

Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse  
muutmise seaduse (viisa vaidemenetlus)  
eelnou seletuskirja lisa 2

	Ettepanek/märkus	SiM kommentaar
<b>Rahandusministeerium</b>		
	<p>Rahandusministeerium kooskõlastab välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse. Samas juhime teie tähelepanu asjaolule, et riigilõivu seaduse § 276 lõikes 9 räägitakse samuti viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale esitatud avaldusest. Selguse huvides oleks mõistlik ka siinkohal asendada sõna „avaldus“ sõnaga „vaidlustus“.</p> <p>Marlen Piskunov 6113810 Marlen.Piskunov@fin.ee</p>	<p><b>Arvestatud.</b> Eelnõu sõnastust on muudetud.</p>
<b>Välisministeerium</b>		
	<p><b>1.</b> Eelnõu § 1 punkti 2 kohaselt esitab välismaalane edaspidi viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise avalduse haldusorganile, kes edastab selle vajadusel ise Siseministeeriumile või Välisministeeriumile ning välismaalane ei pea enam teist korda avaldust esitama. Samuti kaotatakse ära riigilõiv avalduse teistkordse läbivaatamise eest. Kuna riigilõivu tuleb maksta edaspidi ainult üks kord, aga menetluse sisu oluliselt ei muutu, teeb Välisministeerium ettepaneku kehtestada avalduse läbivaatamise eest riigilõivuks 40 eurot (riigilõivuseaduse § 276 lg 9). Samuti tuleks riigilõivuseaduse § 276 lõikest 9 jätta välja sõna „esmakordse“.</p>	<p><b>Arvestatud.</b> Eelnõud on täiendatud.</p> <p>Välisministeeriumi kinnitus muudatustega arvestamise sobivuse osas on saadud e-maili teel 19.10.2018 (Tiina Nirk, Tiina.Nirk@mfa.ee).</p>
	<p><b>2.</b> Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse paragrahvi 100<sup>5</sup>. Kui viisa andmisest keeldumise otsuse peale esitatud</p>	<p><b>Arvestatud.</b> Eelnõud on täiendatud.</p>

	<b>Ettepanek/märkus</b>	<b>SiM kommentaar</b>
	<p>vaidlustuse läbivaatamisel selgub, et Siseministeeriumi valitsemisala asutus ei ole kooskõlastanud välismaalasele viisa andmist, edastab eelnõu kohaselt Eesti välisesindus viisataotluse koos muude asjakohaste dokumentidega uuesti sellele asutusele kooskõlastamiseks. Reeglina jääb nimetatud asutus ka teistkordselt samale seisukohale ning sel juhul edastab Eesti välisesindus vaidlustuse Välisministeeriumile, kes viivitamata kaasab menetlusse Siseministeeriumi. Välisministeerium teeb ettepaneku kaasata Siseministeeriumi menetlusse kohe, kui viisa andmisest keeldumise otsuse peale esitatud vaidlustuse läbivaatamisel selgub, et kooskõlastamata on jätnud Siseministeeriumi valitsemisala asutus.</p>	
	<p><b>3.</b> Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetava paragrahvi 100<sup>6</sup> kohaselt vaatab Eesti välisesindus, Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet välismaalase esitatud vaidlustuse läbi ja vaidlustuse rahuldamise korral teeb otsuse 15 päeva jooksul. Juhul, kui vaidlustus ei ole eelpool nimetatud asutuste hinnangul põhjendatud, edastatakse otsus ja vaidlustus Siseministeeriumile või Välisministeeriumile, kes teeb otsuse 30 päeva jooksul. Seega, otsustamiseks on sisuliselt kaks erinevat tähtaega. Positiivne otsus esinduselt 15 päeva jooksul ja pigem negatiivne otsus ministeeriumilt veel lisaks 30 päeva jooksul. Välisministeerium teeb ettepaneku kehtestada üks tähtaeg, mille jooksul saaks esindus anda otsuse (kas siis positiivse või ministeeriumi vormistatud negatiivse). Pakume võimaliku tähtajana 40 päeva.</p> <p>Liina Martinson 6377428 liina.martinson@mfa.ee</p>	<p><b>Mittearvestatud.</b> Siseministeeriumi hinnangul ei ole põhjendatud § 100<sup>6</sup> lõikes 1 nimetatud tähtaja muutmine pikemaks kui eelnõus toodud 15 päeva. Kui Eesti välisesindus, Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet vaidlustuse lahendamisel kaldub pigem positiivse otsuse ehk vaidlustuse rahuldamise poole, siis tõenäoliselt on kaasuse asjaolud sellised, mis võimaldavad asja kiiremat otsustamist, näiteks ilmselgete vigade olemasolu. Märgime, et eelnõus on tehtud muudatus, mille kohaselt on tähtaegade kehtestamine viidud määruse tasandile, nii nagu see on teistes välismaalaste seaduse alusel läbiviidavates menetlustes. Alus tuleneb välismaalaste seaduse §-st 33, mille kohaselt välismaalaste seadusest tulenevate menetluste läbiviimise tähtajad sätestatakse käesoleva seaduse alusel antavate määrustega.</p>
	<b>Justiitsministeerium (mitteametlikud märkused)</b>	
	<p><b>1.</b> Eelnõu § 1 p 5, kavandatava §-ga 100<sup>3</sup> viiakse vaidlustuse esitamise nõuded<sup>[3]</sup></p>	<p><b>Arvestatud.</b> Volitusnormi sõnastust on eelnõus muudetud. Kehtiva VMS § 100<sup>3</sup></p>

<sup>[3]</sup> Kehtiv VMS: „§ 100<sup>3</sup>. Nõuded avaldusele

	<b>Ettepanek/märkus</b>	<b>SiM kommentaar</b>
	<p>ministri määrusesse. Kuna VMS § 101 lg 1 p 9 lubab volitusnormina ministril kehtestada üksnes avalduse vormi, avalduses esitatavate andmete ja avaldusele lisatavate tõendite loetelu, oleks volitusnorm selle muutmata kujul ebapiisav. Kuna vaidlustuse esitamise nõuetel on mitte üksnes menetlus- vaid ka materiaalõiguslik olemus, on nende sobivam koht põhiõiguste kaitse eesmärgil jätkuvalt seaduses. Seletuskirjas kirjeldatud isikute jaoks senisest parema selguse saamiseks võiks need kaks normi vajadusel viiteliselt kokku siduda.</p>	<p>lõikeid 1 ja 2 siiski eelnõuga ei muudeta ning paragrahvi on täiendatud lõikega 3 – seega on isiku jaoks olemas viide määrusele, millega on kehtestatud viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeaegselt tegemata jätmise või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaide esitamise nõuded, vades esitatavate andmete ja lisatavate tõendite loetelu ning vaide läbivaatamise tähtajad.</p>
	<p>2. Eelnõu § 1 p 8, kavandatava § 100<sup>10</sup> lg 5 järgi ei saa kohus kontrollida haldusorgani viisa andmisest keeldumise jt § 100<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud otsuste õiguspärasust, vaid kohus saab hinnata üksnes vaidlustusmenetluses tehtud menetlus- või vormistusviga. Juhime esiteks tähelepanu sellele, et kui kohus tunnistab vaidlustusotsuse kehtetuks, siis ei ole sellel automaatset mõju haldusorgani esialgse ehk § 100<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud otsuse kehtivusele. Seetõttu tuleb regulatsiooni selles osas täiendada. Näiteks võib § 100<sup>10</sup> lg 1 sõnastada nii:  „Välismaalasel on õigus esitada viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse peale kaebus halduskohtule halduskohtumenetluse seadustikus sätestatud alustel ja korras tingimusel, et välismaalane on esitanud vaidlustuse Eesti välisesindusele, Politsei- ja Piirivalveametile või Kaitsepolitseiametile ning see on jäetud läbi vaatamata, rahuldamata või tähtaegselt lahendamata või rahuldatud osaliselt.“</p>	<p><b>Arvestatud.</b></p>
	<p>3. Eelnõu § 1 p 11, kavandatava § 100<sup>19</sup> lõiked 1 ja 2 – teeme ettepaneku sõnastada</p>	<p><b>Arvestatud.</b></p>

(1) Avaldus esitatakse isiklikult, posti teel või esindaja kaudu.

(2) Avaldus esitatakse kirjalikult.“

	Ettepanek/märkus	SiM kommentaar
	<p>sätteid ümber ühelõikelisena näiteks selliselt: „Kui välismaalane on esitanud vaidlustuse või vaidlustusotsuse peale kaebuse halduskohtule või apellatsioonkaebuse ringkonnakohtule ja esitab varasema viisataotlusega samal alusel uue viisataotluse, jäetakse tema hilisem viisataotlus läbi vaatamata.“</p> <p>Sellisel kujul on esiteks välismaalasel võimalik esitada viisataotlus muul alusel (kavandatud lg 2 eesmärk). Teiseks oleks säte sellisel kujul selge ja kooskõlas väljakujunenud kohtupraktikaga, et kui isik esitab samasisulise taotluse ajal, mil kaebetähtaeg ei ole möödunud või vaidlus on pooleli, siis ei ole see olemuselt taotlus (seda ka siis, kui see on nii pealkirjastatud ja sõnastatud), vaid kas vaidlustus, kaebus, selle muudatus või selle täiendus.</p>	
	<p>4. Palume lisaks muuta seletuskirjas eelnõu koostamise eesmärki. Selleks ei ole mitte niivõrd vajadus viia Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, vaid anda isikutele vajalik õiguskaitse, mille vajadus tuleneb mh Euroopa Liidu õigusest.</p>	<p><b>Arvestatud.</b></p>
	<p>5. Eelnõus kasutatakse mõiste „vaie“ asemel mõistet „vaidlustus“ (nii on see ka <a href="#">riigihangete seaduses</a>). Eripärase vaidemenetluse puhul mõne teise nimetuse kasutamine ei ole keelatud,<sup>[2]</sup> kuigi esimese valikuna tuleks ühe ja sama mõtte edasiandmisel kasutada sama väljendit ning enamlevinud terminit (<a href="#">normitehnika eeskirja</a> § 15 ja 17). Palume sellele aspektile täiendavalt mõelda ja vajadusel täiendada seletuskirja.</p>	<p><b>Arvestatud.</b></p>
	<p>Ettepanekud, mille JuM esitas 20.09.2018 kohtumisel:</p> <p>6. Vormikohase avalduse nõude kaotamine- JuM ei toeta nõuet, mille kohaselt tuleb vaideavaldus esitada määruse lisaga kehtestatud avalduse vormis.</p>	<p><b>Arvestatud.</b> Avalduse vormi võib luua, kuid see peab olema vabatahtlik (nii nagu nt täna elamisloa taotluste puhul) – st määrusega avalduse vormi ei kinnitata. Seega juhul, kui isik esitab vabas vormis avalduse ning selles on kõik määruses</p>

<sup>[2]</sup> Vrdl [täitemenetluse seaduse](#) § 217 kaebus, sj on kogu menetlus kirjas vaid ühes paragrahvis.

	Ettepanek/märkus	SiM kommentaar
		loetletud andmed, siis tuleb avaldus töösse võtta;
	<p>7. Jätta seadusest välja vaide läbivaatamise tähtajad- sarnaselt üldisele suunale teistes seadustes ja haldusmenetlustes, kaotada viisa vaide puhul seadusega sätestatud tähtajad vaide läbivaatamiseks. Selle asemel tuleks sätestada, et menetlus tuleb läbi viia eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikke isikutele. Juhul, kui jääme seisukoha juurde, et tähtaegade sätestamine on vajalik, siis tuleb need kindlasti sätestada seaduses, mitte määruses.</p>	<p><b>Mittearvestatud.</b> Tähtaegade määramisel lähtume juba praegu põhimõttest, et vaatame vaide läbi võimalikult kiiresti, aga mitte hiljem kui sätestatud tähtajad. Nii on inimese jaoks selge, mis on hilisem aeg, millal ta haldusorganilt vastuse saab. Lisaks on tagatud see, et menetlusaeg ei veni isiku jaoks liialt pikaks tulenevalt haldusorgani suurest töökoormusest vms. Lisaks märgime, et eelnõuga viiakse tähtajad määruse tasandile, nii nagu see on teistes välismaalaste seaduse alusel läbiviidavates menetlustes. Alus tuleneb välismaalaste seaduse §-st 33, mille kohaselt välismaalaste seadusest tulenevate menetluste läbiviimise tähtajad sätestatakse käesoleva seaduse alusel antavate määrustega. Seejuures arvestame HMS § 5 lõiget 2, mille kohaselt viiakse haldusmenetlus läbi eesmärgipäraselt ja efektiivselt, samuti võimalikult lihtsalt ja kiirelt, vältides üleliigseid kulutusi ja ebaseaduslikke isikutele.</p>
	<p>8. Viisa vaide puhul piirduda otsuse õiguspärasuse kontrolliga. Kehtiva VMS-i kohaselt kontrollitakse vaide läbivaatamisel nii otsuse õiguspärasust kui ka otstarbekust. Sellega on JuM hinnangul riik läinud kaugemale kui otseselt vajalik ning laiendatud isiku õigusi võrreldes tavapärase haldusmenetlustega.</p>	<p><b>Mittearvestatud.</b> Siseminister hinnangul on arvestades välismaalastega seotud haldusmenetluste eripära põhjendatud hinnata nii otsuse õiguspärasust kui otstarbekust.</p>
	<p>9. Lisada välismaalaste seadusesse taandamiskohustus.</p>	<p><b>Arvestatud.</b></p>
	<p>10. Jätta eelnõust välja siseministri õigus volitada vaide või mittekooskõlastuse läbivaatamise oma allasutustele.</p>	<p><b>Mittearvestatud.</b> Eelnõu kohaselt võib minister volitada vaide või mittekooskõlastuse läbivaatamise oma allasutustele, st KAPO-le ja/või PPA-le. Kuna eelnõu kohaselt hindab kohus lisaks menetlusnõuete järgmisele ka negatiivsete viisaotsuste sisulist poolt, on igakülgset tagatud ka viisaotsuste erapooletu kontroll.</p>

	Ettepanek/märkus	SiM kommentaar
	<p><b>11.</b> Ettepanek, et teatud toiminguid või menetlustoiminguid saab isik vaidemenetluses vaidlustada.</p>	<p><b>Arvestatud.</b> Eelnõud on täiendatud selliselt, et vaideorgan is saab vaidlustada samu asju, mis halduskohtus.</p>
	<p><b>12.</b> Ettepanek kohtulahendi suhtes  1) kohus koostab küll põhistatud lahendi, kuid avalikult teeb teatavaks üksnes resolutsiooni, ning  2) kohus koostab lihtmenetlusele omase lahendi kirjeldava ja põhjendava osata.</p>	<p><b>Arvestatud.</b></p>
	<p>Helen Kranich 620 8110  <a href="mailto:Helen.Kranich@just.ee">Helen.Kranich@just.ee</a>  Mirjam Rannula 620 8195  <a href="mailto:Mirjam.Rannula@just.ee">Mirjam.Rannula@just.ee</a></p>	<p>Eriarvamus JUM-ga on ühes põhimõttelises küsimuses - <b>vaide lahendamise pädevus</b>. Esimesele kooskõlastuse ringile saadetud eelnõus olid sees sätted, mille kohaselt, juhul kui otsuse teinud haldusorgan leiab, et ta vaiet ei rahuldaks, lahendab vaide kas Välisministeerium või Siseministeerium. Selline kord toob kaasa töökoormuse kasvu ministeeriumile ning KAPO otsuste puhul suurendab ka salastatud teabega kokkupuutuvate isikute arvu. Eelnevast lähtuvalt soovib SIM eelnõus sisse viia muudatuse, mille kohaselt võib minister volitada vaide või mittekooskõlastuse läbivaatamise oma allasutustele, st KAPO-le ja/või PPA-le. Volituse andmist KAPO ja PPA toetavad.</p> <p><b>21.05.2019 edastas JUM Siseministeeriumile kinnituse, et kohtukaebõiguse piirangu osas erimeelsusi enam ei ole- st, et eelnõu kohaselt on kohtul ka sisulise õiguspärasuse kontrolli õigus.</b></p> <p><i>Taust: VTK kooskõlastamise käigus tegi JUM märkuse, mille kohaselt tuleb viisa otsuste vaidlustamisel välismaalasel võimaldada vaidlustada kohtus üksnes viisamenetluse vorminõudeid. JUM märkusega arvestati ning I kooskõlastuse ringile saatis SIM eelnõu, mille kohaselt piirdub kaebõigus üksnes protseduurireeglite vaidlustamisega. SIM tänane eesmärk on eelnõusse sisse viia muudatus ning anda kohtule viisavaide küsimustes <b>sisulise õiguspärasuse kontrolli õigus</b>. Siseministeeriumi hinnangul ei oleks</i></p>

	Ettepanek/märkus	SiM kommentaar
		<p><i>kohtukaebedeõigusele seatav piirang kooskõlas Euroopa Kohtu otsusega. Euroopa Kohtu otsuse C-403/16 punktid 39 ja 42 näevad ette, et kohtul peab olema pädevus lahendada kõiki asjassepuutuvaid küsimusi.</i></p>