

Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse (viisa vaidlustus) eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1 Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) välja töötamise vajadus tuleneb [Euroopa Kohtu 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.

Eestis seevastu on riigisiseses õiguses välismaalaste seadusega (edaspidi *VMS*) kehtestatud kaheastmeline vaidlustamise süsteem ning halduskohtul ei ole kehtiva korra kohaselt pädevust üle vaadata viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuseid (VMS-i § 100¹⁸). Vaidlustamise regulatsiooni kohaselt saab välismaalane esmalt esitada avalduse otsuse teinud asutusele ning seejärel vajaduse korral ministriumile. Välisministeerium ja Siseministeerium kontrollivad vastavalt oma pädevusele otsuste formaalset ja materiaalselt õiguspärasust. Muudatustega luuakse regulatsioon, mille kohaselt saab välismaalane edaspidi viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale esitada kaebuse halduskohtule.

Selles küsimuses on Eesti suhtes algatatud ka rikkumismenetlus (2012/2242). 21. veebruaril 2013. aastal saatis komisjon Eestile Euroopa Liidu toimimise lepingu kohase ametliku teate, milles teatas, et Eesti õigusaktidega kehtestatud süsteem, mille eesmärk on tagada õigus vaidlustada viisa andmisest keeldumine, viisa tühistamine ja viisa kehtetuks tunnistamine, ei ole komisjoni arvates kooskõlas Euroopa Liidu lepinguga osas, millega ei nähta ette võimalust viisa vaidmenetluse tulemusena tehtud otsust kohtus vaidlustada. Ühtlasi on Euroopa Komisjon oma 21. detsembri 2017. aastal Eestile edastatud kirjas viidanud mainitud kohtuotsusele ning palunud esimesel võimalusel esitada vajalike muudatustega eelnõu ja selle jõustumise ajakava.

1.2 Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja väljatöötamisel osalesid Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna nõunik Killu Christine Vantsi (tel 612 5072, killu.vantsi@siseministeerium.ee) ja Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Mirjam Rannula (tel 620 8195, mirjam.rannula@just.ee). Eelnõu ja seletuskirja juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna õigusnõunik Doris Uudelt (tel 612 5248, doris.uudelt@siseministeerium.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Airi Kapanen (tel 612 5241, airi.kapanen@siseministeerium.ee).

1.3 Märkused

Eelnõu järgi muudetakse VMS-i 23. mail 2018 jõustunud redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 17.05.2018, 2 ja riigilõivuseaduse 1. novembril 2018 jõustuvat redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 31.05.2018,

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

- 1) Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrus (EU) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri)¹ (edaspidi *viisaeeskiri*);
- 2) [Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga](#)².

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääلteenamus, kuna muudetakse kohtmenetlusega seonduvaid sätteid.

2. Seaduse eesmärk

Muudatuste eesmärgiks on viia VMS-s sätestatud viisaotsuste vaidlustamise kord kooskõlla EL õigusega. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse peale võib pärast kohustuslikku vaidmenetlust esitada ka kaebuse halduskohtule. Ühtlasi muudetakse kehtivat viisa vaidlustuse regulatsiooni selliselt, et välismaalane esitab edaspidi vaidlustuse üksnes haldusorganile (Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitsei ametile või Eesti välisesindusele), kes edastab selle vajadusel ise lahendamiseks Siseministeriumile või Välisministeriumile.

Enne eelnõu ette valmistamist koostati väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*)³, mis saadeti tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeriumidele ja huvirühmadele 2018. aasta märtsis. Eelnõu lähtub VTK ettepanekutest. VTK-le esitasid arvamuse Justiitsministerium ja Sotsiaalministerium, mis on kajastatud seletuskirja lisas.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

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

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 vaidlustusmenetlust kõikidele viisamenetlustele, sh pikaajaliste viisa menetlustele ning viisavaba viibimisõiguse pikendamise menetlusele. Ka edaspidi on mõistlik, et sama viisa vaidlustamise kord, sh kohtukaebõigus kohaldub lisaks lühiajalistele viisadele ka pikaajaliste viisade ja viisavaba viibimise puhul. See tähendab, et ka 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.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse VMS § 12 lõiget 2 selliselt, et ka viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisele ei kohaldata haldusmenetluse seaduse sätteid. Muudatuse tegemisel on lähtutud viisamenetluste loogikast ja

¹ ELT L 243, 15.09.2009, lk 1-58.

³ Siseministeriumi 12. märtsi 2018 kiri nr 1-6/1576-1

põhimõtetest, mille järgi ei kohaldu ka VMS-s reguleeritud viisamenetlustele haldusmenetluse seadus.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse VMS-i § 41. Muudatus on vajalik, kuna edaspidi esitab välismaalane 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. Seega ei pea välismaalane teist korda avaldust enam esitama ja kaotatakse ära riigilõiv avalduse teistkordse läbivaatamise eest. Samasugune muudatus tehakse riigilõivuseaduse §-s 276 (eelnõu § 2).

Eelnõu § 1 punktiga 3 muudetakse VMS-i § 100¹ lõikeid 1 ja 1¹, kus tehakse terminoloogilised ja keelelised parandused, sätete sisu ei muudeta. Näiteks nimetatakse välismaalase avaldust negatiivse viisa otsuse läbivaatamiseks edaspidi vaidlustuseks.

Eelnõu § 1 punktiga 4 asendatakse VMS-i §-des 100² ja 100⁴ õigusselguse huvides sõna „avaldus“ sõnaga „vaidlustus“. Paragrahvis 100² kehtib edasi oluline põhimõte, et vaidlustuse esitamine ei ole aluseks välismaalase Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumile saabumiseks, jätkuvaks Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumil viibimiseks ega lükka välismaalase Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumilt lahkumise kohustuse täitmist edasi. Sätte eesmärk on välistada välismaalasele n-ö kunstliku Eestisse saabumise või Eestis viibimise õigusliku aluse loomine olukorras, kus välismaalasel see puudub, sest viisa andmisest on keeldutud, viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, viibimisaja pikendamisest on keeldutud või viibimisaeg on enne tähtaega lõpetatud.

Eelnõu § 1 punktiga 5 muudetakse VMS-i § 100³ selliselt, et viidatud paragrahv kehtestatakse ühe lõikelisena, kus on selgelt sätestatud, et vaidlustus esitatakse VMS § 101 lõike 1 punkti 9 alusel kehtestatud korra kohaselt, milles on kirjeldatud negatiivsete viisaotsuste vaidlustamise kord ning kehtestatud avalduse vorm ja sellele lisatavate dokumentide loetelu. Sel moel on isikule kohe selge ja ta leiab hõlpsasti siseministri määruse, kus on informatsioon vaidlustuse esitamise korra kohta. Lõikest 1 on võrreldes kehtiva tekstiga välja jäetud nõuded avaldusele - need on avalduse isiklikult, posti teel või esindaja kaudu esitamise-, mis on koondatud siseministri 4. detsembri 2015 määrusesse nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“. Kehtiva § 100³ lõike 2 tekst, mille kohaselt peab avalduse esitama kirjalikult, on samuti koondatud viidatud siseministri määrusesse. Paragrahvi pealkirjas on sõna „avaldus“ vastavas käändes asendatud sõnaga „vaidlustus“ vastavas käändes.

Eelnõu § 1 punktiga 6 muudetakse VMS § 100⁵–100⁷.

VMS §-s 100⁵ on sätestatud vaidlustuse läbivaatamise pädevus- ja menetlusnormid. Samamoodi nagu kehtivas regulatsioonis, on pädevus vaidlustus läbi vaadata sellel haldusorganil, kes tegi otsuse viisa andmisest keelduda, viisa tühistada, viisa kehtetuks tunnistada, viibimisaja pikendamisest keelduda ja viibimisaeg enne tähtaega lõpetada, vastavalt siis kas Eesti välisesindus, Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) või Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*). Pädevusnormid on kavandatud lõigetes 2, 8 ja 9. Kui haldusorgan leiab, et vaidlustus on põhjendatud, on tal eelnõu muudatuste kohaselt õigus see ise vaidlustusotsusega rahuldada – kavandatud lõigetes 4 ja 10.

Kui aga haldusorgan, kes algse negatiivse otsuse tegi, asub seisukohale, et välismaalase vaidlustus ei ole põhjendatud, edastab ta otsuse⁴ ja vaidlustuse koos nende aluseks olevate lisade ja seotud menetlusedokumentidega ning oma seisukohaga läbivaatamiseks ja lahendamiseks vastavalt pädevusele kas Välisministeeriumile või Siseministeeriumile (kavandatud lõiked 5 ja 11). Siinkohal on oluline märkida, et kui viisa andmisest keeldumise otsuse peale esitatud vaidlustuse läbivaatamise käigus ilmneb, et välismaalasele viisa andmist ei ole kooskõlastanud valdkonna eest vastutava ministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutus (PPA või KAPO), kaasab konsul menetlusse Siseministeeriumi vastavad asutused või Välisministeerium Siseministeeriumi (kavandatud lõige 3 ja 6). Siinkohal täpsustame, et eelnõu sõnastuses märgitud „ei ole kooskõlastanud“ osa all on mõeldud, et kooskõlastav asutus andis negatiivse vastuse (mitte ei ole ekslikult viisa andmise kooskõlastajate ringist välja jäänud).

Vaidlustuse läbivaatamise käigus kontrollib pädev haldusorgan viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse õiguspärasust ja otstarbekust (kavandatud lõige 1). Kaasatuna menetlusse kontrollib Siseministeerium vaidlustuse läbivaatamise menetluse käigus Siseministeeriumi valitsemisala asutuse tegevuse õiguspärasust ja otstarbekust viisa andmise kooskõlastamismenetluse läbiviimisel ning edastab oma seisukoha Välisministeeriumile (kavandatud lõige 7).

VMS-i §-s 100⁶ on sätestatud vaidlustuse läbivaatamise tähtajad. Välismaalase esitatud vaidlustuse vaatab läbi Eesti välisesindus, PPA või KAPO ja vajaduse korral teeb uue otsuse 15 päeva jooksul vaidlustuse esitamise päevast arvates (kavandatud lõige 1). Kui nende hinnangul ei ole vaidlustus põhjendatud, on eelnõuga pandud neile kohustus edastada otsus ja vaidlustus koos lisade ja seotud menetlusedokumentidega 15 päeva jooksul vastavalt kas Siseministeeriumile või Välisministeeriumile läbivaatamiseks ja lahendamiseks (kavandatud lõige 3). Seejärel on Siseministeeriumil või Välisministeeriumil 30 päeva aega vaadata vaidlustus läbi ja teha vaidlustusotsus, ning see tähtaeg hakkab kulgema vaidlustuse Siseministeeriumile või Välisministeeriumile edastamise päevast arvates (kavandatud lõige 4). Sel juhul on välismaalase jaoks vaidlustuse läbivaatamise tähtaeg kokku 45 päeva.

Kui viisa andmisest keeldumise otsuse peale esitatud vaidlustuse Eesti välisesinduses läbivaatamisel ilmneb, et välismaalasele viisa andmist ei ole kooskõlastanud⁵ valdkonna eest vastutava ministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutus – PPA või KAPO –, edastab Eesti välisesindus viisataotluse uuesti kooskõlastamiseks Siseministeeriumi valitsemisala asutusele. Oma seisukoha peab PPA või KAPO andma viie päeva jooksul vaidlustuse uuesti kooskõlastavale asutusele esitamise päevast arvates (kavandatud lõige 2).

Kui Välisministeerium kaasab menetlusse Siseministeeriumi, nagu on sätestatud VMS-i § 100⁵ lõikes 6, on Siseministeeriumil kohustus oma seisukoht edastada 15 päeva jooksul arvates päevast, mil nad menetlusse kaasati. See tähtaeg ei muuda vaidlustuse menetlemise tähtaega pikemaks, vaid on VMS-i § 100⁶ lõikes 4 nimetatud 30 päeva sees. See tähendab, et Välisministeerium peab vaidlustuse läbivaatamisel vajadusel Siseministeeriumi kaasama esimesel võimalusel, et mitte ületada menetluse tähtaega. Vaidlustuse läbivaatamise tähtaja

⁴ st viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus, eelnõus kavandatud VMS § 100¹ lg 1.

⁵ täpsustame, et eelnõu sõnastuses märgitud „ei ole kooskõlastanud“ osa all on mõeldud, et kooskõlastav asutus andis negatiivse vastuse (mitte ei ole ekslikult viisa andmise kooskõlastajate ringist välja jäänud).

igakordsel pikendamisel ei tohi haldusorgani määratav uus tähtaeg ületada esialgset menetlustähtaega, st vastavalt haldusorganile mitte rohkem kui 15 päeva või 30 päeva.

VMS-i § 100⁷ lõikes 1 tehakse kehtiva õigusega võrreldes terminoloogilised ja keelelised parandused ning seetõttu on läbivalt asendatud sõna „avaldus“ sõnaga „vaidlustus“. Seega võib ka edaspidi haldusorgan (PPA, KAPO või välisesindus) vaidlustuse läbivaatamisel vaidlustusotsusega:

- 1) vaidlustuse rahuldada ja tunnistada otsuse kehtetuks ning teha uue otsuse;
- 2) jätta vaidlustuse rahuldamata ja otsuse muutmata.

Võrreldes kehtiva seadusega on muudatused lõikes 2, kus on sõnaselgelt sätestatud, et Siseministeerium või Välisministeerium võib vaidlustuse rahuldada ja tunnistada otsuse kehtetuks ning teha ettekirjutuse uue otsuse tegemiseks või asja uuesti läbivaatamiseks. Muudatusega on lõikesse lisatud ettekirjutuse tegemise õigus ning seejuures on lähtunud HMS § 85 loogikast, mis nimetab võimalikud otsused, mida võib haldusorgan vaide läbivaatamise tulemusena teha. Nende volituste vahel valimine sõltub peamiselt vaides esitatavast taotlusest ja sellest, kas haldusorgan selle rahuldab. Nagu ka kehtivas seaduses, võib Siseministeerium või Välisministeerium jätta vaidlustuse rahuldamata ja otsuse muutmata.

Lõike 3 kohaselt ei avaldata välismaalasele ega muule isikule vaidlustusotsuse aluseks olevaid asjaolusid, põhjendusi ega muud sellega seonduvat teavet. Küll teavitatakse välismaalast keeldumise, tühistamise või kehtetuks tunnistamise õiguslikust alusest. Nimelt, viisaeeskirja art 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. Seega välistab viisaeeskiri välismaalasele nende faktiliste asjaolude ja kaalutluste avaldamise, millest haldusorgan on vaidlustusotsuse tegemisel lähtunud, küll näeb aga ette, 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. Õigusselguse huvides sätestatakse, et teatavaks tehakse üksnes otsuse resolütiivosa (lõige 4). Eeltoodu pinnalt on välismaalasel olemas vajalikud andmed kaebuse esitamiseks.

Vaidlustuse alusel tehtud otsus tehakse välismaalasele teatavaks tema poolt avalduses näidatud kontaktandmete kohaselt (lõige 5). Paragrahvis on tehtud terminoloogiline parandus ning seetõttu on asendatud sõna „avaldus“ sõnaga „vaidlustus“. Sätet on täiendatud selliselt, et samadel tingimustel võib otsuse teha teatavaks ka välismaalase esindajale.

Eelnõu § 1 punktiga 7 tunnistatakse kehtetuks VMS §-d 100⁸ ja 100⁹, kuna nendes sisalduvad sätted on koondatud §-i 100⁷.

Eelnõu § 1 punktiga 8 muudetakse VMS §-i 100¹⁰. Lõike 1 kohaselt on edaspidi välismaalasel õigus vaidlustusotsus edasi kaevata halduskohtusse. Kaabeõiguse regulatsiooni loomine VMS-i on seotud [Euroopa Kohtu otsusega 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 kohtus vaidlustamise võimaluse. Sama kaasuse kohtujuristi hinnangul tuleb liidu viisaeeskirja tõlgendada nii, et see jätab igale liikmesriigile võimaluse otsustada viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse laadi üle. Seda tingimusel, et menetlus vastab võrdväarsuse ja tõhususe põhimõttele. EL-i põhiõiguste

harta artikli 47 kohaselt ei saa liikmesriigid siiski välistada viisa andmisest keeldumise otsuste kohtulikku kontrolli ELTL-i artikli 267 tähenduses. Kohtujurist täpsustas, et liidu õigusest ei tule isikutele subjektiivset õigust viisa saamiseks.

Euroopa Kohus leidis, et liidu õigus kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mis peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse. Menetluse üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid⁶. Samas tõi kohus otsuse C-403/16 punktides 39 ja 42 välja, et kohtul peab olema pädevus lahendada kõiki asjassepuutuvaid küsimusi.

VMS-i loodav negatiivsete viisaotsuste kohtus vaidlustamise regulatsioon on kooskõlas võrdväärsuse ja tõhususe põhimõttega ning üldise kohustusega tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohtulik kaitse. Samuti on arvestatud asjaoluga, et viisaeeskirja sätteid tõlgendatakse [EL-i põhiõiguste hartas](#) tunnustatud põhiõigusi ja põhimõtteid järgides. Harta artikkel 47 näeb aga sõnaselgelt ette, et igal, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Ühtlasi sätestab viidatud artikkel, et igal on õigus asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus. Selle õiguse järgimine eeldab, et niisuguse haldusasutuse otsust, kes ei täida sõltumatuse ja erapooletuse nõuet, saaks hiljem kontrollida kohus, kes muu hulgas peab olema pädev lahendama kõiki asjassepuutuvaid küsimusi⁷. Järelikult kehtestab EL-i põhiõiguste harta artikkel 47 liikmesriikidele kohustuse tagada teatavas menetlusstaadiumis võimaluse pöörduda viisa andmisest keeldumise lõpliku otsusega seotud asjaga kohtusse⁸.

Siinkohal on vajalik märkida, et isik saab oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda just viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud vaidlustusotsus peale. Seega, esialgset haldusorgani tehtud negatiivset otsust ta kohtusse vaidlustama minna ei saa. Seda eelkõige põhjusel, et negatiivse viisaotsuse vaidlustamisel on haldusorganil endal õigus ilmselged vead ära parandada ning teha uus otsus või, asudes seisukohale, et vaidlustus ei ole põhjendatud, edastada vaidlustus lahendamiseks Siseministeeriumile või Välisministeeriumile, kellel on samuti õigus teha asjas uus otsus. Seetõttu on eelnõu autorid seisukohal, et viisamenetlustes riivab isiku õigusi vaidlustusotsus.

Kohtusse pöördumise tingimus on, et läbitud peab olema esialgse viisataotluse otsuse vaidlustusmenetlus. Seda eelkõige põhjusel, et vaidlustusmenetlus on nii riigile kui ka välismaalasele vähem kulukas, lihtsam ja kiirem kui kohtumenetlus. Lisaks on kohustusliku vaidlustusmenetluse eesmärk välistada konsuli ja PPA eksimused, mille puhul võib otsuse teinud haldusorgan ise eksimuse korrigeerida.

Sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et vaidlustusotsuse peale esitatud kaebuse ja apellatsioonkaebuse vaatab kohus läbi kirjalikus menetluses. Selle piirangu kehtestamine on

⁶ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233>

⁷ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233>

⁸ Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233>

kooskõlas rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttega, mille kohaselt puudub välismaalasel põhiõigus mittekodakondsusjärgsesse riiki saabumiseks ja seal viibimiseks. Seda põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites⁹. Samuti ei tulene välismaalasele põhiõigust Eestisse saabuda ja siin viibida Eesti Vabariigi põhiseadusest. Nimetatut on leidnud kinnitust muu hulgas Eesti kohtupraktikas¹⁰.

Seega tuleb asuda seisukohale, et ei rahvusvahelise õiguse ega Eesti õiguse kohaselt ei ole välismaalasel õigust Eestisse saabumiseks ega siin viibimiseks. Lähtudes eeltoodust ei ole võimalik ka olematu põhiõiguse mistahes ebasoodne mõjutamine – riive ega rikkumine. Lisaks on eesmärk välistada välismaalasele n-ö kunstliku Eestisse saabumise või Eestis viibimise õigusliku aluse loomine olukorras, kus välismaalasel see puudub, sest viisa andmisest on keeldutud, viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, viibimisaja pikendamisest on keeldutud või viibimisaeg on ennetähtaegselt lõpetatud (**eelnõu § 1 punktiga 9** muudetav VMS-i § 100¹¹). 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 õigus Eestisse saabumiseks ja viisa saamiseks menetlusõiguste kaudu – osalemiseks kohtuistungil oma olematu põhiõiguse väidetava rikkumise arutamise juures.

Põhiseaduse § 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 kestvust ja kulukust, on eesmärgipärane ja põhjendatud sätestada kaebuse lahendamine halduskohus üksnes kirjalikus menetluses.

Eeltoodud põhjendustel on välistatud ka esialgse õiguskaitse kohaldamine kohtumenetluses (kavandatav lõige 3). Halduskohtumenetluse seadustiku § 249 kohaselt võib kohus kaebaja põhjendatud taotluse alusel või omal algatusel teha igas menetlusstaadiumis määruse kaebaja õiguste esialgse kaitse kohta, kuid vastasel juhul võib kaebaja õiguste kaitse kohtuotsusega osutada märkimisväärselt raskemaks või võimatuks. Ehkki võib arvata, et olukorda arvesse võttes ei kohaldaks kohus esialgset õiguskaitset niikuinii, on õigusselguse huvides põhjendatud kehtestada seaduses selge alus esialgse õiguskaitse kohaldamatuse kohta.

Kohtumenetlus vaidlustusotsuse peale kaebamine on kaheastmeline. Võrdväarsuse ja tõhususe põhimõttest lähtuva riigisisese kohtumenetluse õiguse kujundamisel on liikmesriigil siiski võrdlemisi ulatuslik pädevus. Nii on liikmesriigil mõistlikel põhjendustel nt õigus seada edasikaebeõigusele nii menetluslikke kui ka materiaalseid piiranguid. Erialakirjanduses leitakse, et igal juhul peab isikule olema tagatud edasikaebeõigus tema kohta tehtud esimese kohtuotsuse peale. Edasikaebeõigus kõrgema astme kohtute otsuste peale on aga suuresti riigisisese menetlusõiguse küsimus¹¹.

Lõikega 4 sätestatakse vaidlustusotsuse aluseks olevate asjaolude, otsuse tegemise põhjenduste ja sellega seonduva teabe avaldamise piirang, mis kehtib nii välismaalase kui ka muu isiku suhtes. Viisaeeskirja art 32 lõikes 2 on ette nähtud, 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

⁹ näiteks 28.05.1985, *Abdulaziz, Cabales ja Balkandali vs. Ühendkuningriik*, 25.06.1996, *Amuur vs. Prantsusmaa*, 26.07.2005 *N. vs. Soome*.

¹⁰ näiteks Tallinna Ringkonnakohtu 26. septembri 2006. a otsus haldusajal nr 3-05-317.

¹¹ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne (2017). [Paragrahvi 24 kommentaarid, punkt 40](#).

vastava keeldumise aluse ees olevasse lahtrisse märke. Seega välistab viisaeeskiri välismaalasele nende faktiliste asjaolude ja kaalutluste avaldamise, millest haldusorgan on asjakohase otsuse tegemisel lähtunud. Eeltoodu tõttu on ebasoovitav olukord, kus välismaalasele avaldatakse selline info juhul, kui otsus vaidlustatakse. See tähendab muu hulgas seda, et ei kaebajal ega menetlusvälisel isikul ole õigust tutvuda ka menetlustoimikuga.

Lõikes 5 on sätestatud, et otsust tehes hindab kohus menetlusnõuete järgimist ja vaidlustusotsuse vastavust vorminõuetele.

Sätestatakse ka erand kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemisele ja avaldamisele. Kehtiva õiguse kohaselt on kohtul õigus teatud juhtudel avaldada üksnes otsuse resolutsioon või üldse mitte avaldada otsust. Seda siis, kui otsus sisaldab eriliiki isikuandmeid või muid andmeid, mille avaldamine võib oluliselt kahjustada isiku eraelu puutumatus, eraelu puutumatus kahjustamist ei ole võimalik vältida või kui otsus sisaldab teavet, millele on seadusega ette nähtud muu juurdepääsupiirang ning otsust selliste andmeteta ei ole võimalik avaldada (halduskohtumenetluse seadustiku § 175 lõiked 4 ja 5). Õigusselguse huvides on ka kirjeldatud juhul põhjendatud kehtestada selge norm, mis reguleeriks ammendavalt kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemist ja avaldamist.

Eelnõu § 1 punktiga 10 tunnistatakse kehtetuks VMS-i §-d 100¹²-100¹⁸, kuna välismaalane esitab edaspidi vaidlustuse üksnes haldusorganile (PPA-le, KAPO-le või Eesti välisesindusele), kes ise edastab selle vajaduse korral lahendamiseks Siseministariumile või Välisministariumile. Seega ei pea välismaalane enam teist korda avaldust esitama ja need sätted tunnistatakse kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse VMS-i § 100¹⁹ lõiget 1 nii, et kui välismaalane on vaidlustanud viisa andmisest keeldumise otsuse või esitanud kaebuse halduskohtule ja ta esitab uue viisataotluse Eesti välisesindusele või PPA-le, jäetakse tema hilisem viisataotlus läbi vaatamata, kuni esialgse viisataotluse suhtes haldusorgani otsuse või kohtu lõpliku otsuse tegemiseni. Selle piirangu eesmärk on see, et kui kohus otsustab, et viisamenetluses tehti viga ja seetõttu tuleb otsus üle vaadata, ei tekiks olukorda, kus konsul juba annab isikule viisa ning siis tehakse vana viisa otsus ümber ja isikule väljastatakse ka teine viisa. Üldpõhimõttena peab isikul olema üks seadusliku viibimise alus. Lõikes 2 aga on sätestatud erisus, mille kohaselt saab välismaalane taotleda viisat üksnes muul alusel kui esialgne viisataotlus, mille otsuse kohta on välismaalane esitanud vaidlustuse.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse riigilõivuseadust, kus tunnistatakse kehtetuks § 276 lõige 10, mis sätestab viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale esitatud avalduse teistkordse läbivaatamise eest tasutakse riigilõivu 20 eurot. Seda põhjusel, et eelnõuga tehakse mudatus, mille kohaselt ei pea välismaalane enam negatiivse viisaotsuse vaidlustamiseks teist korda avaldust esitama ning kaotatakse ära riigilõivu avalduse teistkordse läbivaatamise eest.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ei kasutata uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EU) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), ja Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga.

6. Seaduse mõjud

Sihtrühm: välismaalased, kes vaidlustavad viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse. Ligikaudu on selliseid välismaalasi 100–200 isikut aastas. Kehtiv õigus võimaldab välismaalasel esitada viisa otsuse kohta vaide esmalt haldusorganile, kes tegi otsuse (nn I astme vaie), ning juhul, kui vaidet ei rahuldata, uue vaide pädevale ministeeriumile (nn II astme vaie). 2017. a esitas I astmes vaide 132 välismaalast ning 38 vaidet rahuldati. 94 tagasi lükatud vaidetest esitas II astmesse vaide 8 välismaalast. Muudatustega võimaldatakse neil välismaalastel, kes on läbinud kohustusliku üheastmelise vaidemenetluse, pöörduda kaebusega ka halduskohtu poole.

Tabel. Esitatud viisavaided aastatel 2013–2017

	2013	2014	2015	2016	2017
I astme vaided kokku	175	81	100	111	132
<i>rahuldatud</i>	55	23	43	59	38
<i>tagasi lükatud</i>	120	58	57	52	94
II astme vaided kokku	9	4	1	4	8
<i>rahuldatud</i>	1	1	0	0	2
<i>tagasi lükatud</i>	8	3	1	4	6

allikas: Välisministeerium, Siseministeerium, PPA

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Viisaotsuste vaidlustusmenetluse muudatustega viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, mistõttu omab muudatus positiivset mõju riigi välissuhetele.

Lähtudes EL-i Kohtu 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 oluline tagada, et kohtukaebeõigus ei oleks aluseks siseneda riiki isikule, kellele keelduti viisa väljastamisest või kelle viisa tühistati, kuna tema Eestisse saabumine või siin viibimine on ebasoovitav. Ebasoovitava mõju vältimiseks on vajalik välismaalasele võimaldada üksnes kirjalik kohtumenetlus – nii on eelnõuga plaanitud ka sätestada.

Välismaalastel tekib õigus vaidlustada viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus vaidlustusmenetluses ning esitada selle otsuse peale halduskohtusse kaebus. Eespool kirjeldatu tagab välismaalasele tehtud otsuse õiguspärasuse ja otstarbekuse kontrolli.

Mõju kohtutele

Kui lähtuda eeldusest, et kohtusse pöörduvad üksnes need välismaalased, kes seni esitasid II astme vaide, on potentsiaalselt kohtusse pöörduvate välismaalaste arv umbes 5-10 isikut aastas¹². Kuna praegu ei ole Justiitsministeeriumi andmeid, kuidas sinne eelnõu mõjutab kohtute tegevust, täiendame seletuskirja, kui oleme need andmed saanud.

7. Liikmesriikide praktika viisa vaidlustamisel: Läti, Soome, Rootsi, Tšehhi ja Poola näitel

Nimetatud riigid 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 on sarnaselt Eestiga tulenevalt Euroopa Kohtu otsusest eelotsuseasjas C-403/16 muutmas oma riigisisest korda, et võimaldada viisataotlejale kaebeõigust riigi kohtus.

Lätis, Rootsis ja Soomes on kehtestatud kaheastmeline vaidlustuse süsteem ning kohtul on õigus üle vaadata nii otsuse protseduuriline kui sisuline pool. Lätis tuleb esmalt esitada kaebus Välisministeeriumile. Juhul, kui Välisministeerium vaidlustust ei rahulda, on taotlejal võimalik esitada kaebus 30 päeva jooksul halduskohtule. Rootsis tuleb esmalt esitada kaebus otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui haldusorgan vaidlustust ei rahulda, edastab ta vaidlustuse automaatselt Migratsioonivaidlustuse Kohtule läbivaatamiseks. Soomes tuleb vaidlustajal esmalt esitada vaidlustus otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui pädev asutus vaidlustust ei rahulda, on õigus esitada kaebus halduskohtule.

Tšehhis ja Poolas on kehtestatud sarnaselt Eestiga üksnes administratiivmenetlus, kus kaebajal ei ole õigust negatiivsete viisaotsuste vaidlustamiseks kohtus. Tulenevalt Euroopa Kohtu otsusest eelotsuseasjas C-403/16 on samas mõlemad riigid muutmas oma riigisisest korda. Poola kavandab kehtestada kaheastmelise vaidlustuse süsteemi, kus esmalt tuleb esitada kaebus otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui haldusorgan vaidlustust ei rahulda, on võimalik kaebus esitada halduskohtule. Kohtul on õigus üle vaadata nii otsuse protseduuriline kui sisuline pool. Ka Tšehhi kavandab kehtestada vaidlustuse korra, kus enne halduskohtu poole pöördumist tuleb vaidlustajal läbida administratiivmenetlus. Kohtule soovitakse anda õigus üle vaadata üksnes otsuse protseduuriline pool.

8. Seaduse rakendamise eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamisega seotud eeldatavat rahalist tulu ei ole. Seaduse rakendamisega seonduvate kulude osa kohtutele täiendatakse Justiitsministeeriumi andmete põhjal.

PPA-le, KAPO-le ja välisesindustele muudatuste rakendamine täiendavaid kulusid kaasa ei too, kuna juba praegu menetlevad nad viisavaideid. Samuti ei too eelnõu kaasa kulusid SIM-le ja VÄM-le, sest kehtiva õiguse järgi menetlevad teise astme vaidemenetlusi ministeeriumid. Kuigi kaheastmelise menetluse asemele tekitatakse üks, siis sisuliselt jääb haldusorganite jaoks ikkagi kaheastmeline viisa vaidlustamise kord. IT arendusi eelnõu muudatuse rakendamine kaasa ei too.

9. Rakendusaktid

¹² Vaata seletuskirjas tabel, lk 9.

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“.

10. 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 esitatakse eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Välisministeeriumile, Justiitsministeeriumile ning Rahandusministeeriumile ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitseiametile ning Politsei- ja Piirivalveametile.

Algatab Vabariigi Valitsus2018

(allkirjastatud digitaalselt)

.....
.....