

Väljaandja:
Akti liik:
Teksti liik:
Jõustumise kp:
Avaldamismärge:

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium
otsus
algtekst
20.04.2021
RT I, 21.04.2021, 30

Välismaalaste seaduse § 100.18 koosmõjus § 100.10 lõikega 1 ja § 100.13 lõikega 2 põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 20.04.2021

RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-20-10
Otsuse kuupäev	20. aprill 2021
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Nele Parrest, Ivo Pilving ja Urmas Volens
Kohtuasi	Välismaalaste seaduse § 100 ¹⁸ koosmõjus § 100 ¹⁰ lõikega 1 ja § 100 ¹³ lõikega 2 põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tartu Ringkonnakohtu 15. detsembri 2020. a määrus asjas nr 3-20-1490
Menetlusosalised	Riigikogu Õiguskantsler Justiitsminister Siseminister Välisminister Politsei- ja Piirivalveamet Rostyslav Polishchuk Mykola Ishchenko Tulundusühistu Loreta Hobulane OÜ
Asja läbivaatamise viis	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada Tartu Ringkonnakohtu taotlus.

2. Tunnistada välismaalaste seaduse § 100¹⁰ lõige 1, § 100¹³ lõige 2 ja § 100¹⁸ põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. Ukraina kodanikud Rostyslav Polishchuk ja Mykola Ishchenko (haldusasjas kaebajad 1 ja 2) saabusid 21. juulil 2020 Eestisse hooajatöödele. Neilt võeti Covid-19 proovid ja nad toimetati oma tööandjate kaupa isolatsiooni. Töötajatelt võetud proovide tulemused olid negatiivsed. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) viis koostöös Terviseametiga 30. juulil 2020 kaebajate 1 ja 2 tööandjate juures läbi kontrolli. PPA tuvastas, et karantiinis viibivad töötajad eirasid isolatsiooni nõudeid ja täitsid tööülesandeid. Töötajatelt võetud Covid-19 kordusproovide tulemused olid negatiivsed.

2. PPA lõpetas 7. augustil 2020 koostatud teatistega kaebajate 1 ja 2 viibimisaja ennetähtaegselt välismaalaste seaduse (VMS) § 52 lõike 1 punkti 7 ja lõike 4 punkti 2 alusel. Kaebajad 1 ja 2 esitasid 11. augustil 2020 PPA-le avaldused, milles palusid PPA teatistid tühistada. PPA jättis avaldused 12. augusti 2020. a otsustega rahuldamata.

3.Kaebajad 1 ja 2 ja veel seitse Ukrainast Eestisse hooajatöödele saabunud isikut, kelle Eestis viibimise aeg ennetähtaegselt lõpetati, ning nende neli tööandjat, sh Tulundusühistu Loreta ja Hobulane OÜ (kaebajad 10 ja 11), esitasid 12. augustil 2020 Tartu Halduskohtule kaebuse, milles palusid PPA 7. augustil 2020. a teatised tühistada. Kaebuse kohaselt on teatised õigusvastased. Isikud, kelle Eestis viibimise aeg ennetähtaegselt lõpetati, ei kujuta ohtu rahva tervisele ega ole rikkunud avalikku korda.

4.Tartu Halduskohtu tagastas 13.08.2020. a määrusega kaebuse halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lõike 1 punkti 1 alusel, kuna vaidluse lahendamine ei ole halduskohtu pädevuses. Halduskohtu selgitas, et vaidlusalustes PPA 7. augusti 2020. a teatistes sisalduvate otsuste vaidlustamiseks on VMS-is sätestatud erikord. Seaduse kohaselt on viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuseid võimalik vaidlustada vaid avalduse esitamisega PPA-le ning seejärel esitada avaldus otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeriumile. VMS § 100¹⁸ näeb ette, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.

5.Kaebajad 1, 2, 10 ja 11 esitasid Tartu Ringkonnakohtule määruskaebuse, milles palusid tühistada Tartu Halduskohtu määruse osas, milles nende kaebused tagastati. Tartu Ringkonnakohtu rahuldab oma 15. detsembri 2020. a määrusega asjas nr 3-20-1490 kaebajate määruskaebuse, tühistas halduskohtu määruse ning jättis kohaldamata ja tunnistas Eesti Vabariigi põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks VMS § 100¹⁸ koosmõjus § 100¹⁰ lõikega 1 ja § 100¹³ lõikega 2 osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule.

TARTU RINGKONNAKOHTU MÄÄRUS

6.Kaebajad 1 ja 2 viibisid Eestis viisavabalt VMS § 44 lõikes 2 sätestatud tingimustel. Nende viisavaba viibimisõigus tulenes Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 14. novembri 2018. a määruse (EL) 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (edaspidi määrus 2018/1806), artiklist 4 ja lisast 2. Viidatud sätete kohaselt on Ukraina kodanikud vabastatud viisakohustusest, kui nende viibimine ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul.

7.VMS § 100¹⁸ välistab viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks kohtusse pöördumise. Isikul on võimalik nimetatud otsuseid vaidlustada üksnes vaidemenetlusele sarnanevas kaheastmelises vaidlustusmenetluses. VMS §-i 100¹⁸ ei ole võimalik tõlgendada selliselt, et kaebajatel on vaidlusaluste teatiste osas kohtusse pöördumise õigus.

8.VMS §-des 100¹–100¹⁹ ette nähtud kaheastmelise vaidlustusmenetluse näol ei ole tegemist kohustusliku kohtueelse vaidemenetlusega, mille läbimine on VMS § 100¹⁸ kohaldamise eelduseks. Seetõttu ei takistanud kaebajaid kohtu poole pöördumast asjaolu, et nad ei vaidlustanud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuseid pärast PPA-s läbitud vaidlustusmenetlust ja negatiivse otsuse saamist Siseministeriumis.

9.Kuivõrd praeguses asjas on vaidluse all halduskohtu pädevus VMS §-s 100¹⁸ sätestatud keeldu rikkuva kaebuse menetlemiseks ning eelnevast nähtuvalt tuleb VMS § 100¹⁸ rakendada kohtuotsuseni jõudmiseks, siis on VMS § 100¹⁸ asjassepuutuv norm. Lisaks tuleb asjassepuutuvateks säteteks lugeda VMS § 100¹⁰ lõige 1 ja § 100¹³ lõige 2, mis näevad ette avalduse esitamise Siseministeriumile selle PPA otsuse peale, mis tehti viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus. Nimetatud sätted on VMS §-ga 100¹⁸ tihedalt seotud ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku olukorra suhtes.

10.Praeguses asjas ei ole vaidlusalused normid kohaldamisele kuuluvas osas seotud Euroopa Liidu (EL) õigusega sellisel määral, mis tooks kaasa nende kohaldamata jätmise vastuolu tõttu EL õigusega. Seega on põhiseaduslikkuse järelevalve võimalik. Kaebajate 1 ja 2 Eestis viibimise õigus tulenes määrusest nr 2018/1806, kuid see määrus ei sisalda viisavaba viibimist puudutavate haldusotsuste vaidlustamist reguleerivaid sätteid. VMS-is selliste otsuste kohtulikku vaidlustamist välistava vaidlustusmenetluse kehtestamine oli Eesti seadusandja valik ning viisavaba viibimist puudutavas osas ei olnud selle aluseks EL õiguse normid.

11.Kohtukaebeõiguse välistamine riivab kaebajate PS § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud igapäevase põhioigust pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtu poole ning PS § 14 ja § 15 lõike 1 koostoimes tagatud üldist põhioigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Õigus pöörduda kohtusse laieneb PS § 9 kohaselt ka Eestis viibivatele välisriikide kodanikele ja kodakondsuseta isikutele.

12.Välismaalaste seaduse, riigilõivuseaduse ja lennundusseaduse muutmise seaduse eelnõu (901 SE, Riigikogu XI koosseis) seletuskirjast nähtuvalt lähtuti VMS §-s 100¹⁸ sätestatud keeldu kehtestamisel muu hulgas riigi julgeoleku ja kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamise vajadusest. Samuti leiti, et arvestades tagajärgi, mis võivad kaasna välismaalase Eestisse saabumise ja Eestis viibimisega, ning kohtumenetluse kestvust ja kulukust, ei ole kohane ega vajalik võimaldada viisamenetluse läbiviimise õiguspärasuse kontrollimiseks kohtumenetlust. Riigi julgeoleku ja kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamine kui põhiseaduslikud väärtused võivad kohtule juurdepääsu põhioiguse kui seadusereservatsioonita põhioiguse piiramise legitiimse eesmärgina kõne alla tulla.

13. Samas ei ole tegemist kaebajate kohtukaebelõiguse proportsionaalse piiranguga. Isegi kui mõnda abinõu sobivust ja vajalikkust, ei ole kohtusse pöördumise õiguse välistamine seadusandja seatud eesmärgi saavutamiseks mõeldud abinõu. Riigi julgeolek ja kohtusüsteemi tõhus toimimine on võimalik tagada ka isiku põhiõigusi vähem piiraval viisil. Välismaalaste õiguste kaitseks on võimalik rakendada kohtumenetlust kiirendavaid ja lihtsustavaid abinõusid, tagades seejuures isiku põhiõiguste tõhusa kaitse, sh isiku õiguse asja arutamisele sõltumatus ja erapooletus kohtus. Samuti on võimalik kohtueelse menetluse ja kohtumenetluse võimalusi kasutades tasakaalustatult ümber jagada riigi kui terviku koormus välismaalaste kaebuste menetlemisel.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

14. Riigikogunimel arvamust avaldanud Riigikogu põhiseaduskomisjon leiab, et VMS §-st 100¹⁸ tuleneb PS § 15 lõikes 1 sätestatud kohtukaebelõiguse ebaproportsionaalne piirang.

PS § 15 lõike 1 esimene lause ei piira kohtusse pöördumise põhiõigust üksnes teiste põhiõiguste kaitsega, vaid ka muude seaduslike õiguste kaitsega, mida ei saa liigitada põhiõigusteks. Õigus viibida Eestis viisavabalt tuleneb VMS-ist, mille vastavad sätted toetuvad omakorda osaliselt määrusele 2018/1806. PS §-st 9 tulenevalt kuulub PS § 15 lõike 1 kohaldamisele ka siis, kui kohtusse pöörduja on välismaalane.

Kohtukaebelõiguse piiramise eesmärkideks on käesoleval juhul avaliku korra, riigi julgeoleku ja kohtumenetluse ökonomia tagamine, mis on põhiseaduslikku järku väärtused. Need eesmärgid ei ole aga piisavalt kaalukad, et õigustada kohtusse pöördumise õiguse täielikku välistamist lühiajalise viibimisõiguse lõpetamisel. Ei ole selge, milles seisnevad need väga kaalukad põhjused, miks kohtusse pöördumise õigus on seaduses täielikult keelatud. Võimalikke ohte saaks vähendada muude meetmetega, eelkõige väljasaatmisega. Tuleb ka arvestada, et väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse (VSS) alusel saab kohtus vaidlustada lahkumissetekirjutuse, väljasaatmise, sisenemiskeelu, sissesõidukeelu kohaldamise ja sissesõidukeelu kehtivusaja muutmise. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) sätestab, et rahvusvahelise kaitse menetluse lõppemisel säilib isikul üldine kohtukaebelõigus.

15. Õiguskantsler on seisukohal, et VMS § 100¹⁸ koostoimes VMS § 100¹⁰ lõikega 1 ja § 100¹³ lõikega 2 on vastuolus PS §-ga 15 osas, milles need välistavad riigis viibimise aja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise halduskohtus.

Vaidlustatud normid on asjassepuutuvad. VMS § 100¹⁸ kohaselt ei olnud kaebajatel võimalik vaidlustada viisavaba viibimise ennetähtaegse lõpetamise otsust kohtus. VMS § 100¹⁰ lõike 1 ja § 100¹³ lõike 2 on asjassepuutuvad, kuna neid on vaatamata ebamäärasustele võimalik tõlgendada selliselt, et need näevad ette kohustuse läbida kaheastmeline haldusesisene vaidlustamiskord enne kohtusse pöördumist.

Kõnealused sätted piiravad õigust pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse, riivates seega PS § 15 lõikest 1 tulenevat põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele. Kohtukaebelõiguse eesmärk on tagada nii põhiõiguste kui ka muudest õigusaktidest tulenevate subjektiivsete õiguste kaitse. Põhiõigused laienevad PS § 9 lõike 1 kohaselt ka Eestis viibivatele välismaalastele.

Määrusest 2018/1806 tuleneb teatud riikide kodanikele subjektiivne õigus siseneda samas määruses sätestatud tingimustel riiki ja viibida seal viisavabalt. Viisavaba viibimise õiguse andmisel ei ole tegemist halduse diskretsioonotsusega. Kui haldusorgan lõpetab ennetähtaegselt viisavaba viibimise õiguse, siis sekkutakse määrusest tulenevasse õigusesse. Viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise õiguslikud alused on reguleeritud VMS-is. Viisaotsused, mille hulka on VMS-is loetud ka viisavaba viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine, on õiguslikud otsused, mitte riigi suvaotsused. Viibimisaeg lõpetatakse tavapärase haldusmenetluses, millele kohalduvad haldusmenetluse põhimõtted, ja tehtud otsus peab olema kohtulikult kontrollitav.

Euroopa Kohus on leidnud, et viisa andmisest keeldumise menetluses tuleb Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. a määrust nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (EL viisaeeskiri) koosmõjus EL põhiõiguste harta artikliga 47 tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse ja tagama ka otsuste kohtus vaidlustamise võimaluse. Õiguskaitse tagamiseks peavad viisaotsused olema põhjendatud ja need põhjendused peavad olema inimesele kättesaadavad.

Isiku õiguste kaitsmise vajadus on iseäranis suur olukorras, kus ta on asunud oma viisavaba viibimise õigust realiseerima ning riiki saabunud. Sellises olukorras kohaldub ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÖK) 7. lisaprotokoll, mis puudutab välismaalase õigusi, kui tal on riigis territooriumil viibimiseks õiguslik alus. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on sedastanud, et demokraatlikus ühiskonnas nõuavad seaduslikkuse ja õigusriigi põhimõtte, et väljasaatmist puudutavaid otsuseid, mis piiravad põhiõigusi, peab olema võimalik vaidlustada sõltumatus organil või kohtus.

VMS §-st 100¹⁸ koostoimes VMS § 100¹⁰ lõikega 1 ja § 100¹³ lõikega 2 tuleneva kohtukaebelõiguse piirangu legitiimseks eesmärgiks võib pidada riigi julgeoleku ja kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamist.

Kohtukaebõiguse piiramine nende põhiseaduslike väärtuste kaitsmise eesmärgil ei ole aga käesoleval juhul selle põhiõiguse mõeldukas piirang.

Kohtukaebõiguse olemasolu on õigusriigi olemuslik nõue. Selle põhiõiguse piirangu proportsionaalsuse kontroll saab üldjuhul puudutada vaid kohtu poole pöördumise õiguse kasutamise tingimuste põhjendatust, mitte selle õiguse täielikku välistamist. Kaebõiguse välistamise eesmärke on võimalik saavutada muude kohtumenetlust kiirendavate ja lihtsustavate abinõudega, mis riivavad isiku õigusi vähem.

VMS § 100¹⁰ lõikest 1 ja § 100¹³ lõikest 2 tuleneb olemuslikult kohustus läbida enne kohtusse pöördumise õiguse puudumise vaidlustamist ka haldusesise vaidlustamiskorra n-õ teine aste. Selline piirang on kohtukaebõiguse teostamise ülemäärane piirang. Kohtuvälise vaidlustusmenetlus eesmärkide – inimeste õiguste kaitsmise, halduse enesekontrolli ja kohtute kooremise vähendamise – saavutamiseks piisab üheastmelisest kohustuslikust vaidemenetlusest.

16. Justiitsminister leiab, et VMS § 100¹⁸ on vastuolus PS §-de 14 ja 15 kohtusse pöördumise ning PS § 13 riigilt kaitse saamise põhiõigusega, samuti PS §-st 11 tuleneva proportsionaalsuse põhimõttega osas, milles ei lubata esitada viibimisaja ennetähtaegsel lõpetamisel kaebust halduskohtule.

VMS § 100¹⁰ lõige 1 ja § 100¹³ lõige 2 ei ole haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad normid, sest nende kehtima jäämisel ei tekiks VMS-i vaidlustamissüsteemis segadust. Erinevalt VMS §-st 100¹⁸ ei sea need normid piiranguid viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohtus vaidlustamisele. Vaidlusalune regulatsioon ei ole seotud EL õigusega määral, mis tooks kaasa selle kohaldamata jätmise vastuolu tõttu EL õigusega. Seadusandja on teinud valiku vaidlusaluse kohtukaebõiguse piirangu kehtestamiseks ilma EL õigusest tuleneva kohustuseta.

Välismaalase viisavaba viibimisõigus tuleneb määrusest 2018/1806. Eestis viibival välismaalasel peab seda subjektiivset õigust olema PS §-dest 9 ja 15 tulenevalt võimalik kohtus kaitsta. Ainuüksi viibimisõigusest isiku Eestis viibimine ei ohusta avalikku korda või riigi julgeolekut sellisel määral, et pidada seda põhiseaduslikku järku ohuks. Kohtusse pöördumise õiguse piirangut võib käesoleval juhul õigustada kohtupidamise sujuvuse tagamine ja kohtumenetluse kulude kokkuhoid ehk kohtumenetluse ökonomia, mis on põhiseaduslikku järku väärtuseks.

Kohtukaebõiguse piiramine ei ole menetlusökonomia tagamiseks käesoleval juhul vajalik ega mõeldukas vahend. Kaebõiguse piiramise vähemriivavaks alternatiiviks võib olla eriliigilise kohtumenetluse loomine selliste kaebuste lahendamiseks, milles õiguskaitse ja kohtu aktiivsus oleks piiratum. Kuna viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine toob kaasa välismaalase kohustuse riigist lahkuda, on see tema jaoks suure kaaluga tagajärg, mistõttu peab haldusorgani otsus olema põhjalikult kaalutud ja kontrollitav. Kohtukaebõiguse andmine ei tooks kohtusüsteemile kaasa olulist lisakoormust ega -kulu. Seniste hinnangute kohaselt võib see tõsta halduskohtute koormust kuni 3 protsenti koormuse kogumahust. Seetõttu kaalub välismaalase õiguste oluline riive kohtumenetluse ökonomia käesoleval juhul üles.

17. Siseminister on seisukohal, et VMS § 100¹⁸ koosmõjus VMS § 100¹⁰ lõikega 1 ja § 100¹³ lõikega 2 on põhiseadusega kooskõlas.

PS § 15 lõike 1 kohaldamine eeldab, et välismaalasel on subjektiivne õigus, mille rikkumist ta väidab. Välisriigi territooriumil viibimine ei ole välismaalase subjektiivne õigus, mida välismaalane saab ja võib eeldada. Seetõttu ei kaasne viibimisaja pikendamise keeldumisega või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamisega välismaalase õiguste rikkumist, mida ta peab saama kohtulikus korras kaitsta. Viisavaba viibimise ajalisel piiratud olemusest lähtuvalt ei saa sellise ajutise viibimise lühendamise tuua välismaalasele kaasa olulisi ja pöördumatuid tagajärgi. Viisavaba viibimine kui hüve ei vääri oma olemuselt ulatuslikku õigus- ega kohtukaitset. Viibimisaja lõpetamise sisulist ja vormilist õiguspärasust kontrollitakse kohtueelse vaidlustamise menetluses, millega on tagatud tegelik ja erapooletu kontroll haldusorgani otsuse üle.

Kui Riigikohus leiab, et VMS §-ga 100¹⁸ kaebõiguse piiramine on põhiseadusega vastuolus, siis on kaheastmelise vaidlustamise menetluse kehtestamine nii EL-i õigusega kui ka Eesti riigisisese õigusega kooskõlas. Kaheastmelise vaidlustamise menetluse läbimine peaks kohtukaebõiguse olemasolul jääma kohustuslikuks, st välismaalasel oleks õigus esitada kaebus halduskohtule üksnes Välisministeeriumi või Siseministeeriumi otsuse vaidlustamiseks.

18. Välisminister avaldas oma pädevusest tulenevalt arvamust üksnes EIÖK ja EL põhiõiguste harta kohaldavust puudutavates küsimustes. Nõude, et välismaalase kaebus tema viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise kohta vaadatakse läbi sõltumatus ja erapooletus asutuses saab EIÖK rakenduspraktikat arvestades tuletada sõltuvalt konkreetse juhtumi asjaoludest nii EIÖK 7. protokollil artiklist 1 kui ka EIÖK artiklite 3, 8 ja 13 koosmõjust. Sõltumatuks ja erapooletuks asutuseks selles tähenduses ei saa pidada täidesaatva võimu organeid.

Euroopa Kohtu väljakujunenud praktika kohaselt kohustab Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõige 1 liikmesriike, et need näeks liidu õigusega hõlmatud valdkondades ette EL põhiõiguste harta artikli 47 mõttes tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebõiguse. Euroopa Kohus on pidanud võimalikuks järeldada harta kohaldumist juba võrdlemisi nõrga seose korral liikmesriigi ja EL-i õiguse vahel, kuid mõnel juhul nõudnud liidu põhiõiguste liikmesriigi õigusnormidele kohaldumise eeldusena ka konkreetsete liikmesriigile EL-i õigusest tulenevate kohustuste olemasolu. Kui Riigikohus tuvastab, et VMS §-ga 100¹⁸ koosmõjus

VMS § 100¹⁰lõikega 1 ja § 100¹³lõikega 2 kohaldatakse liidu õigust, tuleb kontrollida, kas need sätted on kooskõlas harta artiklis 47 ette nähtud tagatistega. Euroopa Kohtu ulatuslik praktika kinnitab, et harta nimetatud sättest tuleneb nõue tagada isikule oma õiguste kaitsmiseks võimalus pöörduda kohtu poole.

19.PPA on seisukohal, et VMS § 100¹⁸ ei ole põhikohtuasja lahendamisel asjassepuutuv norm, sest selle põhiseadusvastasuse tuvastamine ja kohaldamata jätmine ei vii kaebajaid soovitud tulemuseni ning sel puudub mõju kohtuasja lahendusele. Kaebajad on läbinud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise puhuks ette nähtud kohustuslikust kaheastmelisest vaidemenetlusest üksnes esimese astme ning jätnud PPA otsuse peale esitamata VMS § 100¹³lõike 2 kohase avalduse Siseministeeriumile.

Kui Riigikohus siiski leiab, et põhiseaduslikkuse järelevalve korras vaidlustatud õigusnormid on asjassepuutuvad, on PPA seisukohal, et VMS § 100¹⁸ koosmõjus § 100¹⁰lõikega 1 ja § 100¹³lõikega 2 on põhiseaduspärased. Viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel ei pea olema tagatud kohtukaebõigus. Võimalus siseneda riigi territooriumile on hüve, mitte välismaalase subjektiivne õigus. Lisaks annab viisavaba viibimine väga lühiajalise õiguse riigis viibida, mille puhul ei saa eeldada, et välismaalasel on viibimiskoha riigiga kaitsmist väärivaid sidemeid. Kui välismaalasel tekivad olulisemad sidemed viibimiskoha riigiga, on tal õigus taotleda tähtajalist elamisluba, millega seotud otsuste kohtulik kontroll on tagatud.

Kui Riigikohus siiski leiab, et viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel peab olema tagatud õigus pöörduda kohtusse, peaks see olema võimalik vaid pärast kohustusliku kaheastmelise vaidemenetluse läbimist. Kaheastmelise vaidemenetluse kohustuslikkus kui kohtukaebõiguse piirang on legitiimne, sest võimaldab tagada välismaalastele kiirema, odavama ning tõhusa õiguskaitse, sealjuures vähendades kohtute töökoormust.

Põhivaidluse raames on taotluse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks esitanud ka ettevõtjatest kaebajad, kellel ei ole õigust viisavaba viibimise lõpetamist vaidlustada. Isiku riigis viibimise alused on välismaalase isiklikud küsimused, mis ei ole seotud tööandjaga. Seega ei ole tööandjatel ka PS §-dest 13, 14 ja 15 tulenevat õigust tõhusale õiguskaitsele, kuivõrd tööandjale kui juriidilisele isikule ei saa anda luba viibida mõne liikmesriigi territooriumil.

20.Kaebajad 1, 2, 10 ja 11 leiavad, et VMS § 100¹⁸ koosmõjus VMS § 100¹⁰lõikega 1 ja VMS § 100¹³lõikega 2 on osas, milles need välistavad kaebajate võimaluse välismaalase viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise õiguspärasuse kontrollimiseks kohtusse pöörduda, vastuolus PS § 15 lõikega 1 koosmõjus PS §-dega 3, 4, 9, 11 ja 14.

Välismaalasest kaebajal ei pruugi olla subjektiivset õigust Eestis viibida. Küll aga on tal PS § 14 lõikest 1 koosmõjus PS §-ga 3 tulenev subjektiivne õigus nõuda, et viibimisaja ennetähtaegsel lõpetamisel viidaks läbi VMS-i ja teiste asjakohaste õigusaktide kohane menetlus, tehtav otsustus vastaks õigusaktidele ning oleks kaalutlusvigadeta. Seda õigust peab välismaalasel olema võimalik PS § 15 lõikest 1 tulenevalt kohtusse pöördumisega kaitsta. Avaliku korra ja julgeoleku tagamine on võimalik saavutada kohtusse pöördumise õiguse piiramisest vähemintensiivsete menetluslike piirangutega ning need põhiseaduslikud väärtused ei kaalu kohtusse pöördumise õiguse riivet üles.

PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED

21. Välismaalaste seaduse § 100¹⁰lõige 1 sätestab:

„(1) Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise käigus tehtud otsuse peale võib välismaalane esitada avalduse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse teistkordseks läbivaatamiseks [---] 30 päeva jooksul käesoleva seaduse §-s 100¹ nimetatud avalduse alusel tehtud otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.”

Välismaalaste seaduse § 100¹³lõige 2 sätestab:

„(2) Kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse tegi Politsei- ja Piirivalveamet või Kaitsepolitseiamet, esitatakse avaldus Siseministeeriumile.”

Välismaalaste seaduse § 100¹⁸ sätestab:

„§ 100¹⁸. **Avalduse alusel tehtud otsuse vaidlustamine**
Avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.”

KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

22.Kolleegium annab esmalt oma tõlgenduse ringkonnakohtu poolt põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud normide sisule ning hindab nende asjassepuutuvust (I), seejärel selgitab vaidlusaluste normide seost EL-i õigusega (II) ja lõpuks hindab normide põhiseaduspärasust ning lahendab taotluse (III).

I

23.Esimese või teise astme kohtu taotlus tunnistada õigustloov akt, selle säte või õigustloova akti andmata jätmise põhiseadusega vastuolus olevaks on lubatav siis, kui akt, selle säte või akti andmata jätmise oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lõige 1 ja § 14 lõike 2 esimene lause). Riigikohtu pikaajalise praktika järgi on säte asjassepuutuv juhul, kui selle põhiseadusvastasuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama teisiti kui sätte põhiseadusele vastavuse ja kehtivuse korral (alates Riigikohtu üldkogu 28. oktoobri 2002 otsusest kohtuasjas nr 3-4-1-5-02, punkt 15; vt ka 30. aprilli 2013. a otsus kohtuasjas nr 3-1-1-5-13, punkt 19).

24.Haldusasjas, millest käesolev põhiseaduslikkuse järelevalve asi on võrsunud, pidid kohtud võtma seisukoha, kas VMS-i normid välistasid kaebajatele võimaluse pöörduda oma õiguste kaitsmiseks kohtu poole ja seetõttu tuli kaebus jätta menetlusse võtmata. Seega olid normid, mis välistasid kaebajatel kohtusse pöördumise, haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad.

25.Esmalt tuleb hinnata, kas vaidlustatud normidest tuleneb ringkonnakohtu väidetud kaebajate kohtusse pöördumise keeld.

Seadusandja on loonud PPA poolt VMS §-de 52 ja 55 alusel tehtud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamiseks VMS §-des 100¹–100¹⁹kaheastmelise haldusesisese vaidlustusmenetluse, mille raames saab välismaalane PPA otsust vaidlustada esmalt avalduse esitamisega PPA-le (VMS § 100¹lõige 1¹ ja § 100⁴lõige 3) ning avalduse rahuldamata jätmise korral esitada avalduse otsuse teistkordseks läbivaatamiseks Siseministeeriumile (VMS § 100¹⁰lõige 1 ja § 100¹³lõige 2). VMS § 100¹⁸välistab selgesõnaliselt Siseministeeriumi tehtud otsuse vaidlustamise halduskohtus. Seevastu ei tulene VMS-i normidest selgelt sõnastatud keeldu pöörduda kohtu poole viibimisaja lõpetamise otsuse või selle otsuse vaidlustamisel PPA poolt tehtud otsuse vaidlustamiseks.

26.Kolleegiumi arvates ei saa kõnealuste normide tõlgendamisel lähtuda siiski ainult nende keelelisest väljendusest, vaid arvesse tuleb võtta ka normide eesmärgi, omavahelisi seoseid ning seadusandja tahet nende loomisel.

Eespool nimetatud seaduseelnõu 901 SE esimese lugemise seletuskirja lk 1 on märgitud, et eelnõu eesmärgiks on kehtestada ühtne menetlus viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisel. Sama seaduseelnõu teise lugemise seletuskirja lk 1 on märgitud, et seadusega kavandatakse VMS § 100¹⁸muutmine selliselt, et loobutakse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise menetluse halduskohtus vaidlustamise võimalusest. Eelnevast lähtuvalt on ilmne, et seadusandja sooviks VMS § 100¹⁸kehtestamisel oli välistada täielikult koos viisamenetluses tehtavate otsuste vaidlustamisega ka viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamine halduskohtus. Sama eesmärgi teenib ka kaheastmelise haldusesisese vaidlustussüsteemi loomine sedalaadi vaidluste lahendamiseks.

27.Riigikohus on märkinud, et õigusnormide erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb küll eelistada põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust, kuid selle hinnaks ei tohi olla õigusselgusetus. Isiku õigusi piirava täitevõimu otsuse kohtus vaidlustamise tingimused ja kord peavad olema sätestatud seaduse tekstis sedavõrd selgelt, et sellest on kõrvalise abita ja kohtupraktikat uurimata võimeline põhijoontes aru saada iga keskmine tähelepanelik isik (Riigikohtu üldkogu 22. veebruari 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-73-04, punkt 36; Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-1-1-88-07, punkt 31). Keskmiselt isikult, veelgi enam aga Eestis viibivalt välismaalast, kellele VMS-i vaidlustusmenetlusi sätestavad normid on eelkõige suunatud, ei saa eeldada, et ta suudaks mõista vaidlusalust regulatsiooni kohtusse pöördumise õigust võimaldavana.

28.Seega välistasid vaidlusalused normid kaebajate võimaluse pöörduda halduskohtusse. VMS § 100¹⁸ei ole siiski kohtute vahel pädevust jaotav norm, sest selle eesmärk ei ole reserveerida vaidluste lahendamist muuliigilisse kohtumenetlusse. Tegu on isiku kaebeõiguse piiranguga (vt HKMS § 121 lõike 1 punkti 1 ja § 121 lõike 2 punkt 1 eristamise kohta ka Riigikohtu halduskolleegiumi 12. märtsi 2019 määrus nr 3-17-2784/20, punktid 7–9).

29.Ringkonnakohus on lisaks VMS §-le 100¹⁸tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevateks ka VMS § 100¹⁰lõike 1 ja § 100¹³lõike 2, sest need sätted on VMS §-ga 100¹⁸tihedalt seotud ning võivad kehtima jäädes tekitada ebaselgust õigusliku olukorra suhtes. Justiitsminister leiab, et VMS § 100¹⁰lõige 1 ja § 100¹³lõige 2 ei ole haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad normid, sest neist ei tulenenud erinevalt VMS §-st 100¹⁸piiranguid viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohtus vaidlustamisele ning nende kehtima jäämine senisel kujul ei tekitaks ka õiguslikku segadust.

30.VMS § 100¹⁰lõige 1 ja § 100¹³lõige 2 reguleerivad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamist Siseministeeriumis ning neist ei tulene eraldi võttes kaebajate kohtusse pöördumise õiguse piirangut. Samas

on need normid VMS §-ga 100¹⁸ tihedalt seotud. Seadusandja on loonud VMS §-des 100¹–100¹⁹ sätestatud kaheastmelise haldusesisese vaidlustusmenetluse just eesmärgiga tagada kaebajatele võimalus saada viibimisõiguse lõpetamise korral õiguskaitset ka ilma kohtukaebõiguse olemasoluta (vt otsuse punkt 26). VMS §-d 100¹–100¹⁹ moodustavad mõttelise terviku. Seetõttu tuleb ka need ringkonnakohtu nimetatud normid lugeda kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvateks (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 8. novembri 2017. a otsus nr 5-17-9/8, punkt 22).

31. PPA arvates olid vaidlusalused normid asjassepuutumatud kaebajate 10 ja 11 (tööandjad) kaebust puudutavas osas, sest neil ei olnud haldusasjas õigust välismaalaste viisavaba Eestis viibimise lõpetamist vaidlustada. Antud juhtumi eripärasid arvestades (tööandjate poolt töötajate Eestisse transportimiseks ja seoses Eestis viibimisega kantud kulud, tööandjate usaldus töö tegemiseks sõlmitud kokkulepete täitmise võimalikkuse suhtes jmt) ei saa kolleegiumi hinnangul väita, et tööandjatel puudus ilmselgelt kaebõigus oma töötajate viibimisõigust lõpetavate haldusaktide vaidlustamiseks (vt otsuse punkt 49).

32. Pole võimalik nõustuda ka PPA seisukohaga, et vaidlusaluseid VMS-i norme ei saa asjassepuutuvateks lugeda seetõttu, et kaebajatel 1 ja 2 oli enne kohtusse pöördumist osaliselt ning kaebajatel 10 ja 11 täielikult läbimata haldusesisene vaidlustusmenetlus. Kohtuelse menetluse kohustuslikkus ja seeläbi kohtusse pöördumise piirangu kehtestamine peab õigusaktist selgelt nähtuma (vt nt Riigikohtu halduskolleegiumi 15. oktoobri 2002. a määrus kohtuasjas nr 3-3-1-63-02, punkt 10). VMS §-dest 100¹–100¹⁹ nähtuvalt ei ole tegemist kohustusliku kohtuelse menetluse, vaid kohtumenetlust asendava menetlusega.

33. Kokkuvõttes on VMS § 100¹⁰ lõige 1, § 100¹³ lõige 2 ja § 100¹⁸ haldusasja lahendamisel asjassepuutuvad sätted.

II

34. Ringkonnakohus on leidnud, et vaidlusalused normid ei ole seotud EL-i õigusega sellisel määral, mis tooks kaasa nende kohaldamata jätmise vastuolu tõttu EL-i õigusega, ning pidanud nende põhiseaduspärasuse kontrollimist lubatavaks.

35. EL lepingu artikli 19 lõike 1 lause 2 kohaselt näevad liikmesriigid ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebõiguse EL-i õigusega hõlmatud valdkondades. EL põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 lause 1 järgi on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele kohaldamiseks üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. EL põhiõiguste harta artikli 47 lõige 1 sätestab, et igal juhul on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, kui rikutakse tema EL õigusega tagatud õigusi või vabadusi.

36. Määrus 2018/1806 on vastu võetud EL toimimise lepingu artikli 77 alusel, s.o EL ja liikmesriigi jagatud pädevusse kuuluva piirikontrolli-, varjupaiga- ja sisserändepoliitika raames. Määruse artikli 4 lõikest 1 tulenevalt vabastatakse sama määruse lisas II loetletud kolmandate riikide kodanikud EL-i liikmesriikide välispiiride ületamisel viisanõudest, kui nende viibimine liikmesriigis ei ületa 90 päeva mis tahes 180-päevase ajavahemiku jooksul. Määruse lisas II on riigina, mille kodanikelt ei nõuta EL liikmesriikide välispiiri ületamisel viisat, nimetatud ka Ukraina. Määrus 2018/1806 on selles osas otsekohalduv EL-i õigusakt, mille alusel tekib välismaalasel subjektiivne õigus määruses ja muudes EL-i õigusaktides sätestatud tingimustel viisavabalt Eestisse siseneda ning Eestis viibida. Seega on välismaalasele viisavaba viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise kohtukaebõiguse tagamise näol tegemist EL õigusest tuleneva subjektiivse õiguse kaitsmise küsimusega.

37. Määrus 2018/1806 ei sisalda viisavaba viibimisõigust puudutavate haldusotsuste vaidlustamist (sh kohtus vaidlustamist) reguleerivaid sätteid. Selliseid sätteid ei tulene ka muudest piirikontrolli ja sisserännet puudutavatest EL õiguse aktidest.

38. Nagu öeldud, EL põhiõiguste harta artikli 47 lõike 1 kohaselt on igal juhul, kelle liidu õigusega tagatud õigusi või vabadusi rikutakse, selles artiklis kehtestatud tingimuste kohaselt õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus. Harta nimetatud säte on piisavalt selge, täpne ja tingimusteta, et sellest tuleneks vahetu õigusmõju ka viisavaba viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise olukorrale (võrdle nt Euroopa Kohtu otsused asjades C-414/16: Egenberger, punkt 78; C-556/17: Torubarov, punkt 56). Euroopa Kohus on leidnud, et olukorras, kus mõnes EL õiguse valdkonnas puuduvad EL õigusnormid, tuleb iga liikmesriigi õiguskorras menetlusautonoomia põhimõttest tulenevalt kehtestada kohtusse pöördumist reguleerivad menetluseeskirjad, mille eesmärk on tagada õigussubjektidele nende õigused. Seejuures tuleb liikmesriigil silmas pidada, et järgitakse võrdvääruse ja tõhususe põhimõtteid: et need ei oleks vähem soodsad, kui riigisisese õiguse kohaldamisalasse kuuluvaid sarnaseid olukordi reguleerivad eeskirjad ega muudaks EL õigusega antud õiguste teostamist tegelikult võimatuks või ülemäära keeruliseks (C-403/16: Soufiane El Hassani, punktid 26–27).

39. Eeltoodust tuleneb, et viisavaba viibimisõiguse kui EL õigusest tuleneva õiguse riive vaidlustamise võimalus on EL-i õiguse kohaldamisalasse kuuluv küsimus EL lepingu ja EL põhiõiguste harta mõttes. Selle lahendamisel on liikmesriikidele jäetud menetlusautonoomia eeldusel, et järgitakse EL õigusega seatud eesmärgi ja põhimõtteid.

40. Vaidlusaluste normide kuulumine EL-i õiguse kohaldamisalasse ei tähenda seda, et nende põhiseaduspärasuse kontrollimine Eesti kohtute poolt on välistatud. Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et kui liikmesriigi kohtul palutakse kontrollida niisuguse riigisisese õigusnormi või meetme kooskõla põhiõigustega, millega – olukorras, kus liikmesriigi tegevus ei ole täiel määral reguleeritud liidu õigusega – rakendatakse seda õigust EL põhiõiguste harta artikli 51 lõike 1 tähenduses, on riigi ametiasutustel ja kohtudel õigus kohaldada põhiõiguste kaitse riigisiseseid standardeid, tingimusel, et see ei kahjusta hartas ette nähtud kaitse taset, nii nagu seda on tõlgendanud Euroopa Kohus, ega liidu õiguse ülimuslikkust, ühtsust ja tõhusust (vt C-399/11: Melloni, punkt 60; C-617/10: Åkerberg Fransson, punkt 29).

41. Ka Riigikohtu üldkogu on leidnud, et Eesti õigusakti puutumus EL-i õigusega ei saa iseenesest takistada õigusakti põhiseaduspärasuse kontrolli PS § 152 mõttes. EL-i õigusega määratud piirides on riigisisene seadusandja seotud Eesti põhiseadusest tulenevate nõuetega ning riigisiseseid kohtud on seotud PS §-st 152 tuleneva kohustusega kontrollida eesmärgi saavutamiseks valitud vahendi(te) põhiseaduspärasust. Mingil juhul ei keela EL-i õigus riikidel tagada riigisiseseid põhiõigusi määral, mil nende põhiõiguste realiseerimine ei sea ohtu EL-i õiguse ülimuslikkust, ühtsust ega tõhusust (Riigikohtu üldkogu 15. detsembri 2015. a otsus kohtuasjas nr 3-2-1-71-14, punktid 81 ja 83).

42. Kolleegium ei näe praeguses asjas, et kaebajate kohtukaebeõiguse kitsenduste põhiseaduspärasuse kontrollimine võiks seada ohtu EL õiguse ülimuslikkuse, ühtsuse ja tõhususe või kahjustaks muul viisil EL põhiõiguste hartaga tagatud kaitse taset. EL seadusandja on selgelt loobunud vaidlusaluse küsimuse täpsemast reguleerimisest. Eesti seadused, sh vaidlusalused normid, peavad olema kooskõlas nii EL-i õigusega kui ka põhiseadusega ning ei ole põhjust jätta nende põhiseaduspärasust hindamata ainuüksi põhjusel, et need võivad olla ühtlasi vastuolus EL-i õigusega. Muuhulgas on oluline, et põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse läbiviimine võib tagada nii EL-i õigusest kui ka Eesti õigusest tulenevate isikute õiguste ja vabaduste tõhusama kaitsmise, sest hinnates normi põhiseaduspärasust on Riigikohtul volitus tunnistada põhiseadusevastane õigusnorm kehtetuks (PS § 152 lõige 2, PSJKS § 15 lõige 1 punkt 2) ja kõrvaldada õiguskorrast selle normi toime täielikult. Seevastu Eesti õiguse normi vastuolu korral EL-i õigusega puudub kohtul võimalus selle normi kehtetuks tunnistamiseks, ning norm tuleb jätta üksnes konkreetsetes vaidluses kohaldamata (vt nt Riigikohtu üldkogu 19. aprilli 2005. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-05 punkt 49), tehes selle kohta märke kohtulahendi resolutsioonis (HKMS § 162 lg 2).

43. Kokkuvõttes on vaidlusaluste normide põhiseaduspärasuse kontrollimine lubatav sõltumata asjaolust, et need on ühtlasi EL-i õiguse kohaldamisalal.

III

44. Järgnevalt hindab kolleegium vaidlustatud normide põhiseaduspärasust.

45. PS § 15 lõike 1 esimesest lausest tuleneb igapäevane õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. See põhiõigus on osaks PS § 15 lõikest 1 koostoimes §-ga 14 tulenevast põhiõigusest tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, mis peab tagama isiku õiguste tõhusa ja lünkadeta kaitse (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 17. detsembri 2019. a otsus nr 5-19-40/36, punkt 63). Õigus pöörduda Eesti kohtusse on ka Eestis viibival välismaalasel (PS § 9 lg 1) ning kui see õigus on tekkinud seoses välismaalase varasema Eestis viibimisega, ei lõpe see ka tema Eestist lahkumise korral. Õigus pöörduda kohtusse hõlmab nii isiku õigust esitada oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kaebus kohtule kui ka riigi kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse (vt nt Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. aasta otsus kohtuasjas nr 3-1-1-88-07, punkt 41).

46. PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse esemelise kaitseala riive on igasugune kohtusse pöördumise õiguse ebasoodus mõjutamine. Kui isikul on subjektiivne õigus, mida võib olla rikutud, kuid tal ei ole võimalik protsessiõiguse normidega sätestatud kitsenduse tõttu kohtu poole pöörduda, siis on PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse kaitseala kahtlusega riivatud (vt ka Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. mai 2016. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-31-15, punkt 36; 12. detsembri 2017. a määrus nr 5-17-10/10, punkt 57).

47. Siseminister ja PPA on leidnud, et välismaalastest kaebajate kohtusse pöördumise õigust pole riivatud seetõttu, et neil puudub kohtulikult kaitstav subjektiivne õigus Eesti territooriumile siseneda ning seal viibida. Sama asjaoluga on kohtukaebeõiguse riive puudumist põhjendatud ka eespool nimetatud seaduseelnõu 901 SE esimese lugemise seletuskirjas (lk 2–3). Kolleegium selle seisukohaga ei nõustu.

48. Nagu juba eespool leitud (vt otsuse punkt 36) on määruse 2018/1806 artikli 4 lõige 1 koostoimes sama määruse lisaga II EL õiguse normid, mille alusel tekib välismaalasel subjektiivne õigus määruses ja muudes EL-i õigusaktides sätestatud tingimustel viisavabalt Eestisse siseneda ning Eestis viibida.

Ükski menetlusosaline ei ole seadnud kahtluse alla, et välismaalastest kaebajad olid Ukraina kodanikud, kelle Eestis viibimise õiguslik alus tulenes määrusest 2018/1806. Seega oli kaebajatel Eestis viibimiseks subjektiivne avalik õigus. Viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine mõjutab seda õigust ebasoodsalt.

49. Välismaalased viibisid Eestis hooajatööde tegemise eesmärgil ning nende viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine riivas ka nende tööandjate PS §-s 31 sätestatud ettevõtlusvabadust.

PS § 31 lause 1 kohaselt on Eesti kodanikel õigus tegeleda ettevõtlusega ning koonduda tulundusühingutesse ja -liitudesse. Seadus võib sätestada selle õiguse kasutamise tingimused ja korra (lause 2). Ettevõtlusvabaduse

kaitselasse kuulub tulu saamise eesmärgil toimuv tegevus (vt Riigikohtu üldkogu 1. juuli 2015. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-20-15, punkt 43). Ettevõtja kasutab ettevõtlusvabadust mh seeläbi, et võtab lepinguga tööle töötajad, kujundades nii lepinguliste suhetega tingimused, mis võimaldavad tal oma eesmärgi ellu viia, seejuures kaitses ettevõtlusvabadus ka ettevõtja usaldust ettevõtluse raames sõlmitud lepingute kehtima jäämise suhtes (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. märtsi 2015. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-49-14, punkt 23; Riigikohtu üldkogu 20. oktoobri 2020. a otsus kohtuasjas nr 5-20-3/43, punkt 108). Kui töötajate viibimisaeg ennetähtaegselt ja seega tööandjale ettenägematult lõpetatakse, ei ole võimalik jätkata ka töö tegemiseks sõlmitud kokkulepete täitmist.

50. Seega on nii välismaalastest kui ka nende tööandjatest kaebajate PS § 15 lõikest 1 tuleneva põhiõiguse kaitsela riivatud, mistõttu tuleb järgnevalt kontrollida nende riivete kooskõla põhiseadusega.

51. PS § 15 lõikest 1 tulenev kohtukaebeõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, mille piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi ning riive peab olema oma eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu (vt nt Riigikohtu üldkogu 16. mai 2008. a otsus kohtuasjas nr 3-1-1-88-07, punkt 43).

52. Seaduseelnõu 901 SE esimese lugemise seletuskirja lk 6 on põhjendatud VMS §-ga 100¹⁸ kohtusse pöördumise õiguse välistamist avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitsmise ning kohtute töökoormuse ja kohtumenetluse kulukuse vähendamise vajadusega. Leiti, et kohtusse pöördumise õiguse andmisel tuleb välismaalastest kaebajale tagada võimalus viibida oma kohtuasja arutamise juures ja jääda seetõttu kohtumenetluse lõpuni Eestisse. Arvestades tagajärgi, mis võivad kaasneda ebasoovitava välismaalase Eestisse saabumise ja Eestis viibimisega ning kohtumenetluse kestvust ja kulukust, ei olevat kohane ega vajalik võimaldada viisamenetluste läbiviimise õigusparasuse kontrollimiseks kohtumenetlust.

53. Avalik kord, riigi julgeolek ja kohtumenetluse ökonomia on põhiseaduslikud väärtused, mille tagamise eesmärgil isiku kohtukaebeõiguse riivamine ei ole põhimõtteliselt välistatud. Ehkki välismaalastest kaebajatel ei tuvastatud Covid-19 viirusesse nakatumist, käib haldusasjas vaidlus selle üle, kas välismaalased rikkusid avalikku korda ja kahjustasid riigi julgeolekut neile pandud isolatsiooninõuete rikkumisega. Kuna ka isolatsiooninõuete rikkumine on avaliku korra rikkumine, ei saa avalikku korda ja riigi julgeolekut käesoleva juhtumi asjaoludel käsitleda üksnes abstraktsete väärtustena, mille tagamisele viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine ja selle kohtuliku vaidlustamise võimaluse puudumine üldse kaasa aidata ei saaks.

54. Kohtuvaidluse välistamine avalikku korda rikkunud välismaalase viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise õiguspärasuse üle võib tagada tema kiirema lahkumise riigist ja ei ole avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks ilmselgelt sobimatu vahend. Samuti võimaldab kohtukaebeõiguse välistamine kahtluseta kokku hoida riigi rahalisi vahendeid.

55. Samas ei ole tegemist avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks vajaliku vahendiga, sest samade väärtuste kaitsmine on võimalik saavutada muude, kaebajate õigusi vähem riivavate vahendite kasutamisega.

56. PS § 24 lõike 2 järgi on igaühel õigus viibida oma kohtuasja arutamise juures, kuid nimetatud põhiõigus ei ole piiramatult. Riigikohus on varasemalt analüüsinud menetlusosalisele, sh kaebajale, kehtiva õigusega tagatud võimalusi osaleda halduskohtumenetluses ilma vahetult kohal viibimata (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2016. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-31-15, punktid 45–48). Kohus osutas, et isikule on halduskohtumenetluses tagatud võimalus esitada kaebus kirjalikult või elektroonilises vormis (HKMS § 40 lõige 1 punktid 1 ja 2). Samuti võib kohus asja HKMS § 131 lõike 1 alusel läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui täidetud on sättes nimetatud tingimused. Ka asja arutamise korral kohtuistungil ei tähenda see vältimatult vajadust, et menetlusosaline ilmuks asja arutavas halduskohtusse. HKMS § 129 lõige 3 viitab muuhulgas TsMS § 350 kohaldamise võimalikkusele halduskohtumenetluses. TsMS § 350 lõike 1 järgi võib kohus korraldada istungi menetluskonverentsina selliselt, et menetlusosalisel või tema esindajal või nõustajal on võimalik viibida istungi ajal muus kohas ja teha seal reaalselt menetlustoiminguid, samuti saab neile esitada sel viisil küsimusi. Seetõttu ei pea menetlusosaline võtma ette sõitu kohtu asukohta, vaid saab kohtuga suhelda infotehnoloogilisi vahendeid kasutades (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2016. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-31-15, punkt 47). Samuti on välismaalastest kaebajale tagatud võimalus osaleda kohtumenetluses esindaja kaudu (HKMS § 31) või taotleda kohtult esialgse õiguskaitse korras lahkumisetekirjutuse sundtäitmise peatamist kuni kohtumenetluse lõpuni (HKMS § 249).

57. Eelnevalt tulenevalt leiab kolleegium, et välismaalastest kaebajale on tagatud piisav võimalus osaleda halduskohtumenetluses ka ilma vajaduseta kohtumenetluse ajal alaliselt Eestis kohal viibida. Kui olemasolevad võimalused kaugteel või esindaja vahendusel kohtumenetluses osalemiseks ei ole küllaldased, siis tuleb seadusandjal kaaluda nende laiendamist, mitte aga välistada kohtusse pöördumise õigus täielikult.

58. Kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine on isiku õiguste tõsine riive, mis nõuab väga kaalukaid põhjuseid. Kohtumenetluse ökonomia on küll kaalukas väärtus (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2016. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-31-15, punkt 52), kuid nii intensiivset kaebajate kohtukaebeõiguse piirangut (kaebeõiguse täielikku välistamist) ei ole võimalik õigustada üksnes riigi rahaliste ressursside kokkuhoiu vajadusega.

59.Eeltoodud põhjustel on vaidlusalustest normidest tulenev PS § 15 lõikes 1 sätestatud põhiõiguse piirang oma eesmärkide saavutamiseks ebaproportsionaalne ning põhiseadusega vastuolus. Nagu juba eespool leitud, ei sea see seisukoht ohtu EL õiguse ülimuslikkust, ühtsust ega tõhusust (vt otsuse punkt 38). Sellele vastupidiselt leiab kolleegium, et vajadus tõlgendada ja rakendada põhiseadust kooskõlas EL õigusega (vt nt Riigikohtu 11. mai 2006. a arvamus põhiseaduse § 111 tõlgendamise kohta (3-4-1-3-06), punktid 15–16) hoopis kinnitab eeltoodud järelduse õigsust.

60.Euroopa Kohus on leidnud, et EL-i viisaeeskirja artikli 32 lõiget 3 koosmõjus EL põhiõiguste harta artikliga 47 tuleb tõlgendada nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb liikmesriigil menetlusautonoomiat rakendades kehtestada, järgides võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Seejuures tähendavad võrdväärsuse ja tõhususe nõuded liikmesriikide üldist kohustust tagada isikutele liidu õigusest tulenevate õiguste kohtulik kaitse (vt otsuse punkt 38 ja Euroopa Kohtu otsus asjas C-403/16: Soufiane El Hassani, punktid 26–30 ja 42 ning seal viidatud Euroopa Kohtu praktika).

61.Ehkki EL-i viisaeeskiri ei reguleeri viisavaba viibimisõiguse ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamist, on viisavaba viibimisõiguse alusel Eestis viibivad välismaalased oma EL-i õigusest tuleneva subjektiivse õiguse teostamisel viisa alusel Eestis viibivate isikutega olemuslikult sarnases õiguslikus olukorras. Kuna PS § 15 lõike 1 kaitsealas on ka EL õigusest tulenevad õigused, peab viisavaba viibimisõiguse lõpetamise korral olema tagatud tõhus võimalus vaidlustada viibimisaja ennetähtaegne lõpetamine kohtus.

62.Samuti tuleb põhiseadust, sh PS § 15 lõikest 1 tulenevat õigust, tõlgendada viisil, mis tagab selle vastavuse EIÕK-i ja selle kohaldamispraktikaga (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 25. märtsi 2004. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-1-04, punkt 18). EIÕK 7. protokolli artikli 1 lõikest 1 tuleneb, et välismaalast, kellel on riigi territooriumil viibimiseks õiguslik alus, ei või välja saata teisiti, kui seaduse alusel tehtud otsuse täitmiseks ning tal on õigus esitada põhjendusi enda väljasaatmise vastu, taotlema asja uut läbivaatamist ja olla neil eesmärkidel esindatud pädeva asutuse või selle volitatud isiku või isikute ees. Kuigi protokolli tekst ei nimeta sõnaselgelt õigust pöörduda kohtu poole, on EIK leidnud, et minister ei ole selles menetluses sõltumatuks ja erapooletuks organiks, kelle poolne haldusotsuse kontroll tagaks välismaalasele EIÕK-is ette nähtud õiguslikud garantiid (EIK 12. juuli 2011. a otsus kohtuasjas Baltaji vs. Bulgaaria, nr 12919/04, punkt 58). Kolleegiumi hinnangul saab sellest järeldada, et välismaalasele peab tema väljasaatmise vaidlustamiseks olema EIÕK-ist tulenevalt tagatud kohtusse pöördumise võimalus või kohtumenetlusega võrreldavad õiguslikud garantiid. Seda järeldust tuleb laiendada isiku väljasaatmise otsustamise vaidlustamise kõrval ka tema Eestis viibimise õigusliku aluse lõpetamise otsustamise vaidlustamisele, sh viibimisaja ennetähtaegsele lõpetamisele.

63.Kõike eelnevat arvestades rahuldab kolleegium PSJKS § 15 lõike 1 punkti 2 alusel Tartu Ringkonnakohtu taotluse ja tunnistab VMS § 100¹⁰ lõike 1, § 100¹³ lõike 2 ja § 100¹⁸ põhiseadusevastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule. Käesolevas konkreetse normikontrolli menetluses tehtud järeldusi ei saa automaatselt laiendada isikute kohtusse pöördumise õiguse piirangute põhiseaduspärasuse hindamisele teistsuguses õiguslikus või faktilises olukorras, sh muu-liigilistes kohtumenetlustes.

64.Kolleegium peab oluliseks täiendavalt selgitada, et käesoleva otsuse jõustumisel tuleb VMS 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 4. alljaotist (§-e 100¹–100¹⁹) tõlgendada viisil, et viisavaba viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel on isikul valikuvabadus, kas läbida kohtueelne vaidlustusmenetlus ja seejärel pöörduda kohtusse või pöörduda kohe vaidluse lahendamisel halduskohtusse. Isikul on õigus taotlema halduskohtult esialgset õiguskaitset Eestisse jäämiseks vaidluse lahendamise ajaks ning seda nii kohtusse pöördumisel kui ka juba vaidemenetluse ajal (HKMS § 249 lõiked 1 ja 2). Halduskohus otsustab esialgse õiguskaitse vajalikkuse üle erinevaid huvi kaaludes HKMS-s sätestatud järgides. Välismaalase viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisviide ei või olla kaebavõimaluste selgitamisel eksitav.

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve, Velmar Brett, Nele Parrest, Ivo Pilving, Urmas Volens