

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

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Välismaalaste seaduse ja riigilõivu seaduse muutmise seaduse eelnõu (edaspidi *eelnõu*) välja töötamise 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.

Eestis seevastu on riigisiseses õiguses välismaalaste seadusega (edaspidi *VMS*) kehtestatud kaheastmeline vaidlustamise süsteem ja 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 ja seejärel vajaduse korral ministeeriumile. Välisministeerium ja Siseministeerium kontrollivad vastavalt oma pädevusele otsuste formaalset ja materiaalselt õiguspärasust.

Negatiivsete viisaotsuste vaidlustamise 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 vaidemenetluse 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. Siseministeerium on Euroopa Komisjoniga pidevalt suhelnud, seejuures edastanud eelnõu kavandi ning plaanitava eelnõu menetlemise ajakava.

Eelnõuga on kavandatud muuta senist kaheastmelist haldusesisest vaidemenetluse korda nii, et edaspidi saab välismaalane pärast üheastmelist kohustuslikku haldusesisest vaidemenetlust esitada kaebuse halduskohtule. Kohtumenetlus on kolmeastmeline.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja väljatöötamisel osalesid Siseministeeriumi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Ruth Annus (tel 612 5120, ruth.annus@siseministeerium.ee) ja sama osakonna nõunikud Killu Christine Vantsi (teenistussuhe peatunud) ja Jana Laane (tel 612 5072, Jana.Laane@siseministeerium.ee). Eelnõu kohtumenetlust puudutavate sätete väljatöötamisel osalesid Justiitsministeeriumi avaliku õiguse talituse nõunik Mirjam Rannula (tel 620 8195, mirjam.rannula@just.ee) ja Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse nõunik Helen Kranich (tel 620 8257, Helen.Kranich@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 1. jaanuaril 2020. aastal jõustunud redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 19.03.2019, 83 ja riigilõivuseaduse 1. aprillil 2020. aastal jõustuvat redaktsiooni, mis on avaldatud Riigi Teatajas avaldamismärkega RT I, 12.02.2020, 4. 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 Parlamendi ja Nõukogu määrus nr (EL) 2019/1155, 20. juuni 2019, , millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri².
- 3) Euroopa Liidu põhiõiguste harta³.

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

2. Seaduse eesmärk

Muudatuste eesmärk on anda isikutele vajalik õiguskaitse viisaotsuste vaidlustamiseks. Vajadus seda teha tuleneb muu hulgas Euroopa Liidu õigusest. Muudatustega soovitakse saavutada olukord, kus viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeaks ajaks tegemata jätmise või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse (edaspidi ka *otsus*) peale võib pärast kohustuslikku vaidemenetlust esitada kaebuse halduskohtule.

Ühtlasi muudetakse kehtivat viisa vaidlustamise regulatsiooni nii, et edaspidi esitab välismaalane vaide üksnes haldusorganile (Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitsei ametile või Eesti välisesindusele). Kui vaiet ei rahuldata, edastab haldusorgan vaide lahendamiseks Siseministeeriumile või Välisministeeriumile. Peale senise kaheastmelise vaidemenetluse asemel üheastmelise vaidemenetluse kehtestamisega võimaldatakse vaide esitada ka viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeaegselt tegemata jätmise kohta.

Enne eelnõu ette valmistamist koostati väljatöötamiskavatsus (edaspidi *VTK*)⁴, mis saadeti tutvumiseks ja arvamuse avaldamiseks ministeeriumidele ja huvirühmadele 2018. aasta märtsis. Eelnõu koostamisel arvestati Justiitsministeeriumi (edaspidi *JUM*) ja Sotsiaalministeeriumi poolt VTK kohta esitatud ettepanekuid.

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

¹ ELT L 243, 15.09.2009, lk 1–58.

² Vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R1155&from=EN>.

³ vt <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012P/TXT&from=ET> (18.10.2018).

⁴ Siseministeeriumi 12. märtsi 2018. a kiri nr 1-6/1576-1.

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 kohtukaebõigus, kohaldub peale lühiajaliste viisade 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 kõiki loetletud menetluste otsuseid vaidlustada ja esitada vaie ühtse vaidemenetluse korras.

Samuti on laiendatud kehtivat viisa vaidlustamise regulatsiooni nii, et peale viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise, on välismaalasel õigus esitada haldusorganile edaspidi vaie ka siis, kui viisa või viibimisaja pikendamise taotlus otsustatakse jätta läbi vaatamata või seda otsust ei tehta õigeks ajaks. Selline muudatus tehakse põhjusel, et välismaalasel oleks haldusorgani juures võimalik vaidlustada samu toiminguid ja menetlusi, mis halduskohtuski. Mõistlik on luua olukord, kus haldusorgan saab enne võimalikku kohtukaebust üle hinnata asjaolud, miks otsustati taotlus jätta läbi vaatamata või miks ei tehtud otsust õigeks ajaks.

Eelnõu § 1 punktiga 1 muudetakse VMS-i § 12 lõiget 2 nii, et ka viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegemata jätmise või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse kohta vaide esitamisele ei kohaldata haldusmenetluse seaduse sätteid. Muudatuse tegemisel on lähtutud viisamenetluse põhimõtetest, mille järgi ei kohaldu ka VMS-s reguleeritud viisamenetlustele haldusmenetluse seadus. Selle eriliigilise vaidemenetluse menetlusnormid tulenevad VMS-st.

Eelnõu § 1 punktiga 2 muudetakse VMS-i § 41. Muudatus on vajalik, kuna edaspidi esitab välismaalane otsuse kohta vaide haldusorganile, kes edastab selle vajaduse korral ise Siseministeeriumile või Välisministeeriumile. Seega ei pea välismaalane vaiet enam teist korda esitama, peale selle kaotatakse riigilõiv avalduse teistkordse läbivaatamise eest. Samasugune muudatus tehakse riigilõivuseaduse §-s 276 (eelnõu § 2).

Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4 muudetakse §-i 97 pealkirja ja lisatakse lõige 3, mille kohaselt peab viisataotluse ja viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmisest taotlejat kirjalikult teavitama ja esitama läbi vaatamata jätmise põhjendused. See täiendus on seotud eelnõu muudatusega, mille kohaselt võib välismaalane haldusaktist eraldi vaidlustada ka viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsust.

Eelnõu § 1 punktiga 5 esitatakse VMS-i § 100¹ uues sõnastuses, seejuures tehakse termini- ja keeleparandusi (lõiked 1 ja 2) ning sisu poolest on uued sätted lõigetes 3 ja 4.

Kavandatava lõike 1 kohaselt peab edaspidi olema ka viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuses viide otsuse vaidlustamise võimaluste, koha, tähtaja ja korra kohta. Kehtiva seaduse kohaselt peab teave vaidlustamise võimaluste kohta olema üksnes otsuses, millega on viisa andmisest keeldutud, viisa tühistatud, viisa kehtetuks tunnistatud, viibimisaja pikendamisest keeldutud või Eestis viibimise aeg enne tähtaega lõpetatud.

Kavandatava lõike 2 kohaselt võib välismaalane esitada haldusorganile vaide 30 päeva jooksul arvates päevast, kui talle tehti teatavaks viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus. Tegemist ei ole sisulise muudatusega, vaid sätte asukoha muutmise (kehtivas lõige 1¹) ja sõnastusparandusega.

Kavandatavad lõiked 3 ja 4 on seotud eelnõu § 1 punkti 2 muutmisega. Nende lõigete kohaselt võib välismaalane haldusaktist eraldi vaidlustada ka viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegematajätmise. Sellisel juhul saab välismaalane nõuda, et tema taotlus vaadatakse läbi või selle suhtes tehakse otsus. Muudatuste kohaselt tuleb välismaalasel vaide esitada samuti 30 päeva jooksul taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse teatavakstegemise päevast arvates või 30 päeva jooksul arvates taotluse läbivaatamise tähtaja möödumisest.

Kavandatavas lõikes 5 on esitatud põhimõtte, mille kohaselt vaide esitamise tähtaega ei ennistata. Tegemist ei ole sisult uue normiga, kuid terve paragrahvi muutmise tõttu on muutunud lõike asukoht (kehtivas lõige 2) ning termin „avaldus“ on asendatud terminiga „vaie“. Edaspidi nimetatakse välismaalase avaldust negatiivse viisaotsuse läbivaatamise vaideks.

Eelnõu § 1 punktiga 6 asendatakse VMS-i §-des 100²–100⁴ õiguselguse huvides sõna „avaldus“ sõnaga „vaie“. Paragrahvis 100² kehtib edasi oluline põhimõtte, et vaide esitamine ei ole aluseks välismaalase Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumile saabumiseks, jätkuvaks Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumil viibimiseks ega lükka Schengeni konventsiooni liikmesriikide territooriumilt lahkumise kohustuse täitmist edasi. Sätte eesmärk on välistada, et kunstlikult ei loodaks välismaalasele alust Eestisse saabuda või luua talle Eestis viibimise õiguslik alus olukorras, kus välismaalasel sellist õiguslikku alust ei ole, sest viisa andmisest on keeldutud, viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, viibimisaja pikendamisest on keeldutud või viibimisaeg on enne tähtaega lõpetatud.

Eelnõu § 1 punktiga 7 tehakse terminiparandus VMS-i § 100³ pealkirjas, kus sõna „avaldus“ on asendatud sõnaga „vaie“.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse VMS-i § 100³ 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, avaldusele lisatavate dokumentide loetelu ja vaide läbivaatamise tähtajad. Sel moel on isikule kohe selge, mida ja millal ta peab tegema, ning ta leiab hõlpsasti siseministri määruse, kus on info vaide esitamise korra kohta.

Kavandatavates lõigetes 4 ja 5 sätestatakse vaide puuduste kõrvaldamine, kui välismaalane on jätnud vaides esitamata nõutud andmed, ei ole esitanud kõiki dokumente, vaie ei vasta nõuetele või vaides on muid puudusi. Kui välismaalane puudust või puudusi tähtajaks ei kõrvalda, võib haldusorgan jätta vaide läbi vaatamata, teavitades sellest välismaalast. Üldpõhimõtte kohaselt pikendab puuduste kõrvaldamiseks määratud tähtaeg menetlustähtaega.

Kuna puudulikku taotlust ei menetleta, on lõikes 6 sätestatud, et puuduste kõrvaldamise ajaks vaide lahendamise tähtaeg peatub. Kuna praktikas võimaldatakse välismaalasel vaide puudusi kõrvaldada, viiakse muudatusega seaduse sätestatud regulatsioon praktikaga kooskõlla.

Eelnõu § 1 punktiga 9 kehtestatakse § 100⁴ kahelöikelisena (kehtivas sättes on neli lõiget), kuna kehtiva paragrahvi sisu ei vasta eelnõuga kehtestatava vaidemenetluse regulatsioonile.

Kavandatavas lõikes 1 sätestatakse üldpõhimõtte, mille kohaselt esitab välismaalane vaide otsuse teinud haldusorganile. Seega näiteks, kui otsuse on teinud Eesti välisesindus, PPA või KAPO, esitab välismaalane vaide vastavalt Eesti välisesindusele, PPA-le või KAPO-le. Võrreldes kehtiva korraga sätestatakse õigusselguse huvides, et haldusorgan, kellele vaie esitatakse, ei ole seotud asjaoluga, kus välismaalane asub, vaid asjaoluga, mis haldusorgan otsuse tegi. See ei ole sisuline muudatus, kuivõrd ka kehtiva põhimõtte kohaselt esitatakse vaie otsuse teinud haldusorganile.

Kavandatav lõige 2 on seotud eelnõu § 1 punkti 2 muudatusega, mille kohaselt võib välismaalane haldusaktist eraldi vaidlustada ka viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegematajätmise. Muudatuse kohaselt võib välismaalane taotluse läbi vaatamata jätmise või otsuse õigeks ajaks tegematajätmise vaidlustamiseks esitada vaide haldusorganile, kellele ta esitas viisa või viibimisaja pikendamise taotluse.

Eelnõu § 1 punktiga 10 muudetakse VMS-i § 100⁵, kus on sätestatud vaide läbivaatamise pädevusnormid. Vaide läbivaatamise menetlusnormid on nii kehtivas VMS-s kui ka eelnõus sätestatud §-s 100⁶ (**eelnõu § 1 punkt 11**).

Pädevusnormid.

Kavandatud lõigetega 1–5 sätestatakse vaide läbivaatamise ja kooskõlastamata jätmise asjaolude hindamise pädevus. Samamoodi nagu kehtivas regulatsioonis, on vaide läbivaatamise pädevus sellel haldusorganil, kes tegi otsuse viisa andmisest keelduda, viisa tühistada, viisa kehtetuks tunnistada, viibimisaja pikendamisest keelduda ja viibimisaeg enne tähtaega lõpetada, vastavalt kas Eesti välisesindus, Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) või Kaitsepolitsei (edaspidi *KAPO*). Sama kehtib viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegematajätmise kohta – vaide vaatab läbi haldusorgan, kellele taotlus esitati. Üldised pädevusnormid on kavandatud lõigetes 1–3.

Lõigetega 4 ja 5 antakse valdkonna eest vastutavale ministrile järgmised volitused:

- 1) õigus määrusega volitada viisa kooskõlastamata jätmise asjaolusid hindama Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutuse;
- 2) õigus määrusega volitada vaiet läbi vaatama ja lahendama Siseministeeriumi valitsemisala valitsusasutuse.

Viisa kooskõlastamata jätmisega seotud volituse sätestamise eesmärk on võimaldada halduskoormuse vähendamiseks siseministril soovi korral volitada KAPO-t või PPA-d või mõlemat läbi vaatama kooskõlastamata jätmise asjaolusid või lahendama vaiet. Sel juhul peab asutus tagama asjaolude objektiivse ja erapooletu hindamise. Näiteks lahendab vaiet või hindab selle kooskõlastamata jätmise asjaolusid asutuse muu üksus, komisjon vms.

Vaide lahendamise delegeerimine tähendab praktikas seda, et taotluse tagasi lükanud, otsuse tegemata jätnud või otsuse teinud ametnikud PPA-s ja KAPO-s või mõlemas vaatavad oma algse otsuse üle. Kui nende hinnangul ei tule vaiet rahuldada, vaadatakse vaie üle teist korda. Seda teeb KAPO ja PPA või mõlema muu tasandi ametnik või üksus, et tagada vaide läbivaatamise erapooletus. Eelnõu autori hinnangul on selline volitus kooskõlas HMS-ga ja on

tagatud otsuse erapooletu läbivaatamine. HMS-i § 73 lg 3 näeb ette, et kui haldusorgani üle teeb teenistuslikku järelevalvet minister, lahendab vaide haldusakti andnud või toimingu sooritanud haldusorgan, kui seadusega ei ole sätestatud teisiti. Vabariigi Valitsuse seaduse § 95 lg 1 kohaselt teeb minister teenistuslikku järelevalvet ministeeriumi struktuuriüksuste, ministeeriumi valitsemisala valitsusasutuste ja nende ametiisikute, samuti muude ministeeriumi hallatavate riigiasutuste tegevuse üle. Seega, kui soovitakse vaidlustada mõne sellise haldusorgani akt või toiming, lahendab vaide akti andnud või toimingu sooritanud organ ise. Minister vaiet ei lahenda. HMS § 73 lõikest 3 võib eriseadusega teha erandi, kuid Siseministeeriumi hinnangul ei ole sellise erandi tegemine vajalik sest:

- on võimalik ja vajalik luua Siseministeeriumi ja allasutuste vajadustele vastav viisaotsuste vaidmenetluse regulatsioon, kus salajase teabega kokkupuutuvate isikute arv ei laiene,
- Siseministeeriumi töökoormus tulenevalt II astme vaiete läbivaatamisest ning mittekooskõlastuse hindamistest tulenevalt ei tõuse ja
- KAPO-s ja PPA-s on sisemise töökorraldusega II astme vaiete läbivaatamisel tagatud erapooletus, ning lisaks on kohtutel sisulise vaideotsuse läbivaatamise õigus.

Lisaks on PPA põhimääruse § 3 lg 1 kohaselt amet aruandekohustuslik valdkonna eest vastutava ministri ees, kes suunab ja koordineerib ameti tegevust ning teeb ameti üle õigusaktides sätestatud korras järelevalvet. Seega, kui siseminister volitab määrusega vaide läbivaatamise ja kooskõlastamata jätmise asjaolude hindamise oma valitsemisala valitsusasutustele, vaatab vaide KAPO või PPA, vastavalt sellele, kes tegi algse otsuse.

Eelnõu § 1 punktiga 11 muudetakse §-is 100⁶ sätestatud vaide läbivaatamise menetlusnorme. Kavandatava § 100⁶ lõike 1 kohaselt kontrollib vaide läbivaatamisel pädev haldusorgan viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegematajätmise või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse õiguspärasust ja otstarbekust. Samasugune säte on ka kehtivas VMS-s, kuid eelnõuga on lisatud täiendus, et see kehtib ka viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegemata jätmise kohta, kuna eelnõu kohaselt saab neid toiminguid vaidlustada haldusaktist eraldi. Samal põhjusel on täiendatud eelnõus § 100⁵ lõiget 1. Kehtiva korra kohaselt kontrollitakse vaide läbivaatamisel nii otsuse õiguspärasust kui ka otstarbekust- seda põhimõtet eelnõuga ei muudeta.

Kui haldusorgan leiab, et vaie on põhjendatud, on tal eelnõu muudatuste kohaselt õigus see ise vaideotsusega rahuldada (kavandatud lõigetes 4 ja 8). Kui aga haldusorgan asub seisukohale, et välismaalase vaie ei ole põhjendatud, edastab ta vaide, selle aluseks olevad lisad ja seotud menetlusdokumendid ning oma seisukoha⁵ läbivaatamiseks ja lahendamiseks vastavalt pädevusele kas Välisministeeriumile või Siseministeeriumile (kavandatavad lõiked 5 ja 9). Siinkohal on oluline märkida, et kui vaide läbivaatamise käigus ilmneb, et välismaalasele viisa andmist ei ole kooskõlastanud valdkonna eest vastutava ministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutus (PPA või KAPO), edastab konsul vaide koos selle aluseks olevate materjalidega viivitamata Välisministeeriumile lahendamiseks, kes kaasab kooskõlastamata jätmise asjaolude hindamiseks Siseministeeriumi (kavandatav lõige 2). Siseministeerium kontrollib vaide läbivaatamise menetluse käigus Siseministeeriumi valitsemisala asutuse tegevuse õiguspärasust viisa andmise kooskõlastamismenetluse läbiviimisel ja edastab oma

⁵ muu hulgas viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsus või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus (eelnõus kavandatav VMS-i § 100¹ lg 1) või selgitused otsuse tähtjaks tegemata jätmise kohta.

seisukoha Välisministeeriumile (kavandatav lõige 3). Vaideotsuse teeb sellisel juhul Välisministeerium, kuid kooskõlastamata jätmise asjaolusid hindab Siseministeerium. Samamoodi, kui vaie esitati PPA-le ja selle läbivaatamise käigus ilmneb, et vaide jättis kooskõlastamata Siseministeeriumi valitsemisala asutus, edastab PPA vaide koos selle aluseks olevate materjalidega viivitamata Siseministeeriumile lahendamiseks (kavandatud lõige 6). Vaideotsuse teeb sel juhul Siseministeerium. Täpsustame, et eelnõu sõnastuses märgitud „ei kooskõlastanud“ all on mõeldud, et kooskõlastav asutus andis negatiivse vastuse viisa andmise kohta.

Kui haldusorgan või ministeerium vaide rahuldab, peab välismaalane pöörduma haldusorgani (PPA, välisesindus) poole, et saada uus viisakleebis. Uut viisataotlust selleks esitama ei pea. Juhul, kui viisa tunnistati kehtetuks ning välismaalane on välisriigis, tuleb tal pöörduda Eesti välisesinduse poole viisakleebise saamiseks või väljastatakse talle uus viisakleebis piiril.

Vaide läbivaatamise tähtajad on sätestatud VMS-i § 101 lõike 1 punkti 9 alusel kehtestatud määrusega. Tähtaegade määramisel on lähtutud haldusmenetluse põhimõttest, et haldusorgan vaatab vaide läbi võimalikult kiiresti, aga mitte hiljem kui määrukses ette nähtud tähtajaks. Nii on inimesele selge, mis on kõige hilisem aeg, mil ta haldusorganilt vastuse saab. Peale selle on tagatud, et menetlusaeg ei veni isikule liiga pikaks näiteks haldusorgani suure töökoormuse tõttu. Tähtaegade kehtestamine on viidud määruse tasandile, nii nagu see on teisteski välismaalaste seaduse alusel läbiviidavates menetlustes. Alus tuleneb välismaalaste seaduse §-st 33, mille kohaselt nähakse välismaalaste seadusest tulenevate menetluste läbiviimise tähtajad ette välismaalaste seaduse alusel antavate määrustega.

Kavandatava lõikega 10 sätestatakse välismaalase õigus esitada vades uusi asjaolusid ja tõendeid lisaks viisa või viibimisaja algses menetluses esitatud tõenditele. Näiteks olukorras, kus viisa andmisest on keeldutud, kuna taotluse esitamise ajal ei olnud välismaalasel nõuetekohast tervisekindlustust, võib välismaalane esitada vaide uuesti läbivaatamisel tõendi, et vaide esitamise hetkeks on tal nõuetekohane tervisekindlustus olemas. Sellises olukorras on haldusorganil võimalik hinnata, kas vaie rahuldada, võttes arvesse menetlusökonoomia põhimõtet ja kaaludes vaide asjaolusid tervikuna.

Kavandatavas lõikes 11 on lisatud seadusesse menetlusest taandamise kohustus, mida kehtivas VMS-s ei ole. Vajadus tuleneb sellest, et HMS-i ei kohaldu viisa vaide menetlustele.

Eelnõu § 1 punktiga 12 muudetakse VMS-i § 100⁷.

Kavandatavas lõikes 1 tehakse kehtiva õigusega võrreldes sisu-, termini- ja keeleparandused. Viimase tõttu on kogu lõikes asendatud sõna „avaldus“ sõnaga „vaie“. Sisulised muudatused on tehtud seetõttu, et haldusaktist eraldi saab vaidlustada taotluse läbi vaatamata jätmise ning otsuse õigeks ajaks tegematajätmise. Seega, edaspidi võib haldusorgan (PPA, KAPO või välisesindus) vaide läbivaatamisel vaideotsusega teha järgmist:

- 1) vaide rahuldada ja tunnistada otsuse kehtetuks ning teha uue otsuse;
- 2) vaide rahuldada ja vaadata viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse läbi;
- 3) vaide rahuldada ja teha viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse suhtes otsuse.

Kuivõrd vaide rahuldamata jätmise korral edastab haldusorgan vaide lahendamiseks vastavalt Siseministeeriumile või Välisministeeriumile, ei saa haldusorgan vaideotsusega jätta vaiet rahuldamata.

Võrreldes kehtiva seadusega on muudetud ka lõiget 2, kus on sõnaselgelt sätestatud, et Siseministeerium või Välisministeerium võib vaide rahuldada ja tunnistada otsuse kehtetuks ning teha ettekirjutuse uue otsuse tegemiseks või asja uuesti läbivaatamiseks. Muudatusega on lõikesse lisatud õigus teha ettekirjutus ja seejuures on lähtutud HMS-i §-st 85, kus on loetletud võimalikud otsused, mida võib haldusorgan vaide läbivaatamise tulemusena teha. Nende volituste vahel valimine sõltub peamiselt vaites esitatavast taotlusest ja sellest, kas haldusorgan selle rahuldab. Samamoodi lõikega 1 on sisu muudetud seepärast, et haldusaktist eraldi saab vaidlustada taotluse läbi vaatamata jätmise ja otsuse õigeks ajaks tegematajätmise. Nagu ka kehtivas seaduses, võib Siseministeerium või Välisministeerium jätta vaide rahuldamata ja otsuse muutmata.

Kavandatava lõike 3 kohaselt ei avaldata välismaalasele ega muule isikule vaideotsuse aluseks olevaid asjaolusid, põhjendusi ega muud sellega seonduvat teavet, välja arvatud viisaeeskirja lisas VI sätestatud andmed. Seega igakordselt teavitatakse välismaalast viisa keeldumise, tühistamise või kehtetuks tunnistamise õiguslikust alusest. 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.

Kavandatava lõike 4 kohaselt tehakse vaideotsus välismaalasele teatavaks tema vaideavalduses näidatud kontaktandmete järgi (lõige 4). Paragrahvis on tehtud terminiparandus ja asendatud sõna „avaldus“ sõnaga „vaie“. Sätet on täiendatud nii, et samadel tingimustel võib otsuse teha teatavaks ka välismaalase esindajale.

Eelnõu § 1 punktiga 13 tunnistatakse kehtetuks VMS-i §-d 100⁸ ja 100⁹, kuna nendes sisalduvad sätted on koondatud §-i 100⁷. VMS §-s 100⁸ oli sätestatud avalduse alusel tehtud otsuse põhjendamine ja välismaalasele viisa otsusega seotud teabe avaldamise piirang. VMS §-s 100⁹ oli sätestatud avalduse alusel tehtud otsuse teatavaks tegemine.

Eelnõu § 1 punktiga 14 muudetakse VMS-i § 100¹⁰, millega võimaldatakse vaideotsuse peale esitada kaebus halduskohtusse peale kohustusliku vaidemenetluse läbimist.

Kaebõiguse regulatsiooni loomine VMS-i on seotud Euroopa Kohtu 13. detsembri 2017. aasta 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 võimaluse see otsus kohtus vaidlustada. 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 võrdvärsuse 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 võrdväarsuse ja tõhususe põhimõtteid⁶. Samas tõi kohus otsuse C-403/16 punktides 39 ja 42 esile, et kohtul peab olema pädevus lahendada kõiki asjassepuutuvaid küsimusi.

Justiitsministeerium esitas 2018. aasta aprillis eelnõu väljatöötamiskavatsusele märkuse, mille kohaselt toetavad kohtuliku kaebe õigust üksnes ulatuses, mis käsitleb viisaotsuse tegemise protseduuri. JuM märkusega arvestati ja esimesel kooskõlastusringil käis eelnõu, mille kohaselt kontrollib kohus kaebuse lahendamisel üksnes haldusorgani poolt vaidlustusotsuse tegemisel menetlusnõuete järgimist ja otsuse vastavust vorminõuetele. Siseministeeriumi hinnangul ei oleks kohtukaebeõigusele 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. Võimalikku vastuolu EL õigusega toetab ka asjaolu, et nii Nõukogu õigusteenistus ning Komisjoni õigusteenistus on mõlemad andnud EL viisa tööühma kohtumistel seisukoha, et piirang, millega oleks kohtukaebeõigus üksnes protseduuri üle, oleks vastuolus Euroopa Kohtu otsusega. Seejuures juhtis Õigusteenistus tähelepanu, et viisaeeskiri on teisene õigusakt, millega ei saa muuta EL aluslepingust ja Hartast tulenevaid õigusi. Seega ei saa EL ka omaenda õigusaktiga ehk siis viisaeeskirjaga seada kohtulikule vaidlustamisele piiranguid. Eeltoodust tulenevalt on käesolevast eelnõust välja jäetud kohtuliku kontrolli piirang, mille kohaselt piirduks kaebeõigus üksnes protseduurireeglite vaidlustamisega. 21. mail 2019. a saatis JuM Siseministeeriumile e-kirja, milles nõustuvad, et eelnõu kohaselt on kohtul sisulise õiguspärasuse kontrolli õigus.

Eelnõuga kavandatava VMS § 100¹⁰ 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. Kaebuse saab esitada ka taotluse läbi vaatamata jätmise ning otsuse õigeaegselt tegemata jätmise suhtes. 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 vaie ei ole põhjendatud, edastada vaie lahendamiseks Siseministeeriumile või Välisministeeriumile, kellel on samuti õigus teha asjas uus otsus.

VMS-i loodav kohtus vaidlustamise regulatsioon on kooskõlas võrdväarsuse 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 igalühel, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, on selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Ühtlasi sätestab viidatud artikkel, et igalühel 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

⁶ Internetis kättesaadav aadressil

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233> (17.10.2018).

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.

Isik saab oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või selle otsuse õigeks ajaks tegemata jätmise või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse peale.

Kohtusse pöördumise tingimus on, et läbitud peab olema esialgse viisataotluse läbi vaatamata jätmise otsuse, otsuse õigeks ajaks tegematajätmise või tehtud otsuse vaidemenetlus (kavandatav lõige 2). Seda eelkõige põhjusel, et vaidemenetlus on nii riigile kui ka välismaalasele vähem kulukas, lihtsam ja kiirem kui kohtumenetlus. Lisaks on kohustusliku vaidemenetluse eesmärk välistada konsuli ja PPA eksimused. Need võib otsuse teinud haldusorgan korrigeerida ise.

Kohtumenetlus haldusorgani tegevusetuse või otsuse peale kaebamiseks on **kolmeastmeline**.

Eelnõuga kavandatava § 100¹⁰ lõikega 3 on välistatud esialgse õiguskaitse kohaldamine kohtumenetluses. 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.

Kavandatava lõikega 4 sätestatakse otsuse aluseks olevate asjaolude, otsuse tegemise põhjenduste ja sellega seonduva teabe avaldamise piirang, mis kehtib nii välismaalase kui ka muu isiku suhtes. Viisaeeskirja artikli 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 vastava keeldumise aluse ees olevasse lahtrisse märke. Seega on viisaeeskirjaga välistatud, et välismaalasele avaldataks faktilised asjaolud ja kaalutlused, 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.

Kavandatavas lõikes 5 sätestatakse erand kohtuotsuse avalikult teatavaks tegemise ja avaldamise kohta. Kehtiva õiguse kohaselt on kohtul õigus teatud juhtudel avaldada üksnes otsuse resolutsioon või jätta otsus üldse avaldamata. 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 ja selliste andmeteta ei ole

⁷ Internetis kättesaadav aadressil

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233> (17.10.2018).

⁸ Internetis kättesaadav aadressil

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=197721&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=824233> (17.10.2018).

otsust võimalik avaldada (halduskohtumenetluse seadustiku § 175 lõiked 4 ja 5). Õigusselguse huvides on ka kirjeldatud juhul põhjendatud kehtestada selge norm, millega korraldatakse kohtuotsuse avalikult teatavakstegemine ja avaldamine.

Haldusorgan ja ministeerium peavad tagama nende kohtule esitatavate materjalide ja dokumentide tõlke eesti keelde, millega tahetakse välismaalase väiteid ja argumente tõendada või ümber lükata. Dokumentide tõlke, mis välismaalane kohtule esitab, peab välismaalane ise tagama. Seega tagab tõlke kohtule asutus, kes dokumendi esitas. Oluline on, et haldusorgan ja ministeerium ei ole kohustatud esitama üksnes vandetõlgi tõlget, vaid kohus aktsepteeriks ka tõlkebüroosid.

Eelnõu § 1 punktiga 15 muudetakse VMS §-i 100¹¹. 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: välismaalane osaleb kohtuistungil, kus arutatakse tema olematu põhiõiguse väidetavat rikkumist.

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 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.

Eelnõu § 1 punktiga 16 tunnistatakse kehtetuks VMS-i §-d 100¹²-100¹⁸, kuna välismaalane esitab edaspidi vaide üksnes haldusorganile (PPA-le, KAPO-le või Eesti välisesindusele), kes ise edastab selle vajaduse korral lahendamiseks Siseministeeriumile või Välisministeeriumile. Seega ei pea välismaalane enam teist korda valet ministeeriumitele esitama ja need sätted tunnistatakse kehtetuks.

Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse VMS-i §-i 100¹⁹ nii, et kui välismaalane on esitanud vaide haldusorganile 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 haldusorgan või kohus otsustab, et menetluses tehti viga ja seetõttu tuleb otsus üle vaadata, ei tekiks olukorda, kus konsul või PPA 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.

Eelnõu § 1 punktiga 18 täiendatakse ja korrastatakse VMS-i § 101 lõike 1 punktis 9 sätestatud volitusnormi sõnastust – nt kasutatakse edaspidi termini „avaldus“ asemel terminit „vaie“ ning eelnõuga on kavandatud muudatus, et välismaalasel on võimalus esitada vaie ka teatud toimingute peale (nt taotluse läbi vaatamata jätmise või otsuse õigeks ajaks tegemata jätmise).

Eelnõu §-ga 2 muudetakse riigilõivuseadust. Punktiga 1 muudetakse § 276 lõike 9 sõnastust nii, et välja on jäetud sõna „esmakordne“ ning sõnastust on korrigeeritud, kuna edaspidi esitab välismaalane 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 haldusorganile, kes edastab selle vajaduse korral ise Siseministeeriumile või Välisministeeriumile, ning välismaalane ei pea vaiet enam teist korda esitama. Seega puudub vajadus rõhutada esmakordset vaideavalduse esitamist. Suurendatud on ka riigilõivu summat 20-lt eurolt 40 euroni, kuivõrd riigilõivu tuleb maksta edaspidi ainult üks kord, aga menetluse sisu oluliselt ei muutu.

Punktiga 2 tunnistatakse kehtetuks § 276 lõige 10, milles oli sätestatud, et viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest 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 vaideavaldust esitama ja seetõttu kaotatakse riigilõiv vaideavalduse teistkordse läbivaatamise eest.

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

Läti, Soome, Rootsi, 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 ja kohtul on õigus üle vaadata nii otsuse tegemise käik kui ka otsuse sisu. Lätis tuleb esmalt esitada kaebus Välisministeeriumile. Juhul kui Välisministeerium vaiet ei rahulda, on taotlejal võimalik esitada kaebus 30 päeva jooksul halduskohtule. Rootsis tuleb esmalt esitada kaebus otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui haldusorgan vaiet ei rahulda, edastab ta vaide automaatselt Migratsioonivaidlustuse Kohtule läbivaatamiseks. Soomes tuleb vaidlustajal esmalt esitada vaie otsuse teinud asutusele (eelkõige välisesindused) ning kui pädev asutus vaiet 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 vaiet 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

- 1) on isik, kelle kohta on SISis antud hoiatusteade sisenemise keelamiseks;
- 2) 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 Euroopa Parlamendi ja Nõukogu määrusega (EU) nr 810/2009, 13. juuli 2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri), ja EL-i põhiõiguste hartaga.

6. Seaduse mõjud

Sihtrühm: välismaalased, kes esitavad vaide 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 suhtes. Ligikaudu on selliseid välismaalasi 100–200 isikut aastas. Kehtiv õigus võimaldab välismaalasel esitada vaide esmalt haldusorganile, kellele esitati taotlus või kes tegi otsuse (nn I astme vaie), ning juhul, kui vaiet ei rahuldata, uue vaide pädevale ministeeriumile (nn II astme vaie). 2017. a esitas I astmes vaide 132 välismaalast ning 38 vaiet 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 2013–2018

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
I astme vaided kokku	175	81	100	111	132	159
<i>rahuldatud</i>	55	23	43	59	38	52
<i>tagasi lükatud</i>	120	58	57	52	94	107
II astme vaided kokku	9	4	1	4	8	12
<i>rahuldatud</i>	1	1	0	0	2	2
<i>tagasi lükatud</i>	8	3	1	4	6	10

allikas: Välisministeerium, Siseministeerium, PPA

1.01.2019-31.12.2019	Välisministeerium	PPA	Siseministeerium
I aste	229	30	
rahuldatud	66	10	
ei rahuldatud	163	20	
II aste	9		6
rahuldatud	3		1
ei rahuldatud	6		5

Mõju sihtrühmale

Eelnõu eesmärk on anda isikutele vajalik õiguskaitse viisataotluste suhtes tehtud otsuste vaidlustamiseks lisades õiguse esitada kaebus halduskohtusse. Seeläbi suurendab eelnõu välismaalaste võimalusi oma õiguste eest seista ning on igakülgset tagatud põhiseaduse §-s 15

sätetatud põhiõigus õiguskaitsele. Kuna kavandatud muudatuste tulemusena esitab välismaalane vaideavalduse haldusorganile vaid ühel korral senise kahekordse vaideavalduse esitamise protsessi asemel, siis muutub viisaotsuse vaidlustamise protsess sihtrühma jaoks lihtsamaks.

Eelnõuga suurendatakse viisataotluse 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 peale esitatud vaide läbivaatamise riigilõivu 20 eurolt 40 euroni, mistõttu muutub viisaotsuse vaidlustamine välismaalasele kallimaks. Muudatus ei mõjuta aga kõiki välismaalasi, sest juba täna esitab umbes 5 % neist vaideavalduse nii esimesse kui teise astmesse tasudes mõlemas astmes riigilõivu 20 eurot ehk kokku kogu vaidemenetluse raames 40 eurot.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Viisaotsuste vaidemenetluse 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. Ebasoovitava mõju vältimiseks on vajalik välismaalasele võimaldada üksnes kirjalik kohtumenetlus – nii on eelnõuga plaanitud ka sätestada.

Välismaalastel tekib õigus vaidlustada viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeaegselt tegemata jätmise või viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus vaidemenetluses ning esitada selle peale halduskohtusse kaebus. Eespool kirjeldatu tagab välismaalasele tehtud otsuse õiguspärasuse kontrolli.

Mõju riigiasutustele

Muudatused toovad kaasa lisakoormuse nii pädevatele asutustele kui ka ministeeriumitele. Kui varem vaatasid haldusorganid läbi üksnes viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsused, siis edaspidi tuleb neil läbi vaadata ka vaided, mis on esitatud viisa või viibimisaja pikendamise taotluse läbi vaatamata jätmise otsuse või otsuse õigeks ajaks tegemata jätmise suhtes. Senise kaheastmelise menetluse asemel üheastmelise menetluse kehtestamine suurendab ka ministeeriumite töökoormust. Kui varem vaatas ministeerium läbi üksnes need vaided, mille välismaalane esitas II astmes, siis edaspidi peab ministeerium üle vaatama kõik I astme vaided, mida haldusorgani hinnangul ei tuleks rahuldada.

Mõju kohtutele

Muudatuste mõju kohtute töökoormusele ei ole käesoleval hetkel võimalik täpselt hinnata. Kui lähtuda eeldusest, et kohtusse pöörduvad üksnes need välismaalased, kes seni esitasid II astme vaide, on potentsiaalselt kohtusse pöörduvate välismaalaste arv umbes 10–15 isikut aastas⁹. Arvestades, et vaidlustusvõimalused laienevad, suureneb tõenäoliselt halduskohtusse pöördujate arv ja halduskohtute töökoormus. JuM-i hinnangul võib seadusemuudatuse rakendumise järgselt kasvada halduskohtute koormus kuni 3 protsenti töökoormuse kogumahust (halduskohtusse laekub keskmiselt 3000 kaebust aastas).

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

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

PPA-le, KAPO-le ja välisesindustele muudatuste rakendamine lisakulusid kaasa ei too, kuna juba praegu menetlevad nad viisavaideid. Samuti ei too eelnõu kaasa kulusid Siseministeriumile ja Välisministeriumile, sest kehtiva õiguse järgi menetlevad teise astme vaideid ministeriumid. Kuigi kaheastmelise menetluse asemele tekitatakse üks, siis sisult jääb haldusorganitele ikkagi viisa vaidlustamise kaheastmeline kord. Vajadust teha IT-arendusi eelnõu muudatuse rakendamine 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“ (lisa 1). 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 eelnõude infosüsteemi EIS kaudu kooskõlastamiseks Välisministeriumile ja Rahandusministeriumile ning arvamuse avaldamiseks Kaitsepolitsei ametile, Politsei- ja Piirivalveametile ning kokkuleppeliselt samaaegselt ka Justiitsministeriumile. Justiitsministerium oli kaasatud eelnõu väljatöötamisesse kohtumenetlust puudutavate sätete osas ning jooksvalt on eelnõusse sisse viidud arutelude käigus esitatud ja e-maili teel saadetud ettepanekuid. Eelnõu kooskõlastati Justiitsministeriumiga ka ametlikult. Märkustega arvestamise tabel ja selgitused on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

Eelnõu saadeti mitteametlikult ettepanekute esitamiseks ka kohtutele. Siseministerium viis eelnõusse sisse kohtute alljärgnevad ettepanekud:

- välja on jäetud kohtuliku kontrolli piirang;
- välja on jäetud kirjaliku menetluse kohustuslikkus;

⁹ vt tabelit lk 13.

- kohtumenetlus on eelnõus kolmeastmeline;
 - vaidemenetluses kontrollib haldusorgan otsuse õiguspärasust ja otstarbekust;
 - eelnõus on täpsustatud VMS § 100¹⁰ lõigete 2 ja 4 adressaate;
 - eelnõus on reguleeritud, millise tähtaja jooksul peab kohus kirjeldava ja põhjendava osaga otsuse tegema.
-

Algatab Vabariigi Valitsus2020

(allkirjastatud digitaalselt)