



Hr Villu Kõve
Riigikohus

Teie: 18.10.2024 nr 5-24-28

Meie: 23.10.2024 nr 2-10/1112-3

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-28

Austatud Riigikohtu esimees

Tartu Halduskohus tunnistas 17.09.2024 haldusasja nr 3-24-2215 määrusega Eesti Vabariigi põhiseadusega (edaspidi *PS*) vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) § 100¹ lõike 1¹, § 100¹⁰ lõike 1, § 100¹³ lõike 2 ja § 100¹⁸ osas, milles need välistavad pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule.

Riigikohus palus 27.09.2024 kirjaga nr 5-24-28/3 Vabariigi Valitsusel esitada hiljemalt 25.10.2024 arvamus eelnimetatud seadusesätete *PS*-le vastavuse osas. Peaministri resolutsiooniga edastati kohtunõue Vabariigi Valitsuse esindamiseks ja täitmiseks Siseministeeriumile.

Riigikohus palus 18.10.2024 kirjas nr 5-24-28/9, et Siseministeerium esitaks hiljemalt 06.11.2024 arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-24-28.

Eeltoodust tulenevalt on alljärgnev seisukoht esitatud Vabariigi Valitsuse ja Siseministeeriumi nimel. Politsei- ja Piirivalveamet nõustub arvamuses toodud seisukohtadega ning täiendavaid seisukohti ei esita.

Mööname, et muutunud kohtupraktika ja asjaolude valguses võib *VMS* olla *PS*-ga vastuolus osas, milles see välistab pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule. Järgnevalt selgitame, miks oleme sellisele järeldusele jõudnud.

I Pikaajalise viisa vaidlustamise siseriiklik menetlus

VMS-i 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 4. alljaotises on sätestatud regulatsioon viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kohta. Pikaajalise viisa vaidlustamist reguleerivad alljärgnevad sätted:

1. *VMS* § 100¹ lõige 1¹ sätestab, et välismaalane võib esitada avalduse otsuse uuesti läbivaatamiseks 30 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.

2. VMS § 100¹⁰ lõige 1 sätestab, et 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 30 päeva jooksul käesoleva seaduse §-s 100¹ nimetatud avalduse alusel tehtud otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.
3. VMS § 100¹³ lõike 2 kohaselt, kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse tegi Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet, esitatakse avaldus Siseministeeriumile.
4. VMS § 100¹⁸ sätestab, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.

Seega näeb VMS pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks ette erikorra. Välismaalane võib esitada avalduse viisa andmisest keeldumise otsuse uuesti läbivaatamiseks otsuse teinud haldusorganile ja negatiivse otsuse korral avalduse otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeeriumile. Sellega on antud välismaalasele võimalus esitada omapoolsed argumendid ja põhjendused ning esitada selle kinnituseks asjakohased andmed. Seejuures sätestab VMS § 100⁶ lõige 1, et avalduse läbivaatamise käigus kontrollib pädev haldusorgan viisa andmisest keeldumise ja viisa tühistamise otsuse õiguspärasust ja otstarbekust ning VMS § 100¹⁸ näeb ette kohtusse pöördumise keelu, mistõttu kehtiva õiguse kohaselt piirdub pikaajalise viisa andmisest keeldumise ja pikaajalise viisa tühistamise otsuste vaidlustamine haldusesisese vaidlustamise menetlusega ning isikul puudub sellest tulenevalt kohtukaebeõigus.

Kuigi eeltoodust nähtub, et kohtusse pöördumise keeld tuleneb otseselt VMS §-st 100¹⁸ ja VMS § 100¹ lõige 1¹ reguleerib viisa andmisest keeldumise otsuse uuesti läbivaatamist ning VMS § 100¹⁰ lõige 1 ja § 100¹³ lõige 2 reguleerivad viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamist Siseministeeriumis ning neist ei tulene eraldi võttes kaebaja kohtusse pöördumise õiguse piirangut, on need normid siiski VMS §-ga 100¹⁸ tihedalt seotud. Seega on Tartu Halduskohtu 17.09.2024 haldusasja nr 3-24-2215 määruse punktis 9 põhjendatult leidnud, et käesolevas asjas on asjassepuutuvad normid VMS § 100¹ lõige 1¹, § 100¹⁰ lõige 1, § 100¹³ lõige 2 ja § 100¹⁸.

II VMS 100¹⁸ põhiseaduspärasusest koosmõjus VMS § 100¹ lõikega 1¹, § 100¹⁰ lõikega 1 ja § 100¹³ lõikega 2 osas, milles need välistavad pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule

PS § 15 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. PS § 15 lõike 1 eesmärk on, et iga subjektiivset õigust peab olema võimalik realiseerida kohtus tõhusas ja ausas menetluses mõistliku aja jooksul.¹ Kuna PS § 15 lõikest 1 tulenev kohtukaebeõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, saab selle piiramise õigustusena arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi ning see riive peab olema oma eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

¹ M. Ernits. Kommentaarid §-le 15 – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn, 2008, komm 1.2, lk 163.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on asjas nr 5-20-10 tehtud otsuse punktides 45 ja 46 märkinud, et PS § 15 lõikest 1 tuleneb igapähe õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See põhiõigus on osaks PS § 15 lõikest 1 koostoimes §-ga 14 tulenevast põhiõigusest tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, mis peab tagama isiku õiguste tõhusa ja lünkadeta kaitse. Seejuures tuleb silmas pidada, et õigus pöörduda Eesti kohtusse on PS § 9 lõikest 1 lähtuvalt ka Eestis viibival välismaalasel ning kui see õigus on tekkinud seoses välismaalase varasema Eestis viibimisega, ei lõpe see ka tema Eestist lahkumise korral. PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõigusele saab tugineda ka isik, kes pikaajalise viisa taotlemise ajal ei viibi Eestis Vabariigis. Õigus pöörduda kohtusse hõlmab nii isiku õigust esitada oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse. PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse esemelise kaitseala riive on igasugune kohtusse pöördumise õiguse ebasoodne mõjutamine. Kui isikul on subjektiivne õigus, mida võib olla rikutud, kuid tal ei ole võimalik protsessiõiguse normidega sätestatud kitsenduse tõttu kohtu poole pöörduda, siis on PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse kaitseala kahtluseta riivatud.

Eeltoodust lähtuvalt on PS-st tulenev kohtukaebeõigus ka välismaalasel. Kuigi käesoleval juhul võiks arutleda teemal, kas ühetaolist kohtukaebeõigust tuleks jaatada nii nende välismaalaste suhtes, kes on Eestis viibinud või viibivad ning nende välismaalaste osas, kes ei ole varem Eestis viibinud ega viibi, ei ole selline vahetegu siiski mõistlik, sest nagu Tallinna Halduskohus on 20.02.2023 haldusasja nr 3-22-1150 otsuse punktis 4 märkinud, sõltuks pikaajalise viisa omaja kohtukaebeõigus suvalisest või kohtu poolt kontrollimatust asjaolust, kas isik viibib viisa taotlemise, taotluse kohta otsuse tegemise, kehtetuks tunnistamise otsuse ajal või kohtule kaebuse esitamise hetkel (kohtupraktikas määramata) Eestis Vabariigis ja saab seega kohtukaebeõiguse PS § 9 lg 1 alusel.

Veelgi enam, kuna Siseministerium on ette valmistanud VMS-i muutmise seaduse eelnõu, mille kohaselt on edaspidi välismaalasel õigus pärast kohustuslikku haldusesisest vaidlustusmenetlust esitada kaebus halduskohtule ning sarnaselt kehtivas VMS-is sätestatud vaidlustamise korrale on ka eelnõus kavandatava muudatusega ettenähtud **ühtne vaidlustamise kord kõikidele VMS-is sätestatud viisamenetlustele**, sh pikaajalise viisa menetlustele ja viisavaba viibimisaja menetlusele, siis ei näeks ka eelnõus toodud muudatuste jõustumisel õiguskord sellist vahetegu ette. Seega ei ole kahe erineva võrdlusgrupi moodustamine ning nende erinev kohtlemine ka käesoleval juhul põhjendatud.

Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõike 1 lause 2 kohaselt näevad liikmesriigid ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse Euroopa Liidu (edaspidi ka EL) õigusega hõlmatud valdkondades. EL põhiõiguste harta artikli 47 lõige 1 sätestab, et igapähel on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, kui rikutakse tema EL õigusega tagatud õigusi või vabadusi. Kuigi Eesti õigus- ja kohtupraktikas on korduvalt mööndud, et välismaalasel puudub subjektiivne õigus Eestisse saabumiseks, siin viibimiseks ja/või töötamiseks, nõustub Siseministerium Tallinna Halduskohtu 20.02.2023 asja nr 3-22-1150 punktis 6 tooduga, et *välismaalase subjektiivse õiguse olemasolu, riive intensiivsuse ja kohtuliku kontrolli standard on määratletud Euroopa Liidu õigusega ning pikaajalise viisa osas tuleb lähtuda samadest standarditest, kuivõrd sama aluse korral puudub mõistlik põhjus määratleda erinev standard*. Seega olukorras, kus lühiajalise viisa taotleja või riigis viibimisõiguse alusel viibival isikul on võimalik oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, tuleb lähtuda põhimõttest, et ka pikaajalise viisa taotlejal peab olema võimalus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda ning seda ka vaatamata asjaolule, et pikaajalise viisa regulatsioon tuleneb siseriiklikust õigusest, mis välistab otsesõnu kohtukaebeõiguse.

Eeltoodust tulenevalt nõustume Tartu Halduskohtu 17. septembri 2024. a kohtumääruse nr 3-24-2215 punktis 11.2 toodud seisukohaga, 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. Kohtu hinnangul ei ole seega kehtestatud piirang proportsionaalne ning on põhiseadusega vastuolus.*

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa Surva
õigusosakonna juhataja
volitatud esindaja