

Riigikohtu arvamus välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise eelnõu kohta

Eelnõuga kavandatavas välismaalaste seaduse (VMS) § 100¹⁰ lõikes 5 piiratakse kohtulik kontroll üksnes haldusorgani menetlusnõuete järgimise kontrolliga. Seda on põhjendatud väitega, et välismaalasel ei ole subjektiivset õigust Eestisse saabumiseks ega siinviibimiseks. Võib nõustuda, et niisugust subjektiivset õigust ei ole (mh on seda veenvalt selgitatud Euroopa Kohtu kohtujuristi arvamusel asjas nr C-403/16, p-d 91–102). Samas on Euroopa Kohus rõhutanud, et viisa andmisest võib keelduda ainult juhul, kui taotleja suhtes saab kohaldada mõnd viisaeeskirjas loetletud keeldumise põhjustest (C-84/12, p 55). Samuti rõhutas kohtujurist asjas nr C-403/16, et õigus pöörduda viisaküsimustes kohtusse on vajalik ka selleks, et kontrollida avaliku võimu teostamist ja Euroopa seaduslikkust olukorras, kus muu hulgas maailmas laiali paiknevates liikmesriikide konsulaatides võidakse keskusest tulnud juhiseid ja suuniseid tõlgendada ja ellu viia mitmel viisil (kohtujuristi arvamusel p 111). Eeltoodu annab põhjust kahelda, kas Euroopa Liidu õigusega on kooskõlas üksnes menetlusnõuete järgimise kohtulik kontroll. Olukorras, kus viisa andmisest võib keelduda üksnes siis, kui esineb mõni viisaeeskirjas sätestatud keeldumise alus, peaks kohus saama kontrollida ka keeldumise aluse esinemist.

On küsitav, kui põhjendatud on kavandatud VMS § 100¹⁰ lõikes 2 sätestatud kirjaliku menetluse kohustus. Ei ole põhjust karta, et kohtud valiksid menetlusliigi, mille kasutamine on objektiivselt väga keeruline. Teisalt olukorras, kus on ka praktikas võimalik nt videokonverentsi korraldamine, ei pruugi kaebaja asumine välisriigis kohtuistungis korraldamist välistada.

Kavandatav VMS § 100¹⁰ lõige 3 keelab esialgse õiguskaitse kohaldamise. Seda keelava normi praktiline mõttekus on küsitav. On tõsi, et tulenevalt viisa olemusest ei ole esialgse õiguskaitse kohaldamine üldjuhul mõeldav, samuti pole kohtupraktikas näha olnud tendentsi kohaldada esialgset õiguskaitset viisil, mis sisuliselt edasise kohtumenetluse mõtteks muudab. Kui aga peaks erandlikus olukorras siiski tekkima esialgse õiguskaitse kohaldamise vältimatu vajadus, peab kohus niikuinii tõhusa ja lünkadeta õiguskaitse tagamiseks esialgset õiguskaitset keelava normi vastuolu tõttu põhiseadusega kohaldamata jätma. Seega saab sellisel normil olla eeskätt deklaratiivne tähendus.

Tasub kaaluda, kas eelnõus sisalduvad kohtumenetluse normid (iseäranis VMS § 100¹⁰) sobivad VMS-i või peaksid need paiknema halduskohtumenetluse seadustikus (HKMS). Tasub meele pidada, et kohtumenetluse seadused on põhiseaduse (PS) §-s 104 loetletud konstitutsiooniliste seaduste hulgas, millest saab järeldada, et põhiseadusandja on pidanud põhjendatuks niisuguseid küsimusi reguleerivate normide kogumist kindlatesse seadustesse.

Kavandatava VMS § 100¹⁰ lõike 1 järgi esitatakse kaebus halduskohtule HKMS-is sätestatud korras, arvestades VMS-s sätestatud erisusi. Kuna eelnõus reguleeritakse menetlust I ja II astmes kohtus, kohaldub kassatsioonimenetlusele tavapärase HKMS-is sätestatud menetluskord. Eelnõus ei ole sätet, mis välistaks kassatsioonkaebuse esitamise. Seetõttu on arusaamatu eelnõu seletuskirja leheküljel 9 toodud viide kaheastmelisele kohtumenetlusele ja edasikaebeõiguse piiramisele. Kui eesmärk on siiski kaheastmeline kohtumenetlus sätestada, on küsitav selle kooskõla PS § 24 lõikega 5. Põhiseadus ei kohusta iseenesest võimaldama kõigi kohtulahendite edasikaebamist läbi kolme kohtuastme. Nt määruskaebeõiguse piirangud on põhjendatavad asjaoluga, et järgmine kohtuaste saab hinnata menetlusõiguse järgimist

apellatsioon- või kassatsioonkaebust läbi vaadates. Sisulist vaidlust lahendavate kohtuotsuste puhul sellist võimalust ei ole. Samuti oleks niisugune olukord Eesti halduskohtumenetluses pretsedenditu.

Seletuskirjas on märgitud, et kehtiva korra kohaselt kontrollitakse vaide läbivaatamisel nii otsuse õiguspärasust kui ka otstarbekust, kuid sellega on riik laiendanud isiku õigusi võrreldes tavapäraste haldusmenetlusega (lk 5). Sellega põhjendatakse, miks kavandatakse VMS § 100⁵ lõige 1 näeb vaidemenetluses ette üksnes õiguspärasuse kontrolli. Kuigi seadusandjal on vabadus piirduda vaidemenetluses üksnes õiguspärasuse kontrolliga, on seletuskirjas toodud väide eksitav, sest tavapärase vaidemenetluses kontrollitakse haldusmenetluse seaduse § 83 lõike 1 järgi nii õiguspärasust kui ka otstarbekust.

Tasub kaaluda, mil määral on põhjendatud absoluutne keeld avaldada vaide esitajale ja kaebajale tema asjas tehtud vaide- ja kohtuotsuse põhjendusi. Viisamenetluses on põhjenduste lakoonilisus seletatav standardvormi kasutamisega, st olukorraga, kus haldusakti klassikalisi põhjendusi ei koostata. Kui aga vaide- ja kohtumenetluses koostatakse põhjendatud vaide- või kohtuotsus, ei pruugi olla asjakohane seda igal juhul vaide esitaja või kaebaja eest varjata. Kui otsus sisaldab piiratud juurdepääsuga teavet, sätestab HKMS küllaldased võimalused seda teavet kaitsta.