



# KOHTUMÄÄRUS

<b>Kohus</b>	Tartu Ringkonnakohus
<b>Kohtukoosseis</b>	Tiina Pappel, Madis Ernits, Maili Lokk
<b>Määruse tegemise aeg ja koht</b>	15.12.2020, Tartu
<b>Haldusasja number</b>	3-20-1490
<b>Haldusasi</b>	Kaebajate I-XIV kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 07.08.2020. a teatiste nr XXX tühistamiseks
<b>Vaidlustatud kohtulahend</b>	Tartu Halduskohtu 13.08.2020. a määrus
<b>Kaebuse esitaja ja kaebuse liik</b>	Kaebajate I-XIV määruskaebus
<b>Asja läbivaatamine</b>	Kirjalik menetlus
<b>Menetlusosalised</b>	Määruskaebuse esitajad – kaebajad I-XIV, <i>esindajad advokaadid Ramil Pärdi, Karmen Turk ja Sandor Elias</i> Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet, <i>volitatud esindaja Elise Suurkuusk</i>

## RESOLUTSIOON

- 1. Rahuldada kaebajate I, II, X ja XI määruskaebus.**
- 2. Jätta kohaldamata ja tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse § 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.**
- 3. Tühistada Tartu Halduskohtu 13.08.2020. a määruse resolutsiooni punkt 1 osas, milles halduskohus tagastas kaebajate I, II, X ja XI kaebuse ja saata asi samale halduskohtule tagasi menetlusse võtmise otsustamiseks.**
- 4. Edastada käesolev määrus Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks.**

## EDASIKAEBAMISE KORD

Määruse peale võib esitada määruskaebuse otse Riigikohtule 15 päeva jooksul kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest arvates (HKMS § 235 lg-d 3 ja 4).

## ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

- 1. Eestisse saabusid 21.07.2020 Ukrainast hooajatöötajad (kaebajad I-IX), kellelt võeti Covid-19 (SARS koroonaviirus 2 RNA) proovid ja töötajad toimetati oma tööandjate (kaebajad X-XIV) kaupa isolatsiooni. Töötajatelt võetud proovide tulemused olid negatiivsed.**

PPA teostas koostöös Terviseametiga 30.07.2020 kõigi tööandjate juures kontrolli. Kontrolli käigus tuvastati, et karantiinis viibivad töötajad eirasid isolatsiooni nõudeid ja teostasid tööülesandeid. Töötajatelt võetud kordusproovide tulemused olid negatiivsed.

2. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) lõpetas 07.08.2020 koostatud **teatistega** kaebaja I, kaebaja II ja veel seitsme isiku (kaebajad III-IX) viibimisaja ennetähtaegselt välismaalaste seaduse (VMS) § 52 lg 1 p 7 ja lg 4 p 2 alusel. Viimane lubatud viibimispäev oli 14.08.2020.

3. Kaebajate esindaja esitas 11.08.2020 PPA-le **avalduse**, milles palus tühistada PPA 07.08.2020. a teatiseid viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohta. PPA koostas 12.08.2020 **otsused**, millega jättis avaldused rahuldamata.

4. Kaebajad esitasid 12.08.2020 Tartu Halduskohtule **kaebuse**, milles palusid PPA 07.08.2020. a teatiseid tühistada. Kaebuse kohaselt on teatiseid õigusvastased. Kaebajad I-IX ei kujuta ohtu rahva tervisele ja ei ole avalikku korda rikkunud. Kaebus sisaldas esitatud **esialgse õiguskaitse taotlust** vaidlusaluste teatiste kehtivuse ja täitmise peatamiseks.

5. Tartu Halduskohus tagastas 13.08.2020. a **määrusega** kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lg 1 p 1 alusel, kuna vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses. Kaebuse tagastamise tõttu jättis halduskohus kaebajate esialgse õiguskaitse taotluse läbi vaatamata.

Halduskohus selgitas, et vaidlusalustes PPA 07.08.2020. a teatistes sisalduvate otsuste vaidlustamiseks on VMS-s sätestatud erikord. Seaduse kohaselt on viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuseid võimalik vaidlustada vaid avalduse esitamisega PPA-le ning otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeeriumile. VMS § 100<sup>18</sup> näeb ette, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule. Seega on Siseministeeriumi otsus lõplik ja PPA teatise ei ole võimalik halduskohtus vaidlustada. Eeltoodut on kinnitatud ka kohtupraktikas (vt nt haldusasjad nr 3-18-488, 3-18-490, 3-17-1928, 3-17-1925). Seega ei saa nõustuda kaebajate seisukohaga, et VMS § 100<sup>18</sup> ei keela vaidlusaluste teatiste enda peale halduskohtusse kaebust esitada.

Halduskohus selgitas, et VMS § 100<sup>1</sup> lg-s 1 nimetatud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse all tuleb mõista viisavabaduse alusel Eestis viibiva isiku viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsust, mitte viisast tuleneva viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsust. Viimati nimetatud otsuse tegemist seadus ette ei näe. Seadus näeb ette viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise (VMS §-d 75-80).

## MENETLUSOSALISTE PÕHJENDUSED

6. Kaebajad I, II, X ja XI esitasid Tartu Ringkonnakohtule **määruskaebuse**, milles paluvad tühistada halduskohtu määruse resolutsiooni p 1 osas, milles kaebajate I, II, X ja XI kaebus tagastati. Määruskaebuse esitajad on seisukohal, et VMS § 100<sup>18</sup> praegusel juhul ei kohaldu. Halduskohtul on ja peab olema pädevus viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise teatiste õiguspärasuse kontrollimiseks.

6.1. VMS § 100<sup>18</sup> asub seaduses viisamenetlust reguleerivate normide hulgas ning puudutab seega üksnes viisamenetlust ehk viisast tuleneva viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist. Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu (901 SE) seletuskirjast tulenevalt on selge, et seadusandja eesmärk on reguleerida üksnes viisaga seotud vaidlustusmenetlusi. Ka Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) 810/2009 (viisaeskiri) art 32 lg 3 ja art 34 lg 7 näevad ette liikmesriikide kohustuse võimaldada viisa taotlejatel viisa andmisest keeldumise ning viisaomanikel viisa tühistamise ja viisa kehtetuks tunnistamise

otsuseid vaidlustada. Kaebajad I-IX viibisid aga Ukraina kodanikena Eestis viisavabalt, mitte viisa alusel.

**6.2.** Isegi kui VMS § 100<sup>18</sup> antud juhul kohalduks, ei ole täitevvõimu kontroll piisav. Euroopa Kohus selgitas kohtuasjas C-403/16, et välismaalasel peab analoogsetel juhtumitel olema võimalik ka kohtusse pöörduda.

**6.3.** Eeltoodust olenemata ei kohaldu VMS § 100<sup>18</sup> piirang enne, kui isik läbib VMS-s ette nähtud vaidlustamise (sh edasikaebamise) protseduuri. VMS § 100<sup>18</sup> sätestab, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule. „Avaldusena“ tuleb seejuures silmas pidada teistkordse läbivaatamise avaldust (VMS § 100<sup>10</sup>). Seega vaidlusaluste teatiste endi peale VMS § 100<sup>18</sup> halduskohtusse kaebust esitada ei keela.

**6.4.** Ehkki õigusvastane viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine rikub otseselt otsuste adressaatideks olevate välismaalaste huve, tuleb jaatada ka kaebajate X-XIV kui kaebajate I-IX tööandjate subjektiivsete õiguste rikkumist. Viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine rikub tööandjate subjektiivseid õigusi, kuna nad on teinud töötajate Eestisse toomiseks olulisi kulutusi ja jõupingutusi. VMS § 100<sup>18</sup> ei välista kaebajate X-XIV kaebuse esitamise õigust. Halduskohus on selle asjaolu täiesti tähelepanuta jätnud.

**6.5.** Kui ringkonnakohus leiab, et VMS § 100<sup>18</sup> välistab kohtusse pöördumise õiguse, on nimetatud norm vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse (PS) § 15 lg-ga 1 ning tuleb asja lahendamisel kohaldamata jätta ja algatada põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlus.

PS § 15 lg 1 järgi on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. PS §-st 14 tuleneb isiku subjektiivne õigus kohasele haldusmenetlusele. Välismaalastest kaebajad ei väida, et neil on subjektiivne õigus nõuda võimalust Eestis olla, kuid kaebajatel on subjektiivne õigus nõuda, et viibimisaja ennetähtaegsel lõpetamisel viidaks läbi kohane menetlus, otsus vastaks õigusaktidele ja ei tehtaks kaalutlusvigu. Õiguse kohasele menetlusele rikkumise korral peab kaebajatel olema õigus pöörduda kohtusse. Kaebajad on kaebuses põhjendanud, miks vaidlusalused teatised ei ole õiguspärased. Seega on küsimus selles, kas olukord, kus halduskohus ei saa teatiste õiguspärasust kontrollida, on PS § 15 lg-ga 1 kooskõlas. Täitevvõimu tegevuse üle peab kontrolli teostama täitevvõimust lahutatud ja sõltumatu kohus.

**7.** PPA palub **vastuses määruskaebusele** jätta määruskaebus rahuldamata. VMS § 100<sup>18</sup> kohaldub ka viibimisaja ennetähtaegsele lõpetamisele ja halduskohus tagastas kaebuse õigesti pädevuse puudumise tõttu.

**7.1.** Kaebaja leiab ekslikult, et VMS eesmärk on reguleerida üksnes viisaga seotud vaidlustusmenetlusi. Kaebaja nimetatud „viisast tulenevat viibimisaja ennetähtaegset lõpetamist“ ei eksisteeri. Viisa tühistamine, viisa kehtetuks tunnistamine ja viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine ei ole sünonüümid. Viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise õiguslikud alused on sätestatud VMS §-s 78 ning viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise õiguslikud alused VMS §-s 52. Seadusandja tahe on väga selge – ette on nähtud kohustuslik vaidemenetlus nii viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise kui ka viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuste suhtes.

**7.2.** Vastustaja ei nõustu, et seletuskirjast nähtub, et VMS §-s 100<sup>18</sup> on silmas peetud vaid viisade kohtus vaidlustamise keeldu. Seletuskirjast nähtub just vastupidine, sest seletuskirja kohaselt on seaduse eesmärgiks kehtestada ühtne menetlus viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisel. Seadusandja koondas kõik eelnõuga muudetavad lühiajalise viibimise menetlused koondnimetuse *viisamenetlused* alla seletuskirja lugemise lihtsustamiseks.

**7.3.** Kuigi VMS § 100<sup>18</sup> kohaldub ka viibimisaja ennetähtaegsele lõpetamisele, ei ole norm praegusel juhul asjakohane. VMS § 100<sup>18</sup> kohalduks vaid siis, kui kaebajad oleksid edutult läbinud kohustusliku kaheastmelise vaidemenetluse. Kaebajad ei ole aga PPA 12.08.2020. a otsust Siseministeeriumile edasi kaevanud.

**7.4.** Välismaalaste seaduse raames on tööandjatel kaebeõigus vaid lühiajalise töötamise registreerimise küsimuses. Isiku riigis viibimise alused on välismaalase isiklikud küsimused, mis ei ole seotud tööandjaga. Seetõttu ei ole kaebajatel X–XIV viibimisaja ennetähtaegse lõpetamisel oma õigusi, mida kaitsta (HKMS § 44 lg 1).

**7.5.** VMS § 100<sup>18</sup> põhiseadusvastasuse tuvastamine väljub praeguse kohtuasja arutamise piiridest. Vaidlusaluse sätte põhiseadusvastasuse tuvastamine ning kohaldamata jätmine ei vii kaebajat soovitud tulemuseni eelkõige seetõttu, et kaebajad ei ole läbinud kohustuslikku kaheastmelist vaidemenetlust. VMS § 100<sup>18</sup> kohaldub aga alles pärast seda, kui kohustuslik vaidemenetlus on lõppenud. Olukorras, kus kaebajad soovisid PPA 12.08.2020 otsuseid vaidlustada, tuli kohaldada VMS § 100<sup>10</sup>, mis võimaldab vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale edasi kaevata. Eeltoodut oleks tulnud teha avalduse esitamisega Siseministeeriumile VMS § 100<sup>13</sup> lg 2 kohaselt. Kuivõrd VMS §-l 100<sup>18</sup> puudub mõju kohtuasja lahendusele, tuleb asuda seisukohale, et VMS § 100<sup>18</sup> ei ole praegusel juhul asjassepuutuv ning põhiseaduslikkuse kontrolli menetluse algatamine ei ole põhjendatud.

**8.** Kuivõrd viisavabaduse alusel Eestis viibinud isikute määruskaebuse lahendamisel tekkis küsimus VMS § 100<sup>18</sup> kooskõlast Euroopa Liidu õigusega viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist puudutavas osas, siis pidas ringkonnakohus vajalikuks küsida määruskaebemenetluses **Siseministeeriumilt** vaidlusaluse normi loomise kohta täiendavat teavet. Ringkonnakohus palus Siseministeeriumil selgitada, kas ja millis(t)est Euroopa Liidu õiguse normi(de)st on lähtunud VMS §-s 100<sup>18</sup> sätestatud kaebeõiguse piirangu kehtestamisel osas, mis puudutab viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamist. Siseministeerium selgitas oma **vastuses**, et hetkel kehtiva vaidlustamise regulatsiooni väljatöötamise raames 2010. aastal leiti, et regulatsiooni kompaktsuse huvides on mõistlik laiendada sama vaidemenetlust kõikidele ajutise viibimisega seotud menetlustele, sealhulgas pikaajalise viisa menetlustele ja viisavaba viibimisõiguse pikendamise menetlusele, et menetlus oleks õiguslikult selge ja ühetaoline. Seega laiendati regulatsiooni viibimisaja ennetähtaegsele lõpetamisele riigisisese õigusega.

## **RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED**

**9.** Ringkonnakohus leiab, et määruskaebus tuleb rahuldada. Halduskohtu määrus tuleb tühistada ja saata asi tagasi samale halduskohtule kaebuse menetluse võtmise otsustamiseks.

**10.** Ringkonnakohus võtab kõigepealt seisukoha VMS § 100<sup>18</sup> kohaldatavuse osas ja selgitab välja asjassepuutuvad normid (I), seejärel põhjendab ringkonnakohus põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise lubatavust (II), hindab asjassepuutuvate normide kooskõla põhiseadusega (III) ning lahendab määruskaebuse (IV).

### **I**

**11.** Halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 4 lg 1 kohaselt on halduskohtu pädevuses avalik-õiguslikus suhtes tekkinud vaidluste lahendamine, kui seadus ei näe ette teistsugust menetluskorda. HKMS § 121 lg 1 p 1 näeb ette, et halduskohus tagastab kaebuse määrusega selle esitajale, kui vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses.

**12.** Välismaalaste seadus näeb viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuste vaidlustamiseks ette erikorra. Välismaalane võib esitada avalduse viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse

uuesti läbivaatamiseks otsuse teinud haldusorganile (VMS § 100<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup>, § 100<sup>4</sup> lg 3) ja negatiivse otsuse korral avalduse otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeeriumile (VMS § 100<sup>10</sup> lg 1, § 100<sup>13</sup> lg 2). VMS § 100<sup>18</sup> sätestab, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.

**13.** Vaidlust ei ole selles, et kaebajad I ja II viibisid Eestis viisavabalt VMS § 44 lg-s 2 sätestatud tingimustel. Kaebajate viisavaba viibimisõigus tulenes Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 14.11.2018. a määruse (EL) 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (edaspidi määrus 2018/1806) art-st 4 ja lisast 2, mille kohaselt on Ukraina kodanikud vabastatud viisakohustusest, kui nende viibimine ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.

**14.** Määruskaebuse esitajad leiavad, et VMS § 100<sup>18</sup> kohaldub ainult viisast tuleneva viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisele. Nii nagu praeguses haldusasjas esitatud kaebuses, on ka määruskaebuses kasutatud ekslikult mõistet „viisast tuleneva viibimisaja ennetähtaegse lõpetamine”, mis ei ole kooskõlas seaduse sätte ja mõttega. Mõiste ekslikule kasutamisele juhtis oma määruhes tähelepanu ka halduskohus. Ringkonnakohus lisab, et viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise mõiste on sätestatud VMS § 51 lg-s 1. Nimetatud sätte kohaselt on viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine välismaalase Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega, välja arvatud VMS alusel antud viisaga, lubatud Eestis viibimise aja lühendamise. Eeltoodud arvestades mõistab ringkonnakohus määruskaebust nii, et selle esitajad peavad VMS § 100<sup>18</sup> kohaldatavaks üksnes viisaga seotud menetlustes ehk VMS mõttes viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise ja viisa kehtetuks tunnistamise menetluses.

**15.** Ringkonnakohus ei nõustu kaebajate esindajate poolt VMS §-le 100<sup>18</sup> antud tõlgendusega. VMS 2. peatüki 2. jao (Viisa) 5. jaotise (Viisamenetlus) 4. alljaotise (Vaidlustamine) sätteid (VMS § 100<sup>1</sup> – VMS § 100<sup>9</sup>) reguleerivad viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamist. Sama jaotise 5. alljaotise (Vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamine) sätteid (VMS § 100<sup>10</sup>–VMS § 100<sup>19</sup>) reguleerivad viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse teistkordset läbivaatamist. Kuivõrd otsuste loetelu on mõlemal juhul sama, siis järeldub sellest selgelt ka seadusandja tahe loetletud otsuste vaidlustamist ühtselt reguleerida. Ringkonnakohus nõustub vastustajaga, et seadusandja tahe nähtub sellisena selgelt ka välismaalaste seaduse, riigilõivuseaduse ja lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu (901 SE) seletuskirjast. Seletuskirja kohaselt on kavandatava seaduse esmaseks eesmärgiks kehtestada ühtne menetlus viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisel. Ühtse menetluse kehtestamist selgitati seletuskirjas järgmiselt: „Eelnõu väljatöötamise raames leiti, et regulatsiooni kompaktsuse huvides on mõistlik laiendada sama vaidlustusmenetlust kõikidele viisamenetlustele. See tähendab, et eelnõuga sätestatav regulatsioon laieneb nii viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise kui viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisele. Seega on välismaalasel õigus kõikide eelloetletud menetluste otsuste vaidlustamiseks ühtse vaidlustusmenetluse korras.” (901 SE seletuskirja algtekst, lk 4; kättesaadav Riigikogu veebilehel).

**16.** Eeltoodust tulenevalt ei ole ringkonnakohtu hinnangul alust kahelda selles, et VMS § 100<sup>18</sup> sisaldab nii viisat kui ka viisavaba viibimisaega puudutavate otsuste halduskohtus vaidlustamise keeldu.

**17.** Pooled on seisukohal, et VMS § 100<sup>18</sup> piirang ei kohaldu enne, kui isik läbib VMS-s ette nähtud vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamise protseduuri. Ringkonnakohtu hinnangul on ekslik kaebajate arvamus, et selle argumendi abil võimaldab kehtiv seadus mööda minna ettenähtud vaidlustamise regulatsioonist, mis näeb ette haldusorganile sellekohase avalduse esitamise, ja esitada halduskohtule kaebuse otse PPA teatiste peale. Samuti ei saa selle argumendi toel lugeda VMS § 100<sup>18</sup> asjasse puutumatuks, nagu seda leiab vastustaja.

**18.** Kaebajate arvates kohaldub halduskohtusse pöördumise keeld üksnes juhul, kui isik läbib vaidlustusmenetluse teise astme, mis praegustel asjaoludel oleks tähendanud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeriumile avalduse esitamist. Ringkonnakohtus möönab, et arvestades VMS § 100<sup>18</sup> asukohta vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamist reguleerivas alajaotuses võib sätet grammatiliselt tõlgendades sellisele tulemusele jõuda. Selline tõlgendus on siiski meelevaldne. VMS sätete süstemaatiline tõlgendamine viib tulemusele, mis on kooskõlas eelnõu seletuskirjas esitatud seadusandja eesmärgiga, milleks oli haldusesisese kaheastmelise vaidlustusmenetluse kehtestamine kohtusse pöördumise õigust võimaldamata (vt 901 SE seletuskiri II lugemisel, lk 1; kättesaadav Riigikogu veebilehel). Ringkonnakohtu hinnangul saab asjakohast regulatsiooni arvestades VMS § 100<sup>18</sup> tõlgendada nii, et see välistab viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse pöördumise. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on isikul õigus ja võimalus oma õigusi kaitsta üksnes vaidemenetlusele sarnanevas kaheastmelises vaidlustusmenetluses. VMS § 100<sup>18</sup> ei saa tõlgendada selliselt, et kaebajatel on vaidlusaluste teatiste osas kohtusse pöördumise õigus.

**19.** Põhjendatud ei ole vastustaja tõlgendus, mille kohaselt on VMS §-des 100<sup>1</sup>-100<sup>19</sup> ettenähtud kaheastmelise vaidlustusmenetluse näol tegemist kohustusliku vaidemenetlusega, mille läbimine on VMS § 100<sup>18</sup> kohaldamise eelduseks. Kuivõrd VMS § 100<sup>18</sup> näeb ette kohtusse pöördumise keelu, siis puudub isikul sellest tulenevalt kohtukaebeõigus, mille eelduseks vaidemenetluse läbimist oleks võimalik seada. VMS-s on sätestatud viisat ja viisavaba viibimisaega puudutavate otsuste vaidlustamise erikord. Seejuures võib vaid eeldada, et isik läbib oma õiguste kaitseks mõlemad vaidlustusmenetluse astmed, sellist kohustust isikul ei ole. Põhiseaduse § 15 lg 1 ls 2 järgi võib igaüks oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toimingu põhiseadusevastaseks tunnistamist. Seega on kaebajatel õigus tugineda seadusesätte põhiseadusvastasusele ja ületada sel teel takistus, mis ei võimalda neil oma õigusi tõhusalt kaitsta ilma, et nad peaksid selleks eelnevalt läbima kõik viisavaba viibimisaega puudutavate otsuste vaidlustamise erikorras ettenähtud vaidlustamisetapid. Seetõttu ei saa kaebajatele ette heita, et nad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuseid Siseministeriumis ei vaidlustanud ning pärast PPA-s otsuste vaidlustamist ja negatiivse otsuse saamist tõhusa õiguskaitse saamiseks kohtusse pöördusid.

**20.** Ringkonnakohtus leiab, et eeltoodud asjaoludel on kaebajad määruskaebuses põhjendatult palunud kontrollida VMS § 100<sup>18</sup> kooskõla PS §-ga 15, mis tagab igaühe õiguse pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.

**21.** Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 järgi võib Riigikohus konkreetse normikontrolli menetluses hinnata üksnes sellise õigusnormi

põhiseaduspärasust, mis on kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv. Riigikohtu pikaajalise praktika kohaselt on asjassepuutuv säte, mille põhiseadusele mittevastavuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (alates RKÜK 28.10.2002. a otsusest asjas nr 3-4-1-5-02, p 15). Menetlusnormide asjassepuutuvuse hindamisel tuleb lähtuda sellest, kas konkreetsetes menetluses tuli neid menetlusnorme rakendada kohtuotsuseni jõudmiseks (nt RKPJK 18.06.2010. a otsus asjas nr 3-4-1-5-10, p 19). Kuivõrd praeguses asjas on vaidluse all halduskohtu pädevus VMS §-s 100<sup>18</sup> sätestatud keeldu rikkuva kaebuse menetlemiseks, siis on VMS § 100<sup>18</sup> asjas olulise tähtsusega ja seega asjassepuutuv.

**22.** Riigikohus on leidnud, et õigusselguse tagamise eesmärgil tuleb lugeda asjassepuutuvaks ka sätteid, mis on vaidlustatud normiga tihedalt seotud ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku olukorra suhtes (nt RKPJK 09.04.2008. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-20-07, p 16). Praeguses haldusasjas peab ringkonnakohus vajalikuks lugeda asjassepuutuvaks sätteks lisaks VMS §-le 100<sup>18</sup> ka VMS § 100<sup>10</sup> lg 1 ja § 100<sup>13</sup> lg 2, mis näevad ette viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamiseks avalduse esitamise Siseministeriumile. Tulenevalt VMS §-st 100<sup>18</sup> on haldusmenetluses tehtav Siseministeriumi otsus lõplik ega kuulu vaidlustamisele.

**23.** Eeltoodust tulenevalt on praeguses asjas asjassepuutuvad järgmised sätteid:

**VMS § 100<sup>18</sup>,** mis sätestab:

„Avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.”

**VMS § 100<sup>10</sup> lg 1,** mis sätestab:

„Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale võib välismaalane esitada avalduse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse teistkordseks läbivaatamiseks (edaspidi käesolevas alljaotises *avaldus*) 30 päeva jooksul käesoleva seaduse §-s 100<sup>1</sup> nimetatud avalduse alusel tehtud otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.”

**VMS § 100<sup>13</sup> lg 2,** mis sätestab:

„Kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse tegi Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet, esitatakse avaldus Siseministeriumile.”

## II

**24.** HKMS § 158 lg 4 näeb ette, et kohus jätab asja lahendamisel kohaldamata seaduse või muu õigustloova akti, kui see on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseadusega või Euroopa Liidu õigusega. Riigikohus selgitas haldusasjas nr 3-3-1-85-07, et halduskohtud peavad EL õigusega seotud, s.t EL õigusest tuleneva, seda täpsustava või rakendava Eesti õiguse kohaldamisel ja tõlgendamisel esmalt kontrollima seda, kas Eesti õigus on EL õigusega vastavuses. Kui selgub, et Eesti õigus on vastuolus EL õigusega, siis tuleb vastuolus olev Eesti õigus jätta kohaldamata ja põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetlust algatamata. Osaliselt EL õiguse alusel antud Eesti õiguse põhiseaduslikkuse järelevalve võib aset leida eeskätt vaid Eesti õiguse nendes osades, mis ei tulene Euroopa Liidu õigusest (RKHK 07.05.2008. a määrus haldusasjas nr 3-3-1-85-07, p-d 38 ja 39). Erinevalt halduskolleegiumi poolt esitatud EL õigusega seotud

normi laiast määratlusest on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi praktikas sätte seotust hinnatud konkreetsest sättest lähtudes (nt RKPJK 26.06.2008. a määrus kohtuasjas nr 3-4-1-5-08, p-d 38-42). Ringkonnakohus peab põhjendatuks kitsamat lähenemist. Praeguses asjas ei ole vaidlusalused normid kohaldamisele kuuluvas osas seotud EL õigusega määral, mis tooks kaasa nende kohaldamata jätmise vastuolu tõttu EL õigusega ning kõnealusel ulatuses on säilinud põhiseaduslikkuse järelevalve võimalus. Ringkonnakohus põhjendab oma seisukohta alljärgnevalt.

**25.** Euroopa Liidu lepingu (ELL) art 19 lg 1 teises lõikes on sätestatud, et liikmesriigid näevad ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse liidu õigusega hõlmatud valdkondades. Euroopa Kohtu väljakujunenud kohtupraktika kohaselt on tõhusa kohtuliku kaitse põhimõtte ühenduse õiguse üldpõhimõtte, mis tuleneb liikmesriikide ühistest põhiseaduslikest tavadest, mida on tunnustatud Roomas 04.11.1950 alla kirjutatud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklites 6 ja 13 ning mida on kinnitatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklis 47 (vt EK 27.02.2018. a otsus Associação Sindical dos Juízes Portugueses, C-64/16, p 35 ja seal viidatud kohtupraktika). ELL art 19 lg 1 teise lõiguga on kõigile liikmesriikidele pandud kohustus kehtestada liidu õigusega hõlmatud valdkondades tõhusa kohtuliku kaitse tagamiseks vajalikud õiguskaitsevahendid eelkõige harta artikli 47 tähenduses (EK 14.06.2017. a otsus Online Games jt, C-685/15, p 54 ning seal viidatud kohtupraktika). Harta artikkel 47 näeb sõnaselgelt ette, et igaühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Kohus harta art 47 tähenduses peab vastama sõltumatuse ja erapooletuse tingimusele.

**26.** Välismaalaste seaduse, riigilõivuseaduse ja lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu (901 SE) seletuskirjast nähtub, et eelnõu on välja töötatud Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EÜ) 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (edaspidi viisaeeskiri), art 32 lg 3 ja art 34 lg 7 rakendamiseks. Nimetatud sätted 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. Viisaeeskirja art 2 p 2 alapunkti a kohaselt on viisa selle määruse tähenduses 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. Määruse nr 2018/1806 art 4 näeb viisavaba viibimise õiguse ette sisuliselt samadel tingimustel ehk 90 päeva 180-päevase ajavahemiku jooksul. Määrus nr 2018/1806 ei sisalda viisavaba viibimist puudutavate haldusotsuste vaidlustamist reguleerivaid sätteid.

**27.** Eesti seadusandja leidis välismaalaste seaduse muudatuste kehtestamisel, et rahvusvahelisest õigusest, Euroopa Liidu õigusest ega Eesti õigusest ei tulene Eestile kohustust võimaldada viisaotsuste või –menetluste vaidlustamist kohtus ning pidas seetõttu piisavaks haldusesiseselt kaheastmelise vaidlustusmenetluse kehtestamist (901 SE seletuskiri II lugemisel, lk 1; kättesaadav Riigikogu veebilehel). Seejuures laiendas seadusandja vaidlustusmenetlust lisaks viisat puudutavatele otsustele ka viisavaba viibimisaega puudutavate otsuste vaidlustamisele. Eelnõu võeti seadusena vastu 23.02.2011 ja VMS muudatused jõustusid 05.04.2011.

**28.** Euroopa Komisjon algatas Eesti vastu rikkumismenetlust 2012/2242. Komisjon saatis 21.02.2013 Eestile ametliku teate, milles märkis, et Eesti õigusaktidega kehtestatud süsteem viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise ja viisa kehtetuks tunnistamise vaidlustamiseks



ei ole komisjoni arvates kooskõlas Euroopa Liidu lepinguga osas, milles ei nähta ette võimalust viisa vaidmenetluse tulemusena tehtud otsust kohtus vaidlustada.

**29.** Euroopa Kohus tegi 13.12.2017. a eelotsuseasjas C-403/16 otsuse, milles leidis, et viisaeeskirja art 32 lg-t 3 tuleb koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta art-ga 47 tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides sealjuures võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid ning see menetlus peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse.

**30.** Vabariigi Valitsuse eelnõude infosüsteemist (EIS) nähtub, et Siseministerium esitas 27.04.2020 Vabariigi Valitsusele arutamiseks välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu, mis näeb ette viisaotsuste vaidmenetluse muudatused. Muudatuste eesmärk on anda isikutele vajalik õiguskaitse viisaotsuste vaidlustamiseks, lisades õiguse esitada kaebus halduskohtusse. Vaidlustusmenetluse muutmise vajadus tuleneb muu hulgas Euroopa Liidu õigusest. Eelnõu väljatöötamise ajendiks on Euroopa Kohtu 13.12.2017. a otsus eelotsuseasjas C-403/16 ja Eesti suhtes toimuv rikkumismenetlus. Eelnõu kohaselt on kavas muuta senist kaheastmelist haldusesisest vaidmenetluse korda nii, et edaspidi saab välismaalane pärast üheastmelist kohustuslikku haldusesisest vaidmenetlust esitada kaebuse halduskohtule. Eelnõu seletuskirja kohaselt on seeläbi igakülgset tagatud põhiseaduse §-s 15 sätestatud põhiõigus õiguskaitsele. Ka selle eelnõu väljatöötamisel lähtuti vaidlustuskorra ühtse reguleerimise põhimõttest ning viisat ja viisavaba viibimisaega puudutavate otsuste vaidlustamine on ette nähtud samadel alustel.

**31.** Eeltoodust nähtub, et vaidlusalused VMS normid ei ole viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist puudutavas osas otseselt seotud EL õigusega. Kaebajate I ja II Eestis viibimise õigus tulenes määrusest nr 2018/1806, mis ei sisalda viisavaba viibimist puudutavate haldusotsuste vaidlustamist reguleerivaid sätteid. VMS-s ühtse vaidlustusmenetluse kehtestamine oli Eesti seadusandja valik ning viisavaba viibimisaega puudutavas osas ei olnud selle aluseks EL õiguse normid. Ka Siseministerium selgitas ringkonnakohtule esitatud vastuses, et 2010. aastal kavandatud ühtse vaidlustusmenetluse regulatsiooni laiendati viibimisaja ennetähtaegsele lõpetamisele riigisisese õigusega.

### III

**32.** Kohtukaebeõiguse välistamine riivab eeskätt PS § 15 lg 1 ls-1 sätestatud igapäevase põhiõigust pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtu poole. Samuti riivab see PS § 14 ja § 15 lg 1 koostoimes tagatud üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Õigus pöörduda kohtusse laieneb PS § 9 kohaselt nii Eesti kodanikele kui ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele. Põhiõiguse riive on selle kaitseala iga ebasoodus mõjutamine. Kohtusse pöördumise õiguse välistamisega on ilmselgelt ebasoodsalt mõjutatud nimetatud põhiõiguste kaitsealad.

**33.** Põhiõiguse riive peab olema formaalselt ja materiaalselt põhiseadusega kooskõlas. Ringkonnakohtule ei ole teada asjaolusid, mis viitaksid kõnealuste VMS sätete formaalsele vastuolule põhiseadusega. Põhiõiguse riive materiaalselt põhiseaduspärasust hinnates kontrollib kohus, kas riivel on legitiimne eesmärk ja kas riive on selle eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne.

**34.** PS §-st 14 ja § 15 lg-st 1 tulenev üldine menetluslik põhiõigus on tagatud ilma seadusereservatsioonita ja selle piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslike väärtusi (RKPKJ 07.02.2014. a otsus asjas nr 3-4-1-38-13, p 29). VMS muudatuste kavandamisel märgiti eelnõu seletuskirjas, et PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piiramine on õigustatud teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks nagu avalik kord ja riigi julgeolek. Samuti leiti, et arvestades tagajärgi, mis võivad kaasneda ebasoovitava välismaalase Eestisse saabumise ja Eestis viibimisega, ning kohtumenetluse kestvust ja kulukust, ei ole kohane ega vajalik võimaldada viisamenetluste läbiviimise õiguspärasuse kontrollimiseks kohtumenetlust. Vabariigi Valitsus, olles kaalunud alternatiividena viisamenetluses tehtud toimingute ja antud haldusaktide vaidlustamise võimalusi üksnes halduse siseselt ja koos kohtuliku kontrolli lubamisega, otsustas täiendada eelnõuga kavandatud § 100<sup>18</sup> lg-ga 2 selliselt, et isikul on õigus esitada avalduse alusel tehtud otsuse peale halduskohtusse kaebus, kuid siis kuulub halduskohtu pädevusse üksnes viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise menetluse õiguspärasuse hindamine (901SE seletuskirja algtekst, lk 7). Eelnõu menetlemisel Riigikogus leidis seadusandja, nagu eespool juba viidatud, et rahvusvahelisest õigusest, Euroopa Liidu õigusest ega Eesti õigusest ei tulene Eestile kohustust võimaldada viisaotsuste või –menetluste vaidlustamist kohtus ning seetõttu on haldusesiseselt kaheastmelise vaidlustusmenetluse kehtestamine piisav.

**35.** Muudatuste kehtestamisel on lähtutud muu hulgas põhiseaduslikest väärtustest nagu riigi julgeolek ja kohtusüsteemi tõhus toimimine. Ringkonnakohus leiab, et nende väärtuste kaitsmise vajadus võib põhimõtteliselt kohtule juurdepääsu põhiõiguse piiramise legitiimse eesmärgina kõne alla tulla. Seega tuleb praeguses kohtuasjas määravaks pidada seda, kas viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohtus vaidlustamise keeld on neid eesmärke silmas pidades proportsionaalne. Kaebajad leiavad, et ükski seadusmuudatuste seletuskirjas viidatud kaalutlustest ei ole piisav PS § 15 lg-st 1 tuleneva kohtusse pöördumise õiguse välistamiseks.

**36.** Põhiõiguse riive on proportsionaalne, kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas. Sobiv on abinõu, mis soodustab eesmärgi saavutamist. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt eesmärgi tähtsust (nt Riigikohtu 26.03.2009. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-16-08, p 29). Isegi kui praegusel juhul mõõnda abinõu sobivust ja vajalikkust (eelkõige abinõu efektiivsust silmas pidades), on ringkonnakohus veendunud, et kohtusse pöördumise õiguse välistamine ei ole seadusandja seatud eesmärgi saavutamiseks mõõdukas abinõu. Riigi julgeolek ja kohtusüsteemi tõhus toimimine on võimalik tagada ka isiku põhiõigusi vähem piiraval viisil. Välismaalaste õiguste kaitseks on võimalik rakendada kohtumenetlust kiirendavaid ja lihtsustavaid abinõusid, tagades seejuures isiku põhiõiguste tõhusa kaitse, s.h isiku õiguse asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus (kooskõlas põhiseaduse § 14, § 15, § 146 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni art 6 nõuetega). Samuti on võimalik kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse võimalusi kasutades tasakaalustatult ümber jagada riigi kui terviku koormus välismaalaste kaebuste menetlemisel.

**37.** Kuivõrd kohtusse pöördumise õiguse välistamise näol on tegemist kaebeõiguse ebaproportsionaalse piiranguga, siis on eespool nimetatud asjassepuutuvad normid ringkonnakohtu hinnangul põhiseadusega vastuolus ja need tuleb praeguse asja lahendamisel kohaldamata jätta.

## IV

**38.** Ringkonnakohus jätab vastuolu tõttu põhiseadusega kohaldamata ja tunnistab põhiseadusega vastuolus olevaks 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, ning edastab käesoleva määruse Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelvalve menetluse algatamiseks.

**39.** Eeltoodust tulenevalt rahuldab ringkonnakohus määruskaebuse. Ringkonnakohus tühistab Tartu Halduskohtu 13.08.2020. a määruse resolutsiooni p 1 osas, milles halduskohus tagastas kaebajate I, II, X ja XI kaebuse ja saadab asja menetlusse võtmise otsustamiseks tagasi samale halduskohtule. Halduskohtul tuleb kaebuse menetlusse võtmine otsustada muutunud asjaolusid arvestades.

**40.** Ringkonnakohtul puudub võimalus praeguses menetluslikus olukorras hinnata kaebajate X ja XI kaebeõiguse olemasolu. Seda saab teha halduskohus asja menetlusse võtmise uuel otsustamisel.

(allkirjastatud digitaalselt)