



Hr Villu Kõve  
Riigikohus

Teie: 05.01.2021 nr 5-20-10/2

Meie: 11.02.2021 nr 2-10/793-5

Siseministri arvamus põhiseaduslikkuse  
järelvalve asjas nr 5-20-10

Austatud Riigikohtu esimees

Pöördusite 5. jaanuari 2020. a kirjaga nr 5-20-10/2 Siseministeriumi poole arvamuse saamiseks Tartu Ringkonnakohtu 15. detsembri 2020. a kohtumäärusega haldusasjas nr 3-20-1490 Põhiseaduse vastaseks tunnistatud normi põhiseaduspärasuse kohta. Viidatud kohtumäärusega jättis Tartu Ringkonnakohtu välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) § 100<sup>18</sup> koosmõjus *VMS* § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 kohaldamata osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule.

Selgitame järgnevalt välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslike aluseid, kaheastmelise vaidlustamismenetluse korda ja anname omapoolse arvamuse sätete põhiseaduspärasusele.

## 1. Seaduslikud alused Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks

*VMS* § 1 lõike 1 kohaselt reguleerib *VMS* välismaalaste Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise aluseid ning vastutust seaduses sätestatud kohustuste rikkumise eest. Välismaalaseks mõistetakse *VMS* § 3 tähenduses isikut, kes ei ole Eesti kodanik, seejuures *VMS* § 1 lõikega 2 täpsustatakse, et Euroopa Liidu liikmesriigi, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ja Šveitsi Konföderatsiooni kodanike ning nende perekonnaliikmete Eestis ajutise viibimise ja elamise õiguslikud alused sätestab Euroopa Liidu kodaniku seadus.

*VMS* § 7 kohaselt on välismaalase Eestis ajutine viibimine seaduse tähenduses Eestis viibimine ilma Eesti elamisloata või elamisõiguseta ning *VMS* §-s 43 sätestatakse, et Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. Viimati viidatud sätte lõikes 1 loetletakse seaduslikud alused Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks, sh viisa alusel või kui viisanõudest on loobutud. *VMS*-is viisa või viisavaba viibimise mõisteid lahti ei kirjutata, küll aga on Euroopa Liidu õiguses „viisat“ määratletud järgmiselt:

- a) Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (edaspidi *viisaeeskiri*) artikli 2 punktis 2 määratletakse „viisa“ kui liikmesriigi antud luba liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või seal kavandatud viibimiseks kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul alates esimesest liikmesriikide territooriumile sisenemise kuupäevast ja liikmesriikide lennujaamade rahvusvaheliste transiidialade läbimiseks.

- b) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 14.11.2018. a määruse (EL) 2018/1806 (edaspidi *määrus 2018/1806*), milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud artiklis 2 on määratletud „viisat“ kui liikmesriigi luba või otsust, mis on vajalik, et siseneda kõnealusesse riiki või siseneda kõnealusesse liikmesriiki või mitmesse liikmesriiki selleks, et viibida seal kokku mitte rohkem kui kolm kuud ja siseneda selleks, et läbida kõnealuse liikmesriigi või mitme liikmesriigi territooriumi, välja arvatud lennujaamatransiidid.

Eeltoodust lähtuvalt mõistetakse viisat kui vastava riigi poolt antavat luba ajutiseks riigis viibimiseks. Viisavaba viibimise korral on välismaalane sellisest loa taotlemise nõudest vabastatud, kuid talle kohalduvad VMS §-s 52 toodud alused, mis võimaldavad viibimisaja ennetähtaegselt lõpetada igal ajal enne välismaalase Eestisse saabumist, piiripunktis või välismaalase Eestis viibimise ajal. Seega ka viisanõudest loobumise korral ei teki välismaalasel automaatset ja piiramatut õigust Eestisse saabumiseks ja siin viibimiseks. Välismaalasel on võimalik Eestisse tulla vaid juhul, kui selleks on VMS §-st 43 tulenev seaduslik alus ning samaaegselt ei esine asjaolusid, mis tingivad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise. Seadusliku viibimise tingimus lähtub riikide suveräänsest õigusest kontrollida seda, kes võib siseneda nende territooriumile ja seal viibida. Vahetult väljendubki see riigi kodakondsus- ja migratsioonipoliitikas ja piirirežiimis. Oluline on ka riigis viibimise iseloom- viisa alusel ja viisavaba viibimise korral on tegu ajutise, konkreetse ajalise piiranguga viibimisega ning riigil on selle andmisel suur kaalutusruum. VMS eristab välismaalase ajutise riigis viibimise selgelt riigis elamisest, mis on reguleeritud VMS 3. peatükis ning mis on hoopis suurem õigushüve. Sellest olemuslikust erinevusest tulenevad ka selged erinevused viisamenetluste või elamisloa menetluste vahel.

Euroopa Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (edaspidi *EIÕK*) lisaprotokolli nr 4 artiklist 3 tuleneb, et kedagi ei või individuaalses ega kollektiivses korras sunniviisiliselt välja saata riigist, mille kodanik ta on ning kelleltki ei või võtta õigust tulla riiki, mille kodanik ta on. Artiklis 4 sätestatakse, et keelatud on välismaalaste sunniviisiline kollektiivne väljasaatmine. Eeltoodust tulenevalt ei saa välja saata ega võtta õigust tulla riiki selle riigi kodanikult. EIÕK ei loetle inimõiguse ega põhivabadusena välismaalase õigust tulla ja olla riigis, mille kodanik ta ei ole. Sarnaselt eeltoodule on ka Eesti Vabariigi Põhiseaduse §-s 36 sõnastatud, et ühtki Eesti kodanikku ei tohi Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast. Lõikega 2 täpsustatakse, et igal eestlasel on õigus asuda Eestisse. Seega on EIÕK ja Põhiseadusest tulenev põhiõigus riiki saabuda ja riigis viibida ainult riigi kodanikul.

Märgime, et kuigi üldtunnustatud on õigus oma päritoluriigist välja rännata, siis samavõrd tunnustatud on ka seisukoht, et puudub õigus mistahes konkreetsesse riiki saabuda, seal viibida ja sinna elama asuda. See tähendab, et riikidel on suveräänne õigus kindlaks määrata, millisel hulgal ja millistele tingimustele vastavaid välismaalasi nad oma territooriumile lubavad. EIÕK kohaldamise praktikas on kaua aega fikseeritud põhimõte, et liikumisvabadus ka konventsiooni mõttes ei hõlma välismaalaste õigust siseneda, resideerida või jääda konkreetsele maale<sup>1</sup>. Välismaalasel ei ole ka Euroopa Liidu kodakondsusest tulenevaid õigusi, sealhulgas Euroopa Liidu kodakondsusest tulenevat võrdse kohtlemise õigust liikumisõiguse osas.

VMS § 13 lõikes 1 sätestatakse, et välismaalase Eestisse saabumise, Eestis ajutise viibimise, Eestis elamise, Eestis töötamise ja Eestist lahkumise kohustamise menetluste eesmärk on eelkõige tagada, et välismaalaste Eestisse saabumine, Eestis ajutine viibimine, Eestis elamine ja Eestist lahkumine oleks kooskõlas avalike huvidega ning vastaks avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitse vajadusele. Juhul kui selgub, et esinevad VMS sätestatud alused piiramaks välismaalase riigis viibimise võimalikkust, näiteks asjaolud, mis viitavad, et välismaalane ei

<sup>1</sup> R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse. Tallinn, 2004, lk 492.

austa Eesti õiguskorda ja riiki, ta ei ole ühiskonnas valitsevatest reeglitest, avalikust korrast ja üldise heaolu nõuetest kinni pidanud, siis tuleb tal taluda kitsendusi, milleks on ka riiki saabumise ja seal viibimise piiramine. Sellisel juhul on tegu olulise avaliku huviga, millele vastandub välismaalase subjektiivne tahe Eestisse saabuda ja siin viibida. Seega on ühel pool avalik huvi ning teisel pool üksikisiku soovi realiseerimine.

Viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine või viibimisaja pikendamisest keeldumine piirab kahtlemata välismaalaste võimalusi reisida Eestisse, kuid kõnealusel abinõul on seaduslikud eesmärgid avaliku korra, julgeoleku ja ühiskondliku turvalisuse kaitse, korratuse ärahoidmise ning kaasinimeste õiguste ja vabaduste kaitse seisukohast. Välismaalaste tegevust Eestis piiratakse kohaste demokraatliku õigusriigi printsibist lähtuvate abinõudega ja üheks selliseks mehhanismiks on ka kontrolli- ja otsustusõigus välismaalaste riiki sisenemise, nende siinviibimise ja riigist väljasaatmise üle. Sellist riigi õigust on jaatanud ka Euroopa Inimõiguste Kohus<sup>2</sup>. Sekkumise vajalikkusel on olulised kaks tegurit- sekkumise eesmärk ja riivatav hüve ning avalik huvi sekkuda sellesse hüvesse. Seega riik ei takista välismaalaste riiki saabumist ega sekku nende siinviibimisse põhjusega, vaid eelkõige just avalikust huvist tulenevalt ning eesmärgiga kaitsta avaliku korda ja julgeolekut, mis on üks ühiskonna põhiväärtusi. Ajutise viibimisaja pikendamisest keeldumise seaduslikud alused on sätestatud VMS §-s 48 ja ennetähtaegse lõpetamise alused VMS §-s 52. Need tingimused on välismaalasele teada ning nende asjaolude ilmumine on otseses seoses konkreetse välismaalasega, mistõttu on välismaalasel endal oluliselt võimalik mõjutada ja ennetada selliste piirangute kohaldamist tema suhtes. Viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ja pikendamisest keeldumise menetlus on kahepoolne, see tähendab, et puudutab üksnes konkreetset välismaalast ning otsuse tegemiseks pädevat asutust. Eeltoodud lähtuvalt on välismaalase hüvele kaasnev riive ka individuaalne ning väheintensiivne. Välismaalase jaoks aga viisavaba viibimise ennetähtaegse lõpetamisega ei võeta ära tema võimalust reisida teistesse riikidesse või naasta kodumaale.

Eeltoodud välismaalase ajutise riiki saabumise ja riigis viibimise loa olemust, mitte selle kui „õiguse“ tõlgendust kinnitab ka asjaolu, et kooskõlas nii EIÕK kui Põhiseadusega võib välismaalasel tekkida õigus tema mittekodakondusjärgsesse riiki saabuda ja seal viibida, muuhulgas elada, koosmõjus välismaalase mõne muu õigusega. Seda sellisel juhul, kui riiki mittelubamise või sealviibimise piiramisega kaasneb välismaalasele hoopis teistsugune õiguste riive. Sellisel juhul on aga asjakohased muud välismaalaste siinviibimist ja väljasaatmist reguleerivad sätted. Seega on haldusorganil kohustus kaaluda, kas välismaalase mõne põhiõiguse kasutamine ei eelda välismaalase riiki lubamist, näiteks Põhiseaduse § 26 sätestatud põhiõigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Antud kaalutlemise kohustus aga ei väära põhimõtet, et viisa alusel või viisavaba viibimise korral on tegu ajutise riigi territooriumil viibimisega, mis ei ole käsitletav välismaalase subjektiivse õigusena.

## **2. Viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamine**

VMS 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 4. alljaotises reguleeritakse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamine.

Esmalt märgime, et VMS ettenähtud vaidlustamise korda kohaldatakse ühtselt kõigile VMS sätestatud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsustele. See tähendab nii lühiajalist kui pikaajalist viisat puututavatele otsustele ning ka viisavaba viibimist puudutavatele otsustele.

---

<sup>2</sup> EIK 18.02.1991 otsus asjas *Moustaquim v. Belgia*, nr 12313/86, p 43; EIK 18.10.2006 otsus asjas *Üner v. Holland*, nr 46410/99, p 54 ja seal viidatud kohtuotsused; EIK 25.06.1996 otsus asjas *Amuur v. Prantsusmaa*, nr 19776/92, II

Ajutise viibimisaja aluste alla kuuluvad nii lühiajaline kui pikaajaline viisa, seejuures on pikaajalise viisa andmine, viisavaba viibimisaja pikendamine ja ennetähtaegne lõpetamine reguleeritud Eesti siseriikliku õigusega, kuid lühiajaliste viisade menetlemine on reguleeritud viisaeeskirjaga. Viisaeeskirja artikkel 1 lõikest 1 tulenevalt kohalduvad viisaeeskirjast tulenevad nõuded vaid menetlustele viisade andmiseks liikmesriikide territooriumi läbimiseks transiidi eesmärgil või kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Viisaeeskirja artikkel 32 lõige 3 ja artikkel 34 lõige 7 näevad ette, et taotlejal on õigus viisa andmisest keeldumise otsus ja viisaomanikul viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsus vaidlustada, esitades selle peale kaebuse kooskõlas liikmesriigi siseriikliku õigusega.

Euroopa Kohus tegi 13.12.2017. a eelotsuseasjas C-403/16 otsuse, milles leidis, et viisaeeskirja artikkel 32 lõiget 3 tuleb koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisaeeskirja artikkel 1 lõikes 1 nimetatud viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras ning see menetlus peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse. Nimetatud õigus tuleneb Euroopa Liidu õigusest. Eeltoodud põhjusel on Siseministerium ette valmistanud ka välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt on edaspidi välismaalasel õigus pärast kohustuslikku haldusesisest vaidlustusmenetlust esitada kaebus halduskohtule. Sarnaselt kehtivas VMS-is sätestatud vaidlustamise korrale on ka muudatusega ettenähtud ühtne vaidlustamise kord kõikidele VMS-is sätestatud viisamenetlustele, sh pikaajalise viisa menetlustele ja viisavaba viibimisaja menetlusele.

Haldusasjas 3-20-1490 tunnistas Tartu Ringkonnakohus 15.12.2020 kohtumäärusega Põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata VMS 100<sup>18</sup> koosmõjus VMS § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule. Viidatud haldusasjast selgub, et kaebajad I ja II viibisid Eestis viisavabalt VMS § 44 lõikes 2 sätestatud tingimustel, mille kohaselt võib välismaalane Eestis ajutiselt viibida kui välisriigiga on sõlmitud leping viisavaba liikumise kohta või välisriigi kodanike suhtes on viisanõudest loobutud. Kaebajate viisavaba viibimisõigus tulenes täpsemalt määrusest 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud artiklist 4 ja lisast 2, mille kohaselt on Ukraina kodanikud vabastatud viisakohustusest, kui nende viibimine ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Määrus 2018/1806 ei sisalda viisavaba viibimist puudutavate otsuste vaidlustamist reguleerivaid sätteid ning vaidlusalused VMS normid ei ole viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist puudutavas osas seotud Euroopa Liidu õigusega. Eeltoodust lähtuvalt ei tulene Euroopa Liidu õigusest viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise või pikendamisest keeldumise korral juhiseid, kas ja kuidas toimub selliste otsuste vaidlustamine.

VMS näeb viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuste vaidlustamiseks ette erikorra. Välismaalane võib esitada avalduse viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse uuesti läbivaatamiseks otsuse teinud haldusorganile ja negatiivse otsuse korral avalduse otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeriumile. Sellega on antud välismaalasele võimalus esitada omapoolsed argumendid ja põhjendused ning esitada selle kinnituseks asjakohased andmed. Seejuures sätestatakse VMS § 100<sup>6</sup> lõikes 1, et avalduse läbivaatamise käigus kontrollib pädev haldusorgan viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse õiguspärasust ja otstarbekust.

Kõik avalik-õiguslike ülesannete täitjad peavad lähtuma seaduslikkuse põhimõttest kogu oma tegevuses - teostama riigivõimu seaduste alusel, mis tähendab, et riik ei või kahjustada kellegi seadusega kaitstud õigusi ega vabadusi, omamata selleks seadusest tulenevat volitust. Õigusriikluse põhimõttest lähtuvalt tehakse otsustusi kokkulepitud põhimõtete ja õigusnormide, mitte suva alusel. Eeltoodud põhimõttest peab lähtuma ka haldusesisese vaidluste lahendamise korral ning tagama läbi selle, et ka viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus ja pikendamata jätmise otsus ning selle menetlus on viidud läbi vastavalt seadustele ning on kõiki asjaolusid arvesse võttes õiguspärane. Seega on VMS-is sätestatud haldusesisene vaidlustamise menetlus piisav nende otsuste õiguspärasuse hindamiseks.

Riivatud hüve või õiguse olemusest sõltub ka, missugune menetlus sellise vaidluse lahendamiseks on tõhus. Abinõu ei pea olema tingimata kohtulik, vaid efektiivne, see tähendab määratlema probleemi ja pakkuma lahenduse. Vaidluse lahendajal peab olema piisav pädevus, et teha siduvaid otsustusi. Tõhus on abinõu, millele on tagatud ka vaba juurdepääs. VMS-is kehtestatud vaidlustamise menetlus on proportsionaalne, arvestades riivatud hüve ja taotletavat eesmärki - läbi vaadatakse otsus, mis oma iseloomult mõjutab välismaalase ajutist hüve ning mille puhul võib juba olemuslikult eeldada, et see ei oma sellist mõju, millega kaasnevad tagajärjed on intensiivsed, pikaajalised ja pöördumatud (vastukaaluks elamisloa menetlusele, kus riigis viibimisega kaasnevad juba oluliselt suuremad välismaalase huvid ning võimalik riive sellega kaasnevatele välismaalaste õigusele). Oluline sellise vaidlustamise menetluse juures on asjaolu, et abinõu on välismaalasele ligipääsetav, kiire ja efektiivne. Lühim võimalik menetluseks kuluv aeg on oluline arvestades kaalul oleva hüve olemust. Selline vaidluste lahendamine väldib ülemääraseid viivitusi, mis juba sellest tulenevalt võivad kahjustada välismaalase huve.

### **3. VMS 100<sup>18</sup> põhiseaduspärasus koosmõjus VMS § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule**

Põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaselt on igal ajal on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Põhiseaduse § 15 lõike 1 eesmärk on, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.<sup>3</sup> VMS § 43 lõige 1 sätestab, et Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks peab välismaalasel olema seaduslik alus. VMS § 44 sätestab täiendavalt ajutise viibimise tähtjaid. Seega välismaalasel ei ole võõrandamatut õigust vabalt ajutiselt Eestis viibida, mistõttu viibimisaja pikendamisest keeldumisega või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamisega ei rikota välismaalase subjektiivseid õigusi. Eeltoodust lähtuvalt ei kuulu VMS § 100<sup>18</sup> kaebeõiguse piirang viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuste osas Põhiseaduse § 15 kaitsealasse.

Põhiseaduse kommenteeritud väljaandes selgitatakse, et rahvusvahelisest õigusest tuleks Põhiseaduse § 15 lõike 1 tõlgendamisel arvestada eelkõige EIÕK artiklitega 6 ja 13, kusjuures olulisem on EIÕK artikli 6 lõige 1 esimeses lauses sätestatud õigus oma tsiviilõiguste ja –kohustuste või esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamise korral õiglasele ja avalikule asja arutamisele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud õigusemõistmise volitustega institutsioonis. Välismaalaste riiki sisenemise, riigis viibimise ja riigist väljasaatmise otsustele ei laiene aga EIÕK artikli 6 lõike 1 kaitse, mille kohaselt igal ajal on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus,

<sup>3</sup> M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, kumm 1.2, lk 163.

seaduse alusel moodustatud kohtus, kuna neid otsuseid ei saa ei saa käsitleda isiku tsiviilõiguste ja -kohustuste või kriminaalsüüdistuse üle otsustamisena<sup>4</sup>.

Õiguskaitse tingimuseks on, et kaebaja saab tugineda õigusnormidega talle tagatud õiguse või vabaduse rikkumisele ning õiguse ja õiguskaitse vahel peab olema seos. Põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaldatavus eeldab, et välismaalasel on subjektiivne õigus, mille rikkumist ta väidab. Põhiseaduse § 15 lõike 1 kohaldamine igale pelgalt väidetavale isiku õiguspäraste huvide rikkumisele, eristatuna selgelt õigusnormiga tagatud õigustest ja vabadustest, tähendaks, et kohtulik kaebeõigus muutuks vahendiks isiku igasuguse subjektiivse tahte realiseerimiseks. Kohus on üldjuhul subjektiivse õiguse kaitsja. Seega, et kellelgi tekiks õigus pöörduda kohtusse, peavad olema tema subjektiivsed õigused rikutud. Samuti on ratsionaalse ja õigusemõistmise ökonoomia seisukohast põhjendatud, et iga vaidlus ei pea saama kohtulikku kaitset.

Välismaalase võimalus Eestisse saabuda ja siin ajutiselt viibida on käsitletav hüvena, võimalus seaduses sätestatud eesmärkidel ja piiratud aja jooksul saabuda ja viibida Eesti riigi territooriumil. Võõrriigi territooriumil viibimine ei ole välismaalase subjektiivne õigus, mida välismaalane saab ja võib eeldada, seetõttu ei kaasne välismaalasele viibimisaja pikendamise keeldumisega või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamisega välismaalase õiguste rikkumist, mida ta peab saama kohtulikus korras kaitsta. Viisavaba viibimise ajutise, ajaliselt piiratud viibimise olemusest lähtuvalt võib järeldada, et sellise ajutise viibimise lühendamine ei saa ka välismaalasele kaasa tuua olulisi ja pöördumatu tagajärgi. Viisavaba viibimine kui hüve ei vääri oma olemuselt ulatuslikku õigus- ega kohtukaitset, seega ei vääri see ka tavapäraselt ulatuslikku haldus- ega kohtukoormust. Sisulist ja vormilist õiguspärasust kontrollitakse kohtueelselt vaidlustamise menetluses, millega on tagatud tegelik ja erapooletu kontroll haldusorgani otsuste üle.

Eelnevat arvesse võttes leiame, et VMS 100<sup>18</sup> koosmõjus VMS-i kaheastmelise vaidlustamise menetluse sätetega (VMS § 100<sup>10</sup> lõige 1 ja § 100<sup>13</sup> lõige 2) on Põhiseadusega kooskõlas, kuivõrd välismaalasel ei ole tingimusteta ja vahetut õigust liikmesriigis viibida, seetõttu puudub isikul õigus seda nõuda ka kohtu kaudu. Kaebeõigus on ette nähtud õiguste kaitseks, mitte nende kunstlikuks tekitamiseks. Kohtuliku menetluse eesmärk on lahendada vastuolu ja saavutada lahendus, mistõttu ei saa kohtumenetlus olla kui eesmärk, mille peab ette nägema igasuguse vaidluse lahendamiseks. Kohtusse pöördumise eelduseks on õigusnormiga tagatud õiguse rikkumine.

Lisaks peame oluliseks välja tuua, et kui kohus leiab, et VMS § 100<sup>18</sup> kaebeõiguse piiramine on vastusolus Põhiseaduse § 15 lõikega 1, siis on kaheastmelise vaidlustamise menetluse kehtestamine (kõikide viisamenetluste osas, sh pikaajalise viisa menetlustele ja viisavaba viibimise menetlustele) nii Euroopa Liidu kui Eesti riigisisese õigusega kooskõlas. Kaheastmelise vaidlustamise menetluse läbimine peab ka kohtukaebeõiguse olemasolul olema kohustuslik, millest tulenevalt oleks välismaalasel õigus esitada kaebus halduskohtule üksnes Välisministeeriumi või Siseministeeriumi otsuse vaidlustamiseks. Kuivõrd välismaalasel puudub põhiõigus Eestisse saabumiseks ja siin viibimiseks, siis on kaheastmelise vaidlustamise menetluse süsteemi rakendamine kohane ja vajalik. Ka Riigikohus on leidnud, et kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ei ole põhiõiguse tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele rikkumiseks eeldusel, et see ei kesta ülemäära kaua<sup>5</sup>. Märgime, et ka Siseministeeriumi poolt väljatöötatud välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu kohaselt on jätkuvalt kaheastmeline vaidlustusmenetlus kohustuslik ja kaebuse saab halduskohtusse esitada eelnõu § 100<sup>20</sup> lõike 1 kohaselt tingimusel, et välismaalane on esitanud otsuse teistkordseks

<sup>4</sup> EIK 05.10.2000 otsus asjas *Maaouia v. Prantsusmaa*, nr 39652/98, p 40.

<sup>5</sup> RKPJKm 03.03.2004 nr 3-4-1-5-04, p 22

läbivaatamiseks ning avaldus on jäetud Siseministeeriumi või Välisministeeriumi poolt rahuldamata.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaana-Helen Luik  
õigusosakonna juhataja  
volitatud esindaja

Liisa Olesk 6125073  
liisa.olesk@siseministeerium.ee