



## POLITSEI- JA PIIRIVALVEAMET

Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie 05.01.2021 nr 5-20-10/2

Meie 02.02.2021 nr 1.2-2/58-2

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluses nr 5-20-10

Tartu Ringkonnakohus tunnistas 15.12.2020 kohtumäärusega haldusasjas nr 3-20-1490 põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata välismaalaste seaduse (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. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium küsis 05.01.2021 koostatud kirjaga Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA) arvamust eeltoodud normide põhiseaduspärasuse kohta ning seadis arvamuse andmise tähtajaks 02.02.2021.

Politsei- ja Piirivalveamet on seisukohal, et VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lg-ga 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 on põhiseaduspärased, kuivõrd viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel ei pea olema tagatud kohtukaebeõigus. Juhul, kui Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leiab, et viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel peab siiski olema tagatud kohtukaebeõigus, peaks see olema võimalik vaid pärast kohustusliku kaheastmelise vaidmenetluse läbimist.

**VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lg-ga 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 on põhiseaduspärased, kuivõrd viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel ei pea olema tagatud kohtukaebeõigus.**

Õigus pöörduda kohtusse on PS § 15 lg-st 1 tulenev põhiõigus, mille kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PPA on seisukohal, et välismaalase viisavaba viibimisaeg ei ole välismaalase jaoks subjektiivne õigus, mille riive korral peab olema tagatud kohtukaebeõigus. Välismaalasel ei ole subjektiivset õigust siseneda välisriigi territooriumile, mistõttu puudub tal ka subjektiivne õigus viisale (sh viisavabale viibimisele).<sup>1</sup> Võimalus siseneda välisriigi territooriumile on hüve, mitte õigus. Lisaks on viisavaba viibimise näol tegemist väga lühiajalise riigis viibimisega, s.o 90 päeva 180 päeva jooksul (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 14.11.2018 määruse (EL) 2018/1806 art 4), olukorras, kus välismaalasele piisab niivõrd lühikesest ajast, et välisriigis viibida, tuleb tõdeda, et välismaalasel ei ole kaitsmist väärt sidemeid liikmesriigiga. Kui välismaalasel tekivad suuremad sidemed liikmesriigiga (nt püsiv töökoht, peresidemed jne), on tal õigus taotleda tähtajalist elamisluba, mille õiguspärase menetlemise üle on kohtulik kontroll garanteeritud.

<sup>1</sup> EKo C-403/16, *Soufiane El Hassani vs Minister Spraw Zagranicznych*, kohtujuristi ettepanek p 95-99. Internetis kättesaadav:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=C1DD9156B2DC3CE0C97029E0F1E3F8C3?text=&docid=194121&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2013474>.

**Olukorras, kus Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium leiab, et viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel peab olema tagatud kohtukaebeõigus, on PPA seisukohal, et kohtukaebeõiguse realiseerimine peab olema võimalik vaid pärast kohustusliku kaheastmelise vaidemenetluse läbimist.**

Euroopa Kohus on viisa andmisest keeldumise kohtukaebeõiguse puudumise õiguspärasuse kontrollis leidnud, et Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikkel 47 seab liikmesriikidele kohustuse tagada teatavas menetlusstaadiumis võimaluse pöörduda viisa andmisest keeldumise lõpliku otsusega seotud asjaga kohtusse.<sup>2</sup> Kuigi tegemist oli kaasusega, mille keskmes oli lühiajalise viisa andmisest keeldumine, mitte viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine, jaatas Euroopa Kohus, et kohtusse pöördumise õigus ei pea olema tagatud kohe pärast menetlusotsuse tegemist, vaid välismaalane võib enne kohtusse pöördumist olla kohustatud läbima teatavad haldusesisesed vaidemenetlused.

Eesti seadusandja seisukoht on selge – viisamenetlustes (sh viisavaba viibimisaja küsimustes) peab olema kaheastmeline vaidemenetlus. Eeltoodud põhimõte on selgelt juurdunud kehtivasse õigusesse ning on seadusandja tahtena välja toodud ka uues välismaalaste seaduse muutmise eelnõus, millega võimaldatakse viisamenetlustes tehtud otsuseid kohtus vaidlustada. Käesoleval ajal kehtiva seaduse kohaselt saab viisamenetluses tehtud otsusega rahulolematu välismaalane esitada vaidlustamise avalduse otsuse teinud haldusorganile (VMS § 100<sup>5</sup> lg 1 ja 2), s.o alustada I astme vaidemenetlust. Seejärel on välismaalasel õigus pöörduda avaldusega otsuse teinud haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostava haldusorgani poole (VMS § 100<sup>14</sup> lg 1 ja 2), s. o alustada II astme vaidemenetlust. Eeltoodud põhimõte on sätestatud ka välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõus, mis näeb võimaluse pöörduda kohtusse pärast kaheastmelist kohustuslikku vaidemenetlust.<sup>3</sup>

Tartu Ringkonnakohus leidis, et haldusasjas kohaldamisele kuuluvatest normidest on põhiseadusega vastuolus VMS § 100<sup>18</sup>, mis välistab II astme vaidemenetluses tehtud otsuse kohtus vaidlustamise koosmõjus VMS § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 ja VMS § 100<sup>10</sup> lg-ga 1, mis sätestavad kuidas vaidlustada I astme vaidemenetluses tehtud. Esmalt analüüsib PPA VMS § 100<sup>13</sup> lg 2 ja VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 põhiseaduspärasust.

Õigus tõhusale õiguskaitsele kohtus tuleneb PS § 15 lg-st 1, mille kohaselt on isikul õigus esitada õiguste ja vabaduste rikkumise kohta kaebus kohtule. Sealjuures tuleneb isiku õigus tõhusale õiguskaitsele laiemalt PS §§ 13, 14 ja 15 koosmõjus. Kuigi PPA peamine seisukoht on, et viisavaba viibimisaeg ei ole välismaalase subjektiivne õigus, vaid hüve viibida võõrriigis, mille piiramist ei pea saama kohtus kaitsta, leiab PPA, et olukorras, kus Riigikohus eeltooduga ei nõustu, ei ole VMS § 100<sup>13</sup> lg 2 ja VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 põhiseadusega vastuolus, sest eeltoodud sätted ei piira isiku õigust tõhusale õiguskaitsele. Eeltoodud sätete näol on tegemist I vaidlustamise astmes tehtud otsuse edaspidise vaidlustamise võimalusega. Sätete kohaselt saab I vaidlustamise astmes tehtud otsust edasi vaidlustada II vaidlustamise astmes, s.o haldusorgani üle teenistuslikku järelevalvet teostava haldusorgani juures. Seega ei piira analüüsitud VMS-i sätted välismaalase õigust haldusorgani poolt tehtud otsust edasi kaevata. Tegemist on pelgalt kohustusliku

<sup>2</sup> EKo C-403/16, *Soufiane El Hassani vs Minister Spraw Zagranicznych*, p 41-42. Internetis kättesaadav: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233>.

<sup>3</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seaduse (viisavaide otsuse kohtukaebeõigus) eelnõu seletuskiri. Esitatud Riigikantselei istungiosakonda 27.04.2020 nr 1-6/1843-3, lk 1. Vt Lisa 1. Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu.

vaidemenetlusega, mille eesmärgiks on tõhus õiguskaitse, otsuse otstarbekuse kontroll, vaidemenetluse parem kättesaadavus võrreldes kohtumenetlusega, väiksem psühholoogiline tõrge, lihtsus, odavus, kiirus. Lisaks saab läbi haldusorgan läbi vaidemenetluse teostada enesekontrolli ning väheneb halduskohtute töökoormus.<sup>4</sup> Lisaks võimaldavad eeltoodud sätted Siseministeriumil ning Välisministeriumil teostada teenistuslikku järelevalvet enda haldusalasse kuuluvate haldusorganite üle, mis omakorda annab ministeriumile ülevaate haldusorganite tööst, menetlusvaliteedist ning ajakohastest probleemidest halduse sees. PPA on seisukohal, et kaheastmelise vaidemenetluse kohustuslikkus kui piirang on legitiimne, sest võimaldab tagada välismaalastele kiirema, odavama ning tõhusa õiguskaitse, sealjuures vähendades kohtute töökoormust.

PPA on seisukohal, et kaheastmeline kohustuslik vaidemenetlus on sobiv abinõu, et tagada viisavaba viibimise asjus vaidluse kiire ja asjatundlik lahendamine, sealjuures vähendades kohtute töökoormust. Eeltoodud abinõu on ka vajalik, sest vähendab nii välismaalase kui ka riigi kulutusi õiguskaitse tagamisel. Lisaks on abinõu mõõdukas, sest kaheastmelise vaidemenetluse kohustuslikkus ei sekku välismaalase õigustesse intensiivselt. Viisavaba viibimine on välismaalasele antud võimalus viibida lühiajaliselt välisriigis, sisuliselt on tegemist välismaalase sooviga reisida. Viisavaba viibimisajal ei jõua välismaalane tekitada püsivaid ning kaitsmist väärt sidemeid Eesti Vabariigiga, juhul kui ta eeltoodud sidemed tekitab, on tal võimalik taotleda suuremat õigushüve – nt elamisluba, mille andmisest keeldumine on kohtuliku kontrolli all. Olukorras, kus viisavaba viibimist on piiratud, ei ole tegemist intensiivse riivega, kuivõrd välismaalasel ei ole võetud võimalust reisida teistesse riikidesse või naasta kodumaale. Lisaks ei ole võetud välismaalasel võimalust taotleda nt tähtajalist elamisluba, mis kinnitab isiku sidemeid Eestiga. PPA hinnangul ei ole riigi soov võimaldada välismaalasele võimalikult vähekoormav, kiire ja odav õiguste kaitse kaheastmelise kohustusliku vaidemenetluse näol liialt intensiivne abinõu kontrollimaks, kas välismaalasele seatud viisavaba viibimise lõpetamine, on olnud õiguspärane. Ei ole küsimust, et kohtumenetlus on riigile koormav. Kaheastmeline vaidemenetlus enne kohtulikku sekkumist, aitab vähendada kohtute koormust. Eelpool toodu tõttu leiab PPA, et kohustusliku vaidemenetluse abinõu on mõõdukas, mistõttu on VMS § 100<sup>13</sup> lg 2 ja VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 põhiseadusega kooskõlas.

**Olukorras, kus Riigikohus leiab, et viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel peab olema tagatud kohtukaebeõigus, ei ole VMS § 100<sup>18</sup> käesoleva põhiasja lahendamisel asjassepuutuv norm, eelkõige seetõttu, et VMS § 100<sup>18</sup> põhiseadusvastasuse tuvastamine ja kohaldamata jätmine ei vii kaebajaid soovitud tulemuseni.**

Kaebajad ei ole läbinud kohustuslikku kaheastmelist vaidemenetlust, mille puhul VMS § 100<sup>18</sup> muutuks aktuaalseks, sest eeltoodud alus kohaldub juhul, kui kohustuslik vaidemenetlus on lõppenud. Käesoleval juhul on kaebajad läbinud vaidemenetluse vaid PPA-s, mil PPA jättis kaebajate avaldused viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohta rahuldamata. Seega olukorras, kus kaebajad sooviksid PPA 12.08.2020 koostatud otsuseid vaidlustada, tuleb kohaldada VMS § 100<sup>10</sup>, mis võimaldab vaidlustamise käigus tehtud otsust edasi kaevata – eeltoodut tulnuks teha avalduse esitamisega Siseministeriumisse VMS § 100<sup>13</sup> lg 2 kohaselt. Kuivõrd VMS § 100<sup>18</sup> puudub käesoleval juhul mõju kohtuasja lahendusele, tuleb asuda seisukohale, et VMS § 100<sup>18</sup> ei ole käesoleval juhul asjassepuutuv norm, mistõttu ei ole põhjendatud VMS § 100<sup>18</sup> põhiseadusvastasuse tuvastamine.

<sup>4</sup> Vaidemenetluse funktsioonide mõju menetlustoimingutele, E. Vene. Juridica 2005/10, lk 705-718. Internetis kättesaadav:

[https://www.juridica.ee/article\\_full.php?uri=2005\\_10\\_vaidemenetluse\\_funktsioonide\\_m\\_ju\\_menetlustoimingutele](https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2005_10_vaidemenetluse_funktsioonide_m_ju_menetlustoimingutele).

**Viisavaba viibimise küsimustes ei tohi kaebeõigust laiendada ettevõtjatele**

Lõpetuseks soovib PPA kohtu tähelepanu juhtida asjaolule, et põhivaidluse raames on taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve algatamiseks esitanud mh ka ettevõtjatest kaebajad (s.o tulundusühistu Loreta ning OÜ Hobulane), kellel ei ole õigust viisavaba viibimist vaidlustada. Välismaalaste seaduse raames on tööandjatel kaebeõigus vaid lühiajalise töötamise registreerimise küsimuses, kuivõrd tööandja on eeltoodud menetlustes taotlejaks (vt siseministri määrus nr 67 „Välismaalase lühiajalise Eestis töötamise registreerimise kord“ § 1 lg 1). Isiku riigis viibimise alused on välismaalase isiklikud küsimused, mis ei ole seotud tööandjaga, seega ei ole tööandjatel ka PS §§ 13, 14 ja 15 tulenevat õigust tõhusale õiguskaitsele, kuivõrd tööandjale kui juriidilisele isikule ei saa anda luba viibida mõne liikmesriigi territooriumil. Lisaks ei ole tööandjal õigust eeldada, et olukorras kus tööandjale on väljastatud lühiajalise töötamise registreering, on neil õigus tööle oodata just eeltoodud välismaalast, kuivõrd lühiajalise töötamise registreering ei loo riigis viibimise alust. Eeltoodut ilmestab asjaolu, et riigis viibimise seadusliku aluse saamiseks peab välismaalane sellesisulise taotluse esitama isiklikult. Seda nii viisamenetlustes (vt siseministri määrus nr 82 „Pikaajalise viisa andmise, viibimisaja vormistamise ja viibimisaja pikendamise kord ja tähtajad ning piisavate rahaliste vahendite määr“ § 2 lg 1) ja elamisloa menetlustes (vt siseministri määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad § 2 lg 1). Olukorras, kus Riigikohus tunnistab käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas olevad normid põhiseadusvastaseks, leiab PPA, et viisavaba viibimise küsimustes ei tohi kaebeõigust laiendada ettevõtjatele.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Aare Hõbe

Politsei- ja Piirivalveameti õigusbüroo juhataja

Lisad:

- Lisa 1. Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu.
- Lisa 2. Volikiri (A. Hõbe).

Elise Suurkuusk, 6124383, elise.suurkuusk@politsei.ee