



Õiguskantsler

Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 05.01.2021 nr 5-20-10/2

Meie 01.02.2021 nr 9-2/210171/2100617

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-10

Austatud Villu Kõve

Palusite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, mis puudutab seaduslikult Eestisse saabunud Ukraina hooajatöölise õigust kohtus vaidlustada enda Eestist väljasaatmine.

Leian, et [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 100<sup>18</sup> koostoimes VMS § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 on vastuolus põhiseaduse §-ga 15 osas, milles need välistavad riigis viibimise aja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise halduskohtus. Põhiseaduse §-de 9 ja 15 kohaselt on kõikidel, kes viibivad Eesti Vabariigis, õigus pöörduda kohtusse, kui nad tunnevad, et nende õigusi on rikutud.

Kohtukaebeõiguse tuumaks on nõue, et inimesel peab olema õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, s.h väljasaatmise vaidlustamiseks. Selle põhiõiguse kasutamisele võib Riigikogu seada tingimusi, kuid ei tohi täielikult välistada õiguste kohtulikku kaitset. Niisiis ei saa ühelgi juhul olla proportsionaalne kohtukaebeõiguse täielik puudumine.

Kohtukaebeõiguse eesmärk on tagada nii põhiõiguste kui ka muudest õigusaktidest tulenevate õiguste kaitse. Nii-öelda viisaotsused, mille hulka on välismaalaste seaduses loetud ka viisavaba viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine, on tänapäeva ühiskonnas õiguslikud otsused, mitte riigi suvaotsused. Seetõttu peab ka sellistes asjades olema tagatud kohtuliku kontrolli võimalus.

### I. Asjaolude lühikirjeldus

1. Ukraina hooajatöötajad viibisid Eestis viisavaba viibimisõiguse alusel Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14.11.2018 [määruse](#) 2018/1806 kohaselt. Selles määruses on loetletud kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (kodifitseeritud). Väidetavalt rikkusid Ukraina hooajatöötajad pärast Eestisse saabumist eneseisolatsiooni tingimusi. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) lõpetas 07.08.2020 koostatud teatistega nende viisavaba viibimisaja ennetähtaegselt VMS § 52 lg 1 p 7 ja lg 4 p 2 alusel. Kaebajate esindaja esitas PPA-le avalduse, milles palus tühistada PPA 07.08.2020 otsused. PPA jättis 12.08.2020 sellekohased taotlused rahuldamata.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

2. Kaebajad esitasid 12.08.2020 Tartu Halduskohtule kaebuse, milles palusid PPA 07.08.2020 teatised tühistada. Tartu Halduskohus tagastas 13.08.2020 määrusega kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku § 121 lg 1 p 1 alusel, kuna vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses. Halduskohus jättis kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse läbi vaatamata. Halduskohus leidis, et kõnealuste otsuste vaidlustamiseks näeb välismaalaste seadus ette erikorra ning neid otsuseid ei saa vaidlustada halduskohtus.

3. Ringkonnakohus leidis, et VMS §-s 100<sup>18</sup> sätestatud halduskohtusse pöördumise keeld kohaldub ka viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuste suhtes, sest vastava seadusemuudatuse eesmärk oli kehtestada ühtne menetlus kõigi viisaotsuste vaidlustamiseks (sh viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks (otsuse p 15–16)). Kohus leidis, et vaidlustamist puudutavad VMS normid ei ole viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist puudutavas osas otseselt seotud Euroopa Liidu õigusega, kuigi Euroopa Liidu põhiõiguste hartast tulenev õigus tõhusale õiguskaitsele on liidu õiguse üldpõhimõte. Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lg-ga 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule.

## II. Vaidlustatud õigusnormid

### 4. VMS § 100<sup>18</sup>. Avalduse alusel tehtud otsuse vaidlustamine

Avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.

### § 100<sup>10</sup>. Vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamine

(1) Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale võib välismaalane esitada avalduse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse teistkordseks läbivaatamiseks (edaspidi käesolevas alljaotises *avaldus*) 30 päeva jooksul käesoleva seaduse §-s 100<sup>1</sup> nimetatud avalduse alusel tehtud otsuse teatavaks tegemise päevast arvates

### § 100<sup>13</sup>. Avalduse esitamise koht

[...]

(2) Kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse tegi Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitsei, esitatakse avaldus Siseministeriumile.

## III. Vaidlustatud sätete asjaspeutuvus

5. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 14 lg 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjaspeutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjaspeutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> RKPJKo 03.07.2008, nr [3-4-1-9-08](#), p 16.

6. VMS § 100<sup>18</sup> on asjakohane norm. Selle sätte tõttu ei ole võimalik vaidlustada viisavaba viibimise ennetähtaegse lõpetamise otsust kohtus.

7. Tartu Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus VMS § 100<sup>10</sup> lg-ga 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise halduskohtus. Sellega tunnistas Tartu Ringkonnakohus põhiseadusega vastuolus olevaks ka VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 ja § 100<sup>13</sup> lg 2 osas, milles nendes sätetes kehtestatud tingimused takistavad halduskohtusse pöördumist. Kõnealuses asjas ei ole aga üheselt selge, milline on nende sätete mõju juhul, kui inimene otsustab mitte piirduda vaid negatiivse viisaotsuse haldusesisese vaidlustamisega, vaid soovib pöörduda õiguste kaitseks kohtusse. Samas on see küsimus oluline, sest kõnealusel juhul pöördusid taotlejad halduskohtusse pärast seda, kui olid viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse peale esitanud vaide PPA-le, esitamata teist avaldust Siseministeriumile. Seetõttu peatun nende sätete kohaldamise küsimusel pikemalt.

8. Tartu Ringkonnakohus leidis, et kehtiv seadus ei võimalda minna mööda ettenähtud vaidlustamise regulatsioonist, mis näeb ette haldusorganile esimese avalduse esitamise (otsuse p 17). Samas leidis ringkonnakohus, et VMS §-dest 100<sup>1</sup>–100<sup>19</sup> ei tulene kohustuslikku kaheastmelist vaidlustusmenetlust (otsuse p 19). Ringkonnakohtu hinnangul võib vaid eeldada, et isik läbib oma õiguste kaitseks mõlemad vaidlustusmenetluse astmed, kuid sellist kohustust inimesel ei ole. Ringkonnakohus tõi esile, et „kaebajatel on võimalik tugineda seadusesätte põhiseadusevastasusele ja ületada sel teel takistus, mis ei võimalda neil oma õigusi tõhusalt kaitsta, ilma et nad peaksid selleks eelnevalt läbima kõik viisavaba viibimisaega puudutavate otsuste vaidlustamise erikorras ettenähtud vaidlustusetapid“ (samas).

9. Tekib küsimus, millele tuginedes on ringkonnakohus leidnud, et vähemalt ühe vaidlustusastme läbimine on enne kohtusse pöördumist kohustuslik, kuid teise astme läbimine on vabatahtlik. Kõnealuses kontekstis ei ole võimalik välja selgitada, mida Riigikogu on taotlenud, kehtestades teise vaidlustusastme läbimise kohustuslikkuse, sest kehtivas seaduses on vaidlustuskord kehtestatud lähtudes eeldusest, et kohtukaebeõigust inimestele viisaasjades ei võimaldata. Samas on selge, et seaduse peamised rakendajad on pidanud kaheastmelise vaidlustuskorra läbimist kohustuslikuks. Nii-öelda teise astme haldusesisese vaidlustamiskorra läbimise (kõnealusel juhul Siseministeriumi poole pöördumise) kohustuslikkust toetab kaudselt ka Siseministeriumi välja töötatud eelnõu, mille kohaselt on kavas edaspidi viisaasjades ette näha kohtukaebeõiguse kehtestamine (eelnõud ei ole algatatud).<sup>2</sup> Eelnõus on säilitatud nõue, et kuigi inimesele antakse võimalus vaidlustada viisaotsuseid kohtus, peab ta enne seda läbima kaheastmelise haldusesisese vaidlustamise korra. Seletuskirjas on märgitud, et tegemist on kohustusliku kaheastmelise haldusesisese vaidmenetlusega.<sup>3</sup>

10. Kõnealusel juhul ei ole alust pidada haldusesisest vaidlustamiskorda tervikuna põhjendamatuks ja seega põhiseadusega vastuolus olevaks. Statistikast nähtub, et esimese vaidlustusastme tulemusena on algset otsust muudetud väga paljudel juhtudel: 2019. aastal rahuldati 259 vaidest 76, 2018. aastal 159 vaidest 52, 2017. aastal 132 vaidest 38, 2016. aastal 111 vaidest 59, 2015. aastal 100 vaidest 43, 2014. aastal 81 vaidest 23 ning 2013. aastal 175 vaidest 55.<sup>4</sup> Samas, teises astmes rahuldati vaid üksikud kaebused.<sup>5</sup> Niisiis võib ülemääraseks pidada just seda, kui inimene peaks enne kohtukaebeõiguse realiseerimist läbima kaks haldusesisest

<sup>2</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seaduse (viisavaide otsuse kohtukaebeõigus) eelnõu seletuskiri, EIS toimik nr 18-0235 (eelnõu materjalid seisuga 27.04.2020).

<sup>3</sup> Samas, lk 1, 3, 7.

<sup>4</sup> Samas, lk 7.

<sup>5</sup> Samas.

vaidlustusastet. Inimese jaoks on moraalselt koormav, kui tegemist on mitte lihtsalt võimaluse, vaid kohustusliku menetlusliku sammuga, mille peab teistkordselt läbima enne kohtusse pöördumist. See muudab ühtlasi menetluse pikemaks, sest see võtab aega, ja sellega kaasneb riigilõivu tasumise kohustus. Seetõttu on kõnealusel juhul VMS 100<sup>10</sup> lg 1 ja § 100<sup>13</sup> lg 2 asjakohasteks normideks just selle tõttu, et teise haldusevälise vaidlustusastme läbimise kohustus võib olla ülemäärane piirang, mis takistab kohtukaebeõiguse teostamist (kõnealust küsimust on käsitletud kirja p-des 36 jj).

11. Asjaolu, et seaduses on kehtestatud õiguskaitsevahendite kasutamise tingimused ebapiisavalt või ebaselgelt, ei saa olla takistuseks kohtukaebeõiguse kasutamiseks. Õigupoolest ei sätesta VMS sõnaselgelt, et viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsust ei või halduskohtus vaidlustada (samas nähtub see seisukoht seletuskirjast ning kohtud ei ole seni kaebeõiguse olemasolu tunnustanud). See tuleneb VMS sätetest vaid tõlgendamise teel, mis ei vasta täidesaatva võimu otsuste vaidlustamise korra erilise õigusselguse nõudele. Riigikohus on leidnud, et isiku õigusi piirava täitevvõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest saab põhijoontes aru ka kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata.<sup>6</sup> Seetõttu ei või need menetluslikud ebamäärasused takistada põhiseaduslikkuse järelevalve asjas seisukoha kujundamist.

12. Eeltoodut arvestades leian, et ka VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 ja § 100<sup>13</sup> lg 2 on asjakohased normid, sest VMS sätteid on võimalik tõlgendada viisil, et seadus näeb ette kohustuse läbida kaheastmeline haldusesisene vaidlustamiskord enne kohtusse pöördumist.

#### **IV. Piiratav põhiõigus ja piirangu kooskõla põhiseadusega**

13. Kõnealused sätted piiravad õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Kohtusse pöördumisele seatud kitsendused piiravad üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele vastavalt põhiseaduse § 15 lg-le 1.<sup>7</sup>

##### *Piiratav põhiõigus*

14. [Põhiseaduse](#) § 15 lg 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusvastaseks tunnistamist. Põhiseaduse §-st 15 tulenev kohtusse pöördumise õigus on põhiõigus, mis peab tagama õiguste lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>8</sup>

15. Riigikohus on selle õiguse sisustamisel tuginenud ka põhiseaduse §-dele 13 ja 14. Riigikohus on sedastanud, et „PS §-des 13-15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse“.<sup>9</sup> Nende menetluslike põhiõiguste eesmärk on ühtlasi tagada, et inimesed saaksid teostada ja leida kaitset oma muudele põhiõigustele. Selleks on seadusandjal kohustus kehtestada õigusnormid, mis tagavad tõhusa võimaluse isikul oma õigusi kohtus kaitsta, samuti õigusemõistmise õigluse.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> RKÜKo 16.05.2008, nr [3-1-1-88-07](#), p 31.

<sup>7</sup> RKPJKo 07.02.2014, nr [3-4-1-38-13](#), p 25.

<sup>8</sup> RKÜKo 06.03.2012, nr [3-2-1-67-11](#), p 21.

<sup>9</sup> RKÜKo 06.03.2012, nr [3-2-1-67-11](#), p 21.

<sup>10</sup> RKPJKo 07.02.2014, nr [3-4-1-38-13](#), p 26.

Riigikohus on nentunud, et kaebepõhiõigus peab tagama kohase kohtumenetluse kaudu muude õiguste lünkadeta ja tõhusa kaitse ja see väljendab koostoimes PS §-ga 14 laiemat ja fundamentaalsemat põhiõigust kohtulikule kaitsele.<sup>11</sup>

16. Kohtusse pöördumise õigus tagab, et sõltumatu organ annab hinnangu sellele, kas inimese õigusi on haldusorgani tegevusega rikutud. Haldusesisese vaidlustamise kaudu ei ole võimalik saada sõltumatut otsust selle suhtes, kas haldusorgani tegevus on olnud õiguspärane.

17. Kohtukaebeõiguse kaitseala ei piirdu õigusriigis vaid põhiõiguste kaitsega. Kohtukaebeõiguse kaudu peavad olema kaitstavad ka teistes õigusaktides ettenähtud õigused.<sup>12</sup>

18. Põhiõigused laienevad ka Eestis viibivatele välismaalastele (põhiseaduse § 9 lg 1). Kõnealusel juhul viibisid inimesed Eestis ning PPA lõpetas ennetähtaegselt nende viisavaba viibimisaja.

19. Põhiõiguste piiranguga on tegemist juhul, kui põhiõiguse kaitseala mõjutatakse ebasoodsalt. Ebasoodne mõjutamine on nii kohtusse pöördumise õiguse välistamine kui ka seadusega ette nähtud kohustuslik kohtueelne vaidlustamismenetlus.

### *Viisaotsuste õiguslik iseloom*

20. Kohtukaebeõiguse eesmärk pole ainult põhiõiguste kaitsmine, vaid ka muude õigusaktidega tagatud õiguste kaitse. Õigusaktidega on määratud kindlaks nii viisavaba viibimise tingimused ning viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kui ka viisaotsuste tegemise õiguslikud alused. Näiteks viisaotsuste tegemisel on üks olulisi õigusakte Euroopa Liidu viisaeeskiri. Viisaeeskiri ei kehtesta mitte ainult menetluskorda, vaid ka viisa andmise sisulised tingimused ja keeldumise alused. Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et viisaeeskirjas on ammendavalt määratletud viisa väljastamisest keeldumise alused.<sup>13</sup> Samuti on viisaotsuste tegemise õiguslikud alused reguleeritud Eesti õigusaktides. Niisiis on tegemist haldusotsustega, mida tuleb teha vastavalt õigusaktides sätestatud õigusnormidele. Seega peab olema tagatud ka kohtuliku kontrolli võimalus selle üle, kas otsuste tegemisel on vastavaid õigusakte järgitud. Ka Euroopa Kohus on sedastanud, et viisaasjades peab riik tagama kohtuliku kaebeõiguse. Euroopa Liidu [viisaeeskirja](#) art 32 lg 3 sätestab, et „taotlejal, kellele keelduti viisat andmast, on õigus otsus vaidlustada. Kaebus esitatakse taotluse kohta lõpliku otsuse teinud liikmesriigi vastu kooskõlas nimetatud liikmesriigi siseriikliku õigusega. [...]“. Euroopa Kohus leidis, et „viisaeeskirja artikli 32 lõiget 3 koosmõjus harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides sealjuures võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid. See menetlus peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse“.<sup>14</sup> Kohus osundas, et kohtul peab seejuures olema pädevus lahendada kõiki asjassepuutuvaid küsimusi.<sup>15</sup> Olulist muudatust viisaotsuste käsitlemisel tähistab ühtlasi see, et Euroopa Kohus on toonud esile põhjendamiskohustuse olulisuse ka viisaotsuste tegemisel. Euroopa Liidu viisaeeskirja kohaselt tehakse otsus viisa andmisest keeldumise kohta ning selle põhjused edastatakse taotlejale, kasutades määruse VI lisas esitatud standardvormi. Euroopa Kohus sedastas, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 41 väljendab liidu õiguse üldpõhimõtet, mis on kohaldatav ka

<sup>11</sup> I. Pilving. [Põhiseaduse § 15 kommentaar 1](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>12</sup> I. Pilving. [Põhiseaduse § 15 kommentaar 25](#). – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

<sup>13</sup> EKo 19.12.2013, [C-84/12](#), Koushkaki, p 37–38, 47, 55–57, 77; EKo (suurkoda) 24.11.2020, nr [C-225/19 ja C-226/19](#), p 35. Kohus märkis samas, et haldusorganil on vastavate asjaolude hindamisel lai kaalutlusruum (EKO 19.12.2013, [C-84/12](#), Koushkaki, p 60).

<sup>14</sup> EKo 13.12.2017, [C-403/16](#), El Hassani, p 42; EKo (suurkoda) 24.11.2020, nr [C-225/19 ja C-226/19](#), p 42.

<sup>15</sup> EKo 13.12.2017, [C-403/16](#), El Hassani, p 39.

liikmesriikide suhtes, kui nad rakendavad Euroopa Liidu õigust, ning selle kohaselt hõlmab hea haldus haldusasutuse kohustust oma otsuseid põhjendada. Euroopa Kohus märkis, et on „harta artikliga 47 tagatud kohtuliku kontrolli tõhususe eeldus, et asjasse puutuv isik saab tutvuda tema suhtes tehtud otsuse põhjendustega, lugedes kas otsust ennast või saades oma sellekohase taotluse põhjal teada selle põhjendused, kusjuures pädev kohus võib asjaomaselt ametiasutuselt nõuda kõnealuste põhjenduste teatavaks tegemist, et võimaldada asjaomasel isikul kaitsta oma õigusi parimates võimalikes tingimustes ja otsustada täielikult informeerituna, kas on otstarbekas pöörduda pädevasse kohtusse, kui ka täielikult võimaldada viimati nimetatud kohtul kontrollida käsitletava riigisisese otsuse seaduslikkust“. Kohus leidis, et harta artiklis 47 sätestatud õigus tõhusale õiguskaitselahendile nõuab, et taotleja peab teadma selle otsuse aluseks olevat konkreetset keeldumispõhjust. Selle tõttu on liikmesriik kohustatud viisaeeskirjast tuleneva keeldumispõhjuse kohaldamise korral täpsustama standardvormi rubriigis „Märkused“, milline liikmesriik või millised liikmesriigid on esitanud vastuväite viisa andmisele, ja märkima sellel vastuväitel põhineva konkreetse keeldumispõhjuse, millele lisatakse vajaduse korral nimetatud vastuväite põhjenduste sisu.<sup>16</sup>

21. Viisavaba viibimise õigust reguleerib Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14.11.2018 [määrus](#) 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, mille kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, mille kodanikud on sellest nõudest vabastatud. Selle art 4 lg 1 sätestab, et määruse II lisas loetletud kolmandate riikide kodanikud vabastatakse artikli 3 lõikes 1 sätestatud nõudest viibimise puhul, mis ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Seega tagab see õigusakt inimestele määruses sätestatud tingimustel õiguse riiki siseneda viisavaba viibimise ajal, mitte ei ole tegemist halduse diskretsiooniotsusega.

22. Kui haldusorgan lõpetab ennetähtaegselt viisavaba viibimise õiguse, siis sekkutakse määrusest 2018/1806 tulenevasse õigusesse. VMS § 52 lg-s 1 on reguleeritud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise õiguslikud alused. VMS § 52 lg 2 p 7 alusel võib viibimisaja ennetähtaegselt lõpetada juhul, kui välismaalane võib kujutada ohtu Euroopa Liidu mis tahes liikmesriigi avalikule korrale, riigi julgeolekule, rahvusvahelistele suhetele või rahva tervisele. Sellise olukorraga on tegemist ennekõike juhul, kui välismaalast on karistatud süüteo eest või tema suhtes esineb mõni sissesõidukeelu kohaldamise aluseks olev asjaolu (VMS § 51 lg 4). Seega on tegemist tavapärase haldusmenetlusega, mille läbiviimisel peaks olema kohustuslik järgida üldisi haldusmenetluslikke nõudeid ning sellekohane otsus peab olema kohtulikult kontrollitav.

23. Õiguste kaitse vajadus on iseäranis intensiivne olukorras, kus riik on andnud inimesele loa riiki siseneda või on inimene juba kasutanud vahetult õigusaktidest tulenevat õigust ning on viisavaba riiki sisenemise õiguse alusel riiki saabunud. Sellisel juhul on inimene asunud juba kasutama talle antud õigust ning selle õiguse äravõtmine (kõnealusel juhul viisavaba viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine) toob kaasa kohustuse riigist lahkuda või tekib alus ta sunniviisiliselt välja saata.

24. Sellises olukorras kohaldub ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni [7. lisaprotokoll](#), mis puudutab välismaalase õigusi, kui tal on riigi territooriumil viibimiseks õiguslik alus.<sup>17</sup> Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et demokraatlikus ühiskonnas nõuavad

<sup>16</sup> EKo (suurkoda) 24.11.2020, nr [C-225/19](#) ja [C-226/19](#), p 34, 42-46.

<sup>17</sup> EIÕK 7. lisaprotokolli art 1. 1. Välismaalast, kellel on riigi territooriumil viibimiseks õiguslik alus, ei või välja saata teisiti kui seaduse alusel tehtud otsuse täitmiseks ning tal on õigus: a) esitada põhjendusi enda väljasaatmise vastu; b) taotleda asja uuesti läbivaatamist; c) olla neil eesmärkidel esindatud pädeva asutuse või selle volitatud isiku või isikute ees. 2. Enne lõike 1 punktides a, b ja c sätestatud õiguste kasutamist võib välismaalase välja saata siis, kui see on vajalik avaliku korra huvides või põhjendatud riigi julgeoleku huvidega.



seaduslikkuse ja õigusriigi põhimõtte, et väljasaatmist puudutavaid otsuseid, mis piiravad põhiõigusi, peab olema võimalik vaidlustada sõltumatus organ is või kohtus.<sup>18</sup>

25. [Euroopa Liidu põhiõiguste harta](#) art 47 lg 1 sätestab, et igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Art 47 lg 2 esimene lause näeb ette, et igaühel on õigus õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus seaduse alusel moodustatud kohtus.

26. Põhiseaduse § 14 näeb ette hea halduse põhimõtte. Eespool on selgitatud, et viisavaba viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine on tavapärane haldusotsus, mille tegemisel tuleks järgida üldisi haldusmenetluse nõudeid. Põhjendamiskohustus on oluline, et inimene teaks otsuse tegemise põhjuseid ning tal oleks võimalik hinnata, kas on alust negatiivset otsust kohtus vaidlustada.

27. Eeltoodust tuleneb, et viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsustamisel ei ole riigil suvaõigust, vaid vastavate otsuste tegemisel tuleb lähtuda õigusaktides sätestatud tingimustest. Sellest omakorda tuleneb see, et peab olema võimalik saada sõltumatu hinnang sellele, kas haldusorgan on otsuste tegemisel toimunud kooskõlas õigusaktidega. Selleks on vajalik kohtuliku kontrolli võimaluse olemasolu.

#### *Piirangu eesmärk*

28. Põhiseaduse § 15 lg 1 puhul on tegemist seadusereservatsioonita põhiõigustega, mida võib piirata mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks.<sup>19</sup> Vastava seadusemuudatuse seletuskirja kohaselt oli kohtukaebeõiguse piiramise eesmärk kaitsta avalikku korda ja riigi julgeolekut. Ringkonnakohtu hinnangul on eesmärk ka kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamine.

29. Niisiis võib kõnealusel juhul pidada piirangu legitiimseks eesmärgiks riigi julgeoleku ning kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamist.

#### *Piirangu proportsionaalsus*

30. Piirangu proportsionaalsuse hindamisel võib kohtusse pöördumise õiguse välistamist ning vaid haldusesisese vaidlustuskorra kehtestamist pidada vastavaks sobivuse ja vajalikkuse kriteeriumile. Kui kõnealuste otsuste suhtes puudub kohtuliku kontrolli võimalus, siis on täitevvõimul täielik otsustusõigus selle üle, kellel ning mis tingimustel on võimalik riiki siseneda ja riigis viibida viisa või viisavaba viibimisaja alusel.

31. Leian, et kõnealune piirang ei ole mõõdukas.

32. Kohtukaebeõiguse olemasolu on õigusriigi olemuslik nõue. Selle põhiõiguse tuumaks on nõue, et inimesel peab olema õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, s.h väljasaatmise vaidlustamiseks. Niisiis saab kaebeõiguse piirangu proportsionaalsuse kontroll puudutada üldjuhul vaid selliseid küsimusi, mis puudutavad kohtu poole pöördumise õiguse kasutamise suhtes kehtestatud tingimuste põhjendatust, mitte selle õiguse täielikku välistamist.

<sup>18</sup> EIKo 19017/16 [Ljatif](#), 17.05.2018, p 35.

<sup>19</sup> RKPJKo 07.02.2014, nr [3-4-1-38-13](#), p 29; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 66.

33. Eeltoodust nähtub, et viisavaba viibimise ennetähtaegset lõpetamist puudutavad otsused on oma iseloomult haldusaktid, mille kehtestamine tuleb otsustada kooskõlas õigusaktides sätestatud tingimustega. Sellest tulenevalt peab olema tagatud ka kohtuliku kontrolli võimalus vastavate otsuste suhtes. Nõustun Tartu Ringkonnakohtu järeldusega, et kohtusse pöördumise õiguse välistamine ei ole mõõdukas abinõu ning taotletavaid eesmärgi on võimalik tagada ka isiku põhiõigusi vähem piiraval viisil. Nii on kohus välja toonud, et võimalik on rakendada kohtumenetlust kiirendavaid ja lihtsustavaid abinõusid ning kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse võimalusi kasutades tasakaalustatult ümber jagada riigi kui terviku koormus viisaotsustega seonduvate kaebuste menetlemisel.

34. Teadaolevalt on Siseministerium välja töötanud eelnõu, mis näeb ette kohtukaebeõiguse kehtestamise viisaasjades, kuid seda eelnõu ei ole algatatud (EIS toimik 18-0235).

35. Eeltoodust tulenevalt leian, et VMS § 100<sup>18</sup> on vastuolus põhiseadusega, kuna välistab viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks võimaluse kohtusse pöörduda.

#### *Kaheastmelise haldusesisese vaidlustuskorra põhjendus*

36. Tartu Ringkonnakohtus tunnistas kõnealusel juhul põhiseadusega vastuolus olevaks koos VMS § 100<sup>18</sup> ka VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 ja § 100<sup>13</sup> lg 2 osas, milles need takistavad halduskohtusse pöördumist. Nagu eespool on öeldud, tuleneb VMS § 100<sup>10</sup> lg-st 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-st 2 olemuslikult kohustus enne kohtusse pöördumise õiguse puudumise vaidlustamist läbida ka haldusesisese vaidlustamiskorra nii-öelda teine aste ning esitada Siseministeriumile kaebus negatiivse viisaotsuse ümbervaatomata jätmise otsuse peale.

37. Vaidemenetlusel on kolm peamist eesmärki: inimese õiguste kaitse, halduse enesekontroll ning kohtute koormuse vähendamine.<sup>20</sup> Viisakaebeõigust puudutava eelnõu seletuskirjas on märgitud, et haldusesisese vaidlustamismenetluse eesmärk on võimaldada haldusorganil endal parandada ära ilmselged vead ning teha uus otsus. Lisaks on kohustuslikku haldusesisest vaidlustamismenetlust põhjendatud asjaoluga, et see on nii riigile kui ka välismaalasele vähem kulukas, lihtsam ja kiirem kui kohtumenetlus.<sup>21</sup>

38. Nagu eelpool märgitud, siis pole alust pidada viisaasjades kohustusliku vaidemenetluse olemasolu iseenesest põhiseadusega vastuolus olevaks (kirja p 10). Viisaotsuseid tehakse arvukalt ning haldusorganil on küllaltki ulatuslik kaalutusruum, mistõttu võib olla põhjendatud, et esmalt kontrollib negatiivsete otsuste põhjendatust haldusorgan. Statistikast nähtub, et praktikas on vaidemenetluse tulemusena ka väga palju negatiivseid otsuseid inimeste kasuks ümber vaadatud. Vaidemenetluse võimalus vähendab seega kohtute koormust.

39. Nende eesmärkide saavutamiseks piisab aga sellest, kui kohustuslik haldusesisene vaidlustamismenetlus on üheastmeline. See võimaldab haldusorganil kontrollida, kas negatiivne viisaotsus oli õiguspärane. Nii viisaotsuseid tegevatel kui ka nende otsuste õiguspärasust (ja otstarbekust) kontrollivatel ametnikel peab olema selleks tööks vajalik ettevalmistus. Seega puudub ülekaalukas põhjendus sellele, miks peaks inimene olema kohustatud esitama enne kohtusse pöördumist veel ka teise haldusesisese vaide.

<sup>20</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 392.

<sup>21</sup> Vt välismaalaste seaduse muutmise seaduse (viisavaide otsuse kohtukaebeõigus) eelnõu seletuskiri, lk 4.



40. Seetõttu on ülemäärane, kui inimesed peaksid enne kohtusse pöördumist esitama teist korda haldusesiseselt kaebuse esimese vaideotsuse ülevaatamiseks. See võis olla kohane lahendus senises vaidlustamiskorras, kus lähtuti eeldusest, et viisaotsuseid ei peagi olema võimalik kohtus vaidlustada. Lähtudes aga seisukohast, et ka viisaasjades peab olema võimalik pöörduda õiguste kaitseks kohtusse, siis sellises olukorras on teistkordse haldusesisese kaebuse esitamise kohustus kohtusse pöördumise eeldusena ülemäärane takistus. Peamine aspekt on seejuures asjaolu, et see nõue takistab sõltumatu organi poole pöördumist ja võib inimese jaoks mõjuda kunstliku takistuse ning jooksutamisena olukorras, kus haldusorganil on juba olnud võimalik oma vigasid ise parandada, kuid lisaks tähendab see inimese jaoks täiendavat ajakulu ning iga vaidlustamise eest tuleb ka tasuda riigilõivu. Riigilõivu (20 eurot) peab tasuma nii viisade ja viibimisajaga seotud otsuste esmakordsel kui ka teistkordsel vaidlustamisel ([riigilõivuseaduse](#) § 276 lg-d 9 ja 10).

41. Niisiis, olukorras kus peab olema tagatud inimeste õigus pöörduda haldusorgani otsuse vaidlustamiseks kohtusse, on teistkordse haldusesisese vaidlustamise nõudmine kohustusliku kohtueelse menetlusena ülemäärane kohtukaebeõiguse piirang.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise