



Hr Villu Kõve  
Riigikohus  
kantselei@riigikohus.ee

Teie: 05.01.2021 nr 5-20-10/2

Meie: 12.02.2021 nr 13.2-1/32-1

**Arvamuse andmine**  
**Põhiseaduslikkuse järelevalve asi nr 5-20-10**

Lugupeetud Villu Kõve

Välisministeerium tänab võimaluse eest avaldada arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-10, kus on tõusetunud küsimus välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 põhiseadusele vastavusest.

Välissuhtlemisseaduse § 9 lõike 5 punkti 3 kohaselt esindab Välisministeerium Eesti Vabariigi valitsust Euroopa Inimõiguste Kohtus (EIK) ja Euroopa Liidu Kohtus. Seega on arvamuses lähtutud Välisministeeriumi valitsemisala puudutavatest aspektidest. Arvamus põhineb eelkõige Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni kohtule juurdepääsu reguleerivatel sätetel ja nende kohaldamispraktikal ning Euroopa Liidu põhiõiguste harta kohaldatavust puudutaval kohtupraktikal.

**1. Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni süsteem ning EIK praktika**

*1.1. Käsitletavad normid ja EIK praktika*

Kuigi otsesõnu sätestab õiguse õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele, mis sisaldab ka kohtusse pöördumise õigust, konventsiooni artikli 6 lõige 1, siis kuna käesoleval juhul on tegemist välismaalaste riigis viibimist puudutava kohtuasjaga, tuleb konventsioonisüsteemiga tagatud õigusi käsitleda laiemalt. Välisministeerium kajastab lisaks konventsiooni artikli 6 lõike 1 kohaldamisalale seetõttu ka konventsiooni protokolli nr 7 artiklit 1 (välismaalaste väljasaatmisega seotud menetluslikud kaitsevahendid) ning viitab konventsiooni artiklitega 3 (piinamise keeld) ja 8 (õigus era- ja perekonnaelu austamisele) seonduvale konventsiooni artiklist 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile) tulenevale kohustusele.

(i) Konventsiooni artikkel 6. Õigus õiglasele kohtumenetlusele

*1. Igaühel on oma tsiviilõiguste ja -kohustuste või temale esitatud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisel õigus õiglasele ja avalikule kohtumenetlusele mõistliku aja jooksul sõltumatus ja erapooletus, seaduse alusel moodustatud kohtus. ...*

Konventsiooni artikli 6 lõike 1 teksti kohaselt on see säte kohaldatav asjades, mis puudutavad tsiviilõigusi või –kohustusi või kriminaalsüüdistust. Kuna EIK ei lähtu aga konventsiooni mõistete sisustamisel neile riigisiseses õiguses antud tähendusest ja ulatusest, siis ei tähenda viide tsiviilõigustele, et haldusasjad ei kuuluks artikli 6 lõike 1 kohaldamisalasse. Siiski on Euroopa Nõukogu inimõiguste komisjon ja seejärel EIK korduvalt kinnitanud, et „otsus, kas lubada või mitte viibida välismaalasel riigis, mille kodanik ta ei ole, ei sisalda endas tsiviilõiguste või –kohustuste üle otsustamist“<sup>1</sup>.

Maamärgiliseks selles küsimuses on EIK suurkoja 5.10.2000 otsus kohtuasjas *Maaouia vs. Prantsusmaa*<sup>2</sup>, mis puudutas Tuneesia kodaniku Prantsusmaalt väljasaatmise menetluse kohta artikli 6 alusel esitatud kaebust. EIK võrdles kaebuse arutamisel konventsiooni artikli 6 lõiget 1 protokoll nr 7 artikliga 1, mis sätestab välismaalaste väljasaatmisega seotud menetluslikud kaitsevahendid. EIK hinnangul võeti protokoll nr 7 1984. aastal vastu seetõttu, et oli selge, et artikkel 6 ei hõlma välismaalaste väljasaatmise menetlusi ning taheti luua erinorm täiendava kaitse andmiseks. EIK hinnangul soovisid riigid protokoll nr 7 artikli 1 vastuvõtmisega anda selge sõnumi, et artikkel 6 välismaalase väljasaatmise menetlustele kohaldatav ei ole. *Maaouia* kohtuasjas märkis suurkoda, et kuigi kaebaja väljasaatmisel võib olla tõsine mõju tema era- ja perekonnaelule või tööga seotud väljavaadetele, ei ole see piisav kõnealuse menetluse artikli 6 lõikega 1 kaitstud tsiviilõiguste alla lahterdamiseks.

Lisaks hindas EIK *Maaouia* asjas ka seda, kas võiks rääkida kriminaalsüüdistuse üle otsustamisest, millisel juhul oleks artikli 6 lõige 1 ikkagi kohaldatav. EIK ei lähtu ka „kriminaalsüüdistuse“ mõiste sõnastamisest riigisisest õigussüsteemist ja klassifitseerib menetlusi enda välja töötatud põhimõtetest lähtudes. Konkreetse tagajärje klassifitseerimisel kriminaalõiguslikuks tuleb muu hulgas arvesse võtta karistuse olemust. EIK märkis, et väljasaatmisotsuseid üldiselt Euroopa Nõukogu riikides kriminaalkaristuseks ei loeta, eriti kui need on tehtud haldusorgani poolt. Konkreetsetel juhtudel leidis EIK, et tegemist ei olnud kriminaalsüüdistuse üle otsustamisega, seega ei olnud konventsiooni artikli 6 lõige 1 kohaldatav ka sellest vaatenurgast.

EIK on ka hilisemates analoogsetes lahendites toetunud *Maaouia* asjas tehtud suurkoja otsusele ega ole oma seisukohta aja jooksul muutnud.<sup>3</sup> Kokkuvõtvalt saab öelda, et Riigikohtus arutamisel olevas asjas ei ole tegemist tsiviilõiguste üle otsustamisega. Selle kohta, kas tegemist võiks olla kriminaalsüüdistuse üle otsustamisega, Välisministeerium enda käsutuses oleva teabe (Tartu Ringkonnakohtu 15.12.2020 määrus haldusasjas 3-20-1490) alusel hinnangut anda ei saa. Aga ka juhul, kui konventsiooni artikli 6 lõige 1 ei ole asjassepuutuv, tuleneb tõhusate kaitsevahendite kohustus konventsioonisüsteemi muudest normidest.

<sup>1</sup> *Maaouia vs. Prantsusmaa*, 39652/98, SK 5.10.2000, p-d 35-39.

<sup>2</sup> *Samas*.

<sup>3</sup> Vt nt *Peñafiel Salgado vs. Hispaania*, 65964/01, 16.4.2002; *Mamatkulov ja Askarov vs. Türgi*, 46827/99, SK 4.2.2005, p-d 81-83; või *Dalea vs. Prantsusmaa*, 964/07, 2.2.2010; aga ka *Nagula vs. Eesti*, 39203/02, 25.10.2005, p 2). 2020. aastal on EIK suurkoda samu põhimõtteid rõhutanud 5.5.2020 otsuses *M.N. jt vs. Belgia* (3599/18, p 137) ja 15.10.2020 otsuses *Muhammad ja Muhammad vs. Rumeenia* (80982/12, p 114-115).

(ii) Konventsiooni protokoll nr 7 artikkel 1. Välismaalaste väljasaatmisega seotud menetluslikud kaitsevahendid

*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.*

...

Protokoll nr 7 artikli 1 kohaldamise eelduseks on konventsiooni eestikeelses tekstis, et „isik viibib riigi territooriumil õiguslikul alusel“. Protokoll nr 7 artikli 1 ingliskeelne tekst ütleb „*An alien lawfully resident in the territory of a State shall not be expelled therefrom except in pursuance of a decision reached in accordance with law and ...*“. Protokoll nr 7 seletuskirja<sup>4</sup> ja EIK praktika kohaselt sõna „resident“ välistab need välismaalased, keda ei ole riigi territooriumile lubatud või on lubatud üksnes transiidiks või lühiajalisel „non-residential“ eesmärgil.<sup>5</sup> Seletuskirjas on lühiajalise viibimise eesmärgi näitena nimetatud elamisloa ootamise perioodi. Samuti on täpsustatud, et välismaalast, kellele seati viibimiseks teatud tingimused, näiteks tähtaeg, ja kes enam neile tingimustele ei vasta, ei peeta „õiguslikul alusel“ riigis viibijaks. „Õiguslikul alusel viibimise“ hindamisel lähtutakse riigisisestest õigusest.

Mis puudutab Ukraina hooajatöölisi, siis kuigi nende viibimine oleks ilmselt olnud lühiajaline, oli sellel õiguslik alus (viisavabadus). Kuna nende Eestis viibimise eesmärk oli töötamine, siis ei olnud tegemist transiidiga või mõnepäevase viibimisega ning nende väljasaatmisele võivad kohalduda protokoll nr 7 artikli 1 tagatised. Tõusetub ka küsimus, kas praegusel juhul on küsimuse all väljasaatmine, kui isikud ei saanud kohtus vaidlustada teatist, millega lõpetati nende viibimisaeg ennetähtaegselt. Arvestades siiski, et tõenäoliselt hõlmas see teatis (mida Välisministeeriumi käsutuses ei ole) ka väljasaatmist (ainuvõimalik tagajärg viibimisaluse lõppemisele), peaks saama rääkida konventsioonisüsteemi mõttes väljasaatmisotsusest.<sup>6</sup>

Eeldades, et protokoll nr 7 artikkel 1 võib Ukraina hooajatöölise asjale kohalduda, tuleb selgida protokollis nõutud tagatise. Käesoleval juhul on asjassepuutuv protokoll nr 7 artiklis 1 sisalduv õigus taotleda asja uuesti läbivaatamist pädevas asutuses. Kuigi protokoll nr 7 artikkel 1 „kohut“ otseselt ei nimeta, on kohtupraktika siiski nüansseeritud. Asjakohane on viidata otsusele kohtuasjas *Baltaji vs. Bulgaaria*<sup>7</sup>, mis puudutas Moldova kodaniku Bulgaariast väljasaatmist. EIK leidis esmalt artikli 8 rikkumise, kuna kaebajal ei olnud väljasaatmise meelevaldsuse vastu piisavaid tagatiseid, ning sellega seoses ka artikli 13 rikkumise, leides, et kaebaja käsutuses ei olnud tõhusaid õiguskaitsevahendeid.<sup>8</sup> Seejärel tõi EIK protokoll nr 7 artikli 1 alusel rikkumise tuvastamisel välja, et kuna halduskohus keeldus kaebaja kaebust sisuliselt arutamast, siis puudus kaebajal võimalus esitada oma väljasaatmise vastu vastuväiteid.<sup>9</sup> Mis puudutas kaebaja pöördumist otsuse teinud organiga võrreldes institutsiooniliselt kõrgema võimu poole – kelleks oli siseminister -, siis rõhutas EIK, et siseminister ei ole sõltumatu ja erapoolik organ (erapoolikust ja sõltumatuse puudumist heitis

4

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c96fd>, p 9.

<sup>5</sup> *Nolan ja K. vs. Venemaa*, 2512/04, 12.2.2008, p 48 ja 110, viitega protokoll nr 7 seletuskirjale.

<sup>6</sup> *Vrdl Ljatifi vs. endine Jugoslaavia Vabariik Makedoonia*, 19017/16, 17.5.2018, p 22.

<sup>7</sup> *Baltaji vs. Bulgaaria*, 12919/04, 12.7.2011.

<sup>8</sup> *Samas*, p-d 38 ja 48.

<sup>9</sup> *Samas*, p 57.

EIK ette ka artikli 13 alusel rikkumise leidmisel). Seega ei olnud EIK hinnangul ka protokoll nr 7 artikli 1 lõikes 1 nõutud tagatised kaebajale kättesaadavad.<sup>10</sup>

Lisaks tuleb märkida, et ka siis, kui isikul on olnud võimalik kohtusse pöörduda, on EIK leidnud protokoll nr 7 artikli 1 rikkumisi põhjusel, et riigisisestes kohtutes oli toimunud puhtformaalne menetlus, kus kaebajat tegelikult ära ei kuulatud ja tõendeid ei kogutud.<sup>11</sup>

Isegi kui vähese kohtupraktika tõttu ei ole võimalik üheselt väita, et EIK mingil juhul ei aktsepteeriks seda, kui asi vaadatakse uuesti läbi mingis muus asutuses kui kohtus, siis igal juhul peab olema tegemist sõltumatu ja erapooletu asutusega.

(iii) Konventsiooni artiklid 3 ja 8 koosmõjus artikliga 13.

Välisministeerium viitab esmalt uuesti konventsiooni protokoll nr 7 seletuskirjale, kus on märgitud, et riigis seaduslikul alusel viibival välismaalasel on juba teatud tagatised enda väljasaatmise vastu, eelkõige need, mis on sätestatud konventsiooni artiklites 3 ja 8, koosmõjus artikliga 13.<sup>12</sup> Neist sätetest tulenevalt ei või välismaalast saata riiki, kus tema suhtes on väärkohtlemisoht, ning igal juhul peab välismaalasel olema võimalik enda väljasaatmine kohtus vaidlustada (sh väljasaatmisotsuse peatamise võimalusega). Väljasaatmisel võib tõusetuda ka küsimus era- ja perekonnaelu kaitsest, millisel juhul peavad isikul samuti olema tõhusad õiguskaitsevahendid, isegi kui artikkel 6 ei ole kohaldatav.

Käesoleval juhul on tegu hooajatöölistega, kelle puhul konventsiooni artikkel 3 nende tagasisaatmisel asjasse puutuma ei peaks. Konventsiooni artikkel 8 võiks teoreetiliselt olla asjassepuutuv, kuna väljasaatmine mõjutab nende eraelu, kuid faktilisi asjaolusid teadmata ei ole võimalik sellise kaebuse perspektiivikust hinnata. Oluline on, et kui asjasse puutuvad artiklitega 3 või 8 kaitstud õigused, siis peab isikul olema artiklis 13 nõutud tõhus õiguskaitsevahend, milleks on vaid sõltumatu ja erapooletu asutus.<sup>13</sup> Hierarhiliselt kõrgemal olev haldusasutus ei ole konventsiooni artikli 13 tähenduses kohaseks tõhusaks õiguskaitsevahendiks.<sup>14</sup>

## 1.2 Järeldus

Eeltoodust võib järeldada, et inimõiguste konventsiooni artikli 6 lõige 1 pigem Riigikohtus arutusel olevas haldusasjas kohaldatav ei ole, ent kohtusse pöördumise õiguse nõude – või vähemalt õiguse, et välismaalase kaebus vaadatakse läbi sõltumatus ja erapooletus asutuses – võib tuletada konventsiooni protokoll nr 7 artikli 1 praktikast; või, sõltuvalt konkreetetest asjaoludest, konventsiooni artiklite 3, 8 ja 13 koosmõjust.

<sup>10</sup> *Samas*, p 58. Vt ka *Muhammad ja Muhammad vs. Rumeenia*, 80982/12, SK 15.10.2020, p 120, kus on omakorda viidatud *Baltaji vs. Bulgaaria*, p-dele 57-58.

<sup>11</sup> *Kaushal jt vs. Bulgaaria*, 2010, p 49; *C.G. jt vs. Bulgaaria*, 2008, p 74; aga võrdle *Nagula vs. Eesti*, 39203/02, 25.10.2005, p 9, kus rikkumist ei leitud.

<sup>12</sup>

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c96fd>, p 6 ja 7.

<sup>13</sup> Nt *Muminov vs. Venemaa*, 42502/06, 11.12.2008, p 101-102; *De Souza Ribeiro vs. Prantsusmaa*, 22689/07, SK 13.12.2012, p 84.

<sup>14</sup> *Al-Nashif vs. Bulgaaria* (50963/99, 20.6.2002, p 133, 135-138; *M. jt vs. Bulgaaria*, 41416/08, 26.7.2011, p 122-133.

## 2. Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõike 1 teise lõigu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 47 kohaldatavus

Kohtuasja asjaoludest (nii nagu need on kajastatud Tartu Ringkonnakohtu 15.12.2020 määruses haldusasjas 3-20-1490) nähtub, et kaebajad viibisid Eestis viisavaba viibimisõiguse alusel Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) 2018/1806<sup>15</sup> kohaselt. Vaidlust ei ole, et määrus (EL) 2018/1806 ei sisalda viisavaba viibimist puudutavate haldusotsuste vaidlustamist reguleerivaid sätteid. Küll aga tuleb õigus riiki siseneda määrusest (EL) 2018/1806 (seal sätestatud tingimusel), st Euroopa Liidu õigusest.

Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohustab Euroopa Liidu lepingu (edaspidi *ELL*) artikli 19 lõige 1 liikmesriike nägema ette just Euroopa Liidu põhiõiguste harta (edaspidi *harta*) artikli 47 mõttes tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades.<sup>16</sup> Seega on liikmesriikidel kohustus näha ette õiguskaitsevahendite ja menetluste süsteem, mis tagab tõhusa kohtuliku kontrolli kõnealustes valdkondades. Mis puudutab ELL artikli 19 lõike 1 teise lõigu kohaldamisala, siis selgub Euroopa Kohtu praktikast, et selles sättes on viidatud „liidu õigusega hõlmatud valdkondadele“, sõltumata olukorrast, milles liikmesriigid seda õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses kohaldavad.<sup>17</sup>

Harta (ja selle artikli 47) kohaldamisala seoses liikmesriikide tegevusega on määratletud harta artikli 51 lõikes 1, mille kohaselt on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele üksnes liidu õiguse kohaldamise korral; see säte kinnitab Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt laienevad liidu õiguskorras tagatud põhiõigused kõigile liidu õigusega reguleeritud olukordadele, kuid mitte väljapoole niisuguseid olukordi.<sup>18</sup>

Seega kas harta kohaldub liikmesriigi meetmetele, st käesoleval juhul vaidlusalustele VMS paragrahvidele, sõltub vastusest küsimusele, kas tegemist on liidu õiguse kohaldamisega või liidu õigusega reguleeritud olukorraga. Liidu õiguskorras tagatud põhiõiguste järgimise kohustus lasub liikmesriikidel üksnes liidu õiguse kohaldamisega seoses. Seega tuleb hinnata, kas on alust käsitleda VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 nii, et nendega kohaldatakse liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, ning seetõttu tuleb neid kontrollida seoses harta artiklis 47 ette nähtud tagatistega.

Tuleb möönda, et Euroopa Kohtu praktika harta artikli 51 kohta on mõnevõrra eripalgeline<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1806, 14. november 2018, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud, [ELT L 303, 28.11.2018, lk 39–58](#).

<sup>16</sup> 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus *Online Games jt*, C-685/15, EU:C:2017:452, punktid 54 ja 55.

<sup>17</sup> 2. juuli 2020. aasta kohtumäärus *S.A.D. Maler und Anstreicher*, C-256/19, EU:C:2020:523, punktid 35–37.

<sup>18</sup> 14. jaanuari 2021. aasta kohtuotsus *OM*, C-393/19, EU:C:2021:8, punktid 30 ja 31.

<sup>19</sup> 7. septembri 2017. aasta kohtujuristi ettepanek kohtuasjas *Ispas*, C-298/16, EU:C:2017:650, punkt 64. Lisaks ka nt Dougan, „Judicial review of Member State action under general principles and the Charter: Defining the „scope of Union law“, 52, *Common Market Law Review* (2015), 1201–1245; Eleanor Spaventa, „The interpretation of Article 51 of the EU Charter of Fundamental Rights: the dilemma of stricter or broader application of the Charter to national measures“, uurimustöö Euroopa Parlamendile, kättesaadav: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556930/IPOL\\_STU\(2016\)556930\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556930/IPOL_STU(2016)556930_EN.pdf).

## 2.1 Harta artikli 51 lõige 1 – millal liikmesriik kohaldab liidu õigust?

Näiteks kohtuasjas *Åkerberg Fransson* piisas harta kohaldamiseks võrdlemisi nõrgast seosest liikmesriigi ja EL õiguse vahel – kaebaja ei pidanud tuginema ühelegi konkreetsele EL õiguse sättele ning võis tugineda otse hartale ja seal sätestatud *ne bis in idem* põhimõttele. Kohus leidis, et liikmesriigi kehtestatud (maksuõiguslikud) sanktsioonid ja (kriminaal)menetlus kujutavad endast asjassepuutuva direktiivi kohaldamist. Kohus rõhutas, et järeldust harta kohaldatavuse kohta ei sea kahtluse alla asjaolu, et neid riigisiseseid õigusnorme ei võetud vastu asjassepuutuva direktiivi ülevõtmiseks<sup>20</sup> (st konkreetse EL õiguse rakendamiseks).

Samuti on kohus otsustanud, et „[k]ui liikmesriik kehtestab menetlusnormid, mis kohalduvad kaebustele, mis esitatakse, tuginedes õigustele, mis on keskkonnakaitseorganisatsioonil direktiivi 92/43 artikli 6 lõike 3 alusel koostoimes Århusi konventsiooni artikli 6 lõike 1 punktiga b, [...], siis täidab see liikmesriik neist sätetest tulenevaid kohustusi, mistõttu tuleb teda käsitada liidu õigust kohaldavana harta artikli 51 lõike 1 tähenduses.“<sup>21</sup> Ka praegusel juhul on riik kehtestanud VMSis menetlusnormid, mis kohalduvad kaebustele, mis esitatakse, tuginedes õigustele, mis isikutel on määruse (EL) 2018/1806 alusel.

Õiguskirjanduses on välja toodud, et liidu õiguse kohaldamine hõlmab kogu liidu õiguse jõustamiseks loodud õigusmaastikku. Seega vaatamata üldiselt tunnustatud liikmesriikide menetlusautonoomia põhimõttele<sup>22</sup>, mille kohaselt on liikmesriikidel kaalutusõigus, kuidas tagada liidu õigusest tulenevate õiguste efektiivne jõustamine, on olemas siiski ulatuslik kohtupraktika, mis kinnitab, et põhiõiguste harta, sh harta artikkel 47, kohaldub ka liikmesriigi menetlusreeglitele, mis reguleerivad liidu õigusest tulenevate õiguste kaitset.<sup>23</sup>

Sama on selgitanud ka kohtujurist Bobek, märkides esmalt, et „[k]ohtuasjas DEB<sup>24</sup> ei olnud riigisisese õiguse üldkohaldatavad sätted, mis reguleerisid juriidiliste isikute õigust saada menetlusabi, konkreetset mõeldud liidu õiguse rakendamiseks ning neil ei olnud ka päris täpselt sama eesmärk. Ent nad kuulusid liidu õiguse kohaldamisalasse harta artiklis 47 sätestatud õiguse tõhusale kohtulikule kaitsesele kontekstis seoses liidu õiguses ette nähtud õiguskaitsevahenditega – konkreetsemalt seoses liidu õiguses ette nähtud riigi vastutuse tuvastamise hagi menetlusega. Nad olid vajalikud tagamaks, et isikutel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, oleks õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus.“<sup>25</sup>

Kohtujurist lisas, et „[m]enetlusõiguste näide on tähtis ka teisel põhjusel: liidu õiguses ei ole alati kindlaks määratud ega kehtestatud konkreetseid menetlusnorme. Pigem on selles keskendutud õiguse või kohustuse sisulisele küljele. Ent menetlusõigused on vajalikud, et tagada liidu õiguse tõhusus. Sellega seoses tuleb arvesse võtta, et Euroopa Kohus on sedastanud, et menetluslike põhiõigusi, nagu õigust olla ära kuulatud, tuleb järgida ka siis, kui

<sup>20</sup> 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus *Åkerberg Fransson*, C-617/10, EU:C:2013:105, punktid 27–29.

<sup>21</sup> 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 52.

<sup>22</sup> Menetlusautonoomia põhimõtte tähendab, et vastavasisuliste liidu õigusnormide puudumise korral tuleb iga liikmesriigi sisemises õiguskorras näha ette üksikasjalik menetlus isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse tagamiseks, kuid see ei tohi olla ebasoodsam sarnaste siseriiklike olukordade regulatsioonist (võrdväarsuse põhimõtte) ega muuta liidu õiguskorra alusel antud subjektiivsete õiguste kasutamist praktikas võimatuks või ülemäära raskeks (tõhususe põhimõtte). Vt nt 9. novembri 2017. aasta kohtuotsus *Ispas*, C-298/16, EU:C:2017:843, punkt 29; 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus *XC jt*, C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 21.

<sup>23</sup> Dougan, „Judicial review of Member State action under general principles and the Charter: Defining the „scope of Union law“, 52, *Common Market Law Review* (2015), 1201–1245, lk 1213.

<sup>24</sup> 22. detsembri 2010. aasta kohtuotsus *DEB*, C-279/09, EU:C:2010:811, punkt 33 jj.

<sup>25</sup> 7. septembri 2017. aasta kohtujuristi ettepanek kohtuasjas *Ispas*, C-298/16, EU:C:2017:650, punkt 50.

seada ei ole sõnaselgelt reguleeritud materiaalõiguslikke õigusi või kohustusi kehtestavates liidu õiguse sätetes<sup>26</sup>. Sealhulgas kehtib kaitseõiguste austamise põhimõte siis, kui liikmesriigid tegutsevad või teevad otsuseid liidu õiguse kohaldamisalas, isegi kui kohaldatavas liidu õiguses ei ole konkreetseid menetlusnõudeid sõnaselgelt ette nähtud<sup>27, 28</sup>.

Seega kuigi määrus (EL) 2018/1806 ei sisalda viisavaba viibimist puudutavate haldusotsuste vaidlustamist reguleerivaid sätteid, võib olla alust käsitleda VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 nii, et nendega kohaldatakse liidu õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, sest need reguleerivad liidu õigusest tulenevate õiguste kaitset (õigus riiki siseneda ja seal viibida). Sellisel juhul tuleb VMSi viidatud sätteid kontrollida ka seoses harta artiklis 47 ette nähtud tagatistega.

Lisaks Euroopa Kohus on korduvalt sedastanud, et põhiõiguste kaitsmise eesmärk liidu õiguses nii liidu tegevusi kui ka liidu õiguse kohaldamist liikmesriikide poolt puudutavas osas on vältida, et põhiõiguste kaitse, mis võib asjaomaste liikmesriikide õigusest lähtuvalt erineda, ei kahjustaks liidu õiguse ühtsust, ülimuslikkust ja tõhusust<sup>29</sup>. Viidatud kohtuasjades leidis kohus, et põhikohtuasjas käsitletavat õigusnormid ei kujuta endast sellist ohtu<sup>30</sup>. Kuigi see kriteerium ei ole hilisemas kohtupraktikas laialdast kasutamist leidnud, võib olla „liidu õiguse kohaldamisala“ määramisel vajalik kaaluda, kas esineb oht liidu õiguse ühtsusele ja tõhususele. Kõigil määrusest (EL) 2018/1806 tuleneva viisavaba viibimisõiguse alusel mistahes liikmesriigis viibivatel isikutel on sama EL õigusest tulenev õigus – siseneda liidu territooriumile ja viibida liidu territooriumil 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul viisavabalt. Kui Riigikohus peaks tuvastama, et määrusest (EL) 2018/1806 tuleneva viisavaba viibimisõiguse alusel liikmesriigis viibivate isikute erinev kohtlemine (näiteks viisavaba viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise otsuste vaidlustamise osas) kahjustab liidu õiguse ühtsust, ülimuslikkust ja tõhusust, tuleks jaatada ka harta ja selle artikli 47 kohalduvust.

Sellega seoses on kohus lisanud, et kui liikmesriigi kohtul palutakse kontrollida niisuguse riigisisese õigusnormi või meetme kooskõla põhiõigustega, millega – olukorras, kus liikmesriigi tegevus ei ole täiel määral reguleeritud liidu õigusega – rakendatakse seda õigust harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, on riigi ametiasutustel ja kohtutel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse riigisiseseid standardeid, tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ega liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust.<sup>31</sup>

## 2.2 Harta artikli 47 lõiked 1 ja 2

Kui VMS § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 on liidu õiguse kohaldamisalas, tuleb kontrollida, kas need sätted on kooskõlas harta artiklis 47 ette nähtud

<sup>26</sup> 5. novembri 2014. aasta kohtuotsus Mukarubega, C-166/13, EU:C:2014:2336, punkt 49 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>27</sup> 18. detsembri 2008. aasta kohtuotsus Sopropé, C-349/07, EU:C:2008:746, punkt 38 ja 3. juuli 2014. aasta kohtuotsus Kamino International Logistics ja Datema Hellmann Worldwide Logistics, C-129/13 ja C-130/13, EU:C:2014:2041, punkt 31 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>28</sup> 7. septembri 2017. aasta kohtujuristi ettepanek kohtuasjas Ispas, C-298/16, EU:C:2017:650, punkt 51.

<sup>29</sup> 10. juuli 2014. aasta kohtuotsus Julian Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 47 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>30</sup> 6. märtsi 2014. aasta kohtuotsus Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126, punkt 32; 10. juuli 2014. aasta kohtuotsus Julian Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 47.

<sup>31</sup> 29. juuli 2019. aasta kohtuotsus Spiegel Online, C-516/17, EU:C:2019:625, punkt 21; 26. veebruari 2013. aasta kohtuotsus Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, punkt 29.

tagatistega. Harta artikkel 47 näeb sõnaselgelt ette, et igauhel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Kohus harta artikli 47 tähenduses peab vastama sõltumatus ja erapooletuse tingimusele.

Ka ulatuslik kohtupraktika ei jäta kahtlust, et tuleb tagada justnimelt õigus pöörduda kohtusse. Nii on liikmesriikide kohtute ja Euroopa Kohtu ülesanne on tagada liidu õiguse täielik kohaldamine kõikides liikmesriikides ning nende õiguste kohtulik kaitse, mis on liidu õigusega isikutele antud<sup>32</sup>. Harta artiklis 47 ette nähtud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile ja õigus õiglasele kohtulikule arutamisele hõlmavad eeskätt õigust tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus<sup>33</sup>. Iga liikmesriigi riigisisises õiguskorras tuleb kehtestada menetlusnormid, mida kohaldatakse nende õiguskaitsevahendite suhtes, mille eesmärk on tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kaitse. Kui vastav regulatsioon liidu tasandil puudub, on liikmesriigid kohustatud igal üksikjuhtumil tagama nende õiguste tegeliku kaitse ning eelkõige tagama, et austatakse harta artiklis 47 sätestatud õigust tõhusale õiguskaitsevahendile ja õiglasele kohtulikule arutamisele.<sup>34</sup>

### 2.3 Harta artikli 51 lõige 1 – seotuse määr?

Nagu eespool mainitud, on Euroopa Kohtu praktika harta artikli 51 kohta mõnevõrra eripalgeline, mistõttu on allpool toodud välja ka kohtupraktika, kus kohus on kasutanud pisut teistsugust argumentatsiooni harta kohaldamisala määramiseks.

Teisalt on kohus öelnud, et mõiste „liidu õiguse kohaldamine” harta artikli 51 tähenduses eeldab teatava seose olemasolu liidu õigusakti ja asjaomase riigisisese meetme vahel, mis ulatub kaugemale sellest, et asjaomaste valdkondade puhul on tegemist naabervaldkondadega või et üks neist valdkondadest avaldab teisele kaudset mõju. Samuti on kohus sedastanud, et liidu põhiõigused ei ole riigisiseste õigusnormide suhtes kohaldatavad, kui asjaomast valdkonda reguleerivad liidu õiguse normid ei näe liikmesriikidele põhikohtuasjas vaidluse all olevas olukorras ette mingeid konkreetseid kohustusi. Ka ei saa ainuüksi sel alusel, et riigisisene meede kuulub valdkonda, milles liidul on pädevusi, asjaomast meedet paigutada liidu õiguse kohaldamisalasse, ning seega muutuda harta kohaldamine võimalikuks.<sup>35</sup>

Väljakujunenud kohtupraktika kohaselt tuleb selleks, et välja selgitada, kas liikmesriigi õigusnormi puhul on tegemist liidu õiguse kohaldamisega harta artikli 51 tähenduses, teiste tegurite hulgas hinnata:

- 1) kas asjaomaste riigisiseste õigusnormide eesmärk on liidu õiguse sätte kohaldamine;
- 2) milline on selle riigisisese õigusnormi iseloom ja kas see järgib teistsuguseid eesmärke kui liidu õigus, isegi kui riigisisene õigusnorm mõjutab liidu õigust vaid kaudselt, ning
- 3) kas selles valdkonnas on olemas liidu õiguse erinormid, mis võivad seda valdkonda mõjutada.<sup>36</sup>

<sup>32</sup> 24. oktoobri 2018. aasta kohtuotsus XC jt, C-234/17, EU:C:2018:853, punkt 40, 8. märtsi 2011. aasta arvamus 1/09, EU:C:2011:123, punkt 68 ja seal viidatud kohtupraktika, ning 18. detsembri 2014. aasta arvamus 2/13 (liidu ühinemine EIÖKga), EU:C:2014:2454, punkt 175.

<sup>33</sup> 8. novembri 2016. aasta kohtuotsus Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838, punkt 54.

<sup>34</sup> 14. juuni 2017. aasta kohtuotsus Online Games jt, C-685/15, EU:C:2017:452, punkt 59.

<sup>35</sup> 10. juuli 2014. aasta kohtuotsus Julian Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punktid 34–36 ja seal viidatud kohtupraktika.

<sup>36</sup> 10. juuli 2014. aasta kohtuotsus Julian Hernández jt, C-198/13, EU:C:2014:2055, punkt 37 ja seal viidatud kohtupraktika.



Viitatud tegurite hindamisel on kahtlemata abiks Euroopa Kohtu praktika Euroopa Liidu viisaeeskirja<sup>37</sup> kohta<sup>38</sup>, sest nii määrus (EL) 2018/1806 kui ka viisaeeskiri reguleerivad riiki sisenemise ja viibimise õigusi ja tingimusi, st samasisulist valdkonda.

## 2.4 Kokkuvõte

Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt kohustab ELL artikli 19 lõige 1 liikmesriike nägema ette just harta artikli 47 mõttes tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades. Kui Riigikohus tuvastab, et VMS §-ga 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 kohaldatakse liidu õigust, tuleb kontrollida, kas need sätted on kooskõlas harta artiklis 47 ette nähtud tagatistega. Harta artikkel 47 näeb sõnaselgelt ette, et igal juhul, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus ning ka ulatuslik kohtupraktika kinnitab, et tuleb tagada justnimelt õigus pöörduda kohtusse.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Eva-Maria Liimets  
minister

Maris Kuurberg 637 7400  
[maris.kuurberg@mfa.ee](mailto:maris.kuurberg@mfa.ee)

Arnika Kalbus 637 7400  
[arnika.kalbus@mfa.ee](mailto:arnika.kalbus@mfa.ee)

---

<sup>37</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EÜ) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), [ELT L 243, 15.9.2009, lk 1–58](#).

<sup>38</sup> Eelkõige 13. detsembri 2017. aasta kohtuotsus El Hassani, C-403/16, EU:C:2017:960 ja 24. novembri 2020. aasta liidetud kohtuotsused Minister van Buitenlandse Zaken, C-225/19 ja C-226/19, EU:C:2020:951.