



Õiguskantsler

Egert Belitšev  
peadirektor  
Politsei- ja Piirivalveamet  
ppa@politsei.ee

Teie nr  
Meie 07.08.2023 nr 7-4/220791/2304037

## Viisataotluste ja viisaotsuse vaidlustamise avalduste läbivaatamine

Austatud Egert Belitšev

Õiguskantslerile esitatud avalduste lahendamisel on selgunud, et Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) keeldub automaatselt viisat andmast, kui Kaitsepolitseiamet on jätnud viisataotluse kooskõlastamata. Erinevalt sõna tavatähendusest kasutatakse välismaalaste seaduses kooskõlastamist arvamuse andmise tähenduses: mittekooskõlastamine ei ole seaduse kohaselt PPA-le siduv ning PPA peab välja selgitama Kaitsepolitseiameti seisukoha põhjuse ning seejärel langetama kõiki asjaolusid arvestades otsuse. Seega ei ole senine praktika kooskõlas põhiseaduse ega välismaalaste seadusega.

Välismaalaste seaduse § 82 lõikest 2 nähtub, et viisataotluse kooskõlastamata jätmine ei saa olla automaatselt viisa andmisest keeldumise aluseks. Pädev haldusorgan peab ise otsustama viisa andmise üle, esitades vajaduse korral viisa andmise põhjenduse viisaregistris. PPA on kohustatud ka viisaotsuse kohta esitatud vaideavaldust läbi vaadates selgitama välja kõik olulised asjaolud ja lahendama vaide neile asjaoludele tuginedes.

Loomulikult ei tohi viisat anda juhul, kui inimene võib kujutada ohtu Eesti julgeolekule. Julgeolekuoht on määratlemata õigusmõiste, mille sisustamisel on haldusorganil avar otsustusruum. Otsuse tegemisel on vaja hinnata ohu suurust ja selle realiseerumise tõenäosust ning asjaolusid, miks inimene Eestis viibimiseks viisat taotleb. See on iseäranis oluline siis, kui viisataotlejal on Eestis viibimiseks kaalukad perekondlikud põhjused.

### Asjaolud

1. Õiguskantsleri poole pöördus [ ], kes taotles PPA-lt kaks korda ([ ]) pikaajalist viisat. PPA keeldus mõlemal korral viisat andmast, sest Kaitsepolitseiamet ei kooskõlastanud viisa andmist.

2. PPA teatas, et PPA ametnikud ei selgitanud välja, mis põhjusel jättis Kaitsepolitseiamet viisa andmise kooskõlastamata. PPA selgitas, et amet ei hinda, millised on julgeolekuohu hinnangu aluseks olevad asjaolud ning viisa taotlemise asjaolud. Kui PPA hinnangul esinevad viisa taotlemisel kaalukad asjaolud, mis võivad mõjutada kooskõlastuse otsust, siis PPA edastab täiendava info kooskõlastavale asutusele. Kui kooskõlastav asutus oma seisukohta ei muuda, siis keeldub PPA viisa andmisest. Niisiis jätab PPA viisa andmata juhul, kui Kaitsepolitseiamet ei kooskõlasta viisa andmist.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

3. PPA selgitas, et amet ei hinda ise olukorda uuesti ka siis, kui inimene PPA viisaotsuse vaidlustab. PPA edastab inimese selgitused Kaitsepolitseiametile ja küsib, kas Kaitsepolitseiamet peab vajalikuks oma seisukohta muuta. Kui Kaitsepolitseiamet oma arvamust ei muuda, jätab PPA inimese vaideavalduse rahuldamata. Ka selle menetluse käigus ei selgita PPA välja kooskõlastuse andmata jätmise põhjusi ega kaalu, kuidas mõjutab otsus inimese olukorda.

4. Kui inimene esitab teistkordse vaidlustamise avalduse Siseministeeriumile, siis Siseministeerium küsib selgitusi nii PPA-lt kui ka Kaitsepolitseiametilt. Kõnealuses asjas leidis Siseministeerium, et ei PPA ega Kaitsepolitseiamet ei lahendanud esmakordset pikaajalise viisa taotlust õiguspäraselt ega otstarbekalt (Siseministeeriumi [ ] kiri nr [ ] avaldaja esindajale). Seejärel väljastas PPA avaldajale D-viisa. Kui avaldaja taotles uut pikaajalist viisat, keeldus PPA uuesti viisa andmisest. Avaldaja esitas Siseministeeriumile teistkordse vaideavalduse, mille Siseministeerium jättis rahuldamata.

5. [ ] taotles esialgu viisat Eestis töötamise eesmärgil. Teist korda soovis ta viisat perekondlikel põhjustel. Ta abiellus Eesti kodanikuga [ ] ning neil on laps, kes on samuti Eesti kodanik (sünniaeg [ ]). Praeguseks on PPA andnud avaldajale elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks.

### **Viisamenetluse läbiviimise nõuded**

6. [Eesti Vabariigi põhiseaduse](#) § 3 lõike 1 esimese lause kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Põhiseaduse § 14 sätestab, et õiguste ja vabaduste tagamine on seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus.

7. Põhiseaduse §-st 14 tuleneb õigus menetlusele ja korraldusele.<sup>1</sup> See tähendab, et haldusorganite pädevus ning menetluse üldreeglid peavad olema reguleeritud õigusaktidega ning haldusorgan peab menetluse läbiviimisel neid nõudeid järgima.

8. [Välismaalaste seaduse](#) (VMS) kohaselt otsustab Eestis esitatud viisataotluse puhul viisa andmise või andmisest keeldumise Politsei- ja Piirivalveamet (VMS § 82<sup>1</sup>).

9. VMS § 82 lõige 1<sup>1</sup> sätestab, et PPA on kohustatud viisa andmise kooskõlastama valdkonna eest vastutava ministri määratud asutusega. VMS § 82 lõige 2 näeb ette, et kui valdkonna eest vastutava ministri määratud asutus ei kooskõlasta viisa andmist, peab konsulaarametnik või PPA viisa andmisel oma otsust viisaregistris põhjendama.

10. Siseministri [määruses](#) on sätestatud, et kui viisat taotletakse PPA-s, peab PPA kooskõlastama viisa andmise Kaitsepolitseiametiga (määruse § 2 lg 1<sup>1</sup>).

11. PPA-l tuleb lahendada ka viisa andmisest keeldumise otsuse kohta esitatud vaideavaldus ning vajaduse korral teha uus otsus (VMS § 100<sup>5</sup> lg 2). Vaideavaldust läbi vaadates peab PPA kontrollima, kas viisa andmisest keeldumise otsus on õiguspärane ja otstarbekas (VMS § 100<sup>6</sup> lg 1).

12. Seega on välismaalaste seaduse kohaselt PPA pädev haldusorgan, kes vaatab läbi ja teeb otsuse PPA-le esitatud viisataotluse ning viisa andmisest keeldumise otsuse suhtes esitatud

<sup>1</sup> RKÜKo 28.10.2002, nr [3-4-1-5-02](#), p 30.

vaideavalduse kohta. Selle ülesande täitmiseks peab PPA selgitama välja kõik olulised asjaolud ning nende põhjal hindama, kas viisa andmine on põhjendatud või tuleb selle andmisest keelduda.

13. Seaduses on sõnaselgelt öeldud, et kooskõlastava asutuse seisukohal ei ole otsustavat tähendust viisataotluse lahendamisel. VMS § 82 lõikes 2 on ette nähtud, et pädev haldusorgan võib viisa anda ka siis, kui kooskõlastav asutus taotlust ei kooskõlasta. Sellisel juhul peab viisa andmise üle otsustav haldusorgan viisaregistris põhjendama, miks viisa anti.

14. VMS § 82 lõikes 2 sätestatud regulatsioon kehtestati selleks, et oleks tagatud viisa andmise üle otsustava haldusorgani kaalutusõigus otsuse tegemisel. Varem kehtinud välismaalaste seadus nägi ette, et viisa andmisest tuli keelduda, kui kooskõlastav asutus jättis viisataotluse kooskõlastamata. Välismaalaste seadust muudeti, lähtudes järgmistest põhjendustest: „[k]ooskõlastusingilt saadud vastus peaks olema konsulaarametnikule aluseks otsuse tegemisel, kuid juhul, kui Siseministeeriumi valitsemisala asutus on jätnud taotluse kooskõlastamata, ei tohiks konsulaarametnik olla otsusega seotud, vaid talle peaks jääma kaalutusõigus. [...] viisa väljastamise otsuse tegemine [on] konsulaarametniku pädevuses, ta ei saa olla üksnes Siseministeeriumi tehtud otsuse vormistaja“.<sup>2</sup> Seletuskirjas märgiti ka, et Siseministeeriumi valitsemisala asutuse otsuse põhjendus peaks olema otsuse tegemisel üheks aluseks.<sup>3</sup>

15. Niisiis muudetigi regulatsiooni sellel eesmärgil, et kooskõlastava asutuse seisukoht ei oleks viisa andmise üle otsustavale organile õiguslikult siduv. Kui haldusmenetluses on „kooskõlastus“ üldjuhul siduv ja „arvamus“ mittesiduv,<sup>4</sup> siis seda on võimalik eriseadusega teisiti reguleerida. VMS § 82 lõige 2 on kõnealusel juhul erinorm, mis näeb ette, et viisamenetluses ei ole kooskõlastaja hinnang siduv.

16. PPA sai õiguse lahendada Eestis riigisiselt esitatud viisataotlusi hiljem, kuid VMS § 82 lõige 2 kohaldub ka PPA suhtes (muudatused jõustusid 17.01.2017). VMS-i muutes toodi välja, et „[m]uudatuse kohaselt tuleb PPA-l, juhul kui valdkonna eest vastutava ministri määratud Siseministeeriumi valitsemisala asutus ei kooskõlasta viisa andmist, viisa andmisel samamoodi konsulaarametnikuga oma otsust viisaregistris põhjendada“.<sup>5</sup> Niisiis ei ole ka PPA seotud kooskõlastava asutuse seisukohaga, vaid PPA peab tegema viisataotluse kohta ise otsuse, arvestades kõiki asjaolusid.

17. Välismaalaste seaduse kohaselt keeldutakse pikaajalise viisa andmisest, kui välismaalane võib muu hulgas kujutada ohtu riigi julgeolekule (VMS § 65 lg 2 p 6). Julgeolekuoht on määratlemata õigusmõiste. Kaitsepolitseiameti kui kooskõlastava asutuse ülesanne on välja selgitada, kas ametile teadaoleva info kohaselt võib inimene kujutada ohtu riigi julgeolekule.

18. Kui Kaitsepolitseiamet jätab taotluse kooskõlastamata, peab PPA välja selgitama, mis oli selle põhjus. Ka Siseministeerium on öelnud, et PPA ametnikud võivad kooskõlastajaga ühendust võtta ja küsida, mis on julgeolekuohust lähtuva otsuse põhjendused (Siseministeeriumi [ ] kiri nr [ ]). Selle teabe alusel tuleb PPA-l hinnata, kas Kaitsepolitseiameti põhjendused on asjakohased ning kas neist piisab viisa andmisest keeldumiseks, võttes arvesse viisa taotlemise aluseks olevad asjaolud.<sup>6</sup> PPA peab kaaluma nii Kaitsepolitseiameti ohuhinnangut kui ka

<sup>2</sup> Välismaalaste seaduse muutmise seaduse eelnõu [729 SE I](#), algatatud 21.09.2005, lk 5 (hiljem ühendatud eelnõud 706 ja 729, [1123 SE](#)).

<sup>3</sup> Samas.

<sup>4</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 147.

<sup>5</sup> Välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus [252 SE](#), seletuskiri, lk 12.

<sup>6</sup> Vt RKHKo 01.10.2018, nr [3-17-1026](#), p 32-33.

inimese põhjendusi, miks ta viisat taotleb ja millises olukorras ta on. Väidetaval julgeolekuohul võib olla täiesti erinev tähendus. On suur vahe, kas kooskõlastav asutus näeb julgeolekuohtu ainuüksi selles, et inimesel on Venemaa Föderatsiooni kodakondsus, või peetakse inimese tegevust riigi julgeolekut ohustavaks ning milles see tegevuse ohtlikkus seisneb. Ka viisa taotlemise põhjused võivad olla väga erinevad. Mida suurema kaaluga on viisa taotlemise põhjused, seda põhjalikum peab olema menetlus.

19. PPA-l ei ole võimalik teha õiguspärasest otsust, kui jäetakse välja selgitamata, mis asjaoludel on Kaitsepolitsei amet jätnud viisataotluse kooskõlastamata. Need põhimõtted kehtivad ka viisa andmisest keeldumise otsuse kohta esitatud vaideavalduse läbivaatamisel.

20. Kõnealusel juhul leidis Siseministeerium [ ] kirjas, et avaldajale esmakordselt pikaajalise viisa andmisest keeldumine ei olnud põhjendatud. Seejärel väljastas PPA avaldajale D-viisa ning inimene elas vahepealsel ajal Eestis. Ta abiellus Eesti kodanikuga ja taotles elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks. Niisiis oli küsimus selles, mis põhjusel peeti teda uue D-viisa taotlemisel julgeolekuohuks, millistele lisandunud andmetele see hinnang tugines võrreldes varasemate viisataotlustega ning kas väidetav julgeolekuoht kaalus üles tema perekonnaellu sekkumise. PPA keeldus ka teisel korral D-viisat andmast, jättes ise asjaolud täpsustamata ja hindamata ning tuginedes pelgalt asjaolule, et Kaitsepolitsei amet jättis viisataotluse kooskõlastamata. PPA andis hiljem taotlejale elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks.

21. PPA halduspraktika tulemusena on kujunenud olukord, kus viisataotluse põhjendatust kontrollitakse sisuliselt alles siis, kui inimene esitab teistkordse vaidlustamise avalduse Siseministeeriumile, sest alles Siseministeerium selgitab välja, miks jäeti viisataotlus kooskõlastamata ning hindab tehtud otsuse õiguspärasust ning otstarbekust. Selline olukord on vastuolus seaduse ja põhiseadusega.

### **Kokkuvõte**

22. Seadusega on vastuolus see, kui PPA keeldub viisa andmisest või jätab keeldumise otsuse kohta esitatud vaideavalduse rahuldamata üksnes selle tõttu, et Kaitsepolitsei amet pole kooskõlastanud viisa andmist. Seaduse kohaselt peab PPA viisataotlust läbi vaatades selgitama välja kõik olulised asjaolud. See nõue kehtib ka vaideavalduse läbivaatamise kohta. Palun viia PPA halduspraktika kooskõlla seaduse ja põhiseadusega.

Palun teatage 30 päeva jooksul, kuidas olete soovitusi järginud.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Ülle Madise

Teadmiseks: Siseministeerium, Kaitsepolitsei amet

Kristiina Albi 693 8404, Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee