



Õiguskantsler

Villu Kõve  
esimees  
Riigikohus  
info@riigikohus.ee

Teie 27.09.2024 nr 5-24-28/3

Meie 06.11.2024 nr 9-2/241591/2406514

## Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 5-24-28

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, milles Tartu Halduskohus tunnistas [välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 100<sup>1</sup> lõike 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup> lõike 1, § 100<sup>13</sup> lõike 2 ja § 100<sup>18</sup> Eesti Vabariigi põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles need sätted ei võimalda pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuseid vaidlustada halduskohtus.

Nõustun Tartu Halduskohtu ja Siseministeriumiga, et VMS § 100<sup>18</sup> koostoimes VMS § 100<sup>1</sup> lõikega 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup> lõikega 1 ja § 100<sup>13</sup> lõikega 2 on vastuolus põhiseaduse § 15 lõikega 1 osas, milles need sätted ei võimalda pikaajalise viisa andmisest keeldumist vaidlustada halduskohtus. Põhiseaduse § 15 lg 1 sätestab, et igal ajal on õigus pöörduda kohtusse, kui tema õigusi on rikutud. Kohtukaebeõiguse tuumaks on nõue, et inimesel peab olema õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtu kui sõltumatu organi poole. Riigikogu võib selle põhiõiguse kasutamisele seada tingimusi, kuid ei tohi täielikult välistada õiguste kohtulikku kaitset.

### I. Asjaolude lühiülevaade

1. Kaebaja esitas Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) pikaajalise viisa taotluse. Viisataotluse kohaselt taotles kaebaja Eesti viisat selleks, et külastada oma sugulasi ja sõpru. Eestis elab kaebaja ema. PPA keeldus kaebajale viisat andmast, märkides viisaotsusele keeldumise aluseks, et on põhjendatud alus kahelda esitatud täiendavate dokumentide ehtsuses või nende sisu õigsuses, taotleja avalduste usaldusväärsuses või tema kavatsuses lahkuda Eestist enne pikaajalise viisa kehtivusaja lõppu, ning et vähemalt üks tingimus, mis on viisa andmiseks nõutav, ei olnud täidetud. Kaebajale oli varem väljastatud üheaastane pikaajaline viisa.

2. Tartu Halduskohus leidis, et juhtum sarnaneb kohtuasjaga, milles Riigikohus tunnistas VMS § 100<sup>10</sup> lõike 1, § 100<sup>13</sup> lõike 2 ja § 100<sup>18</sup> põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need sätted välistavad Eestis viibimise aja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamise halduskohtus (RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#)). Kohus viitas, et kohtupraktikas on ka varem jäetud VMS § 100<sup>18</sup> kohaldamata, sest see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega, või on tagatud kaebeõiguse süstemaatilise ja põhiseaduskonformse tõlgendamise teel (nt halduskohtuasjad nr 3-22-1694, 3-22-1666 ja 3-22-1734). Halduskohus leidis, et tuleb taotleda põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse algatamist. Kohtusse pöördumise õiguse välistamisega piiratakse inimese õigusi, kuigi selliseks piiranguks pole kaalukaid põhjusi. Kohtu hinnangul on võimalik avalikku korda ja

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

riigi julgeolekut tagada põhiõigusi vähem piiravate meetmetega. Välismaalast kaebaja võib osaleda halduskohtumenetluses, ilma et ta peaks kohtumenetluse ajal Eesti Vabariigis viibima (nt on kaebajal esindaja). Kohus asus seisukohale, et sarnaselt viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisele seatud piiranguga ei saa ka pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise piiramist õigustada riigi raha kokkuhoiuga.

## II. Vaidlustatud õigusnormid

### 3. VMS § 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 Kaitsepolitseiamet, esitatakse avaldus Siseministeriumile.

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

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

## III. Vaidlustatud sätete asjassepuutuvus

4. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) (PSJKS) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.<sup>1</sup>

5. Vaidlustatud õigusnormid on asjassepuutuvad. Kaebuse esitaja soovis pikaajalist viisat, et ta saaks külastada Eestis oma ema. PPA keeldus talle viisat väljastamast. Praeguses kohtuasjas oli tegemist riigisisese õiguse alusel väljaantava viisaga.

6. Välismaalaste seaduse sätted ei näe ette selget õiguslikku alust, mis võimaldaks pikaajalise viisa andmisest keeldumise otsust vaidlustada kohtus. Välismaalaste seadus sätestab viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise erikorra (VMS § 100<sup>1</sup> jj). Selle kohaselt võib inimene esitada

<sup>1</sup> RKPJKo 03.07.2008, nr [3-4-1-9-08](#), p 16.

avalduse viisa andmisest keeldumise otsuse uuesti läbivaatamiseks (VMS § 100<sup>1</sup> lg1<sup>1</sup>). Avaldus tuleb esmalt esitada otsuse teinud haldusorganile (VMS § 100<sup>4</sup>) ning seejärel vastutavale ministerruumile (VMS § 100<sup>10</sup> lg 1, § 100<sup>13</sup>). VMS § 100<sup>18</sup> sätestab, et avalduse alusel tehtud otsuse peale ei saa esitada uut avaldust ega ka kaebust halduskohtule.

7. Riigikohus on leidnud, et välismaalaste seaduses sätestatud haldusesisene vaidlustamismenetlus ei ole kohustuslik kohtueelne menetlus, vaid kohtumenetlust asendav menetlus. Riigikohtu hinnangul võib inimene valida, kas ta läbib kohtueelse menetluse või pöördub vaidluse lahendamiseks otse halduskohtusse.<sup>2</sup>

8. Riigikohus on tunnistanud VMS § 100<sup>10</sup> lõike 1, § 100<sup>13</sup> lõike 2 ja § 100<sup>18</sup> põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles need sätted ei võimalda viibimisaja ennetähtaegset lõpetamist vaidlustada halduskohtus.<sup>3</sup> Välismaalaste seadus sätestab viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise ning viisaotsuste vaidlustamisele ühesuguse vaidlustamise korra. Riigikohus leidis, et need sätted on asjassepuutuvad, sest need moodustavad vaidlustamiskorra mõttelise terviku.<sup>4</sup> Asjassepuutuv on ka VMS § 100<sup>1</sup> lõige 1<sup>1</sup>, mis reguleerib vaidlustamise avalduse esitamist. See loob mulje, et viisa andmisest keeldumise otsust saab vaidlustada vaid vaideavalduse esitamisega. Niisiis on ka see säte osa seadusega sätestatud vaidlustamiskorrast. Seetõttu on ka VMS § 100<sup>1</sup> lõige 1<sup>1</sup> asjassepuutuv. Seega on VMS § 100<sup>1</sup> lõige 1<sup>1</sup>, § 100<sup>10</sup> lõige 1, § 100<sup>13</sup> lõige 2 ja § 100<sup>18</sup> asjassepuutuvad sätted.

#### IV. Kohtukaebõiguse tagamine

##### *Kohtukaebõiguse sisu*

9. Kohtukaebõigusele seatud kitsendused piiravad üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele ja ausale õigusemõistmisele, mis tulenevad põhiseaduse § 15 lõikest 1.<sup>5</sup>

10. [Põhiseaduse](#) § 15 lõike 1 kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Igaüks võib oma kohtuasja läbivaatamisel nõuda mis tahes asjassepuutuva seaduse, muu õigusakti või toiminguga põhiseadusvastaseks tunnistamist. Põhiseaduse §-st 15 tulenev kohtusse pöördumise õigus on põhiõigus, mis peab tagama õigustele lünkadeta kohtuliku kaitse.<sup>6</sup>

11. Riigikohus on selle põhiõiguse sisustamisel tuginenud ka põhiseaduse §-dele 13 ja 14. Riigikohus on sedastanud, et „PS §-des 13-15 ette nähtud õigus kohtulikule kaitsele hõlmab nii isiku õigust pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse kui ka riigi kohustust luua põhiõiguste kaitseks kohane kohtumenetlus, mis on õiglane ja tagab isiku õiguste tõhusa kaitse“.<sup>7</sup> Nende menetluslike põhiõiguste eesmärk on tagada, et inimesed saaksid teostada ja leida kaitset oma muudele põhiõigustele. Selleks peab Riigikogu kehtestama õigusnormid, mis tagavad tõhusa võimaluse oma õiguste kaitsmiseks kohtus, samuti õigusemõistmise õigluse.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), punktid 32, 64.

<sup>3</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#).

<sup>4</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 30.

<sup>5</sup> RKPJKo 07.02.2014, nr [3-4-1-38-13](#), p 25.

<sup>6</sup> RKÜKo 06.03.2012, nr [3-2-1-67-11](#), p 21.

<sup>7</sup> RKÜKo 06.03.2012, nr [3-2-1-67-11](#), p 21.

<sup>8</sup> RKPJKo 07.02.2014, nr [3-4-1-38-13](#), p 26.

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

13. Põhiseaduse § 9 lõike 1 järgi laienevad põhiõigused ka Eestis viibivatele välismaalastele. Riigikohus on selgitanud, et kui kohtukaebeõigus on tekkinud välismaalase varasema Eestis viibimisega, ei lõpe see ka tema Eestist lahkumise korral.<sup>9</sup> Kõnealusel juhul taotles inimene pikaajalist viisat Eestis viibides.

14. Välismaalaste seaduse kohaselt pole välismaalastel õigust viisaotsuste peale kohtule kaebust esitada, sest neid otsuseid on varem käsitletud sisuliselt riigi suvaotsustena, mille puhul on haldusorganil iseäranis ulatuslik kaalutusõigus ning millel pole seost õiguskaitsevajadusega. On lähtunud arusaamast, et riigil on suveräänne õigus otsustada välismaalaste riiki sisenemise üle. Leiti, et rahvusvahelise õiguse ega Eesti õiguse kohaselt ei ole välismaalasel kohtulikult kaitstavat subjektiivset õigust Eestisse saabuda ega riigis viibida, mistõttu viisa andmisest keeldumisega ei ole võimalik inimese õigust ka rikkuda.<sup>10</sup>

15. 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 väga sageli perekondlikel põhjustel. Sellistel juhtudel on viisa taotlemine seotud perekonnapõhiõiguse või põhiõigusega perekonna- ja eraelu puutumatusel. Puutumus võib olla ka muude põhiõigustega (nt omandiõiguse, menetlusõiguste teostamine vms).

16. Kui viisa taotlemise asjaolud ei ole seotud põhiõiguste, rahvusvahelisest õigusest või Euroopa Liidu õigusest tulenevate kohustustega, on riigil suveräänne õigus otsustada, kas anda luba välismaalasele riiki siseneda. Riigikogu on seadusega reguleerinud pikaajalise viisa andmise tingimused (VMS § 62 lg 2), pikaajalise viisa andmisest keeldumise alused (VMS § 65 lg 2), viisa tühistamise ja kehtetuks tunnistamise alused (VMS § 78) jm. Riigikogu on kehtestanud tingimused, millal on võimalik taotleda viisat näiteks Eestis töötamiseks, õppimiseks jne. Seega on seadusandja sätestanud, mis tingimustel võib välismaalane saada loa Eestisse saabuda ning mis tingimustel on võimalik välismaalasi Eestisse tööle või õppima kutsuda.<sup>11</sup>

17. See tähendab, et haldusorganid peavad lähtuma seaduses sätestatud tingimustest.<sup>12</sup> Järelikult peab õigusriigis olema võimalik kohtulikult kontrollida, kas otsuseid tehes on järgitud asjakohaseid õigusakte.

18. Euroopa Liidu õigus näeb ette viisaotsuste suhtes kohtukaebeõiguse.<sup>13</sup> Euroopa Liidu [põhiõiguste harta](#) artikli 47 kohaselt peab olema tagatud õigus tõhusale õiguskaitsevahendile. Euroopa Kohus on sedastanud, et viisaasjades peab riik nägema ette viisa andmisest keeldumise otsuste vaidlustamise menetluse. Selle menetluse üksikasjalikud eeskirjad peab iga riik kehtestama

<sup>9</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 45.

<sup>10</sup> Välismaalaste seaduse, riigilõivuseaduse ja lennundusseaduse muutmise seaduse ([901 SE](#)) seletuskiri, lk 2-6.

<sup>11</sup> Vt ka RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 49.

<sup>12</sup> Vrd Euroopa Kohus on asunud seisukohale, et viisaeeskirjas on ammendavalt määratletud viisa väljastamisest keeldumise alused (EKo 19.12.2013, [C-84/12](#), Koushkaki, punktid 37–38, 47, 55–57, 77; EKo (suurkoda) 24.11.2020, nr [C-225/19](#) ja [C-226/19](#), p 35. Haldusorganil on vastavate asjaolude hindamisel lai kaalutusruum (EKo 19.12.2013, [C-84/12](#), Koushkaki, p 60).

<sup>13</sup> Euroopa Komisjon on otsustanud kaevata Eesti Euroopa Liidu kohtusse, kuna Eesti ei ole riigisiseses õiguses ette näinud tõhusaid õiguskaitsevahendeid viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise korral. – The Commission decides to refer Estonia to the Court of Justice of the European Union for failing to provide effective judicial remedy against a visa refusal, [press release](#), 03.10.2024.

oma õiguskorras, järgides sealjuures võrdväärsuse ja tõhususe põhimõtteid. Neid otsuseid peab saama teatavas menetlusstaadiumis kohtus vaidlustada.<sup>14</sup> Kohus märkis, et kohtul peab seejuures olema pädevus lahendada kõiki asjassepuutuvaid küsimusi.<sup>15</sup>

19. Euroopa Kohtu praktika kohaselt peab inimestel olema õigus esitada [lühiajaliste viisade](#)<sup>16</sup> ning teatud juhtudel ka pikaajaliste viisade kohta tehtud otsuste peale kaebus kohtusse<sup>17</sup>. Pikaajalised viisad väljastatakse riigisisises õiguses sätestatud tingimuste alusel. Euroopa Kohus on leidnud, et liikmesriik peab tagama kohtukaebeõiguse siis, kui Euroopa Liidu õigus näeb ette pikaajalise viisa andmise võimaluse.<sup>18</sup>

20. [Euroopa inimõiguste konventsiooni](#) artikkel 13 sätestab, et igäühel, kelle konventsioonis sätestatud õigusi ja vabadusi on rikutud, on õigus tõhusale õiguskaitsevahendile riigivõimude ees. See säte hõlmab riigisisest esitatud viisataotlusi, kui viisa taotlemise asjaolud on konventsiooni kohaldamisalas. Konventsiooni saab kohaldada välisesindustes esitatud viisataotlustele vaid juhul, kui teatud tingimused on täidetud.<sup>19</sup>

21. Niisiis kohaldub põhiseaduse § 15 lõige 1 ka viisaotsuste vaidlustamisele.

#### *Piirangu eesmärk*

22. Põhiseaduse § 15 lõikest 1 tulenev kohtukaebeõigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, mida võib piirata mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks.<sup>20</sup>

23. Välismaalaste seaduse seletuskirja kohaselt oli kohtukaebeõiguse piiramise eesmärk kaitsta avalikku korda ja riigi julgeolekut. Seletuskirja kohaselt peeti probleemiks, et viisaasjades kohtusse pöördumise õiguse andmisel kerkib küsimus kohtumenetlusega kaasnevate põhiõiguste kohaldamise vajadusest ning et menetluslike õiguste kasutamise kaudu võib ebasoovitaval välismaalasel tekkida õigus saada riigis viibimiseks seaduslik alus.<sup>21</sup> Piirangu legitiimseks eesmärgiks on peetud ka vajadust vähendada kohtute töökoormust ja kohtumenetluse kulusid.<sup>22</sup>

24. Riigikohus on märkinud, et avalik kord ja riigi julgeolek on põhiseaduslikud väärtused, mille tagamise eesmärgil isiku kohtukaebeõiguse piiramine ei ole põhimõtteliselt välistatud.<sup>23</sup> Tekib siiski küsimus, kas nende käsitlemine legitiimse eesmärgina on antud juhul põhjendatud, kui põhiseaduse § 130 ei võimalda piirata põhiseaduse §-is 15 ette nähtud põhiõigusi avaliku korra ja riigi julgeoleku kaitseks isegi mitte erakorralise või sõjaseisukorra ajal. Kui kohtukaebeõiguse piiramine ei ole põhiseaduse kohaselt võimalik isegi mitte riigi eksistentsile ohtlikus olukorras, siis on raske põhjendada, miks peaks see põhiseadusega lubatud olema tavaolukorras või ka näiteks eriolukorras, mida põhiseadus käsitleb erakorralisest ja

<sup>14</sup> EKo 13.12.2017, [C-403/16](#), El Hassani, p 42; EKo (suurkoda) 24.11.2020, nr [C-225/19 ja C-226/19](#), p 42.

<sup>15</sup> EKo 13.12.2017, [C-403/16](#), El Hassani, p 39.

<sup>16</sup> Samas.

<sup>17</sup> EKo 10.03.2021, [C-949/19](#), M.A. vs. Konsul Rzeczypospolitej Polskiej w N., p 46-48.

<sup>18</sup> Samas. Vt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) [2016/801](#), 11.05.2016, kolmandate riikide kodanike teadustegevuse, õpingute, praktika, vabatahtliku teenistuse, õpilasvahetuse programmides või haridusprojektides osalemise ja *au pair*ina töötamise eesmärgil riiki sisenemise ja seal elamise tingimuste kohta (uuesti sõnastatud).

<sup>19</sup> EIKo 05.05.2020, [3599/18](#), M.N. jt vs. Belgia (kohtu suurkoda), punktid 110-142.

<sup>20</sup> RKPJKo 07.02.2014, nr [3-4-1-38-13](#), p 29; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 66.

<sup>21</sup> Välismaalaste seaduse, riigilõivuseaduse ja lennundusseaduse muutmise seaduse ([901 SE](#)) seletuskiri, lk 6.

<sup>22</sup> Samas. RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 53.

<sup>23</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 53.

sõjaseisukorrast eraldi olukorrana (põhiseaduse § 87 p 8).<sup>24</sup> Seetõttu oleks vajalik, et Riigikohus antud küsimuses seisukohta täpsustaks. Loomulikult võib seaduse alusel 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.

25. Vähemalt võib antud juhul pidada kohtukaebeõiguse piiramise legitiimseks eesmärgiks kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamist.<sup>25</sup>

### *Piirangu proportsionaalsus*

26. Kohus on varem asunud seisukohale, et kohtukaebeõiguse 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.<sup>26</sup>

27. Seda Riigikohtu järelust saab kohaldada ka viisaotsuste vaidlustamisele. Riigikohus on varem analüüsinud menetlusosalisele tagatud võimalusi osaleda halduskohtumenetluses ilma vahetult kohal viibimata. Kohus võib teatud juhtudel asja läbi vaadata kirjalikus menetluses. Menetlusosaline saab vajadusel kohtuga suhelda infotehnoloogiliste vahendite kaudu. Kaebajal on võimalik osaleda kohtumenetluses esindaja kaudu või taotleda kohtult esialgse õiguskaitses korras meetmete kohaldamist, mis võimaldaks kohtumenetluses osaleda.<sup>27</sup> Riigikohus järelustas, et välismaalasest kaebajale on tagatud võimalus osaleda halduskohtumenetluses ka siis, kui ta kohtumenetluse ajal alaliselt Eestis ei viibi. 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.<sup>28</sup>

28. Ka viisaotsused on olemuslikult kohtulikult kontrollitavad. Mitmed viisa andmise otsustamist mõjutavad asjaolud on hinnangulised (näiteks kas riiki saabumise väidetav eesmärk vastab tegelikule eesmärgile, kas inimene kavatses riigist lahkuda enne viisa kehtivusaja lõppu, kas inimene võib kujutada ohtu avalikule korrale või riigi julgeolekule). Kuigi need võivad olla prognoosotsused või on haldusorganil ulatuslik hindamisruum, on neid asjaolusid võimalik kohtulikult kontrollida.

29. Viisa andmisest keeldumisel ei avaldata kaebajale otsuse sisulisi põhjuseid. VMS § 66 lõige 1 sätestab, et viisa andmisest keeldumise korral teatatakse välismaalasele keeldumise õiguslik alus. Viisa andmisest keeldumise põhjust ega sellega seonduvat teavet ei avaldata (VMS § 66 lg 2).<sup>29</sup> Vajadusel on võimalik teha ka kohtumenetluses menetluslikke erisusi, kui viisaotsus seonduv otseselt riigi julgeoleku kaalutlustega. Ka sellisel juhul on oluline, et kohus saaks hinnata, kas inimese õigusi piirav otsus on põhjendatud ja kas põhjendused on asjakohased. Salastatud teabe avaldamise ja kontrollimise suhtes on võimalik kohaldada kohaseid menetluslikke piiranguid.<sup>30</sup>

<sup>24</sup> Vt viimase osas sarnane seisukoht: M. Kiviorg. [Religioon ja inimõigused](#). Teoses: L. Oja (toim). Inimõigused. Õiguskantsleri Kantselei 2022.

<sup>25</sup> Vt siiski kriitikat selle kohta: [H. Kalmu. O. Kask. PS § 11 kommentaar](#) 12. Teoses: Ü. Madise (peatoim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 5. vlj. 2020.

<sup>26</sup> RKPJKo 20.04.2021, nr [5-20-10/13](#), p 55.

<sup>27</sup> Samas, p 56.

<sup>28</sup> Samas, p 57. Justiitsministeerium on töötanud välja halduskohtumenetluse seadustiku muudatused, mis puudutavad mh viisaotsuste vaidlustamist, EIS toimik [24-1062](#).

<sup>29</sup> Vrd põhjendamiskohustuse osas EKo (suurkoda) 24.11.2020, nr [C-225/19 ja C-226/19](#), p-d 34, 43, 45-46.

<sup>30</sup> EIKo 19017/16, [Ljatifi](#), 17.05.2018, p 35.



30. Seega ei ole põhjendatud avaliku korra ega riigi julgeoleku tagamise eesmärgil välistada kohtukaebeõigust, isegi kui neid eesmärke PS § 15 piiramisel legitiimseks pidada saaks (vt p 24).

31. Leian, et kõnealune piirang ei ole mõõdukas ka kohtusüsteemi tõhusa toimimise tagamise eesmärgil.

32. Tõenäoliselt kohtute töökoormus suureneb, kui inimestele antakse võimalus viisaotsuseid kohtus vaidlustada. Kohtud on lahendanud lühiajaliste ja pikaajaliste viisade kohta esitatud kaebusi ka varem, tuginedes Euroopa Liidu õigusele või põhiseadusega kooskõlas olevale tõlgendusele õiguskaitse tagamiseks. Siiski võib arvata, et kohtule esitatakse selliseid kaebusi rohkem, kui seadus annab selgesõnaliselt selle võimaluse ja haldusorganid teavitavad inimesi kohtusse pöördumise õigusest. Statistika kohaselt esitati aastatel 2019–2023 Välisministeeriumi ja Siseministeeriumi valitsemisalas vaideavaldusi järgmiselt: 2019. aastal I astmes 329 avaldust, II astmes 15 avaldust; 2020. aastal I astmes 174 avaldust, II astmes 21 avaldust; 2021. aastal I astmes 332 avaldust, II astmes 53 avaldust; 2022. aastal I astmes 641 avaldust, II astmes 118; 2023. aastal I astmes 577 avaldust, II astmes 77 avaldust.<sup>31</sup> Võib aga pidada tõenäoliseks, et inimesed pöörduvad kohtusse vaid juhul, kui viisa andmisest keeldumine mõjutab oluliselt nende elukorraldust või õigushüvesid.

33. Kohtute koormuse vähendamiseks on võimalik viisaasjades ette näha kohustuslik vaidemenetlus. Näiteks välismaalaste seaduses kehtestatud reisiloa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamiseks on kohustuslik haldusesisene vaidemenetlus, mille järel on inimesel õigus esitada kaebus halduskohtule.<sup>32</sup> Nii on võimalik kontrollida esmalt haldusorgani otsuste õiguspärasust haldusesiseselt. Neid kaebusi võib pidada sarnaseks, sest ka reisiloa andmise üle otsustamisel on liikmesriikidel avar hindamisruum. Siseministeerium on ette valmistanud välismaalaste seaduse muudatused, mille kohaselt saab viisaotsuste vaidlustamiseks esitada esmalt vaide ning pärast seda kaebuse halduskohtule (EIS toimik [18-0805](#), kuid Siseministeeriumi teatel on eelnõu pärast viimast kooskõlastusringi muudetud).<sup>33</sup>

34. Kohtukaebeõiguse kui keskse õigusriigi tagatise seisukohast ei ole mõistlikke põhjendusi, miks Euroopa Liidu õiguse alusel tehtud viisaotsuseid on võimalik kohtus vaidlustada, kuid riigisisese õiguse alusel tehtud viisaotsuseid kohtus vaidlustada ei saa. Selline olukord tekitab ka

---

<sup>31</sup> Välismaalaste seaduse ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse (viisaotsuste vaidlustamine) eelnõu, EIS toimik [18-0805](#), seletuskiri seisuga 02.05.2024, lk 10.

<sup>32</sup> Vt [VMS § 45<sup>3</sup> lg 3](#) (jõustub kuupäeval, mille Euroopa Komisjon määrab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määruse (EL) [2018/1240](#) artikli 88 lõike 1 alusel vastu võetud otsuses Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi kasutusele võtmiseks).

<sup>33</sup> Seletuskirjas on käsitletud võrdlevalt ka teiste riikide õigusnorme. Seletuskirjas on öeldud, et Läti, Soome ja Rootsi õiguse kohaselt esitatakse viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamisel esmalt vaide haldusorganile ja seejärel kaebus kohtule. Kohtul on õigus hinnata selle otsuse tegemise menetluslikku ja ka otsuse sisulist õiguspärasust. Poolas ja Tšehhis muudeti vaidlustamiskorda lähtuvalt Euroopa Kohtu lahenditest. Poolas tuleb nüüd esmalt esitada vaide viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse teinud asutusele, eelkõige Poola välisesindusele. Kui vaidet ei rahuldata, võib selle kaevata edasi halduskohtusse. Halduskohus võib hinnata nii viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise kui kehtetuks tunnistamise otsuse tegemise menetluslikku kui ka otsuse sisulist õiguspärasust. Tšehhis tuleb samuti läbida enne halduskohtusse kaebamist vaidemenetlus. Halduskohtusse ei või pöörduda, kui viisa andmisest on keeldutud selle tõttu, et 1) viisa taotleja kohta on Schengeni infosüsteemis hoiatus riiki sisenemise ja riigis viibimise keelu kohta või 2) viisa taotleja ohustab Euroopa Liidu liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist Schengeni piirieskirjade artikli 2 punkti 21 tähenduses või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul, kui tema kohta on liikmesriigi andmebaasis samal põhjusel hoiatus riiki sisenemise keelu kohta. – Vt EIS toimik [18-0805](#), seletuskiri seisuga 02.05.2024, lk 11.

õiguslikku segadust. Euroopa Kohtu otsuste kohaselt võib nõuda, et enne kohtusse pöördumist esitaks inimene vaide haldusorganile. Riigikohus on sedastanud, et kehtivas välismaalaste seaduses sätestatud vaidlustamise kord on vabatahtlik. Seega on kehtiva seaduse alusel inimesel keeruline aru saada, kuidas toimida keelduva viisaotsuse vaidlustamisel.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404  
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee  
Liina Lust-Vedder 693 8429  
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee