

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

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium  
otsus  
algtekst  
22.01.2025  
RT I, 24.01.2025, 8

## Välismaalaste seaduse § 100.1 lg 1.1, § 100.10 lg 1, § 100.13 lg 2 ja § 100.18 põhiseaduspärasuse kontroll

Vastu võetud 22.01.2025

### RIIGIKOHUS PÕHISEADUSLIKKUSE JÄRELEVALVE KOLLEEGIUM

#### KOHTUOTSUS Eesti Vabariigi nimel

<b>Kohtuasja number</b>	5-24-28
<b>Otsuse kuupäev</b>	22. jaanuar 2025
<b>Kohtukoosseis</b>	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Saale Laos, Ivo Pilving, Nele Siitam ja Urmas Volens
<b>Kohtuasi</b>	Välismaalaste seaduse § 100 <sup>1</sup> lg 1 <sup>1</sup> , § 100 <sup>10</sup> lg 1, § 100 <sup>13</sup> lg 2 ja § 100 <sup>18</sup> põhiseaduspärasuse kontroll
<b>Menetluse alus</b>	Tartu Halduskohtu 17. septembri 2024. a määrus kohtuasjas nr 3-24-2215
<b>Menetlusosalised</b>	Marina Tverdokhlebova Politsei- ja Piirivalveamet Riigikogu Õiguskantsler Justiits- ja digiminister Vabariigi Valitsus Siseminister
<b>Asja läbivaatamise viis</b>	Kirjalik menetlus

#### RESOLUTSIOON

**1. Tunnistada välismaalaste seaduse § 100<sup>1</sup>lg 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup>lg 1, § 100<sup>13</sup>lg 2 ja § 100<sup>18</sup>põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viisa andmiseks kaebuse esitamise halduskohtule olukorras, kus taotleja viibis viisamenetluse ajal Eestis.**

**2. Mõista Eesti Vabariigilt Marina Tverdokhlebova kasuks välja menetluskulu hüvitis 411 eurot ja 77 senti.**

#### ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1.Vene Föderatsiooni kodanik Marina Tverdokhlebova (kaebaja) esitas 12. juunil 2024 Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) teenindusbüroos taotluse pikaajalise viisa saamiseks, viibides Eesti Vabariigis pikaajalise D-viisa alusel, mis oli väljastatud kehtivusajaga kuni 30. juuni 2024. Samuti on kaebajal C-viisa kehtivusajaga 13. juuni 2022 – 12. juuni 2027. Pärast pikaajalise viisa taotluse esitamist on kaebaja viibinud Eestis järgmiselt: 7. juulil 2024 lahkus Eestist, 3. augustil 2024 saabus Eestisse, 17. augustil 2024 lahkus Eestist, 1. novembril 2024 saabus Eestisse ning 12. novembril 2024 lahkus Eestist.

2.Viisataotluse kohaselt oli reisi eesmärgiks sugulaste ja sõprade külastus, külastatavaks isikuks oli märgitud kaebaja ema Lidia Koptilkina, kes oli ka kutsuja ankeedi täitja. Ankeedi kohaselt kutsus L. Koptilkina kaebaja enda juurde, kuna kõrgest vanusest ja tervises seisundi püsivast halvenemisest tulenevalt viibib ta hooldekodus ja soovib kaebajaga vahetut suhtlemist.

3.PPA keeldus 25. juuni 2024. a otsusega kaebajale viisa andmisest, kuna on „põhjendatud alus kahelda esitatud täiendavate dokumentide ehtsuses või nende sisu õigsuses, tema avalduste usaldusväärsuses või tema kavatsuses lahkuda Eesti Vabariigist enne pikaajalise viisa kehtivusaja lõppu”. Samuti on otsuses märgitud, et „vähemalt üks tingimus, mis on viisa andmiseks nõutav, ei ole täidetud”.

4. Kaebaja esitas 29. juulil 2024 Tartu Halduskohtule kaebuse PPA otsuse tühistamiseks ning PPA kohustamiseks otsustada asi uuesti. Kaebuses on esitatud taotlus jätta kohaldamata ja tunnistada põhiseadusega (PS) vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (VMS) § 100<sup>18</sup> koosmõjus § 100<sup>10</sup> lg-ga 1 ja § 100<sup>13</sup> lg-ga 2 osas, milles need välistavad viisa andmisest keeldumise vaidlustamisel kaebuse esitamise halduskohtule. Vaidlusalustest normidest tulenev PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piirang on ebaproportsionaalne ning isikule tuleb tagada tema õiguste kohtulik kaitse. Kaebaja viitas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. aprilli 2021. a otsusele nr 5-20-10/13.

5. Tartu Halduskohus võttis kaebuse menetlusse 17. septembri 2024. a määrusega kohtuasjas nr 3-24-2215 (määruse resolutsiooni p 2). Resolutsiooni p 1 kohaselt jättis halduskohus kohaldamata ja tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks VMS § 100<sup>1</sup> lg 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup> lg 1, § 100<sup>13</sup> lg 2 ja § 100<sup>18</sup> osas, milles need välistavad pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule. Kohus edastas määruse põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks Riigikohtule.

6. VMS §-d 100<sup>1</sup>-100<sup>19</sup> näevad pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks ette haldusesisesse erikorra. Välismaalane võib esitada PPA-le avalduse viisa andmisest keeldumise otsuse uuesti läbivaatamiseks. Negatiivse otsuse korral võib esitada Siseministeeriumile avalduse otsuse teistkordseks läbivaatamiseks. VMS § 100<sup>18</sup> sätestab, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.

7. Eelnimetatud normid koostoimes välistavad kaebaja võimaluse pöörduda halduskohtusse. Riigikohus tunnistas otsuses nr 5-20-10/13 VMS § 100<sup>10</sup> lg 1, § 100<sup>13</sup> lg 2 ja § 100<sup>18</sup> põhiseadusvastaseks osas, milles need välistasid viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule. Riigikohtu põhiargumendid on kohaldatavad ka pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamisel.

8. Kohtusse pöördumise keeld tuleneb otseselt VMS §-st 100<sup>18</sup>. Seadusandja on loonud VMS §-des 100<sup>1</sup>-100<sup>19</sup> sätestatud kaheastmelise haldusesisesse vaidlustusmenetluse eesmärgiga tagada kaebajatele võimalus saada viisa andmisest keeldumise korral õiguskaitset ilma kohtukaebeõiguse olemasoluta. Seetõttu tuleb ka need normid lugeda kohtuasja lahendamisel asjassepuutuvaks (RKPJKo 08.11.2017, 5-17-9/8, p 22).

9. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. a määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri, ei reguleeri VMS §-s 60 sätestatud pikaajalist viisat ning seda puudutavate haldusotsuste vaidlustamist. Pikaajalise viisa andmist ja selle andmisest keeldumist puudutavad sätted ei tulene ka muudest EL õiguse aktidest. Pikaajalise viisa andmine on liikmesriigi pädevuses, mistõttu ei ole võimalik kohaldada otse EL õigust ning jaatada sel viisil kaebaja kaebeõigust pikaajalise viisa andmisest keeldumise vaidlustamisel (EL lepingu art 19 lg 1, EL põhiõiguste harta art 51 lg 1).

10. Selgele, ühemõttelisele ja seadusandja tahet täpselt väljendavale sättele ei ole lubatav anda põhiseaduskonformse tõlgendusmeetodi kasutamisega täiesti vastupidist sisu. Praegusel juhul tähendaks kaebeõiguse tunnustamine põhiseaduskonformse tõlgendamise abil, et sätetes kajastatud seadusandja selge tahe saaks vastupidise tähenduse.

11. PS § 15 lg-st 1 tuleneb igapäevane õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Sellele saab tugineda ka isik, kes pikaajalise viisa taotlemise ajal ei viibi Eesti Vabariigis. PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse esemelise kaitseala riive on igasugune kohtusse pöördumise õiguse ebasoodne 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 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse kaitseala kahtluseti riivatud (RKPJKo 20.04.2021, 5-20-10/13, p-d 45-46). Kaebaja kohtukaebeõiguse kaitseala on riivatud.

12. PS § 15 lg-st 1 tulenev kohtukaebeõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, mille piiramise õigustusena saab arvestada üksnes teisi põhiõigusi või põhiseaduslikke väärtusi. Avalik kord, riigi julgeolek ja kohtumenetluse ökonomia on põhiseaduslikud väärtused, mille tagamise eesmärgil isiku kohtukaebeõiguse riivamine ei ole põhimõtteliselt välistatud.

13. Kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine on isiku õiguste tõsine riive. Avalik kord ja riigi julgeolek on võimalik tagada isiku põhiõigusi vähem riivavate vahendite kasutamisega. Välismaalases kaebajal on võimalik osaleda halduskohtumenetluses ilma vajaduseta kohtumenetluse ajal alaliselt Eestis viibida. Ka käesoleval juhul on kaebajal esindaja, kelle vahendusel ta kohtumenetluses osaleb. Kohtukaebeõiguse tunnustamine ei too kaasa piirangu kehtestamisel kirjeldatud negatiivseid tagajärgi. Samaselt viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisele seatud piiranguga ei saa ka pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamisele kehtestatud intensiivset piirangut õigustada riigi rahaliste ressursside kokkuhoiu vajadusega. Lisaks, põhjendatud ei ole kaitsta nt lühiajalise viisa taotleja või riigis viibimisõiguse alusel viibiva isiku põhiõigusi paremini kui pikaajalise viisa taotleja õigusi, võimaldades ühel oma õiguste kaitsmiseks kohtusse pöörduda ning teisel mitte. Piirang ei ole proportsionaalne ning on põhiseadusega vastuolus.

## **MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED**

### **Riigikogu**

14. Vaidlusalune VMS regulatsioon kehtestati 2011. aastal vastuvõetud seadusemuudatustega. Eelnõu 901 SE seletuskirjas märgiti, et arvestades tagajärgi, mis võivad kaasneda ebasoovitava välismaalase Eestisse saabumise ja Eestis viibimisega, ning kohtumenetluse kestust ja kulukust, ei ole kohane ega vajalik võimaldada viisamenetluste õiguspärasuse kontrollimiseks kohtumenetlust.

15. Välismaalasel on võimalik kohtumenetluses osaleda videosilla või esindaja vahendusel. Kui riigi julgeolekut on võimalik tagada isiku õigusi vähem riivavate meetmetega, siis tuleb mõnda, et pikaajaliste viisade negatiivsete otsuste suhtes kohtukaebõiguse täielik välistamine ei ole proportsionaalne meede ega koosõlas põhiseadusega.

16. Eriarvamusele jäänud põhiseaduskomisjoni liige märkis, et on arusaamatu, miks peab lühi- ja pikaajalisi viisasid käsitlema ühtemoodi, kui ka EL õigus annab võimaluse käsitleda neid erinevalt.

### **Õiguskantsler**

17. Vaidlustatud õigusnormid on asjassepuutuvad. Praeguses kohtuasjas keeldus PPA kaebajale väljastamast pikaajalist viisat, mis antakse välja riigisisese õiguse alusel.

18. Kohtusse pöördumise õigus tagab, et sõltumatu organ saab hinnata, kas haldusorgan on oma tegevusega rikkunud inimese õigusi. Pelgalt haldusesisesel vaidlustamisega ei ole võimalik saada sõltumatut hinnangut haldusorgani tegevuse õiguspärasusele.

19. VMS kohaselt pole välismaalastel õigust viisaotsuste peale kohtule kaebust esitada. Neid otsuseid on varem käsitatud sisuliselt riigi suvaotsustena. On lähtutud arusaamast, et riigil on suveräänne õigus otsustada välismaalaste riiki sisenemise üle, kui võrd välismaalasel ei ole iseseisvat põhiõigust siseneda riiki, mille kodakondsust tal ei ole. Siiski võivad viisa taotlemise aluseks olevad asjaolud olla seotud põhiõiguste teostamisega. Pikaajalist viisat taotletakse sageli perekondlikel põhjustel. Kui viisa taotlemise asjaolud ei ole seotud põhiõiguste ega rahvusvahelisest õigusest või EL õigusest tulenevate kohustustega, on riigil suveräänne õigus otsustada, kas anda luba välismaalasele riiki siseneda.

20. Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab inimestel olema õigus esitada lühiajaliste viisade ning osal juhtudel ka pikaajaliste viisade kohta tehtud otsuste peale kaebus kohtusse. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni (EIÖK) art 13 hõlmab riigisisest esitatud viisataotlusi, kui viisa taotlemise asjaolud on konventsiooni kohaldamisalas. PS § 15 lg 1 kohaldub ka viisaotsuste vaidlustamisele. Kohtukaebõiguse kui keskse õigusi tagatise seisukohast ei ole mõistlikke põhjendusi, miks EL õiguse alusel tehtud viisaotsused on võimalik kohtus vaidlustada, kuid riigisisese õiguse alusel tehtud viisaotsuseid kohtus vaidlustada ei saa.

21. Seletuskirja kohaselt oli kohtukaebõiguse piiramise eesmärgiks kaitsta avalikku korda ja riigi julgeolekut. Piirangu legitiimseks eesmärgiks on peetud ka vajadust vähendada kohtute töökoormust ja kohtumenetluse kulusid. PS § 130 ei võimalda piirata PS §-s 15 ette nähtud põhiõigusi avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitseks isegi mitte erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Seaduse alusel võib jätta viisa andmata avalikule korrale või riigi julgeolekule ohtlikule inimesele, kuid nendel kaalutlustel ei peaks takistama kohtu järelevalvet selle üle, kas täidesaatev võim on asjaolud õigesti tuvastanud.

22. Kohtukaebõiguse täielik välistamine ei ole hädavajalik selleks, et tagada avalikku korda ja riigi julgeolekut, sest neid väärtusi on võimalik kaitsta ka muude, kaebajate õigusi vähem piiravate meetmete kasutamisega (vt viidatud 5-20-10/13, p 55). Kui kaugteel või esindaja vahendusel kohtumenetluses osalemise võimalused ei ole küllaldased, siis tuleb Riigikogul kaaluda nende võimaluste laiendamist, mitte aga jätta inimest kohtusse pöördumise õigusest ilma.

23. Mitmed viisa andmise otsustamist mõjutavad asjaolud on hinnangulised. Kuigi need võivad olla prognoosotsused või on haldusorganil ulatuslik hindamisruum, on neid asjaolusid võimalik kohtulikult kontrollida. Vajaduse korral on võimalik teha ka kohtumenetluses erisusi ning salastatud teabele on võimalik kohaldada piiranguid.

24. Samuti ei ole kaebõiguse piirang mõõdukas kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamise eesmärgil. Kuigi arvatavasti kohtute töökoormus suureneb, võib pidada ka tõenäoliseks, et inimesed pöörduvad kohtusse vaid juhul, kui viisa andmisest keeldumine mõjutab oluliselt nende elukorraldust või õigushüvesid. Kohtute koormuse vähendamiseks on võimalik viisaasjades ette näha kohustuslik vaidemenetlus. Nii on võimalik kontrollida esmalt haldusorgani otsuste õiguspärasust haldusesiseselt.

### **Vabariigi Valitsus, siseminister ning Politsei- ja Piirivalveamet**

25. Vaidlusalused normid on asjassepuutuvad.

26. PS-st tulenev kohtukaebõigus on ka välismaalasel (viidatud 5-20-10/13, p-d 45–46). Eestis viibivate ja mitteviibivate välismaalaste vahetegu kaebõiguse olemasolu hindamisel ei ole mõistlik, sest see sõltuks suvalisest või kontrollimatust asjaolust.

27.Vaidlustamiskord ei tee vahet pikaajalise viisa ja viisavaba viibimisaja menetlusel. Kahe võrdlusgrupi erinev kohtlemine ei ole põhjendatud ka käesoleval juhul.

28.Välismaalase subjektiivse õiguse olemasolu, riive intensiivsuse ja kohtuliku kontrolli standard on määratud EL õigusega ning pikaajalise viisa osas tuleb lähtuda samadest standarditest, kuivõrd sama aluse korral puudub mõistlik põhjus määrata erinev standard.

29.Ei ole põhjendatud kaitsta nt lühiajalise viisa taotleja või riigis viibimisõiguse alusel viibiva isiku põhiõigusi paremini kui pikaajalise viisa taotleja õigusi. Pikaajalise viisa taotlejal peab olema võimalus oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda vaatamata asjaolule, et pikaajalise viisa regulatsioon tuleneb riigisisestest õigusest.

### **Justiits- ja digiminister**

30.Vaidlusalused normid moodustavad terviku ja on asjassepuutuvad.

31.Lühiajaliste viisade puhul kehtiv vaidlustamise võimalus ei kohaldu pikaajalistele viisadele.

32.Kaebeõiguse piiramiseks ning pika- ja lühiajaliste viisade taotlejate erinevaks kohtlemiseks on kaalukad põhjused. Lisaks avaliku korra ja julgeoleku kaitsele ning menetlusökoonomiale on eelnõu 901 SE seletuskirjas viidatud, et kohtumenetlus võib saada aluseks välismaalase Eestisse tulekule ja siin viibimisele (PS § 24 lg 2).

33.Välismaalasele, kes ei viibi Eestis ning kellel puudub igasugune sisuline side Eestiga, ei saa vaikumisi laiendada PS § 15. Pigem tuleb Eestis mitteviibivatele välismaalastele kohtukaebeõiguse laiendamiseks otsida kaalukaid põhjuseid, sealhulgas mingit laadi sisulise seose olemasolu Eestiga (nt varalised või perekondlikud suhted).

34.Kui igal viisa andmisest keeldumisel tekiks Eestis mitteviibival välismaalasel potentsiaalne nõue Eestisse sisenemiseks kohtuasja arutamise eesmärgil, võib viisa andmise otsus osutada sisutühjaks. Samas, kohtumenetlus ei tähenda, et isik peab Eestis viibima. Halduskohtul on võimalik vaadata kohtuasi läbi kirjalikus menetluses ning samuti on võimalik kohtuistungil osaleda distantsilt. Võimalikud on kohtumenetlust lihtsustavad ja kiirendavad lahendused.

35.Kui eesmärkide täitmiseks leidub leebemaid meetmeid, ei saa kohtusse pöördumise täielikku välistamist pidada proportsionaalseks.

### **Välisministeerium**

36.Välismaalasel puudub subjektiivne õigus riiki sisenemiseks. Viisa ei ole õigus, vaid riigi antud privileeg riiki siseneda.

37.PS § 15 kohaldamiseks peab välismaalasel olema tekkinud side Eesti riigiga ning kaebajal peab olema subjektiivne õigus, mida viisamenetlus võiks kahjustada ja mille kaitseks peaks olema võimalik pöörduda põhiseaduse alusel kohtusse.

38.Viisaeeskiri ei reguleeri pikaajalist viisat puudutavate haldusotsuste vaidlustamist ja pikaajalise viisa andmine on EL liikmesriigi pädevuses. EIÖK ei nõua, et isikul oleks õigus pöörduda viisa andmisest keeldumise peale kohtusse.

39.Ei ole põhjendatud kaitsta nt lühiajalise viisa taotleja või riigis viibimisõiguse alusel viibiva isiku põhiõigusi tugevamini kui pikaajalise viisa taotleja õigusi, võimaldades ühel kohtusse pöörduda ning teisel mitte. Tulenevalt PS §-st 12 võiks sarnases olukorras kõigi viisaküsimuste vaidlustamiseks näha ette ühetaolise menetluskorra, mida Siseministeerium on VMS muutmise eelnõuga ka kavandanud.

40.Eesti Vabariigis mitteviibivate Eesti suhtes vaenulike riikide kodanike kohtukaebeõigus võib kaasa tuua olulise töökoormuse kasvu nii kohtutele kui viisamenetlust korraldavatele riigiasutustele ja sellega kaasnevad lisakulud riigieelarves. Tuleb arvestada, et kulud tekivad Eestis mitteviibivate välismaalaste õiguste kaitseks toimuvatest kohtumenetlustest, kuid riigieelarvesse annavad oma osa maksutulude kaudu üksnes Eesti maksumaksjad. Lisaks kaasneb kohtukaebeõigusega igatüüpe õigus olla oma kohtuasja arutamise juures (PS § 24 lg 2).

### **Kaebaja**

41.Normid, mis välistasid kaebaja võimaluse oma õiguste kaitseks kohtusse pöörduda, on asjassepuutuvad.

42.Kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine on isiku õiguste tõsine riive, mis nõuab väga kaalukaid põhjuseid. Kohtumenetluse ökonomia on küll kaalukas väärtus, kuid nii intensiivset kaebaja kohtukaebeõiguse piirangut ei ole võimalik õigustada ka riigi raha kokkuhoiu vajadusega.

43.Asjassepuutuvatest normidest tulenev piirang on ebaproportsionaalne ning normid on materiaalselt põhiseadusega vastuolus. Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt peab viisa andmisest keeldumise otsus olema kohtulikult vaidlustatav.

44.PPA otsus riivab kaebaja perekonnapõhiõigust ja põhiõigust perekonna- ja eraelu puutumatusel. Riigikohtule esitatud vastuses selgitas kaebaja, et Eestis oleku ajal soovis ta hoolitseda enda emale kuuluva korteri eest, käia ema hooldekodus iga päev vaatamas ja hoolitseda muude vajalike teenuste korraldamise eest. Kaebaja ema suri 1. augustil 2024.

45.Leidub isiku põhiõigusi vähem riivavaid abinõusid, mis tagavad tema põhiõiguste tõhusa kaitse, sh õiguse asja arutamiseks sõltumatus ja erapooletus kohtus. Kaebajal on võimalik osaleda kohtumenetluses esindaja vahendusel vajaduseta kohtumenetluse kestel Eestis alaliselt kohal viibida.

## PÕHISEADUSEGA VASTUOLUS OLEVAKS TUNNISTATUD SÄTTED

46.VMS §-d 100<sup>1</sup>, 100<sup>10</sup>, 100<sup>13</sup> ja 100<sup>18</sup> sätestavad muu hulgas:

„§ 100<sup>1</sup>. Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamine

[---]

(1<sup>1</sup>) Välismaalane võib esitada avalduse otsuse uuesti läbivaatamiseks (edaspidi käesolevas alljaotises *avaldus*) 30 päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.

[---]

§ 100<sup>10</sup>. Vaidlustamise käigus tehtud otsuse edasikaebamine

(1) Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest 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 (edaspidi käesolevas alljaotises *avaldus*) 30 päeva jooksul käesoleva seaduse §-s 100<sup>1</sup> nimetatud avalduse alusel tehtud otsuse teatavaks tegemise päevast arvates.

[---]

§ 100<sup>13</sup>. Avalduse esitamise koht

[---]

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

[---]

§ 100<sup>18</sup>. Avalduse alusel tehtud otsuse vaidlustamine

Avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega kaebust halduskohtule.”

47.Riigikohus tunnistas 20. aprilli 2021. a otsusega nr 5-20-10/13 VMS § 100<sup>10</sup>lg 1, § 100<sup>13</sup>lg 2 ja § 100<sup>18</sup> põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistasid viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamiseks kaebuse esitamise halduskohtule.

## KOLLEEGIUMI SEISUKOHT

48.Kolleegium hindab esmalt halduskohtu määrusega põhiseadusvastaseks tunnistatud ja kohaldamata jäetud normide asjassepuutuvust (I) ning selgitab nende seost rahvusvahelise ning EL õigusega (II). Seejärel analüüsib kolleegium kohtupõhiõiguse esemelist ning isikulist kaitseala (III) ja lõpuks hindab asjassepuutuvate normide põhiseaduspärasust (IV).

### I

49.Asja lahendamisel esimese või teise astme kohtu taotluse alusel (konkreetsel normikontrolli menetlus) võib Riigikohus tunnistada kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2 esimene lause). Riigikohtu praktikast tulenevalt on konkreetsel normikontrolli menetluses asjassepuutuv sätte, mis on kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega ehk mille põhiseadusele mittevastavuse ja kehtetuse korral peaks kohus otsustama asja teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral (vt RKÜKo 28.10.2002, 3-4-1-5-02, p 15; 15.03.2022, 5-19-29/38, p 49).

50.Haldusasjas, millest käesolev põhiseaduslikkuse järelevalve asi on võrsunud, esitati kaebus pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse tühistamiseks ning PPA kohustamiseks otsustada asi uuesti. Kõnealused VMS sätted on olnud asjassepuutuvad ka varem (vt eespool p 47). Võrreldes põhiseaduslikkuse järelevalve asjaga nr 5-20-10, on halduskohus praegusel juhul tunnistanud põhiseadusvastaseks ka VMS §100<sup>1</sup>lg 1<sup>1</sup>. See lõige reguleerib pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamist otsuse teinud haldusorganil ning sellest ei tulene eraldi võttes kaebaja kohtusse pöördumise õiguse piirangut. Samas on ka see norm VMS §-ga 100<sup>18</sup> tihedalt seotud ning moodustab muude halduskohtus kohaldamata jäetud sätetega mõttelise terviku (vrd viidatud 5-20-10/13, p 30).

51. Kolleegium jääb eelnimetatud otsuse punktides 23–33 esitatud põhjenduste juurde ning VMS § 100<sup>1</sup>lg 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup>lg 1, § 100<sup>13</sup>lg 2 ja § 100<sup>18</sup>tuleb lugeda käesoleva asja lahendamisel asjassepuutuvateks säteteks.

52. PSJKS § 9 lg 1 järgi saab esimese või teise astme kohus algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, kui on jätnud asjassepuutuva õigustloova akti kohtuasja lahendamisel kohaldamata. Kohtuasja lahendamine hõlmab nii kohtuasja sisulise kui ka asjaga seotud menetluslike küsimuste lahendamise (RKPJKo 20.11.2014, 3-4-1-46-14, p 18). Praegusel juhul tegi halduskohus määruse, millega võttis kaebuse menetlusse. Vaidlusalune normistik välistas niisuguse lahendi tegemise. Tõsi, ka halduskohtumenetluse seadustiku (HKMS) § 121 lg 2 p 1 koostoimes § 44 lg-ga 1 võimaldab kaebuse tagastada juhul, kui on ilmselge, et haldusaktiga pole ühtegi kaebaja õigust riivatud. Niisugust olukorda aga ei ole halduskohus kindlaks teinud ning selleks ei oleks olnud ka alust seni, kuni oleks tulnud kohaldada VMS erisätteid. Lisaks märgib kolleegium, et kuigi kaebaja ema surm (vt eespool p 44) võib olla oluline kohustamiskaebuse sisulisel lahendamisel, ei mõjutanud see halduskohtule esitatud kaebuse lubatavuse küsimust, sest kaebeõigust hinnatakse kaebuse esitamise aja seisuga (RKHKm 13.02.2023, 3-21-1360/15, p 12.1).

## II

53. EL õiguse kohaldamisalasse kuuluvate normide põhiseaduspärasuse kontrollimine ei tohi kahjustada EL õiguse esimust, ühtsust ega tõhusust (RKÜKo 15.03.2022, 5-19-29/38, p 43). EL lepingu art 19 lg 1 teise lause kohaselt näevad liikmesriigid ette tulemusliku õiguskaitse tagamiseks vajaliku kaebeõiguse EL õigusega hõlmatud valdkondades. EL põhiõiguste harta art 47 lg 1 sätestab, et igal ajal on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile kohtus, kui rikutakse tema EL õigusega tagatud õigusi või vabadusi. EL põhiõiguste harta art 51 lg 1 esimese lause järgi on harta sätted ette nähtud liikmesriikidele kohaldamiseks üksnes liidu õiguse kohaldamise korral. Halduskohus on määruse punktis 10.1 märkinud õigesti, et pikaajalise viisa andmist ja selle andmisest keeldumist puudutavad sätted ei tulene viisaeeskirjast ega ka muudest EL õiguse aktidest.

54. Viisaeeskirja art 32 lg 3 esimese lause kohaselt on taotlejal, kellele keelduti viisat andmast, õigus otsus vaidlustada. Euroopa Kohus on viisaeeskirja art 32 lg-t 3 koosmõjus harta art-ga 47 tõlgendanud nii, et see kohustab liikmesriike ette nägema viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse, mille üksikasjalikud eeskirjad tuleb kehtestada iga liikmesriigi õiguskorras, järgides sealjuures võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. See menetlus peab teatavas menetlusstaadiumis tagama kohtus vaidlustamise võimaluse (EKO 13.12.2017, nr C-403/16, Soufiane El Hassani, p 42). Viisaeeskirja kehtiva redaktsiooni art 1 lg 1 kohaselt kehtestatakse selle määrusega menetlused ja tingimused viisade andmiseks kavandatud viibimiseks liikmesriikide territooriumil kestusega kuni kolm kuud kuuekuulise ajavahemiku jooksul. VMS § 60 lg 3 järgi võib pikaajalise viisa anda kuni 365-päevase viibimisaajaga kaheteistkümne järjestikuse kuu jooksul, kui välisleping ei sätesta teisti. Seega ei laiene viisaeeskiri VMS § 60 kohaselt antavatele pikaajalistele viisadele.

55. Teatud ulatuses reguleerib pikaajalise viisa andmist Euroopa Parlamendi ja nõukogu 11. mai 2016. a direktiiv nr 2016/801 kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuseprogrammides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*'ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta, samuti Euroopa Parlamendi ja nõukogu 25. märtsi 2010. a määrus nr 265/2010, millega muudetakse Schengeni lepingu rakendamise konventsiooni ja määrust (EÜ) nr 562/2006 seoses isikute liikumisega pikaajalise viisa alusel. Samas ei ole pikaajalise viisa andmise võimalus kaebaja taotluses märgitud eesmärgil kummagi eeltoetletud EL õigusakti reguleerimisalal.

56. Liikmesriik peab liidu õigusest tulenevalt tagama kohtukaebeõiguse siis, kui EL õigus näeb välismaalasele ette pikaajalise viisa andmise võimaluse (EKO 10.03.2021, nr C-949/19, M. A., p 48). Asjas nr 5-20-10 ei seisnenud asjassepuutuv EL õigus viisaeeskirjast tulenevas, vaid PPA tegevus riivas kaebajate viisavaba viibimisõigust, mis tulenes Euroopa Parlamendi ja nõukogu 14. novembri 2018. a määrusest nr 2018/1806, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud.

57. Kaebaja esitas taotluse saada pikaajaline viisa, mille andmist EL õigus ei reguleeri. Erinevalt asjast nr 5-20-10 ei mõjuta PPA pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsus kaebajal varem olnud viibimisõigust. Seega ei kohaldu pikaajalise viisa andmise menetlusele ka EL põhiõiguste harta art 47 lg-st 1 tulenev kohtukaebeõigus. Tegu ei ole lühiajalise viisa menetlusega ning kaebajal puudub ka vahetult EL õigusest tulenev viibimisõigus, mille rikkumist oleks võimalik kohtulikult kontrollida.

58. Ka EIÖK art 6 lg-st 1 ei tulene eraldiseisvat õigust nõuda välismaalaste riiki lubamise kohtulikku kontrolli. Samuti ei saa vastav õigus tuleneda EIÖK art-st 13 (vt EIKo 05.03.2020, nr 3599/18, M. N. jt vs. Belgia, p-d 129 ja 137).

## III

59. PS § 15 lg 1 kohaselt on igal ajal õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtupraktikas on selle õiguse allikana viidatud ka PS §-le 14 (RKÜKm 05.06.2017, 3-1-1-62-16, p 31; viidatud 5-20-10/13, p 45). Lisaks põhiõigustele hõlmab PS § 15 lg 1 esimene lause mh ka välislepingutes, EL õiguses ning Eesti seadustes ja muudes õigusaktides ettenähtud õigusi. Kaitstava õiguse all on PS § 15 lg 1 esimeses lauses peetud silmas üksikisiku huve kaitstvaid juriidilisi positsioone, mille alusel tal on võimalus nõuda kohustatud subjektilt tegusid või nendest hoidumist.

**60.**Kohus peab väidetavalt rikutud seadust või muud õigustloovat akti tõlgendades hindama, kas selles sisalduv säte kaitseb vaid avalikke huve või ka üksikisiku huve. Kui säte kaitseb avalike huvide kõrval ka isiku huve, tuleneb sättest isiku subjektiivne õigus nõuda sättest kinnipidamist (nt RKEKo 20.12.2001, 3-3-1-15-01, p 22). PS § 15 lg-st 1 ei tulene õiguslikult iseseisvalt kaitstavat seisundit, vaid sellele tuginemine eeldab isiku muu subjektiivse õiguse riivet.

**61.**Välismaalaste seadus (sh viisa andmise tingimused) ega teised Eesti õigusaktid ei loo välismaalasele subjektiivset õigust saada viisa. Viisa andmisest keeldumine võib samas riivata teistest õigusaktidest tulenevaid õigusi, sh põhiõigusi.

**62.**Nagu eespool mainitud, laieneb PS § 15 lg 1 esemeline kaitseala eelkõige sisulistele õigustele, sh perekonnapõhiõigusele (PS § 27) ning perekonna- ja eraelu puutumatusel (PS § 26). Kaebaja viisataotlusele oli lisatud tema ema kutse, milles ta soovis tütrega koosolemist enda halvneva tervise tõttu. Kaebaja ema suri 1. augustil 2024 ning käesoleva lahendi tegemise ajaks on toimunud ka pärimismenetlus. Seega oli 2024. a juunis kaebajale viisa andmisest keeldumise otsuse tagajärjel tema perekonna- ja eraeluga seotud põhiõiguste riive kohtusse pöördumise hetkel vähemalt võimalik. Täpsemad kaebeõigust ja kaebuse lubatavust puudutavad asjaolud tuleb halduskohtul kindlaks teha kaebuse sisulisel lahendamisel (vrd HKMS § 121 lg 2 p 1).

**63.**PS § 9 lg 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel.

**64.**PS § 9 tekst peab Eesti riigis viibimist sõnaselgelt oluliseks, mistõttu ei ole tegu juhusliku asjaoluga, nagu leidis halduskohtus. Samuti on riigis viibimise fakt piisaval määral kontrollitav. Seejuures peab kolleegium vajalikuks täpsustada, et asjas nr 5-20-10 tehtud otsuse punktist 45 tuleneb vaid see, et õigus pöörduda kohtusse on PS § 15 lg 1 järgi Eestis mitteviibival välismaalasel, kui selline õigus on tekkinud tal varasema Eestis viibimise tõttu. See ei tähenda, et sama õigus on mistahes välismaalasel, kes Eestis ei viibi.

**65.**Käesoleval juhul on tuvastatud, et kaebaja viibis 12. juunil 2024 Eestis, kui ta esitas isiklikult PPA esinduses pikaajalise viisa taotluse. Taotluse esitamisega algas kaebaja suhtes viisamenetlus, milles võisid kaalul olla kaebaja subjektiivsed õigused (vt eespool p 62). Sellega sattus kaebaja ühtlasi PS §-de 14 ja 15 mõjuvõlga. Niisuguses olukorras ei kaota viisamenetluse ajal Eestis viibinud välismaalane PS § 9 lg 1 kohaselt põhiseaduslikku õigust viisamenetluse asjus kohtusse pöörduda, kui ta peaks hiljem Eestist lahkuma. Seega on kaebaja praegusel juhul PS § 15 lg 1 isikulises kaitsealas.

#### IV

**66.**Vaidlustatud normide kehtiv sõnastus välistab kaebeõiguse sõltumata sellest, kas viisast keeldumine võib riivata viisamenetluse ajal Eestis viibinud isiku õigust. Kehtivast seadusest juhendumisel poleks kohtul põhjust materiaalõiguslikku riivet uurida.

**67.**PS § 15 lg-st 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 (nt RKÜKo 16.05.2008, 3-1-1-88-07, p 43). Vastuseks õiguskantsleri arvamusele märgib kolleegium, et PS § 130 teisest lausest ei tulene absoluutset keeldu selles sättes viidatud põhiõiguste, sh kohtusse pöördumise õiguse piiramiseks. PS § 130 teisest lausest tuleneb vaid keeld kehtestada erakorralise või sõjaseisukorra ajal osale õigustele lisapiiranguid, mis muul ajal kõne alla ei tuleks. Kohtusse pöördumise õiguse piirangud, nt riigilõiv, kaebetähtjad jms, mis on põhiseaduspärasel tavaolukorras, on samuti rakendatavad erakorralise ja sõjaseisukorra ajal. Nii tavaolukorras kui ka erakorralise ja sõjaseisukorra ajal kehtib PS § 11 teise lause ja § 130 teise lause koostoimes keeld moonutada kohtusse pöördumise õiguse olemust ehk kahjustada selle tuuma. Kohtusse pöördumise õiguse tuuma kahjustamiseks võib pidada olukorda, kus põhiõiguste intensiivse riive korral välistatakse kohtulik kaitse täielikult.

**68.**Seaduseelnõu 901 SE esimese lugemise seletuskirja lk-l 6 on põhjendatud VMS §-ga 100<sup>18</sup> 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 välismaalasele 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 kestust ja kulukust, ei olevat kohane ega vajalik võimaldada viisamenetluse kohtulikku kontrolli.

**69.**Avalik kord, riigi julgeolek ja kohtumenetluse ökonomia on põhiseaduslikud väärtused, mille tagamise eesmärgil isiku kohtukaebeõiguse riivamine on põhimõtteliselt võimalik (vt ka viidatud 5-20-10/13, p 53). Kohtuvaidluse välistamine pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse õiguspärasuse üle ei ole avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks ilmselgelt sobimatu vahend. Samuti võimaldab kohtukaebeõiguse piiramine kahtluseta kokku hoida riigi raha. Piirang on ka vajalik, sest muud, kohtupõhiõigust vähem riivavad meetmed ei ole sama eesmärgi saavutamiseks võrdväärselt tõhusad.

**70.** Seevastu ei ole vaidlusalune piirang mõeldukas. Isiku kohtupõhiõiguse täielikuks välistamiseks ei ole tungivat vajadust, sest muud, isiku kohtupõhiõigust vähem riivavad vahendid tagavad asjassepuutuvate normidega taotletavate põhiseaduslike väärtuste kaitse piisaval määral.

**71.** Justiits- ja digiminister osutas, et kui iga viisa andmisest keeldumise puhul tekiks Eestis mitteviihival välismaalasel PS §-st 15 tulenev potentsiaalne alus Eestisse sisenemiseks oma kohtuasja arutamise juures viibimise õiguse (PS § 24 lg 2) realiseerimiseks, siis võib viisa andmise otsus osutada sisutihjaks – välismaalane saabuks Eestisse sisulisest viisaotsusest sõltumata. Kolleegium rõhutab, et tegemist ongi vaid potentsiaalse õigusega Eestisse sisenemiseks. Taotleja ei pea tingimata kohtumenetluse ajal Eestis viibima. Seaduse alusel võib jätta viisa andmata avalikule korrale või riigi julgeolekule ohtlikule inimesele, kui oht kaalub konkreetsel juhul üles õiguse viibida kohtuistungil. Vajaduse korral on kohtul võimalik lubada välismaalasel piiratud aja jooksul Eestis viibida esialgse õiguskaitse korras.

**72.** Välismaalast kaebajale on üldjuhul tagatud piisav võimalus osaleda halduskohtumenetluses ka ilma vajaduseta kohtumenetluse ajal Eestis kohal viibida. Kui olemasolevad võimalused kaugteel või esindaja vahendusel kohtumenetluses osalemiseks ei ole küllaldased, on seadusandjal viisavaidlustes võimalik kaaluda nende laiendamist kohtusse pöördumise õiguse täieliku välistamise asemel (viidatud 5-20-10/13, p-d 56–57). Piiratud juurdepääsuga teabe avaldamise suhtes on viisaasjades võimalik rakendada kohaseid menetluslikke piiranguid (vt HKMS § 88).

**73.** Kohtusse pöördumise õiguse täielik välistamine olukorras, kus isiku põhiõigus võib olla riivatud, on isiku kohtukaebõiguse tõsine riive, mis nõuab väga kaalukaid põhjuseid. Kohtumenetluse ökonoomia on küll kaalukas väärtus, kuid nii intensiivset kaebajate kohtukaebõiguse piirangut ei ole võimalik õigustada üksnes riigi raha kokkuhoiu vajadusega (viidatud 5-20-10/13, p 58).

**74.** PS § 12 ei ole aga riivatud, sest asjassepuutuvad VMS sätted ei reguleeri pikaajalise viisa taotleja õigusi erinevalt, võrreldes lühiajalise viisa taotleja või riigis viibimisõiguse alusel viibiva isiku õigustega. PS § 15 kohaldamisala erinevuse tingib EL õigus, mitte Eesti seadusandja tegevus. Asjaolust, et EL õigusest tuleneb selle toimealas olevatele isikutele kohtusse pöördumise õigus, ei järeldu, et Eesti seadusega peab samaväärse õiguse tagama ka isikutele, kes taotlevad pikaajalist viisat tingimustel, mis ei ole EL õiguse reguleerimisalas.

**75.** Praegusel juhul ei ole põhjust tunnistada asjassepuutuvaid VMS sätteid põhiseadusvastaseks ja kehtetuks kitsalt kaebaja olukorda iseloomustavate tunnuste ulatuses (vt RKÜKo 11.06.2019, 5-18-8/19, p 72). Kohtuliku kontrolli piiramine on põhiseadusvastane sõltumata sellest, kas vaidlustatakse lennujaama transiidiviisa, lühiajalise viisa või pikaajalise viisa (VMS § 57) andmisest keeldumist, kui isik on viibinud viisamenetluse ajal Eestis.

**76.** Eeltoodud põhjustel on vaidlusalustest normidest tulenev PS § 15 lg-s 1 sätestatud põhiõiguse piirang oma eesmärkide saavutamiseks ebaproportsionaalne ning põhiseadusega vastuolus. Kolleegium rahuldab PSJKS § 15 lg 1 p 2 alusel Tartu Halduskohtu taotluse ja tunnistab VMS § 100<sup>1</sup>lg 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup>lg 1, § 100<sup>13</sup>lg 2 ja § 100<sup>18</sup> põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles need välistavad viisa andmiseks kaebuse esitamise halduskohtule olukorras, kus taotleja viibis viisamenetluse ajal Eestis.

**77.** Kaebaja taotleb õigusabikulu 411 eurot ja 77 senti hüvitamist. Kaebajale osutati õigusabi (tutvumine Riigikohtu kirjade ja teiste menetlusosaliste seisukohtadega ning arvamuse ja menetluskulude nimekirja koostamine) 3,75 tundi. PSJKS § 63 lg-st 1 tulenevalt hüvitatakse konkreetse normikontrolli menetluse PSJKS § 10 lg 1 p-s 3 nimetatud menetlusosalise vajalikud ja põhjendatud õigusabikulud (RKPKm 09.04.2020, 5-18-5/33, p 16). Kolleegiumi hinnangul on menetluskulu vajalik ja põhjendatud ning tuleb Eesti Vabariigilt kaebaja kasuks välja mõista (PSJKS § 63 lg 1).

(allkirjastatud digitaalselt)

Villu Kõve, Saale Laos, Ivo Pilving, Nele Siitam, Urmas Volens