

# Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse (viisaotsuste vaidlustamine) eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) väljatöötamise vajadus tuleneb Euroopa Kohtu 13. detsembri 2017. a otsusest eelotsuseasjas C-403/16, millega kohus leidis, et liidu õigus kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mis peab teatavas menetlusstaadiumis tagama võimaluse neid otsuseid kohtus vaidlustada. Lisaks leidis Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium oma 20. aprilli 2021. aasta otsuses nr 5-20-10<sup>1</sup>, et välismaalaste seaduse sätted, mis välistavad välismaalasel viisavaba viibimisõiguse tühistamise otsuse vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule, on põhiseadusvastased.

Riigisisese õiguses on välismaalaste seadusega (edaspidi *VMS*) kehtestatud kaheastmeline viisa andmisest või pikendamisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse (edaspidi *viisaotsus*) vaidlustamise süsteem ja halduskohtul ei ole kehtiva seaduse kohaselt pädevust üle vaadata vaideotsuseid. Vaidlustamise regulatsiooni kohaselt saab välismaalane esmalt esitada avalduse viisaotsuse uuesti ülevaatamiseks (ehk vaide) otsuse teinud haldusorganile ja seejärel vajaduse korral ministriumile. Välisministeerium (edaspidi *VäM*) ja Siseministeerium (edaspidi *SiM*) kontrollivad vastavalt oma pädevusele viisaotsuse formaalset ja materiaalselt õiguspärasust.

Viisaotsuste vaidlustamise küsimuses on Eesti suhtes algatatud ka rikkumismenetlus (2012/2242). 21. veebruaril 2013. aastal saatis Euroopa Komisjon (edaspidi *Komisjon*) Eestile Euroopa Liidu (edaspidi *EL*) toimimise lepingu kohase ametliku teate, milles teatas, et Eesti õigusaktidega kehtestatud viisaotsuse vaidlustamise süsteem ei ole komisjoni arvates kooskõlas EL-i lepinguga osas, millega ei nähta ette võimalust viisa vaidemenetluse tulemusena tehtud otsust kohtus vaidlustada. Komisjon edastas Eestile rikkumismenetluse viimase kirja 2023. aasta detsembris, viidates, et viisaeeskirjas<sup>2</sup> on sätestatud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamise regulatsiooni nõue ning palus esimesel võimalusel esitada vajalike muudatustega eelnõu ja selle jõustumise ajakava. Siseministeerium on Komisjoniga alates rikkumismenetluse algatamisest pidevalt suhelnud, seejuures edastanud plaanitava eelnõu menetlemise ajakava. Seni on Komisjon olnud Eesti suhtes kannatlik, kuid eelnõu väljatöötamist on Eesti raporteerinud alates 2018. aasta algusest. Oleme Komisjonile lubanud vajalike muudatuste jõustumist käesoleva aasta sügiseks.

Siseministeerium alustas viisa vaidlustamise riigisisese korra muutmise jaanuaris 2018. aastal. Eelnõu menetlus algatati Riigikogus 08. veebruaril 2021. aastal, kuid langes Riigikogu menetlusest välja 2023. aasta alguses seoses Riigikogu koosseisu lõppemisega. Peale eelnõu väljalangemist Riigikogus on eelnõud koostöös SIM valitsemisala asutuste ja VäM-iga muudetud, mh selleks, et arvestada tänaseks kujunenud kohtupraktikaga ning muutunud keskkonnaga. Eelnõuga on kavandatud muuta senist kaheastmelist haldusesisest vaidemenetluse korda nii, et edaspidi saab välismaalane pärast üheastmelist kohustuslikku haldusesisest vaidemenetlust esitada kaebuse halduskohtule. Teine vaidemenetluse aste kaotatakse ära. Lisaks tunnistatakse kehtetuks VMS-i sätted, mis kohtukaebuseõiguse seni

<sup>1</sup> Riigikohtu PSJVo nr [5-20-10](#), p 56-63.

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EU) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri) (edaspidi *viisaeeskiri*).

sõnaselgelt välistasid. Kohtumenetlust puudutavad sätted halduskohtumenetluse seadustiku (edaspidi *HKMS*) täiendamiseks töötab välja ja menetleb eraldi eelnõuna Justiitsministeerium (edaspidi *JuM*).

Lisaks sisaldab eelnõu ka reisiloo vaidemenetlusega seonduvat. Muudatuse kohaselt kehtestatakse riigilõiv reisiloo andmisest keeldumise, reisiloo tühistamise ja reisiloo kehtetuks tunnistamise otsuse peale esitatud vaide läbivaatamisel.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja väljatöötamisel osalesid Siseministeeriumi nõunikud Jana Laane (Jana.Laane@siseministeerium.ee) ja Killu Vantsi (Killu.Vantsi@siseministeerium.ee) ning õigusnõunik Doris Järv (Doris.Jarv@siseministeerium.ee). Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kertu Nurmsalu (Kertu.Nurmsalu@siseministeerium.ee, tel 612 5084). Eelnõu ja seletuskiri toimetatakse keeleliselt pärast eelnõu kooskõlastamist eelnõude infosüsteemis.

Eelnõu väljatöötamise protsessi olid kaasatud VäM, JuM, Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) ja Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*).

## 1.3. Märkused

Eelnõu järgi muudetakse:

- 1) VMS-i 15. aprillil 2024. aastal jõustunud redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 05.04.2024, 6 ja
- 2) riigilõivuseaduse (edaspidi *RLS*) 1. märtsil 2024. aastal jõustunud redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 30.12.2023, 7.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõu ega Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga. Eelnõul on puutumus järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- 1) viisaeeskiri;
- 2) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr (EL) 2019/1155, 20. juuni 2019, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/20019, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri<sup>3</sup>;
- 3) Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>4</sup>;
- 4) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus nr (EL) 2018/1240, 12. september 2018, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226<sup>5</sup>.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna muudetakse kohtumenetlusega seonduvaid sätteid.

## 2. Seaduse eesmärk

Piirang kehtivas õiguses, mille kohaselt ei või välismaalane viisa vaide otsuse peale esitada kaebust halduskohtule, on sätestatud seaduses. Seetõttu on viisaotsuste vaidlustamisel kohtukaebeõiguse loomine saavutatav üksnes seaduse muutmisega tunnistades kehtetuks kohtukaebeõigust välistavad sätted. Täpsemad kohtumenetluse normid ja erisused hakkavad

<sup>3</sup> vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1155&from=EN>.

<sup>4</sup> vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ET> (18.10.2018).

<sup>5</sup> vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32018R1240>.

paiknema HKMS-is. JuM-il on HKMS-i muutmise juba varasemalt töös, mistõttu töötab JuM ise välja viisaotsuste vaidlustamisega seotud kohtumenetluse erisused ja menetleb neid eraldiseisvalt käesolevast eelnõust. Kohtumenetlusele eelneva kohustusliku vaidemenetluse regulatsioon on sätestatud VMS-is.

**Muudatuste eesmärk** on anda isikutele vajalik õiguskaitse viisaotsuste vaidlustamiseks. Vajadus seda teha tuleneb Euroopa Liidu õigusest ja Eesti Vabariigi põhiseadusest (edaspidi *PS*). Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus viisaotsuse peale võib pärast kohustuslikku üheastmelist vaidemenetlust esitada kaebuse halduskohtule. Ühtlasi muudetakse kehtivat viisaotsuse vaidlustamise regulatsiooni nii, et edaspidi on vaidemenetlus ühesastmeline.

Enne eelnõu ettevalmistamist koostati väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*)<sup>6</sup>, mis saadeti tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ja huvirühmadele 2018. aasta märtsis. JuM-i poolt VTK-le esitatud sisulist märkust, et viisaotsuse vaidlustamisel tuleb võimaldada välismaalasel vaidlustada ainult viisa vorminõudeid, ei ole eelnõus arvestatud. Seda põhjusel, et selline piirang ei ole kooskõlas Euroopa Liidu õigusega, täpsemalt põhiõiguste hartaga, millele Euroopa Kohus oma lahendis C-403/16 viitas. Euroopa Kohtu otsuse C-403/16 punktid 39 ja 42 näevad ette, et kohtul peab olema pädevus lahendada kõiki asjassepuutuvaid küsimusi. Märgime ka, et nii Nõukogu õigusteenistus ning Komisjoni õigusteenistus on mõlemad andnud EL viisa töörühma kohtumistel seisukoha, et piirang, millega oleks kohtukaebeõigus üksnes protseduuri üle, oleks vastuolus Euroopa Kohtu otsusega lahendis C-403/16.

Eesti kohtupraktikas on korduvalt mõõndud, et viisaasjades piirdub kohtulik kontroll riigiasutuse kaalutlusruumi üle sellega, et tuleb kontrollida, kas vaidlustatud otsus põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel, ning veenduda, et selles ei esine ilmseid vigu. Kontrolli eesmärk on vältida meelevaldseid otsuseid. Kui haldusasutus pole ilmset hindamisviga teinud, peab kohus järeldama, et viisa andmisest keeldumise otsus on õiguspärane.

Eelnõu koostamisel arvestati Sotsiaalministeeriumi poolt VTK kohta esitatud ettepanekut kasutada mõiste „vaidlustus“ asemel mõistet „vaie“.

### 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist, §-ga 1 muudetakse VMS-i ja §-ga 2 RLS-i.

Esmalt märgime, et viisaeeskiri kohustab liikmesriike võimaldama välismaalasele ainult lühiajaliste viisade negatiivsete otsuste kohtus vaidlustamise, st lühiajalise viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise ja viisa kehtetuks tunnistamise ning lühiajalise viisa pikendamise otsuse vaidlustamise. Kehtiva vaidlustamise regulatsiooni väljatöötamise raames 2010. aastal leiti, et regulatsiooni kompaktsuse huvides on mõistlik laiendada sama vaidemenetlust kõikidele viisamenetlustele, sh pikaajalise viisa menetlustele ja viisavaba viibimisõiguse pikendamise menetlusele. Ka edaspidi on mõistlik, et seesama viisa vaidlustamise kord, sh kohtukaebeõigus, kohaldub peale lühiajaliste viisade ka pikaajaliste viisade ja viisavaba viibimise puhul, nii ei seata pikaajalise viisa taotlejaid ja viisavabalt viibijaid menetluslikult nõrgemasse positsiooni. Antud seisukohta toetab ka kohtupraktika. Näiteks on Tallinna Halduskohus oma 20. veebruar 2023. aasta otsuses nr 3-22-1150 leidnud, et süsteemse õiguskorraga ei oleks kooskõlas järeldus, et kaebaja saab kohtukaebeõigust kasutada

<sup>6</sup> Siseministeeriumi 12. märtsi 2018. a kiri nr 1-6/1576-1.

lühiajalise, C-liiki viisa kehtetuks tunnistamist vaidlustades, aga mitte pikaajalise, D-liiki viisa kehtetuks tunnistamist vaidlustades<sup>7</sup>.

Eelnevast lähtuvalt kohaldub eelnõuga sätestatav regulatsioon nii viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise kui viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisele. Seega on välismaalasel õigus kõiki loetletud menetluste otsuseid vaidlustada ja esitada vaie ühtse vaidmenetluse korras.

Lisaks sisaldab eelnõu ka reisiloo vaidmenetlusega riigilõivu sätestamist.

**Eelnõu §-ga 1** muudetakse ja täiendatakse VMS-i viisaotsuse vaidmenetluse sätteid.

**Punktides 1 ja 5** on terminoloogilised muudatused, mille kohaselt asendatakse sõna „avaldus“ sõnaga „vaie“. Kuigi eripärase vaidmenetluse puhul mõne teise nimetuse kasutamine ei ole keelatud, on soovitatav ühe ja sama mõtte edasiandmisel esimese valikuna kasutada sama väljendit ning enamlevinud terminit (normitehnika eeskirja §-d 15 ja 17). Nii on edaspidi viisaotsuste vaidlustamise menetlusega seoses kasutusel enamlevinud terminid „vaie“ ja „vaidmenetlus“ ning vastavad muudatused viiakse sisse kõikides asjakohastes sätetes. Sisulisi muudatusi nendes punktides ei tehta.

**Punktiga 2** tehtav muudatus on seotud eelnõu § 2 punktis 3 esitatud riigilõivu seaduse muudatusega, mille kohaselt kehtestatakse riigilõiv reisiloo andmisest keeldumise, reisiloo tühistamise ja reisiloo kehtetuks tunnistamise otsuse peale esitatud vaide läbivaatamisel. Seetõttu on vajalik muuta VMS-i §-i 41, mis sätestab, milliste toimingute sooritamise ja haldusaktide andmise taotluste läbivaatamise eest riigilõivu tasutakse.

**Punktides 3 ja 4** on sätestatud haldusakti kehtivuse lõppemise tähtaeg. Muudatuse kohaselt on viisa andmise või viibimisaja pikendamise otsus kehtiv kuus kuud alates viisa andmise otsuse tegemisest. Kehtivas õiguses ei ole reguleeritud haldusakti kehtivuse tähtaega, mistõttu võib tekkida olukord, kus välismaalane on küll viisataotluse esitanud ja haldusorgan teinud viisa väljastamise otsuse, kuid välismaalane ei ilmu haldusorgani asukohta viisa vormistamiseks ja viisakleebise väljastamiseks. Viisakleebist väljastavad haldusorganid on PPA ja Eesti välisesindused. Selleks, et haldusorgan ei peaks teadmata aja säilitama kehtivaid haldusakte, on mõistlik sätestada tähtaeg, peale mida muutub viisa andmise või viibimisaja pikendamise otsus kehtetuks. Schengeni viisa taotluse võib üldjuhul esitada kõige varasemalt kuus kuud enne kavandatava reisi algust. Viibimisaja pikendamise taotluse puhul on praktikas taotlusi vastu võetud kõige varasemalt mõned nädalad enne viibimisaja kehtivuse lõppu. Seega on kuus kuud piisav aeg, mil välismaalane oma viisa vormistamiseks haldusorgani asukohta peab ilmuma.

**Punktiga 6** lühendatakse viisaotsuse peale vaide esitamise tähtaega seniselt 30-lt päevalt 10-le päevale otsuse teatavaks tegemise päevast arvates. See on erisus haldusmenetluse seaduse (edaspidi HMS) üldreeglist, mille kohaselt võib vaide esitada 30 päeva jooksul, kuid HMS § 75 lubab sellest tähtajast teha erandi. Oluline on ka märkida, et viisaotsuse vaide esitamine on võimalik mh e-posti teel ja esindaja kaudu. Tähtaja määramisel lähtuti elamisloa menetluses vaide esitamise tähtaja analoogiast. VMS § 222 lõike 1 järgi on see elamisloa menetlustes samuti 10 päeva. Kuivõrd elamisluba on suurema kaaluga hüve kui viisa, siis sellest lähtuvalt ei ole põhjendatud sätestada viisaotsuste peale esitatava vaide tähtaega pikemaks kui elamislubade vaidlustamise puhul. Haldusorganite hinnangul on 10 päeva piisav aeg välismaalasel vaide esitamiseks. Juba täna esitatakse praktikas vaided oluliselt kiirema aja jooksul kui seaduses ette nähtud 30 päeva jooksul. Lisaks on vaide esitamise tähtaja

---

<sup>7</sup> Tallinna Halduskohtu otsus nr [3-22-1150](#), p 4.

lühendamise tagatud see, et menetlusaeg ei veni isiku jaoks liialt pikaks. Kuivõrd vaide esitamine ei anna välismaalasele õigust Schengeni seadusliku aluseta Schengeni alal viibida ega lükka edasi tema riigist lahkumise kohustust, on välismaalase enda huvides vaide võimalikult kiire esitamine.

**Punktiga 7** täiendatakse VMS-i §-i 100<sup>1</sup> lõikega 3 selliselt, et kui välismaalane on esitanud otsuse peale vaide ja ta esitab uue viisa või viibimisaja pikendamise taotluse Eesti välisesindusele või PPA-le, jäetakse tema hilisem taotlus läbi vaatamata kuni esialgse taotluse või otsuse vaidlustamise suhtes lõpliku otsuse tegemiseni. Tegemist ei ole sisult uue põhimõttega, vaid see on ka kehtiva VMS-i §-s 100<sup>19</sup>. Kuivõrd vaidemenetluses jääb eelnõu kohaselt üheastmeliseks ja viidatud paragrahv muudetakse kehtetuks, siis muutub normi asukoht. Kehtiva VMS-i kohaselt jäetakse vaidlustaja uus viisataotlus läbi vaatamata, kui vaidlustaja on viisaotsuse vaidlustanud ning vaidlustamise menetlus ei ole lõppenud. Täiendusena lisatakse muudatusega ka olukorrad, kus välismaalase viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, tema viibimisaeg on ennetähtaegselt lõpetatud või talle on keeldutud viibimisaja pikendamisest. Seda põhjusel, et ka sellisel juhul ei ole mõistlik olukord, kus haldusorgan vaide rahuldab ja välismaalasele viisa annab või riiki lühiajaliselt sisenemist lubab ning samal ajal uue taotluse alusel veel teise viisa peab väljastama. Üldpõhimõttena peab isikul olema üks seaduslik viibimise alus.

**Punktiga 8** viiakse VMS § 100<sup>3</sup> lõikesse 1 sisse parandus, mille kohaselt võib vaide esitada ka e-posti teel. Praktikast võimaldatakse juba täna vaide esitamist e-posti teel. Siseministri 4. detsembri 2005. aasta määruse „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“ § 2<sup>1</sup> lõikes on e-posti teel esitamise võimalus olemas, sellise võimaluse kehtestamisel 2022. aasta detsembris on jäänud seaduses vastav säte parandamata. Siseministri määramises sätestati muudatus, kuna, kuna praktikas on vaidlustajal või tema seaduslikul esindajal võimalus vaide ka digitaalkirjastada.

**Punktiga 9** täiendatakse VMS §-i 100<sup>3</sup> lõigetega 3-6. Kavandatava **lõikega 3** sätestatakse selgelt, et vaide esitatakse VMS-i § 101 lõike 1 punkti 9 alusel kehtestatud korra kohaselt, milles on kirjeldatud vaide esitamise kord, vaideavaldusele lisatavate dokumentide loetelu ja vaide läbivaatamise tähtajad. Sel moel on isikule üheselt selge, mida ja millal ta peab tegema ning ta leiab hõlpsasti siseministri määruse, kus on info vaide esitamise korra kohta.

**Lõigetes 4-6** on sätestatud vaideavalduses esinevate puuduste kõrvaldamise regulatsioon. Kuna praktikast võimaldatakse välismaalasel vaide puudusi kõrvaldada, viiakse muudatusega seadus kooskõlla praktikaga. Sisuliselt on sätete puhul tegemist analoogiaga HMS §-le 15, kuid tulenevalt asjaolust, et VMS § 12 lõike 2 kohaselt ei kohaldata viisamenetlusele HMS-i sätteid, on vajalik vastava regulatsiooni eraldi sätestamine ka VMS-is. Eelnõu kohaselt annab haldusorgan välismaalasele puuduste kõrvaldamise tähtaja, kui välismaalane ei ole vaides esitanud nõutud andmeid või kõiki dokumente, vaide ei vasta nõuetele või vaides on muid puudusi. Seejuures võib haldusorgan jätta vaide läbi vaatamata, kui puuduseid tähtajaks ei kõrvaldata. Kui puudus kõrvaldatakse määratud tähtaja jooksul, loetakse vaide tähtaegselt esitatuks. Kui puudust tähtajaks ei kõrvaldata, võib haldusorgan jätta vaide läbi vaatamata, teavitades sellest välismaalast. Puuduste kõrvaldamise ajaks vaide lahendamise tähtaeg peatub.

**Punktides 10-13** tehtud muudatused on seotud vaidemenetluse teise astme kaotamisega. Muudatuste jõustumisel on kohustusliku üheastmelise vaidemenetluse järgselt välismaalasel võimalik viisa- ja vaideotsuse peale esitada kaebus kohtule. Seoses kohtukaebeõiguse võimaluse loomisega on mõistlik senise kaheastmelise vaidemenetluse asemel kehtestada üheastmeline vaidemenetlus. Kaheastmeline haldusesisene vaidemenetlus loodi varasemalt

seetõttu, et välismaalasel ei olnud kohtukaebeõigust, mistõttu haldusorgani tehtud vaideotsust oli võimalik edasi kaevata üksnes ministeeriumile. Tulenevalt Euroopa Kohtu 13. detsembri 2017. a otsusest eelotsuseasjas nr C-403/16, tuleb Eestil võimaldada välismaalasele negatiivsete viisaotsuste kohtusse kaebamise võimalus. Seega ei ole vaidemenetluse teise astme jätmine enam vajalik, kuna vaideotsust on võimalik edasi kaevata kohtus. Üheastmelise le vaidemenetlusele üleminek tuleneb ühtlasi Euroopa Kohtu otsusest. Euroopa Kohtu 13. detsembri 2017. a otsuses eelotsuseasjas nr C-403/16 märkis Euroopa kohus, et välismaalastele nende õiguste kaitseks võimaluste loomisel tuleb jälgida, et menetluseeskirjad ei oleks vähem soodsad kui siseriikliku õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad eeskirjad (võrdväärseuse põhimõte) ega muudaks liidu õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte). Kui jätta kolmeastmelise kohtumenetluse juurde kaks vaidemenetluse astet, oleks viieastmeline vaidesüsteem ainus haldusasi, mille puhul riik isiku õiguste võimalikku rikkumist peaks menetlema viiel korral. Eelnev ei oleks kooskõlas ka tõhusa ja efektiivse õiguskaitse põhimõttega ning tooks kaasa ebamõistliku halduskoormuse riigile.

Ka õiguskantsler<sup>8</sup> on andnud 2021. aastal hinnangu, et teise vaideastme läbimise kohustus võib olla ülemäärane piirang, sest see muudab menetluse pikemaks, võtab liigselt aega ning sellega kaasnevad täiendavad kulutused. Eelnevast lähtuvalt teine vaidemenetluse aste kaotatakse. Jätkuvalt on välismaalane kohustatud esmalt läbima kohustusliku vaidemenetluse haldusorgani juures, mis võimaldab haldusorganil endal esmalt parandada ilmselged vead tehtud viisaotsustes.

**Punkti 10 ja punkti 12** kohaselt hakkavad edaspidi viisaotsuse vaideid läbi vaatama otsuse teinud haldusorganid. Kehtiva korra kohaselt vaatavad viisaotsuse vaided esimeses astmes läbi välisesindused, kui otsus on tehtud Eesti välisesinduses. Juhul kui välisesindus jätab vaide rahuldamata, siis on võimalik esitada vaie teises astmes Välisministeeriumile. Kui viisaotsuse on teinud PPA või KAPO, siis vaatab kehtiva korra kohaselt viisaotsuse vaide esimeses astmes läbi PPA. Alles siis kui PPA või KAPO jätab vaide rahuldamata, on välismaalasel võimalik esitada vaie Siseministeeriumile. Muudatuste järgselt hakkavad edaspidi vaideid läbi vaatama üksnes haldusorganid ise, kontrollides viisaotsuse õiguspärasust ja otstarbekust. Nii on haldusorganil võimalik ise parandada oma vigu, kui otsuse tegemisel on tehtud ilmne menetlusviga. Vaide teine aste ministeeriumi juures muudatustega kaotatakse.

**Punktiga 11** tunnistatakse kehtetuks §-i 100<sup>4</sup> lõige 4, kuna see on eelnõu täienduste tõttu kaetud viidatud paragrahvi lõikega 2. Seega sisu ei muudeta ja muutub üksnes normi asukoht.

**Punktiga 12** korrastatakse VMS § 100<sup>5</sup> lõigete 2 ja 3 sõnastust, kus on sätestatud vaide läbivaatamise pädevusnormid. Samamoodi nagu kehtivas regulatsioonis, on vaide läbivaatamise pädevus sellel haldusorganil, kes tegi otsuse, vastavalt kas PPA või KAPO. Eesti välisesindusi puudutavat pädevusnormi eelnõuga ei muudeta (§ 100<sup>5</sup> lg 1).

Kavandatava VMS § 100<sup>5</sup> **lõikega 4** sätestatakse kooskõlastava asutuse kaasamise nõue. Muudatuse kohaselt tuleb vait läbivaataval haldusorganil kaasata vaide läbivaatamise kooskõlastav asutus, kui viisa andmise või selle pikendamise kohta andis negatiivse kooskõlastuse Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet. Vastav põhimõte on ka kehtivas seaduses, kuivõrd esimese astme vaidemenetluses peavad Eesti välisesindused või PPA viisataotlused uuesti kooskõlastusotsuse teinud haldusorganile ülevaatamiseks saatma. Seeläbi on kooskõlastaval asutusel võimalus oma varasem kooskõlastus läbi vaadata, parandada ilmsed menetlusvead ning vajadusel kooskõlastust muuta. Kuivõrd eelnõuga kehtestatakse

---

<sup>8</sup> Õiguskantsleri 01.02.2021 arvamus Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-10.

üheastmeline haldusesisene vaidemenetlus, ei kaasata kooskõlastuse ülevaatamisse enam Siseministeeriumi, mis on ressursside säästmise ning ministeeriumi põhiülesannete vaates mõistlik.

**Punktis 13** tehakse sõnastuslikud parandused § 100<sup>6</sup> pealkirjas. Sõnastuslik muudatus tuleneb eelnõu punktis 5 esitatud VMS-i terminoloogilistest parandustest, mille kohaselt esitatakse viisaotsuste peale *vaie*, mitte *avaldus*. Kuna § 100<sup>6</sup> lõikes 3 sätestatakse vaide läbivaatamise tähtaeg, on vastavalt sisule täiendatud sätte pealkirja.

**Punktiga 14** tunnistatakse kehtetuks § 100<sup>6</sup> lõige 2, sest haldusorganite pädevused on reguleeritud eelnevas paragrahvis ja kooskõlastava asutuse tegevus menetluses on esitatud §-i 100<sup>6</sup> kavandatud lõikes 2<sup>1</sup>. Seega on tegemist tehnilise muudatusega, kuna ka edaspidi kaasatakse vaide menetlusse kooskõlastuse teinud Siseministeeriumi valitsemisala asutus, kes vajadusel teeb uue kooskõlastuse. Viisa andmise kooskõlastamiseks on pädevad asutused Kaitsepolitseiamet ning Politsei- ja Piirivalveamet.

**Punktiga 15** täiendatakse §-i 100<sup>6</sup> lõigetega 2<sup>1</sup>-2<sup>3</sup>, sätestades kooskõlastava asutuse toimingud vaide läbivaatamisel ning kooskõlastuse läbivaatamise tähtaja.

Kavandatava **lõike 2<sup>1</sup>** kohaselt, peab Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet vaide läbivaatamisel hindama oma varasemalt esitatud kooskõlastuse õiguspärasust ja otstarbekust. Kooskõlastuse mitteandmisel peab kooskõlastav asutus tuginema välismaalaste seaduses või viisaeeskirjas sätestatud keeldumise alusele. Seega peab vaide korral Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet hindama, kas viisa andmata jätmise kooskõlastus oli esitatud korrektsel õigusliku alusel. Samuti tuleb hinnata, kas esitatud kooskõlastus oli otstarbekas. Seejuures peab kooskõlastav asutus arvesse võtma viisa taotlemisel esitatud asjaolusid tervikuna, lähtudes faktidel põhinevatest hinnangutest ja prognoosidest. Oluline on, et kooskõlastuse uuesti läbi vaatamisel saab kooskõlastav asutus võtta arvesse taotlemisel esitatud dokumente ja ütlusi ning taotlemise hetkel teada olevaid asjaolusid.

Kavandatava **lõike 2<sup>2</sup>** kohaselt, kui vaide läbivaatamisse on kaasatud Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet, peab kooskõlastav asutus vaatama varasemalt tehtud mittekooskõlastuse üle ning esitama valet läbivaatavale haldusorganile kooskõlastuse kohta põhjendused. Sealhulgas võib kooskõlastav asutus, näiteks juhul kui kooskõlastuse läbivaatamisel ilmes, et tehtud oli ilmne menetlusviga, muuta oma algset kooskõlastust, esitades selle kohta vastavad põhjendused. Põhjendused tuleb kooskõlastaval asutusel esitada 15 päeva jooksul alates nende kaasamisest. Kehtivas korras ei ole seda tähtaega reguleeritud, kuid õigusselguse ja töö parema korraldamise eesmärgil on mõistlik see sätestada. See võimaldab haldusorganil põhjalikult hinnata vaide ja tehtud kooskõlastuse asjaolusid ning esitada valet läbivaatavale haldusorganile asjakohased põhjendused.

Kavandatava **lõike 2<sup>3</sup>** kohaselt ei pea kooskõlastav asutus valet läbivaatavale haldusorganile esitama põhjendusi ulatuses, mis on vastuolus mis tahes Euroopa Liidu liikmesriigi avaliku korra või riigi julgeoleku tagamise vajadusega. Seda põhjusel, et pädevus julgeoleku või avaliku korra suhtes riskide hindamisel on kooskõlastavatel asutustel.

**Punktis 16** pikendatakse haldusorganile esitatud vaide läbivaatamise tähtaega seniselt 15-lt päevalt 30-le päevale arvates vaide esitamise päevast. Praktikas on 15-päevane menetlustähtaeg osutunud liiga lühikeseks võimaldamaks kaasata kooskõlastavaid asutusi ning põhjalikult hinnata vaide asjaolusid. Seega on vajalik vaidemenetluse läbiviimise tähtaja pikendamine. Oluline on märkida, et pikem menetlustähtaeg võimaldab tagada, et haldusorganitel on piisavalt aega vaide põhjalikuks läbivaatamiseks, kõikide asjaolude selgitamiseks, vajadusel kooskõlastavate asutuste kaasamiseks ning kaalutletud vaideotsuse tegemiseks. Rõhutame, et

olenemata maksimaalsest tähtajast, lähtutakse juba praegu põhimõttest, et vaie vaadatakse läbi võimalikult kiiresti. Vaide läbivaatamise tähtaeg on orientiiriks, millal on hilisem aeg, mil haldusorgan vaideotsuse peab tegema. Nii on inimese jaoks selge, hiljemalt millal ta haldusorganilt vastuse saab.

**Punkti 17** kohaselt on välismaalasel võimalik saada uus viisakleebis kuue kuu jooksul vaide või kaebuse rahuldamisest, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse tühistamisest või uue viisa andmise või viibimisaja pikendamise otsuse tegemisest. Seega näiteks, kui haldusorgan tunnistab viisa kehtetuks ning välismaalane esitab vaide ja seejärel kaebuse halduskohtule ning tema vaie rahldatakse, tuleb haldusorganil tema viisa kehtetuks tunnistamise otsus kehtetuks tunnistada. Kuna välismaalase viisa kehtetuks tunnistamine oli ekslik, tuleb talle väljastada uus viisakleebis ning välismaalasel on võimalik uuele viisakleebisele järgi minna kuue kuu jooksul viisa tühistamise otsuse tühistamisest alates. Samuti, kui välismaalane esitab vaide viisa andmisest keeldumise kohta ja haldusorgan vaide rahuldab ning teeb uue otsuse viisa anda, tuleb välismaalasel viisakleebise saamiseks ilmuda kuue kuu jooksul haldusorgani asukohta. Pärast seda kuupäeva enam viisakleebist varasema otsuse alusel ei väljastata. Praktikast on olnud mitmeid juhtumeid, kus välismaalane on vaidlustanud viisaotsuse ning see on rahldatud, kuid peale seda ei ilmu ta haldusorgani asukohta viisakleebise saamiseks. Selleks, et haldusorgan ei peaks teadmata aja säilitama kehtivaid haldusakte, on mõistlik sätestada tähtaeg, peale mida muutub vaideotsus kehtetuks. Tähtaja möödudes, kui välismaalasel osutub vajalikuks siiski saada viisa, võib ta esitada uue taotluse.

**Punktis 18** tehakse sõnastuslikud parandused § 100<sup>7</sup> pealkirjas. Sõnastuslik muudatus tuleneb eelnõu punktis 5 esitatud VMS-i terminoloogilistest parandustest, mille kohaselt esitatakse viisaotsuste peale *vaie*, mitte *avaldu*. Kuna §-s 100<sup>7</sup> sätestatakse haldusorgani volitused vaide läbivaatamisel, on vastavalt sisule korrigeeritud sätte pealkirja.

**Punktiga 19** täiendatakse haldusorgani volitusi võimalusega jätta vaie läbi vaatamata. Muudatus tuleneb asjaolust, et eelnõu § 1 punktis 8 on VMS-i täiendatud vades esinevate puuduste kõrvaldamise regulatsiooniga ning seega võib tähtpäevaks puuduste kõrvaldamata jätmise korral haldusorgan jätta vaide edaspidi ka läbi vaatamata.

**Punktiga 20** tehakse sõnastuslikud parandused § 100<sup>8</sup> pealkirjas ja lõikes 1 ning §-s 100<sup>9</sup>. Sõnastuslik muudatus tuleneb eelnõu punktis 5 esitatud VMS-i terminoloogilistest parandustest, mille kohaselt esitatakse viisaotsuste peale *vaie*, mitte *avaldu*. Eelnevalt lähtuvalt asendatakse sõnad „avaldu alusel tehtud otsus“ sõnaga „vaideotsus“.

**Punktiga 21** täpsustatakse seaduses, et välismaalasele ja muule isikule avaldatakse üksnes otsuse tegemise õiguslik alus, mis on lühiajaliste Schengeni viisade puhul sätestatud viisaeeskirjas ning pikaajaliste viisade puhul VMS-is. Põhjendusi, selgitusi ega otsuse tegemise asjaolusid ei avalikustata. Tegemist ei ole sisulise muudatusega, vaid tehnilise muudatusega viimaks seaduse sõnastust kooskõlla kehtiva korraga. Ka kehtiva seaduse kohaselt ei avaldata välismaalasele vaideotsuse tegemisel viisaotsuse asjaolusid ega põhjendusi. Eelnev on kooskõlas EL õigusega. Nimelt, viisaeeskirja artikli 32 lõige 2 näeb ette, et viisa andmisest keeldumine esitatakse välismaalasele vormikohase otsusena, milles on loetletud viisa andmisest keeldumise alused ning viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise korral tehakse vastava keeldumise aluse ees olevasse lahtrisse märge. Sama ankeeti kasutatakse välismaalase teavitamisel viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise korral (sh pikaajalise viisa, viisavaba viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise ja pikendamise menetlustes). Seega välistab viisaeeskiri välismaalasele nende faktiliste asjaolude ja kaalutluste avaldamise, millest haldusorgan on vaideotsuse tegemisel lähtunud. Küll on viisaeeskirjas ette



nähtud, et välismaalast tuleb teavitada otsuse õiguslikust alusest. Eeltoodust lähtudes on ebasoovitav olukord, kus välismaalasele avaldatakse otsuse aluseks olevate põhjenduste või kaalutlustega seotud info juhul, kui otsus vaidlustatakse. Sel juhul on välismaalasel olemas vajalikud andmed kohtule kaebuse esitamiseks. Kavandatav teabe avaldamise piirang ei mõjuta asjaolu, et viisa andmisest keeldumine peab olema piisavalt põhjendatud, proportsionaalne ja vastama EL-i põhiõiguste harta artiklile 47.

Samuti tehakse sõnastuslikud parandused, mis tulenevad eelnõu punktis 20 esitatud VMS-i terminoloogilistest parandustest, mille kohaselt tehakse negatiivsete viisaotsuste vaidlustamisel vaideotsus.

**Punktiga 22** täiendatakse §-i 100<sup>9</sup>, mille kohaselt tehakse vaideotsus välismaalasele teatavaks tema vaideavalduses näidatud kontaktandmete järgi. Paragrahvis on tehtud terminiparandus ja asendatud sõnad „avalduse alusel tehtud otsus“ sõnaga „vaideotsus“. Sätet on täiendatud nii, et samadel tingimustel võib otsuse teha teatavaks ka välismaalase esindajale.

**Punktiga 23** täiendatakse seadust §-dega 100<sup>20</sup> ja 100<sup>21</sup>, sätestades viisaotsuse vaide edasikaebamise võimalused ja tingimused. Eelnõu kohaselt saab kaheastmelisest vaidemenetlusest üheastmeline, mistõttu on muudatustes toodud vaidemenetluse sisu loogilisem jätkata 4. alljaotises ning mitte luua selleks eraldi alljaotist.

Kavandatava § 100<sup>20</sup> lõike 1 kohaselt on välismaalasel edaspidi õigus otsus edasi kaevata halduskohtusse. Tegemist on tavapärase kohtumenetlusega ehk kohus peaks asuma kaebust lahendama vastavalt asja kohtusse saabumise järjekorrale. Kohtusse pöördumise tingimus on, et läbitud peab olema vaidemenetlus. Seda eelkõige põhjusel, et vaidemenetlus on nii riigile kui ka välismaalasele vähem kulukas, lihtsam ja kiirem kui kohtumenetlus. Lisaks on kohustusliku vaidemenetluse eesmärk välistada esialgse viisaotsuse ilmselged eksimused. Need võib haldusorgan viisaotsuste läbivaatamise käigus teha ise.

**Lõike 2** kohaselt võib otsuse ja vaideotsuse vaidlustada kümne päeva jooksul vaide rahuldamata jätmise teatavaks tegemise päevast arvates. Õigusselguse huvides sätestatakse kohtusse vaide esitamise tähtaeg ka VMS-is.

Kavandatava §-ga 100<sup>21</sup> sätestatakse, et kaebuse esitamine kohtusse ei ole aluseks välismaalase saabumiseks Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumile, jätkuvaks viibimiseks sellel territooriumil ega lükka sellelt territooriumilt lahkumise kohustuse täitmist edasi. Sätte eesmärk on välistada, et kunstlikult ei loodaks välismaalasele õiguslikku alust Eestisse saabuda või Eestis viibida olukorras, kus välismaalasel selleks õiguslikku alust ei ole, sest viisa andmisest on keeldutud, viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, viibimisaja pikendamisest on keeldutud või viibimisaeg on ennetähtaegselt lõpetatud. Eesmärgipäratuks ja ebasoovitavaks tuleb pidada olukorda, kus välismaalasele, kellel puudub põhiõigus Eestisse saabumiseks ja kellele on nt keeldutud viisa andmisest seetõttu, et tema Eestisse saabumine on ebasoovitav, luuakse Eestisse saabumise ja viisa saamise õigus menetlusõiguste kaudu (sh kohtuistungil viibimiseks). PS § 15 lõikes 1 sätestatud õigus on seaduse reservatsioonita põhiõigus, mille piiramine on õigustatud teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks, nagu avalik kord ja riigi julgeolek. Arvestades tagajärgi, mis võivad kaasneda ebasoovitava välismaalase Eestisse saabumise ja Eestis viibimisega, ning kohtumenetluse kestust ja kulukust, on eesmärgipärane ja põhjendatud sätestada, et halduskohtule kaebuse esitamine või kohtuistungil korraldamine kaebuse läbivaatamiseks ei ole aluseks välismaalase saabumiseks Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumile, jätkuvaks viibimiseks Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumil ega lükka Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumilt lahkumise kohustuse täitmist edasi.

Säte ei sea samas kohtule piirangut anda välismaalasele põhjendatud juhul esmane õiguskaitse. Sellisel juhul tuleneb välismaalase riigis viibimise seaduslik alus kohtumäärusest, mitte asjaolust, et välismaalane on esitanud vaide haldusorganile või kaebuse halduskohtule.

**Punktiga 24** tunnistatakse kehtetuks vaidemenetluse teist astet reguleerivad sätted (st §-d 100<sup>10</sup>-100<sup>19</sup>), kuna edaspidi on viisaotsuste vaidemenetlus üheastmeline.

**Eelnõu §-ga 2** muudetakse riigilõivuseadust selliselt, et tõstetakse senist riigilõivu määra viisaotsuse vaidlustamisel haldusorgani juures.

**Punktiga 1** korrigeeritakse § 276 lõike 9 sõnastust ning tõstetakse viisaotsuse peale esitatud vaide läbivaatamise riigilõivu. Sõnastuslik muudatus tuleneb eelnõu §-is 1 esitatud VMS-i terminoloogilistest parandustest, mille kohaselt esitatakse viisaotsuste peale *vaie*, mitte *avaldus*. Seega on VMS-is edaspidi vaidlustusmenetlusega seoses kasutusel enamlevinud termin „vaidemenetlus“ ning vastavad muudatused viiakse sisse kõikides asjakohastes sätetes.

Viisaotsuse peale esitatud vaide läbivaatamise riigilõivu tõstetakse 80 euro pealt 160 eurole. Riigilõivu tõstmise vajadus tuleneb vajadusest katta vaide läbivaatamisega kaasnevad kulud. Kuigi eelnõuga jääb välismaalase jaoks alles ühesastmeline vaidemenetlus, ei muutu sellest välismaalaste poolt esitatavate vaiete arv väiksemaks, sest II astmes esitatud vaiete arv on märkimisväärselt väiksem I astme vaiete arvust. Samuti ei vähene haldusorgani töökoormus ja ressurss. Seega on põhjendatud riigilõivu suurendamine.

Schengeni liikmesriikide praktika viisa andmisest keeldumise otsuse vaiete menetlemisel on erinev: menetlus võib olla nii ühe- kui ka kaheastmeline. Lõivude info on avalikult leitav väheste riikide puhul, kuid näitena saab tuua:

Leedu, esimene aste 30 eurot;

Tšehhi, esimene aste 60 eurot;

Soome, esimene aste 170 eurot, teine aste 260 eurot;

Šveits, esimene aste 185 eurot.

Märkimisväärne on menetletud vaideavalduste arvu kasv alates 2021. aastast nii esimeses astmes (haldusorganis) kui ka teises astmes (ministeeriumis).

**Tabel 1.** Esitatud viisavaided aastatel 2019–2023 (Välisministeerium, välisesindused, Siseministeerium, PPA)

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I astme vaided kokku</b>	<b>329</b>	<b>174</b>	<b>332</b>	<b>641</b>	<b>577</b>
<b>II astme vaided kokku</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>118</b>	<b>77</b>

**Punktiga 2** tunnistatakse kehtetuks § 276 lõige 10, milles on sätestatud, et viisaotsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale esitatud avalduse teistkordse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 20 eurot. Seda põhjusel, et eelnõu kohaselt jääb VMS-i üheastmeline kohustuslik haldusesisene vaidemenetlus ning teine vaidemenetluse aste kaotatakse ära.

**Punktiga 3** täiendatakse seadust uue §-ga 276<sup>1</sup>, millega kehtestatakse riigilõiv reisiloa andmisest keeldumise, reisiloa tühistamise ja reisiloa kehtetuks tunnistamise otsuse peale esitatud vaide läbivaatamisel. Viisanõudest vabastatud kolmandate riikide kodanikele Schengeni alale sisenemise lisanõudeks on alates EL-i ühtse reisiloa (Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2018/1240, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS)) väljaandmise rakendumisest kehtiva reisiloa olemasolu. Schengeni alale reisida sooviv kolmanda riigi kodanik peab veebilehe või mobiilirakenduse kaudu esitama reisiloa taotluse ning ootama selle saamise kohta positiivset või negatiivset otsust. Kui positiivne otsus

on automaatmenetluse tulemus, siis negatiivse otsuse teeb ETIAS riikliku üksuse ametnik. Taotlejal, kellele keelduti reisiluba andmast, peab olema õigus otsus vaidlustada kooskõlas vastava liikmesriigi õigusega. Eestis on kehtestatud reisiloa otsuse vaidlustamiseks kohustuslik vaidemenetlus otsuse teinud haldusorgani juures. Kui ETIAS riikliku üksuse kulud kaetakse EL vahenditest (reisiloa taotluse läbivaatamis eest on tasu vastavalt EL määrusele 7 eurot), siis vaidemenetlus on siseriikliku õiguse alusel toimuv menetlus ja selle kulude katmiseks on vajalik kehtestada riigilõiv. Reisilubade vaidemenetluste võimalikku mahtu ja menetlusega kaasnevat kulu ei ole täna võimalik hinnata, kuna EL ühtsete reisilubade andmine on alles rakendamisel (teadaolevalt rakendub reisilubade infosüsteem 2025. aasta mais). Arvestades, et halduskohtumenetluses tuleb kaebuse esitamisel tasuda üldjuhul riigilõivu 20 eurot, siis kehtestatakse ka reisiloga seotud otsuste vaidemenetluses riigilõiv vähemalt samas määras.

### **Liikmesriikide praktika viisa vaidlustamisel Läti, Rootsi, Soome, Tšehhi ja Poola näitel**

Läti, Rootsi, Soome, Tšehhi ja Poola on välisriikide praktika näideteks valitud seetõttu, et Läti, Soome ja Rootsi puhul on tegemist Eesti naaberriikidega, kes on ajalooliselt ja halduskorralduslikult Eestile lähedased. Tšehhi ja Poola pidid sarnaselt Eestiga, lähtudes Euroopa Kohtu otsusest eelotsuseasjas C-403/16, muutma oma riigisisest korda, et võimaldada viisataotlejale kohtus kaebeõigus.

Lätis, Rootsis ja Soomes on kehtestatud kaheastmeline vaidemenetluse süsteem, kus esmalt esitatakse vaie haldusorganile ja seejärel kohtule. Kohtul on õigus üle vaadata nii otsuse tegemise käik kui ka otsuse sisu. Lätis tuleb esmalt esitada kaebus Välisministeeriumile. Juhul kui Välisministeerium valet ei rahulda, on taotlejal võimalik esitada kaebus 30 päeva jooksul halduskohtule. Rootsis tuleb esmalt esitada kaebus otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui haldusorgan valet ei rahulda, edastab ta vaide automaatselt Migratsioonivaidlustuse Kohtule läbivaatamiseks. Soomes tuleb vaidlustajal esmalt esitada vaie otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui pädev asutus valet ei rahulda, on õigus esitada kaebus halduskohtule.

Tšehhis ja Poolas, samamoodi Eestiga, oli kehtestatud haldusmenetlus, kus kaebajal ei ole õigust negatiivset viisaotsust kohtus vaidlustada. Lähtudes Euroopa Kohtu otsusest eelotsuseasjas C-403/16 on mõlemad riigid muutnud oma riigisisest korda. Poola kehtestas viisaotsuse vaidlustamise kaheastmelise süsteemi, kus esmalt esitatakse kaebus otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused), ja kui haldusorgan valet ei rahulda, on kaebus võimalik esitada halduskohtule. Kohtul on õigus üle vaadata nii otsuse tegemise käik kui ka otsuse sisu. Muudatused jõustusid 4. märtsil 2019. aastal.

Ka Tšehhi kehtestas vaide esitamise korra, kus enne halduskohtu poole pöördumist tuleb vaidlustajal läbida haldusmenetlus. Peale vaidemenetluse läbimist on isikul õigus pöörduda kohtusse, kuid Tšehhi kehtestas kohtukaebeõigusele piirangu, mille kohaselt ei saa kohtusse pöörduda, kui viisa andmisest keelduti põhjusel, et taotleja:

- on isik, kelle kohta on SISis antud hoiatusteade sisenemise keelamiseks;
- on ohuks mis tahes liikmesriigi avalikule korrale, sisejulgeolekule, rahvatervisele Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 19 tähenduses või rahvusvahelistele suhetele, eelkõige juhul, kui tema kohta on liikmesriikide siseriiklikesse andmebaasidesse kantud hoiatusteade sisenemise keelamiseks samadel põhjustel.

Muudatused jõustusid 31. juulil 2019. aastal.

### **4. Eelnõu terminoloogia**

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

## 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas:

- 1) viisaeeskirja,
- 2) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määruse nr (EL) 2019/1155, 20. juuni 2019, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/20019, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri,
- 3) EL-i põhiõiguste harta ja
- 4) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega nr (EL) 2018/1240, 12. september 2018, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS).

## 6. Seaduse mõjud

**Sihtrühm:** välismaalased, kes soovivad vaidlustada viisaotsust.

2023. aastal esitati 21932 viisataotlust ning 124 viibimisaja pikendamise taotlust. Viisataotlustest 6237 said negatiivse vastuse ning viibimisaja pikendamise taotlustest 45 said keelduva otsuse. Seega 28% viisataotlejatest ja 36% viibimisaja pikendamise taotlejatest sai taotlusele keelduva otsuse. 2023. aastal oli viisa vaide esitajaid 577 isikut, seega üksnes 0,9% negatiivse viisaotsuse saajatest esitas vaide. Eelneva põhjal võib öelda, et sihtrühm on väike.

**Mõju ulatus** on keskmine. Eelnõuga kavandatud muudatuste jõustumise järgselt tuleb välismaalasel esitada vaie otsuse teinud haldusorganile ning seejärel on võimalus esitada kaebus halduskohtule. Senise kaheastmelise vaidmenetluse asemel üheastmelise vaidmenetluse kehtestamine muudab viisaotsuse vaidlustamise protsessi sihtrühma jaoks tõhusamaks ja kiiremaks. Kuigi kehtivas seaduses on piirang, mis välistab viisaotsuste vaidlustamise kohtus, on EL õigusest ja Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusest tulenevalt juba täna välismaalastel praktikas võimalik kohtusse pöörduda. Praegune sisuliselt viieastmeline otsuse vaidlustamise regulatsioon on ebaproportsionaalselt koormav isikule. Eelnõuga tunnistatakse kohtukaebeõigust välistavad sätted VMS-is kehtetuks. Ühtlasi on kohtukaebeõiguse võimaldamisega välismaalasele paremini tagatud oma õiguste kaitse.

Eelnõuga lühendatakse vaide esitamise tähtaega seniselt 30 päevalt 10-le päevale. Praktikas esitavad välismaalased juba praegu vaideid oluliselt kiirema aja jooksul kui seaduses ette nähtud 30 päeva jooksul. Sarnaselt kehtivale korrale, ei anna vaide esitamine välismaalasele õigust seadusliku aluseta Schengeni alal viibida ega lükka edasi tema riigist lahkumise kohustust. Seega on välismaalase enda huvides vaide võimalikult kiire esitamine, mistõttu ei oma muudatus välismaalasele oluliselt negatiivset mõju.

**Mõju sagedus** on väike. 2023. aastal esitas I astmes vaide 577 välismaalast ning 51 vaiet rahuldati. II astme vaide esitas 77 välismaalast. Vaid 13% nendest välismaalastest, kes esitas esimese astme vaide, pöördus seejärel vaidega teise astmesse. Kõikidest viisataotlejatest 2023. aastal kaebas vaid 0,35% isikutest vaideotsuse edasi. Kuna muudatustega puutub välismaalane kokku üksnes vaide esitamise korral, on vaide mõju sagedus väike.

**Tabel 2.** Esitatud viisavaided aastatel 2019–2023

### Mõju sihtrühmale

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I astme vaided kokku</b>	<b>329</b>	<b>174</b>	<b>332</b>	<b>641</b>	<b>577</b>
<i>rahuldatud</i>	<i>76</i>	<i>26</i>	<i>30</i>	<i>38</i>	<i>51</i>

<i>tagasi lükatud</i>	183	148	302	603	526
<b>II astme vaided kokku</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>118</b>	<b>77</b>
<i>rahuldatud</i>	4	7	8	26	9
<i>tagasi lükatud</i>	11	14	45	92	67

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Eelnõuga suurendatakse viisavaiete läbivaatamise riigilõivu, samuti kehtestatakse erisus kohtule kaebuse esitamise riigilõivu osas. Eelneva tõttu muutub viisaotsuse vaidlustamine välismaalasele senisest kallimaks. Samas üldises plaanis lihtsustatakse senist vaidlustamise regulatsiooni, mis on kooskõlas tõhusa ja efektiivse õiguskaitsese põhimõttega. Võimalus pöörduda vaide mitterahuldamise järgselt kohtusse suurendab välismaalaste võimalusi oma õiguste eest seista ning seeläbi on igakülgselt tagatud PS §-s 15 sätestatud põhiõigus õiguskaitsesele. Muudatused omavad sihtrühmale pigem positiivset mõju.

### **Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele**

**Sihtrühm:** Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 366 491 inimest.<sup>9</sup>

**Mõju ulatus** on keskmine. Viisaotsuste vaidmenetluse muudatustega viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, mistõttu omab muudatus positiivset mõju riigi välissuhetele. Lähtudes EL-i Kohtu 13. detsembri 2017. aasta otsusest eelotsuseasjas C-403/16, milles kohus leidis, et liidu õigus kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mis peab teatavas menetlusstaadiumis tagama võimaluse see otsus kohtus vaidlustada, muudetakse Eesti asjakohaseid seadusi nii, et kaebajal oleks võimalus otsus kohtus vaidlustada. Kohtukaebeõiguse tagamise tõttu on Euroopa Komisjon Eesti suhtes algatanud rikkumismenetluse nr 2012/2242. Eelnõu muudatustega rikkumismenetluse aluseks olev küsimus lahendatakse.

Regulatsiooni väljatöötamisel on tähtis tagada, et kohtukaebeõigus ei oleks aluseks siseneda riiki isikul, kellele keelduti viisa väljastamisest või kelle viisa tühistati, kuna tema Eestisse saabumine või siin viibimine on ebasoovitav. Ka muudatuste järgselt ei teki välismaalasel õigust vaidmenetluses või kohtumenetluses osalemiseks Schengeni alale siseneda või siin jätkuvalt viibida. Seega muudatused ei avalda negatiivset mõju riigi julgeolekule.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna muudatused ei mõjuta Eesti elanike igapäevast elukorraldust ega senist toimimist. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatustega ebaregulaarne ja juhuslik.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Julgeoleku ja riigi välissuhtluse perspektiivist lähtuvalt on oluline, et välismaalasele ei avaldata otsuse tegemise põhjendusi ja asjaolusid. Eelnõuga muudatustega seda põhimõtet ei muudeta ning ka kohtumenetluse käigus neid andmeid välismaalasele ei avaldata.

### **Mõju riigiasutustele**

**Sihtrühm:**

- 1) PPA ametnikud, kes vaatavad läbi viisa vaided, ning PPA ametnikud kes esindavad haldusorganit kohtus.

<sup>9</sup> Statistikaamet. [Rahvaarv](#).

- 2) konsulaarametnikud, kes viivad läbi viisamenetlusi ning võtavad vastu viisa vaideid, s.o umbes 45 konsulaarametnikku.
- 3) KAPO ametnikud, kes kooskõlastavad viisataotlusi, ning ametnikud kes esindavad haldusorganit kohtus.
- 4) Siseministeeriumi ametnikud, kes vaatavad läbi viisavaideid, ning ametnikud, kes esindavad ministeeriumit kohtus, so 3-6 inimest.
- 5) Välisministeeriumi ametnikud, kes vaatavad läbi viisavaideid, ning ametnikud, kes esindavad ministeeriumit kohtus, so 3-6 inimest.

Avalikus teenistuses töötas 2022. aastal 27 935 teenistujat<sup>10</sup>. Seega on sihtrühm väike.

**Mõju ulatus** on keskmine: Muudatused toovad kaasa mõningase koormuse tõusu kooskõlastavatele asutustele, kuid vähendab Välisministeeriumi ja Siseministeeriumi töökoormust.

Muudatuste järgselt väheneb Välisministeeriumi ja Siseministeeriumi töökoormus, kuivõrd nimetatud ministeeriumid ei pea enam teise astme viisavaideid menetlema. 2023. aastal esitati Välisministeeriumile 62 teise astme viisavaidet, millesse oli 59-l juhul kaasatud Siseministeerium, ning Siseministeeriumile 15 viisa vaidet. Küll peab kohtukaebelõiguse võimaldamisega Välisministeerium edaspidi välisesinduse nimel esindama otsuse teinud haldusorganit kohtumenetluses. Eelduslikult ei saa siiski kohtusse pöördujate arv olema väga suur, mistõttu koondina Välisministeeriumi töökoormus pigem väheneb. Samuti peab edaspidi PPA osalema kohtumenetluses osapoolena olukorras, kus algse viisaotsuse või kooskõlastusotsuse tegi PPA. 2023. aastal PPA tagasi lükatud I astme vaideavaldustest esitati 15 korral II astme vaideavaldus Siseministeeriumile. Samuti tõuseb mõningal määral kooskõlastavate asutuste töökoormus, kuivõrd edaspidi peavad kooskõlastavate asutused vaidet läbivaatavale haldusorganile esitama kooskõlastuse kohta põhjendused. Samas peavad kooskõlastavate asutused ka täna vaide korral varasema kooskõlastuse üle vaatama ning selle asjaolusid uurima ja järeldusi dokumenteerima, mistõttu põhjenduste ja asjaolude edastamine vaidet läbivaatavale haldusorganile ei ole märkimisväärseks lisakoormaks. Ühtlasi suureneb kooskõlastavate asutuste töökoormus kohtumenetluses osalemise näol.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna eelnõuga ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja võimalikud töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike. Võimalikke riske, et muudatustest ei olda teadlikud ning need ei rakendu eesmärgipäraselt, aitab maandada tõhus ja pidev teavitus- ja koolitustegevus.

**Tabel 3.** Viisavaided 2019–2023 VäM haldusalas

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I astme vaided kokku</b>	<b>299</b>	<b>124</b>	<b>297</b>	<b>465</b>	<b>495</b>
rahuldatud	66	24	23	25	44
tagasi lükatud	163	100	274	440	451
<b>II astme vaided kokku</b>	<b>9</b>	<b>12</b>	<b>47</b>	<b>79</b>	<b>62</b>

<sup>10</sup> [Avaliku teenistuse aastaraamat 2022](#), lk 14.

rahuldatud	3	2	8	20	9
tagasi lükatud	6	10	39	59	53

**Tabel 4.** Viisavaided 2019–2023 SiM haldusalas

	2019	2020	2021	2022	2023
<b>I astme vaided kokku</b>	<b>30</b>	<b>50</b>	<b>35</b>	176	82
rahuldatud	10	2	7	13	7
tagasi lükatud	20	48	28	163	75
<b>II astme vaided kokku</b>	<b>6</b>	<b>9</b>	<b>6</b>	39	15
rahuldatud	1	5	0	6	0
tagasi lükatud	5	4	6	33	14

### Mõju kohtutele

Sihtrühm: halduskohtud, kes hakkavad menetlema viisaasjade kaebusi.

**Mõju ulatus on väike:** Eelnõu muudatused toovad kaasa mõningase töökoormuse kasvu kohtutele, kuid võrd kehtiv kord piirab välismaalasele õigust pöörduda kohtusse viisaotsuste vaidlustamiseks. Uue regulatsiooniga järgneb üheastmelisele vaidmenetlusele kohtumenetlus. Võib eeldada, et kohtusse pöörduvad üksnes need välismaalased, kes seni esitasid esimese astme vaide rahuldamata jätmisel teise astme vaide. Eelduslikult on kohtu poole pöörduvate inimeste arv teise astme vaide esitajate siiski oluliselt väiksem, kuid võrd kohtu poole pöördumine võib olla välismaalasele heidutavam kui vaide esitamine haldusorganile. 2022. aastal esitas teise vaide 118 inimest ning 2023. aastal 77 inimest. Praktikas on juba täna võimalik välismaalastel vaideotsus kohtus vaidlustada. Ligikaudu 2,5 aasta jooksul, mil kohtud on viisaasju menetlusse võtnud, on olnud ca 14 viisaasja kohtumenetlust. Seega võib eeldada, et mõju kohtutele on väike.

**Mõju avaldumise sagedus** on väike, kuna eelnõuga ei muudeta kohtute põhiülesandeid. Viisaasjade menetluste erisuste teavitus võib nõuda teavitustööd viisaotsuse haldusorganite poolt, kuid võimalikke teavitustegevusi on vajalik läbi viia üksikutel kordadel.

**Ebasoovitava mõju kaasnemise risk** on väike: Kuigi uue regulatsiooniga kaasneb kohtutele täiendav töökoormus, on see marginaalne võrreldes kohtute üldise töökoormusega. Halduskohtusse laekub keskmiselt 3000 kaebust aastas, samas kui 2,5 aasta jooksul on kohtusse esitatud 14 kaebust viisaasjade kohta.

### 7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega seotud eeldatavat rahalist tulu ei ole.

Tööjõukulu eelduslikult muudatustest tulenevalt ei suurene, kuivõrd viisavaided vaadatakse olemasolevate ressursside raames. Haldusasutuste ja kohtute kulude katmiseks on samas eelnõuga kavandatud tõsta riigilõivu määrasid.

Vajadust teha IT-arendusi eelnõu muudatuse rakendamise kaasa ei too.

## **8. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta siseministri 4. detsembri 2015 määrust nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“. Kuivõrd määruses on palju muudatusi, on otstarbekam ja õigusselgem koostada uus terviktekst.

## **9. Seaduse jõustumine**

Eelnõu jõustub üldises korras, kuna eelnõuga reguleeritavas küsimuses on Eesti suhtes algatatud rikkumismenetlus ning muudatuste jõustumisega on kiire.

## **11. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati 2018. aastal eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks VäM-ile ja Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks KAPO-le, PPA-le ning kokkuleppeliselt samaaegselt ka JuM-ile. Eelnõu kooskõlastati JuM-iga ka ametlikult 2019. aastal. JuM oli kaasatud eelnõu väljatöötamisesse kohtumenetlust puudutavate sätete osas, kuid need on kõnesolevast eelnõust välja jäetud, sest JuM muudab ja menetleb HKMS-i täiendusi eraldi eelnõuga.

Peale eelnõu Riigikogu menetlusest väljalangemist on eelnõud koostöös allasutuste ja VäM-iga muudetud, mh selleks, et arvestada tänaseks kujunenud kohtupraktikaga. Seetõttu saadetakse muudetud eelnõu uuesti EIS-i kaudu kooskõlastamiseks ministeeriumitele ja arvamuse avaldamiseks KAPO-le ja PPA-le.

---

Algatab Vabariigi Valitsus .....2024

(allkirjastatud digitaalselt)