



VÄLISMINISTEERIUM

Riigikohus
põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
kantselei@riigikohus.ee

Teie: 18.10.2024 nr 5-24-28/9

Meie: 06.11.2024 nr 15.1-1/6539-1

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-28

Austatud Riigikohus

Riigikohus palus Välisministeeriumi arvamust asjas, milles Tartu Halduskohus tunnistas 17.09.2024. a määrusega haldusasjas nr 3-24-2215 põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (VMS) § 100¹ lg 11, § 100¹⁰ lg 1, § 100¹³ lg 2 ja § 100¹⁸ osas, milles need välistavad pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule. Riigikohus palus esitada eelnimetatud taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelevalve asjas arvamus 6. novembriks 2024.

Välisministeeriumi arvamus

Riigikohus on 2021. aastal asjas 5-20-10 tunnistanud VMS § 100¹⁰ lõike 1, § 100¹³ lõike 2 ja § 100¹⁸ sisalduva kohtusse pöördumise piirangu põhiseadusvastaseks üksnes osas, milles need puudutavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist. Samas otsuses on Riigikohus märkinud, et seda järeldust „ei saa automaatselt laiendada isikute kohtusse pöördumise õiguse piirangute põhiseaduspärasuse hindamisele teistsuguses õiguslikus või faktilises olukorras, sh muuliigilistes kohtumenetlustes.“ (p 63). Seega tuleb käesoleval juhul neid sätteid igakülgsest hinnata, arvestades pikaajalise viisa taotluse menetluse faktilisi asjaolusid.

Välisministeerium märgib, et Tallinna Ringkonnakohtu otsuses nr 3-21-1903 on kohus selgitanud, et kolmanda riigi kodanikel ei ole mingit õigust siseneda liikmesriikide territooriumile ega mingit subjektiivset õigust viisale. Viisat käsitatakse mitte õigusena, vaid liikmesriigi territooriumil lühiajaliselt viibida soovivale isikule pandud kohustusena ehk liidu territooriumile sisenemise eeltingimusena (loana).¹ PS § 36 lõige 1 sätestab, et ühtki Eesti kodanikku ei tohi Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast ning lõige 3 täpsustab, et igal eestlasel on õigus asuda Eestisse. Seega on PSist tulenev põhiõigus riiki saabuda ja riigis viibida ainult Eesti kodanikul ning välismaalasel puudub põhiõigus Eestisse saabumiseks. Rahvusvahelisest õigusest, Euroopa Liidu õigusest ega PSist ei tulene välismaalasele õigust siseneda Eesti territooriumile ega mingit subjektiivset õigust saada Eestisse asumiseks viisat. Kuigi üldtunnustatud on õigus oma päritoluriigist välja rännata, siis samavõrd tunnustatud on ka seisukoht, et puudub õigus mistahes konkreetsesse riiki saabuda, seal

¹ Tallinna Ringkonnakohtu 1.09.2022 otsus nr [3-21-1903](#), p 11.

viibida². Välisministeeriumi hinnangul puudub välismaalasel subjektiivne õigus riiki sisenemiseks ja viisa ei ole õigus, vaid riigi antud privileeg riiki sisenemiseks.

Õiguskirjanduses on PS § 9 lg 1 kohta selgitatud, et PSis sätestatud põhiõigused, vabadused ja kohustused laienevad välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta inimestele juhul, kui nad viibivad Eestis. Sellesse kitsendusse tuleb suhtuda teatud reservatsioonidega. Piirangu eesmärgiks võib lugeda seda, et Eesti riik ei saa ega pea tagama nende inimeste põhiõigusi, kellel puudub Eesti riigiga igasugune side. PS § 15 isikulises kaitsealas olevaks ja kohtupõhiõiguse kandjaks loetakse Eestis viibiv välismaalane, märkides, et kohtupõhiõigus ei lõpe välismaalase Eestist lahkumisega, kui see on tekkinud seoses varasema juhtumiga välismaalase Eestis viibimise ajal. Nii ei võta väljasaatmise täideviimine välismaalast õigust väljasaatmine vaidlustada.³ Välismaalase PS § 15 kohase kohtupõhiõiguse realiseerimiseks viisamenetluses peab välismaalasel olema seega tekkinud seos või side Eesti riigiga ning kaebajal peab olema subjektiivne õigus, mida viisamenetlus võiks kahjustada ja mille kaitseks peaks olema võimalik põhiseaduse alusel pöörduda kohtusse.

Välisministeerium peab kaebeõiguse, sh kohtukaebeõiguse, osas erinevaks olukordi, kus ühel juhul isik asub õiguslikul alusel Eestis või on omandanud ELi õiguse alusel Eestis viibimise privileegi ja tal on seetõttu PS §-st 15 või ELi õigusest tulenevalt õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, ning teisel juhul, kui isik Eestis ei viibi ja tal ei ole õigust Eestisse saabuda. Välisministeerium märgib, et kohtu osundatud VMSi sätted kehtivad ka välismaalaste suhtes, kes taotlevad Eesti välisesinduses viisat ega viibi Eestis, mistõttu on need olukorrad erinevad olukorrast, kus taotlejal on Eesti riigiga side loodud. Välismaal viibiva viisataotleja õiguslikku seisundit ei saa samastada Eesti kodaniku või Eestis viibiva välismaalase seisundiga.

VMS § 100¹⁸ reguleerib nii lühi- kui ka pikaajalise viisamenetluse otsuste kohtukaebeõigust. Välisministeerium nõustub halduskohtu selgitustega, et Eesti kohtupraktikas on korduvalt jäetud VMS § 100¹⁸ kohaldamata vastuolu tõttu ELi õigusega ja jaatatud isiku kaebeõigust süstemaatilise ja põhiseaduskonformse tõlgenduse teel. Lühiajalise viisa taotleja kohtukaebeõigust tunnustab nii ELi õigus kui ka ELi ja Eesti kohtupraktika. Euroopa Kohtu suurkoda on rõhutanud liikmesriikide vabadust otsustada viisataotlejatele võimaldavate õiguskaitsevahendite laadi ja korra üle, tingimusel, et peetakse kinni võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtetest.⁴ Asjakohased on Tartu Halduskohtu järeldused, et viisaeeskiri ei reguleeri pikaajalist viisat puudutavate haldusotsuste vaidlustamist ja pikaajalise viisa andmisega seonduv on ELi liikmesriigi pädevuses. Viisarežiim on välis- ja julgeolekupoliitika instrument, mille kohtulik kontroll on igal juhul piiratud.⁵ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ja selle kohaldamise praktika ei nõua, et isikul oleks õigus pöörduda viisa andmisest keeldumise peale kohtusse⁶. Seega Eesti seadusandjal on õigus kujundada viisamenetluse vaidlustamise reegleid olenevalt riigi välis- ja julgeolekupoliitikast ning rahvusvaheliste suhete ja julgeoleku olukorrast. Kaebeõiguse piirangute legitiimseks eesmärgiks võib pidada riigi julgeoleku ja kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamist.

Nõustuda saab halduskohtu märkusega, et põhjendatud ei ole kaitsta nt lühiajalise viisa taotleja või riigis viibimisõiguse alusel viibiva isiku põhiõigusi paremini kui pikaajalise viisa taotleja õigusi, võimaldades ühel oma õiguste kaitsmiseks kohtusse pöörduda ning teisel mitte. Seda arvestades ei ole põhiseaduslik probleem mitte niivõrd põhiseadusliku kohtusse pöördumise õiguse kasutamises, vaid selles, et pikaajalise viisa taotlejat koheldakse vaidlustamisvõimaluste kasutamisel ebasoodsamalt kui isikuid, kes on viisaküsimustes omandanud kohtusse pöördumise õiguse vahetult

² Vt nt Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoja 5.05.2020. a otsus M.N. jt vs. Belgia, nr. 3599/18, § 124, suurkoja 9.07.2021. a otsus asjas M.A. vs. Taani, nr. 6697/18, p 131

³ Eesti põhiseaduse kommenteeritud väljaanne, [paragrahv 9](#), p 15, [paragrahv 15](#), p 15.

⁴ Euroopa Kohtu suurkoja 24.11.2020 otsus asjas Minister van Buitenlandse Zaken, [C-225/19 ja C-226/19](#), p 53.

⁵ Vt kohtujurist P. Pikamäe 09.09.2020 ettepanek Euroopa Kohtu asjades [C-225/19 ja C-226/19](#) Minister van Buitenlandse Zaken, p-d 61 ja 94.

⁶ Euroopa Inimõiguste Kohtu 5.03.2020. a otsus asjas M.N. jt vs. Belgia, nr [3599/18](#), p-d 137, 141 (inglise keeles).

ELi õiguse alusel viisaeeskirja ja kohtupraktika kohaselt. Võib möönda, et PS §-st 12 tulenevalt võiks sellises sarnases olukorras kõigi viisa küsimuste vaidlustamiseks näha ette ühetaolise menetluskorra. Sellise muudatuse ongi Siseministeerium VMSi muutmise eelnõuga kavandanud.

Viisamenetluse vaidlustamise korra kohta märgib Välisministeerium järgmist. VMS § 100¹ lg-s 11 , § 100¹⁰ lg-s 1 ja § 100¹³ lg-s 2 ettenähtud vaidlustamise korda ei rakenda mitte ainult Politsei- ja Piirivalveamet ning Siseministeerium, vaid sama kord kehtib nii pika- kui ka lühiajalise viisa menetluses, mida viivad läbi konsul ja Välisministeerium Eestis mitteviibivate välismaalaste suhtes. Välisministeeriumi hinnangul vastab viidatud VMSi sätetes ettenähtud viisamenetluse otsuste vaidlustamise kord HKMS § 49 lõikes 1 nimetatud kohustusliku kohtueelse menetluse korrale ega ole vastuolus põhiseadusega.

Välisministeerium on lühiajaliste viisade viisamenetluse otsuste peale esitatud kaebuste kohtuasjades tõlgendanud viidatud sätteid selliselt, et need näevad ette kohustuse läbida kaheastmeline haldusesisene vaidlustamiskord. Neis vaidlustes on isikutel tulenevalt ELi õigusest kohtukaebeõigus, sest ELi liikmesriikidel on kohustus tagada teatavas menetlusstaadiumis võimalus pöörduda viisa andmisest keeldumise lõpliku otsusega seotud asjaga kohtusse ja Eesti kohtupraktikas on kaebeõigust jaatud.

Eelneva vaidlustamismenetluse kohustuslikkus kui kohtukaebeõiguse piirang on arvestades Eestis mitteviibivate välismaalaste õiguslikku positsiooni legitiimne ja lähtub praktilistest kaalutlustest, sest võimaldab tagada välismaalastele kiirema õiguskaitse, vähendades sealjuures märkimisväärselt kohtute töökoormust (vt järgnevalt esitatud viisamenetluste statistika). Jättes VMS § 100¹⁸ sätetatud piirangu kõrvale, arvestab viidatud sätetes ettenähtud kohtueelne menetlus iseseisvalt tõhususe põhimõtet ega välista kogumis järgnevat kohtus vaidlustamise võimalust.

Siseministeeriumi ettevalmistatud seaduse eelnõus on samuti kohustuslik kohtueelne haldusesisene vaidlustusmenetlus ette nähtud. Sellist menetlust ei saa pidada põhiseadusvastaseks, nagu ei saaks pidada põhiseadusvastaseks ka praegust kaheastmelist vaidlustusmenetlust, mille puhul oli teise astme vaidlustusmenetluse eesmärk asendada kohtumenetlust. Selle kehtestamise eesmärk ei olnud, et vaidlustusmenetlust läbimata võiks otse kohtusse pöörduda, seda muidugi juhul, kui peaks kohtusse pöördumise õigust üldse tunnustatama (vt vastupidine seisukoht RKPSJKo, 5-20-10-13, p 32).

Praegune Eesti riigi julgeolekuolukord erineb oluliselt ajast, mil Riigikohus tegi otsuse asjas 5-20-10, hinnates muu hulgas ka kohtumenetluse ökonomiat. Seetõttu ei saa tähelepanuta jätta tehtava otsuse otsest majanduslikku mõju. Riigikohus märkis asjas 5-20-10, et avalik kord, riigi julgeolek ja kohtumenetluse ökonomia on põhiseaduslikud väärtused, mille tagamise eesmärgil isiku kohtukaebeõiguse riivamine ei ole põhimõtteliselt välistatud (p 53). Arvestades Eesti riigi majanduslikku olukorda ja eelarve võimalusi, tuleks viisamenetluste kohtus vaidlustamisel hinnata riigieelarvele kaasnevaid kulusid, pidades silmas, et kulud tekivad Eesti riigis mitteviibivate välismaalaste õiguste kaitseks toimuvatest kohtumenetlustest, riigieelarvesse annavad oma osa maksutulude kaudu aga üksnes Eesti maksumaksjad. Arvestades järgnevalt välja toodud Välisministeeriumi statistikat ja olemasolevat julgeolekuolukorda, võib Eesti Vabariigis mitteviibivate Eesti suhtes vaenulike riikide kodanike kohtukaebeõigus kaasa tuua olulise töökoormuse kasvu nii kohtutele kui viisamenetluses osalevatele riigiasutustele ja sellega kaasnevad täiendavad kulud riigieelarves.

Järgnevalt on esitatud statistika Välisministeeriumi viisamenetluste kohta. Taotluste ja keeldumiste arvu mõjutavad oluliselt julgeolekukaalutlustel Venemaa ja Valgevene kodanike suhtes alates 2022. aastast kehtestatud rahvusvahelised sanktsioonid.

	25.10.19- 31.12.19	01.01.20- 31.12.20	01.01.21- 31.12.21	01.01.22- 31.12.22	01.01.23- 31.12.23	01.01.24- 24.10.24
Viisataotlusi (lühija pikaajalised)	34 318	33 385	52 531	31 450	17 057	12 578
Keeldumised	475	737	3087	6281	5657	3353
Avaldusi välisesindusele (neist rahuldati)	63 (16)	124 (24)	298 (23)	465 (25)	498 (44)	306 (30)
Avaldusi VM-le (neist rahuldati)	4 (1)	12 (2)	47 (8)	79 (20)	62 (9)	49 (10)
Algatatud kohtuasju			1	1	2	4

Välisministeerium märgib, et viisataotleja valikut haldusesisese vaidlustamismenetluse või kohtuse pöördumise vahel võib mõjutada ka sellega kaasnev rahaline kulu, mis väljendub kohustuses tasuda riigile läbiviidava toimingu eest riigilõivu. Riigilõivuseaduse kohaselt tasutakse halduskohtule kaebuse esitamisel riigilõivu 20 eurot, aga viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamisel esitatud avalduse nii esmakordse kui teistkordse läbivaatamise eest mõlemal juhul 80 eurot (RLS § 276 lõiked 9 ja 10).

Lisaks märgib Välisministeerium, et VMS ega HKMS ei näe praegu ette eriregulatsioone viisamenetluses tehtud otsuste kohtus vaidlustamisel. PS §-is 15 sätestatud kohtukaebeõigusega kaasneb PS § 24 lõikes 2 sätestatud igatühe õigus olla oma kohtuasja arutamise juures. Kui praegu rakendatavas kohtueelses menetluses sätestavad VMS § 100² ja § 100¹¹ sõnaselgelt avalduse esitanud välismaalase õigusliku seisundi, märkides, et avalduse esitamine ei ole aluseks välismaalase riiki saabumiseks, jätkuvaks riigis viibimiseks ega lükka välismaalase lahkumise kohustuse täitmist edasi, siis kohtusse kaebuse esitamise juhuks selline regulatsioon seadustes puudub. Küll on asjaomane regulatsioon ettenähtud menetluses olevas VMSi eelnõus.

Kokkuvõtteks on Välisministeerium seisukohal, et VMS § 100¹ lg 11, § 100¹⁰ lg 1, § 100¹³ lg 2 ja § 100¹⁸ põhiseaduslik probleem ei seisne põhiseaduses sätestatud kohtusse pöördumise õiguses, vaid selles, et pikaajalise viisa taotleja võimalused kohtus viisamenetlust vaidlustada on ebasoodsam kui isikutel, kes on viisaküsimustes omandanud kohtusse pöördumise õiguse vahetult ELi õiguse alusel viisaeeskirja ja kohtupraktika kohaselt. Välisministeeriumile teadaolevalt on Siseministeerium valmistanud ette Vabariigi Valitsusele esitamiseks VMSi muudatustega eelnõu, mis eespool osundatud probleemid lahendab, muudab kohustusliku kohtueelse menetluse üheastmeliseks ja näeb ette kohtukaebeõiguse nii pika- kui ka lühiajaliste viisade menetluses.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Marge Maspanov
volitatud esindaja