

# Välismaalaste seaduse, halduskohtumenetluse seadustiku ja riigilõivuseaduse muutmise seaduse (viisaotsuse vaidlustamine) eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõu põhieesmärk on tagada välismaalasele kooskõlas Euroopa Liidu õiguse, Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) ja kohtupraktikaga **õigus kaevata pärast vaidemenetlust halduskohtusse**:

- viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise või viisaga määratud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsus (edaspidi koos *viisaotsus*) ja
- muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsus (edaspidi koos *viibimisaja otsus*).

13. detsembril 2017 leidis Euroopa Kohus kohtuasjas C-403/16<sup>1</sup> (edaspidi *EK otsus C-403/16*), et viisaeeskiri<sup>2</sup> kohustab liikmesriiki nägema ette lühiajalise viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise menetluse, sealhulgas võimaluse otsus kohtusse kaevata. **Kuna Eesti õiguses ei ole selleks kohtukaebeõigust ette nähtud, on Eesti suhtes algatatud rikkumismenetlus (2012/2242).** 29. jaanuaril 2025 esitas Euroopa Komisjon Eesti vastu Euroopa Liidu Kohtule ka hagiavalduse (C-57/25).

Kuigi viisaeeskirja kohaldatakse lühiajalisele viisale, on Eesti kohtud sedastanud, et regulatsiooni kompaktsuse ja **süsteemse õiguskorra huvides tuleb sarnaselt võimaldada kaevata kohtusse ka pikaajalise viisa otsus**.<sup>3</sup> Lisaks on Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium 20. aprilli 2021. aasta otsuses kohtuasjas nr 5-20-10<sup>4</sup> (edaspidi *RK otsus nr 5-20-10*) ja 22. jaanuari 2025. aasta otsuses kohtuasjas nr 5-24-28<sup>5</sup> (edaspidi *RK otsus nr 5-24-28*) leidnud, et välismaalaste seadus (edaspidi *VMS*) on **põhiseadusvastane osas, mis välistab viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse kohtusse kaebamise ja viisa andmisest keeldumise otsuse kohtusse kaebamise olukorras, kus viisa taotleja viibis viisamenetluse ajal Eestis**.

**Praegu kehtib kaheastmeline vaidemenetlus:** välismaalane võib esitada viisaotsuse või viibimisaja otsuse vaide (edaspidi *vaie*) esmalt otsuse teinud haldusorganile ja seejärel vajadusel ministeeriumile. Siseministeerium ja Välisministeerium (edaspidi *VäM*) kontrollivad oma pädevuse piires selle otsuse vormilist ja sisulist õiguspärasust. Viisaotsust või viibimisaja otsust ega vaide kohta tehtud otsust (edaspidi *vaideotsus*) ei ole võimalik kaevata kohtusse. **Eelnõuga kehtestatakse üheastmeline vaidemenetlus ja võimaldatakse välismaalasel**

<sup>1</sup> Soufiane El Hassani vs. Minister Spraw Zagranicznych, [ECLI:EU:C:2017:960](#).

<sup>2</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13. juuli 2009. aasta määrus (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – [ELT L 243, 15.9.2009, lk 1–58](#).

<sup>3</sup> Näiteks Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2023. aasta otsused haldusajades nr [3-22-1150](#) ja nr [3-22-1582](#) ning 25. mai 2023. aasta otsus haldusajades nr [3-22-1734](#).

<sup>4</sup> Välismaalaste seaduse § 100.18 koosmõjus § 100.10 lõikega 1 ja § 100.13 lõikega 2 põhiseaduspärasuse kontroll. – [RT I, 21.04.2021, 30](#), p-d 56–63.

<sup>5</sup> Välismaalaste seaduse § 100.1 lg 1.1, § 100.10 lg 1, § 100.13 lg 2 ja § 100.18 põhiseaduspärasuse kontroll. – [RT I, 24.01.2025, 8](#), p-d 66–76.

**pärast seda kaevata viisaotsus või viibimisaja otsus halduskohtusse.** Samuti reguleeritakse vaide puuduste kõrvaldamist, tõstetakse vaide läbivaatamise riigilõivu määra, kehtestatakse viisaotsuse ja viibimisaja otsuse ning vaideotsuse peale halduskohtusse kaebamisel kõrgem riigilõivu määr ning seatakse piirang menetlusabi taotlemise osas viisaasjade kaebuste puhul.

**Lisaks kehtestatakse eelnõuga sarnaselt teistele vaidemenetlustele reisiloa andmisest keeldumise, reisiloa tühistamise või reisiloa kehtetuks tunnistamise otsuse (edaspidi koos reisiloa otsus) vaide läbivaatamise riigilõivu määr.**

Eelnõu avaldab **positiivset sotsiaalset mõju**, sest välismaalasele tagatakse õigus pöörduda oma õiguste kaitseks kohtusse. Samuti tõhustub riigil vaide läbivaatamine.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Siseministeeriumi:

- nõunikud Jana Laane ([jana.laane@siseministeerium.ee](mailto:jana.laane@siseministeerium.ee)) ja Killu Christine Paal ([killu.paal@siseministeerium.ee](mailto:killu.paal@siseministeerium.ee)) ning
- õigusnõunik Doris Järv ([doris.jarv@siseministeerium.ee](mailto:doris.jarv@siseministeerium.ee)).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti (välja arvatud § 2 ja § 3 punktiga 1 kavandatud muudatused) on kontrollinud Siseministeeriumi õigusosakonna õigusnõunikud Kertu Nurmsalu ([kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee](mailto:kertu.nurmsalu@siseministeerium.ee), tel 612 5084) ja Kristi Kool ([kristi.kool@siseministeerium.ee](mailto:kristi.kool@siseministeerium.ee), tel 612 5166).

Eelnõu ja seletuskirja, välja arvatud lisad, § 2 ja § 3 punkti 1 selgitused, on keeleliselt toimetanud Siseministeeriumi õigusosakonna keeleteimetaja Heike Olmre ([heike.olmre@siseministeerium.ee](mailto:heike.olmre@siseministeerium.ee), tel 612 5241).

Eelnõu väljatöötamisele olid kaasatud:

- Justiitsministeerium (edaspidi *JuM*);
- Kaitsepolitseiamet (edaspidi *KAPO*);
- Politsei- ja Piirivalveamet (edaspidi *PPA*) ning
- VäM.

## 1.3. Märkused

**Eelnõuga muudetakse:**

- 1) VMS-i avaldamismärkega RT I, 24.01.2025, 15;
- 2) halduskohtumenetluse seadustikku (edaspidi *HKMS*) avaldamismärkega RT I, 14.03.2025, 15 ja
- 3) riigilõivuseadust (edaspidi *RLS*) avaldamismärkega RT I, 30.01.2025, 6.

Eelnõu ei ole seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga.

**Eelnõu on seotud halduskohtumenetluse seadustiku muutmise** ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) **eelnõuga**<sup>6</sup>, millega reguleeritakse ka viisaotsuse ja viibimisaja otsuse halduskohtumenetlust.

**Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:**

- 1) viisaeeskiri;

---

<sup>6</sup> Eelnõu toimiku nr [24-1062](#).

- 2) viisaeeskirja muutmise määrus (EL) 2019/1155<sup>7</sup>;
- 3) viisainfosüsteemi määrus<sup>8</sup>;
- 4) Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteemi (edaspidi *ETIAS*) määrus<sup>9</sup>;
- 5) Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>10</sup>.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu häälteenamus, kuna muudetakse kohtumenetlusega seonduvaid sätteid.

## 2. Seaduse eesmärk

### 2.1. Viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamine

#### 2.1.1. Kehtiv õigus ja selle muutmise vajadus

VMS-is on sätestatud viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamiseks kaheastmeline vaide-menetlus, mis ei võimalda välismaalasel otsust halduskohtusse edasi kaevata. See on vastuolus Euroopa Liidu õiguse ja PS-iga.

- 1) **Viisaeeskirja** kohaselt on välismaalasel, kellele keelduti viisat andmast või kelle viisa tühistati või tunnistati kehtetuks, õigus see otsus kooskõlas riigisisese õigusega vaidlustada. **EK otsuse C-403/16 järgi** peab välismaalasel olema õigus kaevata see otsus teatud menetlusetapis kohtusse.

Kuna Eesti ei ole kohtukaebeõigust ette näinud, saatis Euroopa Komisjon 21. veebruaril 2013 Eestile Euroopa Liidu toimimise lepingu kohase ametliku teate (2012/2242), et Eesti õigus ei ole kooskõlas Euroopa Liidu toimimise lepinguga osas, millega ei nähta ette võimalust lühiajalise viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsust kohtusse kaevata. Euroopa Komisjon edastas Eestile rikkumismenetluse viimase kirja 2023. aasta detsembris, viidates, et viisaeeskirjas on nõue vaidlustamist reguleerida ning see hõlmab ka kohtukaebeõigust kooskõlas Euroopa Liidu lepingu artikli 19 lõikega 1 ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47.

Seetõttu palus Euroopa Komisjon esimesel võimalusel esitada riigisisese õiguse muutmise eelnõu ja selle menetluse ajakava. Siseministerium on Euroopa Komisjoniga alates rikkumismenetluse algatamisest pidevalt suhelnud, sealhulgas edastanud eelnõu menetluse ajakava, mille kohaselt oli planeeritud see jõustada 2024. aasta sügiseks.

3. oktoobril 2024 võttis Euroopa Komisjon vastu otsuse kaevata Eesti Euroopa Liidu Kohtusse, kuna Eesti ei ole riigisiseses õiguses ette näinud tõhusaid õiguskaitsevahendeid viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise vastu. Euroopa Komisjon esitas Euroopa Liidu Kohtule Eesti vastu hagiavalduse 29. jaanuaril 2025.

---

<sup>7</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 20. juuni 2019. aasta määrus (EL) 2019/1155, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009, millega kehtestatakse ühenduse viisaeeskiri (viisaeeskiri). – [ELT L 188, 12.7.2019, lk 25–54](#).

<sup>8</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. juuli 2008. aasta määrus (EÜ) nr 767/2008, mis käsitleb viisainfosüsteemi (VIS) ja liikmesriikidevahelist teabevahetust lühiajaliste viisade kohta (VIS määrus). – [ELT L 218, 13.8.2008, lk 60–81](#).

<sup>9</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 12. septembri 2018. aasta määrus (EL) 2018/1240, millega luuakse Euroopa reisiinfo ja -lubade süsteem (ETIAS) ning muudetakse määrusi (EL) nr 1077/2011, (EL) nr 515/2014, (EL) 2016/399, (EL) 2016/1624 ja (EL) 2017/2226. – [ELT L 236, 19.9.2018, lk 1–71](#).

<sup>10</sup> [ELT C 326, 26.10.2012, lk 391–407](#).

- 2) **RK otsuse nr 5-20-10** järgi on VMS põhiseadusvastane osas, mis välistab viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse kohtusse kaebamise. Samuti on **RK otsuse nr 5-24-28** järgi VMS põhiseadusvastane osas, mis välistab viisa andmisest keeldumise otsuse kohtusse kaebamise olukorras, kus viisa taotleja viibis viisamenetluse ajal Eestis, sõltumata sellest, kas vaidlustatakse lühiajalise või pikaajalise viisa andmisest keeldumist.<sup>11</sup>

**Kohtupraktika**<sup>12</sup> järgi on süsteemse õiguskorra ja välismaalaste ühtse kohtlemise huvides eesmärgipärane võimaldada kaevata kohtusse nii lühiajalise kui ka pikaajalise viisa otsus. Samuti on eesmärgipärane sarnaselt viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsusele ja viisaga määratud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsusele võimaldada kaevata kohtusse muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsus.

VMS-is on eristatud viisaga määratud viibimisaega ja muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaega. Välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslikud alused on loetletud VMS-i §-s 43. Muu hulgas on välismaalase Eestis ajutise viibimise seaduslik alus õigus viibida Eestis viisavabalt. Kuigi viisaeeskirjas ei ole reguleeritud viisavaba viibimisõigust, on Riigikohus oma otsuses nr 5-20-10 sedastanud:

viisavaba viibimisõiguse alusel Eestis viibivad välismaalased [on] oma EL-i õigusest tuleneva subjektiivse õiguse teostamisel viisa alusel Eestis viibivate isikutega olemuslikult sarnases õiguslikus olukorras.<sup>13</sup>

Samuti võib järeldada, et ka välismaalasel, kes viibib Eestis muul ajutise viibimise seaduslikul alusel kui viisavaba viibimisõigus, sealhulgas teise Schengeni konventsiooni liikmesriigi viisa või elamisloa alusel, ja kelle viibimisaja pikendamisest keeldutakse või kelle viibimisaeg ennetähtaegselt lõpetatakse, on Euroopa Liidu õiguse ja PS-i kohaselt õigus pöörduda oma õiguste kaitseks halduskohtusse.

Seni on halduskohtud võtnud menetluse ka nende välismaalaste viisa andmisest keeldumise otsuse kaebusi<sup>14</sup>, kes ei viibinud viisamenetluse ajal Eestis. Süsteemse õiguskorra ja välismaalaste ühtse kohtlemise huvides on eesmärgipärane võimaldada ka edaspidi kaevata halduskohtusse viisaotsus või viibimisaja otsus, olenemata sellest, kas välismaalane viibis selle tegemise ajal Eestis või mitte.

Samuti kehtestatakse eelnõuga halduskohtule viisaotsuse ja viibimisaja otsuse peale kaebuse esitamise riigilõivu puhul kõrgem määr. Kehtiva korra kohaselt tuleb halduskohtule kaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 20 eurot. Sama summa tuleb tasuda halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel. Arvestades, et viisaasja kaebuse läbivaatamisse on kaasatud nii vaide läbivaataja kui ka kooskõlastavad asutused, on viisaasjade kaebuste puhul riigile kaasnevad kulud oluliselt kõrgemad. Selleks, et katta kaebuse läbivaatamisega kaasnevad kulud, sätestatakse eelnõuga, et kui halduskohtule esitatakse kaebus viisaasjas, tuleb tasuda riigilõivu summas 280 eurot. Kõrgem riigilõivu määr kohaldub ka halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel.

Vältimaks olukorda, kus välismaalane taotleb riigilõivu vabastust läbi menetlusabi, kehtestatakse ühtlasi halduskohtumenetluse seadustikku erisus, mille kohaselt ei ole menetlusabile õigust viisaasja kaebuse puhul.

<sup>11</sup> RK otsuse nr 5-24-28 p 75.

<sup>12</sup> Näiteks Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2023. aasta otsus haldusasjas nr [3-22-1150](#).

<sup>13</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. aprilli 2021. aasta otsus kohtuasjas nr [5-20-10](#), p 61.

<sup>14</sup> Näiteks Tallinna Ringkonnakohtu 1. septembri 2022. aasta otsus haldusasjas 2-21-1903.

### 2.1.2. Eesmärk ja kavandatud lahendus

Eesmärk on tagada välismaalasele õigus kaevata viisaotsus või viibimisaja otsus pärast vaidemenetlust halduskohtusse. Seeläbi tagatakse ka vastavus Euroopa Liidu õiguse ja PS-iga ning välismaalaste ühtne kohtlemine ja õiguskorra süsteemsus. Samuti on eesmärk tagada välismaalase õigusliku staatuse menetluste tähtaegades õiguskindlus.

Selleks kehtestatakse VMS-is viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamiseks **üheastmeline vaidemenetlus, millele järgneb kolmeastmeline halduskohtumenetlus**. Muu hulgas:

- täpsustatakse vaide läbivaatajate volitusi ja ülesandeid;
- lühendatakse vaide esitamise tähtaega;
- reguleeritakse vaide puuduste kõrvaldamist ning
- tõstetakse vaide läbivaatamise riigilõivu määra, et katta suurenenud kulusid;
- kehtestatakse halduskohtule kaebuse esitamise riigilõivu määr, et katta kaasnevad kulud ning
- kehtestatakse piirang menetlusabi taotlemiseks viisaasjade kaebuste puhul.

Vaidemenetluse järgset halduskohtumenetlust hakatakse täpsemalt reguleerima HKMS-is. JuM saatis 22. oktoobril 2024 kooskõlastamiseks halduskohtumenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (kohtumenetluse tõhustamine) eelnõu, millega reguleeritakse ka viisaotsuse ja viibimisaja otsuse halduskohtumenetlust.

### 2.1.3. Kooskõla Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega

Eelnõu on kooskõlas viisaeeskirja, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga.

Eelnõu väljatöötamisel on tuginetud rahvusvahelises õiguses üldtunnustatud põhimõttele, mille kohaselt on igal riigil suveräänne õigus kontrollida välisriigi kodaniku riiki saabumist, riigis viibimist ja riigist lahkumist. Seega puudub välisriigi kodanikul subjektiivne õigus saada mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida. Seda põhimõtet on korduvalt kinnitanud Euroopa Inimõiguste Kohus oma kohtulahendites.

VMS-is ei ole reguleeritud Euroopa Liidu, Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi ega Šveitsi Konföderatsiooni kodaniku Eestisse saabumise ja siin viibimise õiguslikke aluseid – seda on reguleeritud Euroopa Liidu kodaniku seaduses. Samuti ei ole VMS-is reguleeritud rahvusvahelist kaitset vajava kolmanda riigi kodaniku Eestisse saabumise ja siin viibimise õiguslikke aluseid – need on sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses.

### 2.1.4. Põhiseaduspärasus

Eelnõuga sätestatakse viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamise üldtingimused. Muu hulgas kehtestatakse vaidemenetlus kohustusliku kohtueelse menetlusena, lühendatakse vaide esitamise tähtaega ja tõstetakse vaide läbivaatamise riigilõivu määra.

Välismaalase laiem kaebeõigus tuleneb viisaeeskirja artikli 32 lõikest 3, artikli 34 lõikest 7 ja artikli 35 lõikest 7, Euroopa Liidu põhiõiguste harta artiklist 47 ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklist 13. Euroopa Liidu õigusaktidest tulenevad individuaalsed õigused on esemelises kaitsealas samaväärselt riigisiseste õigustega. Kaitstavad on muu hulgas Euroopa Liidu määrustest tulenevad õigused ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta õigused.

**PS-i § 15** kohaselt on igaühel õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse. Kohtukaebeõiguse esemelises kaitsealas on olukorrad, kus isiku subjektiivne õigus võib olla või saada rikutud. Kohtukaebeõiguse isikulises kaitsealas on PS-i § 9 lõike 1 kohaselt ka Eestis viibiv välismaalane, kuid samas ei lõpe see õigus tema Eestist lahkumisega juhul, kui see on tekkinud juhtumi tõttu, mis leidis aset tema Eestis viibimise ajal. Nii ei võta riigist lahkumise kohustus välismaalaselt õigust viisaotsust või viibimisaja otsust vaidlustada, sealhulgas halduskohtusse kaevata.

**PS-i § 24 lõike 2** järgi on igaühel õigus viibida oma kohtuasja arutamise juures. See on seadusereservatsioonita põhiõigus. Samas ei ole see piiramatult.

Kuigi riigil on kohustus tagada igaühele tegelik võimalus osaleda oma kohtuasja arutamisel, ei tulene sellest, et kohtuasja arutamine ilma kaebaja osavõtuta poleks üldse võimalik. Riigikohus on sedastanud<sup>15</sup>, et kaebajale on tänu infotehnoloogiliste vahendite, esindaja või kirjaliku menetluse kasutamisele tagatud piisav võimalus osaleda halduskohtumenetluses ka füüsiliselt kohal viibimata. Riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks tuleb eesmärgipäratuks ja ebasoovitavaks pidada olukorda, kus välismaalasele, kellel puudub põhiõigus Eestisse saabumiseks ja siin viibimiseks, tekiks see õigus kohtuistungil viibimise kaudu. Seetõttu jäetakse eelnõuga kehtima põhimõte, mille kohaselt ei ole vaide esitamine välismaalase Schengeni konventsiooni liikmesriigi territooriumile (edaspidi *Schengeni ala*) saabumise või seal viibimise aluseks, samuti ei lükka see edasi sealt lahkumise kohustust.

PS-i § 24 lõike 2 põhiõigus hõlmab õigust tutvuda kohtutoimikuga ning vastaspoole seisukohtade ja tõenditega. Seda õigust võib piirata riigi julgeoleku ja avaliku korra tagamiseks. Eelnõuga jäetakse kehtima põhimõte, et välismaalasele avalikustatakse viisaotsuse või viibimisaja otsuse **õiguslik alus**, kuid ei avalikustata selle otsuse ega vaideotsuse aluseks olevaid asjaolusid, otsuse tegemise põhjust ega seotud teavet. See piirang jäetakse kehtima julgeoleku ja avaliku korra tagamise eesmärgil. Kuna viisaotsuse või viibimisaja otsuse õiguslikust alusest nähtub selle üldine põhjus, ei piira seotud teabe avaldamise piirang välismaalase õigust tõhusale õiguskaitsele.

## **Meetmete sobivus**

Sobiv ehk kohane on meede, mis aitab kaasa legitiimse eesmärgi saavutamisele. Eelnõu üks eesmärke on tagada välismaalasele kohtukaebeõigus, võimaldades tal kaevata viisaotsus, viibimisaja otsus ja vaideotsus halduskohtusse. Selleks sisaldab eelnõu kokkuvõtlikult järgmisi meetmeid:

- 1) tunnistatakse VMS-is kehtetuks piirang, mille kohaselt ei ole võimalik kaevata viisaotsust, viibimisaja otsust ega vaideotsust edasi kohtusse;
- 2) kehtestatakse kohustuslik üheastmeline kohtueelne vaidemenetlus;
- 3) lühendatakse vaide esitamise tähtaega;
- 4) tõstetakse vaide läbivaatamise riigilõivu määra.

Viisaotsuse, viibimisaja otsuse ja vaideotsuse kohtusse kaebamise piirangu VMS-is kehtetuks tunnistamisega tagatakse välismaalasele kohtukaebeõigus.

Vaidemenetlus on nii riigile kui ka välismaalasele lihtsam, kiirem ja vähem kulukas kui kohtumenetlus. Lisaks on kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse eesmärk välistada viisaotsuse või viibimisaja otsuse ilmsed menetlusvead.

---

<sup>15</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. mai 2016. a otsus kohtuasjas nr 3-4-1-31-15, punktid 45–48.

Lühem vaide esitamise tähtaeg aitab tagada õiguskindlust läbi selle, et viisaotsused ja viibimisaja otsused jõustuvad mõistliku aja jooksul. Seejuures on eelnõukohane vaide esitamise tähtaeg sama nagu teistes välismaalase õigusliku staatuse menetlustes, näiteks tähtajalise ja pikaajalise elamisloa menetlus ning Eestist lahkumise ettekirjutus. Oluline on ühtlustada vaide esitamise tähtaega just Eestist lahkumise ettekirjutuse vaidlustamise tähtajaga, sest viisa kehtetuks tunnistamisega samal ajal tehakse ka Eestist lahkumise ettekirjutus. Samuti arvestatakse tähtaja ühtlustamisel asjaolu, et tähtajalise ja pikaajalise elamisloa taotleja puhul on vaja kaitsta märksa kaalukamaid hüvesid kui viisa taotleja või ajutiselt Eestis viibija puhul, kellel üldjuhul puuduvad Eestiga püsivad sidemed. Seetõttu on põhjendatud, et talle ei võimaldataks pikemat vaide esitamise tähtaega kui neile, kes on taotlenud elamisluba Eestisse elama asumiseks või kes on Eestis püsivalt elanud.

Vaide läbivaatamise riigilõivu määra tõstmise legitiimne eesmärk on menetlusökonoomia kui PS-i XIII peatükist tulenev põhiseaduslik õigusväärtus. Asjakohane riigilõivumäär võimaldab riigil suunata isikuid vältima põhjendamatuid või pahatahtlikke vaideid, mille menetlus võib põhjustada suutmatuse pakkuda tõhusat õiguskaitset mõistliku aja jooksul.

Seega on eelnõu meetmed eelnõu eesmärki arvestades sobilikud ja aitavad selle saavutamisele kaasa.

### **Meetmete vajalikkus**

Meede on vajalik, kui eelnõu eesmärki ei ole võimalik muul leebemal viisil vähemalt sama hästi saavutada.

- 1) VMS-i piirang, mille kohaselt ei ole võimalik kaevata viisaotsust, viibimisaja otsust ega vaideotsust edasi kohtusse, riivab PS-i § 15 lõike 1 esimeses lauses sätestatud igaihe põhiõigust pöörduda oma õiguste rikkumise korral kohtusse. Seega tuleb tunnistada piirang kehtetuks.
- 2) Üheastmeline kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus aitab tagada, et enne halduskohtumenetlust oleksid parandatud ilmsed menetlusvead. Ühtlasi vähendab see halduskohtute koormust. Kehtiv kaheastmeline vaidemenetlus enne halduskohtumenetlust oleks liiga koormav ning riivaks PS-i § 14 ja § 15 lõike 1 koostoimes tagatud üldist põhiõigust tõhusale õiguskaitsele, sest pärsiks tõhusat menetlust.
- 3) Lühem vaide esitamise tähtaeg aitab tagada, et vaidemenetlus on välismaalasele kiirem ja tõhusam ning on selge, kas ta saab lähiajal Eestisse tulla või mitte. Viisa on ajutine viibimisalus ja välismaalane taotleb seda eeldusel, et viisat lähiajal reisimiseks kasutada. Lisaks on vaide esitamine välismaalasele võrdlemisi lihtne, kuna selleks on siseministri määrusega kehtestatud vorm. Kui välismaalane soovib vaide esitada esindaja kaudu, ei ole ka esindaja leidmine ebamõistlikult keeruline, kuna esindajale ei kehtestata nõudeid.
- 4) Vaide läbivaatamise riigilõivu eesmärk on, et menetlusosaline aitaks kanda menetluskulusid. Riigilõivumäära tõstmine on vajalik, kuna menetluskulud on suurenenud ja kehtiv määr neid ei kata. RLS-i §-s 4 on sätestatud kulupõhimõte, mille kohaselt kehtestatakse riigilõivumäär toimingu kulude põhjal. Siiski ei pea riigilõivumäär alati olema toimingu kuludega ranges vastavuses. Sama paragrahvi lõike 2 kohaselt võib see sõltuda toimingu eesmärgist ja tähendusest selle taotleja jaoks. Lisaks võib riigilõiv nagu makski olla riigi majandus- ja sotsiaalpoliitika kujundamise vahend. Viisaotsuseid ja viibimisaja otsuseid vaidlustavad välismaalased. Kuna nad ei ole Eesti kodanikud, ei ole õiglane, et vaidemenetlust rahastatakse riiklikest maksudest. Kui välismaalane vaiet ei esita, säilib tal võimalus esitada uus viisataotlus, mis on Eestisse sisenemiseks ja siin viibimiseks kiirem võimalus.

Eelnõu meetmetele ei ole alternatiive, mis aitaksid sama hästi tagada kohtukaebeõiguse ja tõhusa õiguskaitse. Olukorras, kus eelnõu meetmetele ei ole võrreldavaid ja eesmärgi saavutamiseks sama tulemuslikke alternatiive, tuleb eelnõu meetmeid pidada vältimatult vajalikuks.

### Meetmete mõõdukus

Meetme mõõdukuse hindamisel tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eelnõu eesmärgi tähtsust.

- 1) Viisaotsuse, viibimisaja otsuse ja vaideotsuse kohtusse kaebamise piirangu kaotamine kõrvaldab välismaalase kohtukaebeõiguse riive.
- 2) Kohtueelse vaidemenetluse kohustuslikkus peab õigusaktist selgesti nähtuma.<sup>16</sup> Eelnõu kohaselt tuleb välismaalasel enne viisaotsuse, viibimisaja otsuse ja vaideotsuse halduskohtusse kaebamist läbida vaidemenetlus. Kohustuslik kohtueelne vaidemenetlus ei riku kohtukaebeõigust juhul, kui see menetlus ei kesta ülemäära kaua ja vaideotsuse kohtusse kaebamine on tagatud.<sup>17</sup> Eelnõuga kehtestatakse vaidemenetluse ajaks 40 päeva, mis hõlmab välismaalase vaide esitamise tähtaega (10 päeva) ja vaide läbivaatamise tähtaega (30 päeva).
- 3) Vaide esitamise tähtaja lühendamine on kooskõlas kohtu seisukohtadega (vt joonealune märkus 14). Lühem vaide esitamise tähtaeg aitab tagada õiguskindlust läbi selle, et menetlus on välismaalasele kiire ja lihtne ning viisaotsused ja viibimisaja otsused jõustuvad mõistliku aja jooksul.
- 4) Vaide läbivaatamise riigilõivu tõstmise eesmärk on, et oleks tagatud menetlusökoonoomia ja menetlusosaline aitaks kanda menetluskulusid. Riigilõivumäära tõstmine on vajalik, kuna menetluskulud on suurenenud ja kõrgem määr aitab neid katta. Kuna viisaotsuseid ja viibimisaja otsuseid vaidlustavad välismaalased, ei ole õiglane, et menetluskulud kantakse riiklikest maksudest. Kui välismaalane leiab, et haldusorgan on teinud menetlusvea, on talle tagatud võimalus see vaidlustada. Kui välismaalane viisaotsust või viibimisaja otsust ei vaidlusta, säilib tal võimalus esitada uus viisataotlus, mis on Eestisse sisenemiseks ja siin viibimiseks kiirem võimalus.

Seega on eelnõu meetmed proportsionaalsed.

#### 2.1.5. Välisriikide praktika

Välisriikide praktika näiteks on valitud:

- 1) Läti, Soome ja Rootsi, sest nad on Eesti naaberriigid, kes on ajalooliselt ja halduskorralduslikult Eestile lähedased, ning
- 2) Poola ja Tšehhi, kes pidid sarnaselt Eestiga muutma EK otsuse C-403/16 alusel ja viisaeeskirja kohaselt riigisisest õigust, et tagada välismaalasele õigus kaevata lühiajalise viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsus kohtusse.

**Läti, Soome ja Rootsi** õiguse kohaselt esitatakse viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse vaidlustamisel esmalt vaie haldusorganile ja seejärel kaebus kohtule. Kohtul on õigus hinnata nii selle otsuse tegemise menetluslikku kui ka otsuse sisulist õiguspärasust.

---

<sup>16</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 20. aprilli 2021. aasta otsus kohtuasjas nr [5-20-10/13](#), p 32.

<sup>17</sup> Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 3. märtsi 2004. aasta määrus kohtuasjas nr [3-4-1-5-04](#), p 22.



- Lätis tuleb esmalt esitada vaie viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse teinud asutusele. Juhul, kui seda ei rahuldata, on võimalik kaevata edasi halduskohtusse.
- Soomes tuleb esmalt esitada vaie viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse teinud asutusele, eelkõige Soome välisesindusele. Kui valet ei rahuldata, võib kaevata edasi halduskohtusse.
- Rootsis tuleb esmalt esitada vaie viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse teinud asutusele, eelkõige Rootsi välisesindusele. Kui valet ei rahuldata, edastatakse see automaatselt rändevaidlustuskohtule. Kohtusse on võimalik kaevata edasi üksnes lühiajalise viisa otsuseid.

**Poolas ja Tšehhis** nagu Eestis oli menetlus, kus välismaalasel ei olnud õigust viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsust kohtusse kaevata. Lähtudes EK otsusest C-403/16 on mõlemad riigid seda muutnud.

- Poolas tuleb nüüd esmalt esitada vaie viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse teinud asutusele, eelkõige Poola välisesindusele. Kui valet ei rahuldata, võib kaevata edasi halduskohtusse. Halduskohus võib hinnata nii viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise otsuse tegemise menetluslikku kui ka otsuse sisulist õiguspärasust.
- Tšehhis tuleb nüüd samuti läbida enne halduskohtusse kaebamist vaidmenetlus, kuid kehtib kohtukaebeõiguse piirang, et halduskohtusse ei või pöörduda, kui viisa andmisest on keeldutud põhjusel, et:
  - viisa taotleja kohta on Schengeni infosüsteemis hoiatus riiki sisenemise ja riigis viibimise keelu kohta või
  - viisa taotleja ohustab Euroopa Liidu liikmesriigi avalikku korda, sisejulgeolekut, rahvatervist Schengeni piirieskirjade<sup>18</sup> artikli 2 punkti 21 tähenduses või rahvusvahelisi suhteid, eelkõige juhul, kui tema kohta on liikmesriigi andmebaasis samal põhjusel hoiatus riiki sisenemise keelu kohta.

## 2.1.6. Väljatöötamiskavatsus

Enne eelnõu koostati **välismaalaste seaduse ning teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus**<sup>19</sup>, mis saadeti 2018. aasta märtsis ministeeriumidele ja huvirühmadele. Selles käsitleti lisaks viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamisele ka teisi rände valdkonna muudatusi, mida eelnõuga ei tehta. Eelnõu koostamisel arvestati Sotsiaalministeeriumi ettepanekut kasutada terminit „vaie“.

**Eelnõu koostamisel ei arvestatud JuM-i ettepanekut võimaldada viisaotsust ja viibimisaja otsust ainult vormiliselt vaidlustada.** Seda põhjusel, et selline piirang ei oleks kooskõlas Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga. EK otsuse C-403/16 punktide 39 ja 42 kohaselt peab kohtul olema pädevus lahendada kõiki asjaomaseid küsimusi. Nii Euroopa Liidu Nõukogu kui ka Euroopa Komisjoni õigusteenistus on andnud viisatöörühmas seisukoha, et piirang, millega oleks kohtukaebeõigus üksnes protseduuri üle, oleks vastuolus EK otsusega C-403/16. Samas on kohtuliku kontrolli ulatus mõnevõrra piiratud. Euroopa Kohus on sedastanud, et viisaotsuse vaidlustamise korral peab kohus kontrollima, ega faktiliste ja õiguslike asjaolude tuvastamisel ei ole tehtud ilmseid vigu.<sup>20</sup> Ka Eesti kohtupraktikas on korduvalt mööndud, et viisaasjas

<sup>18</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 9. märtsi 2016. aasta määrus (EL) 2016/399, mis käsitleb isikute üle piiri liikumist reguleerivaid liidu eeskirju (Schengeni piirieskirjad). – [ELT L 77, 23.3.2016, lk 1–52](#).

<sup>19</sup> Eelnõu toimiku nr [18-0235](#).

<sup>20</sup> Euroopa Kohtu 24. novembri 2020. aasta otsus liidetud kohtuasjades C-225/19 ja C-226/19, R.N.N.S. ja K.A. vs. Minister van Buitenlandse Zaken, [ELCI:EU:C2020:951](#), p 49.

piirdub kohtulik kontroll riigiasutuse kaalutlusruumi üle sellega, et kontrollitakse, kas viisaotsus või viibimisaja otsus põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel, ja veendutakse, et selles ei esine ilmseid menetlusvigu.<sup>21</sup> Kui haldusorgan pole ilmset menetlusviga teinud, peab kohus järel dama, et viisaotsus või viibimisaja otsus on õiguspärane.

Eelnõu hakati välja töötama 2018. aastal ja menetlema Riigikogus 8. veebruaril 2021, kuid see langes 2023. aasta alguses Riigikogu koosseisu lõppemise tõttu menetlusest välja. Pärast seda on eelnõu koostöös Siseministeeriumi valitsemisala asutuste, JuM-i ja VäM-iga muudetud, muu hulgas selleks, et arvestada praeguse kohtupraktika ja muutunud keskkonnaga.

## 2.2. Reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõiv

Eelnõuga kehtestatakse sarnaselt teistele vaidemenetlustele reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõivu määr, et katta vaide läbivaatamise kulud.

Muudatus on seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega ja sellega ei kaasne olulist õiguslikku muudatust või muud olulist mõju. Seetõttu ei koostatud muudatuse kohta ka väljatöötamiskavatsust.<sup>22</sup> 12. septembril 2018 võeti vastu ETIAS-e määrus. ETIAS on süsteem, mille abil hinnatakse, kas kolmanda riigi kodanik, kellelt ei nõuta välispiiri ületamiseks või lennujaama transiidiks lühiajalist viisat, kujutab endast julgeolekuohtu, ebaseadusliku sisserände ohtu või suurt epideemiaohtu juhul, kui tal lubatakse Schengeni alale reisida. Selleks on ETIAS-e määruses nähtud ette reisiluba. ETIAS-e määruse artikli 37 lõike 3 kohaselt on reisiloo taotlejal, kellele keelduti seda andmast, õigus see otsus selle teinud liikmesriigis vaidlustada kooskõlas selle riigi õigusega.

Kuigi ETIAS-e määrus on otsekohalduv, on mõnes küsimuses jäetud liikmesriigile õigus selles sätestatud täpsustada. Seadusega 756 SE<sup>23</sup> lisatakse VMS-i § 45<sup>3</sup>, milles reguleeritakse reisiloo otsuse vaidlustamist. Reisiloo otsuse vaide vaatab läbi ETIAS-e riiklik üksus ehk Eestis PPA. Kui ETIAS-e riikliku üksuse reisiloo taotluse menetlemise kulud kaetakse Euroopa Liidule laekuvast reisiloo taotlemise tasust, siis reisiloo otsuse vaide läbivaatamine on riigisisene menetlus ja selle kulud peab katma Eesti ise. Reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõiv on vajalik, et katta vaide läbivaatamise kulud.

## 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kolmest paragrahvist:

- §-ga 1 muudetakse VMS-i
- §-ga 2 HKMS-i ja
- §-ga 3 RLS-i.

### 3.1. Viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamine (§ 1 p-d 1 ja 3–10 ning § 3 p-d 2–4)

Viisaeeskirja artikli 32 lõike 3, artikli 34 lõike 7 ja artikli 35 lõike 7 järgi koosmõjus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 47 peab liikmesriik võimaldama välismaalasel kaevata kohtusse lühiajalise viisa andmisest keeldumise või selle tühistamise või kehtetuks tunnistamise

<sup>21</sup> Näiteks Tallinna Ringkonnakohtu 1. septembri 2022. aasta otsus haldusajlas nr [3-21-1903](#).

<sup>22</sup> Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määrus nr 180 „[Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri](#)“, § 1 lg 2 p-d 2 ja 5.

<sup>23</sup> Politsei ja piirivalve seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus. – [RT I, 11.03.2023, 4](#).

otsuse. 2010. aastal, kui viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamise menetlust välja töötati, leiti, et kompaktsuse huvides on mõistlik reguleerida viisaotsuse, sealhulgas nii lühiajalise kui ka pikaajalise viisa, ja viibimisaja otsuse vaidlustamist samamoodi. Ka edaspidi on mõistlik, et vaide- ja halduskohtumenetlus on nende otsuste puhul ühtne. Nii ei seata pikaajalise viisa taotlejaid, viibimisaja pikendamise taotlejaid ja muul seaduslikul alusel ajutiselt Eestis viibijaid menetluslikult nõrgemasse positsiooni kui lühiajalise viisa taotlejaid. Seda toetab ka kohtupraktika. Näiteks on Tallinna Halduskohus haldusasjas nr 3-22-1150<sup>24</sup> leidnud:

Sealjuures ei oleks süsteemse õiguskorraga kooskõlas järeldus, et kaebaja saab kohtukaebega õigust kasutada lühiajalise, C-liiki viisa kehtetuks tunnistamist vaidlustades, aga mitte pikaajalise, D-liiki viisa kehtetuks tunnistamist vaidlustades.

Seetõttu reguleeritakse ühtselt nii lühiajalise kui ka pikaajalise viisa otsuse kui ka viibimisaja otsuse vaidlustamist.

**Eelnõu § 1 punktiga 1** asendatakse **VMS-i § 41 lõike 1 punktis 6** sõna „avaldus“ sõnaga „vaie“ sest kehtivas õiguses on enim levinud terminid „vaie“ ja „vaidemenetlus“. Termini-ühtlustus aitab paremini tagada kooskõla Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 15 lõike 2 ja § 17 terminipõhimõtetega. Muudatus on tehniline. Sama muudatus tehakse läbivalt ka VMS-i 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 4. alljaotises.

Seadusega 756 SE kavandatud § 45<sup>3</sup> lõike 3 volitusnormis on ka kasutusel „vaide“ asemel „avaldus“. Selles lõikes on plaanitud terminit ühtlustada peale selle seaduse jõustumist. Seda peamiselt seetõttu, et praegu ei ole teada seaduse 756 SE jõustumise aeg – selle määrab Euroopa Komisjon. Tõenäoliselt jõustub eelnõu enne seadust 756 SE.

**Eelnõu § 1 punktidega 3 ja 4** täiendatakse **VMS-i §-dega 50<sup>1</sup> ja 55<sup>1</sup>**, milles sätestatakse, et viisaotsuse vaidlustamise regulatsiooni kohaldatakse ka viibimisaja otsuse vaidlustamisel. Põhimõte ei ole uus, kuna VMS-i 2. peatüki 2. jao „Viisa“ 5. jaotise „Viisamenetlus“ 4. ja 5. alljaotist kohaldatakse viibimisaja otsuse vaidlustamisele ka praegu. Kuna aga viibimisaja otsus ei ole viisaotsus, sätestatakse viisaotsuse vaidlustamise regulatsiooni viibimisaja otsusele kohaldamine õigusselguse huvides asjakohastes jaotistes: VMS-i 2. peatüki 1. jao „Eestis ajutine viibimine“ 2. jaotises „Eestis ajutise viibimise aja pikendamine“ ja 3. jaotises „Eestis ajutise viibimise aja ennetähtaegne lõpetamine“.

**VMS-i §-s 50<sup>1</sup>** reguleeritakse muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsuse vaidlustamist.

- 1) **Lõike 1** kohaselt esitatakse selleks vaie PPA-le. Põhimõte ei ole uus, kuna ka kehtiva VMS-i § 100<sup>5</sup> lõike 3 kohaselt vaatab vaidemenetluse esimeses astmes vaide läbi PPA. Kuna eelnõuga kehtestatakse üheastmeline vaidemenetlus ja edaspidi vaatab vaide läbi otsuse teinud haldusorgan, sätestatakse eelnõuga, et vaie esitatakse PPA-le.
- 2) **Lõike 2** kohaselt kohaldatakse regulatsiooni kompaktsuse ja ühetaolisuse huvides muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsuse vaidlustamisele viisaotsuse vaidlustamise regulatsiooni. Välistatakse VMS-i § 100<sup>4</sup> kohaldamine, sest selles sätestatakse viisaotsuse vaide alluvus. Muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsuse vaide alluvus sätestatakse VMS-i § 50<sup>1</sup> lõikes 1.

---

<sup>24</sup> Tallinna Halduskohtu 20. veebruari 2023. aasta otsus haldusasjas nr [3-22-1150](#), p 4.

**VMS-i §-s 55<sup>1</sup>** reguleeritakse viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamist.

- 1) Lõike 1 kohaselt esitatakse selleks vaie PPA-le, KAPO-le või VÄM-ile olenevalt sellest, kes neist on viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse teinud. Põhimõte ei ole uus, kuna ka kehtiva VMS-i § 100<sup>5</sup> lõike 2 kohaselt vaatab vaidemenetluse esimeses astmes vaide läbi PPA või KAPO. Kuna eelnõuga kehtestatakse üheastmeline vaidemenetlus ja edaspidi vaatab vaide läbi otsuse teinud haldusorgan, sätestatakse eelnõuga, et vaie esitatakse PPA-le või KAPO-le.

Kehtivas VMS-is ei ole täpsustatud, et viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaie esitatakse VÄM-ile, kui otsuse on teinud tema. Kuigi praktikas VÄM selliseid otsuseid teinud ei ole, on kehtiva VMS-i § 55 kohaselt see pädevus ka temal. Seetõttu täpsustatakse eelnõuga, et juhul, kui viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse on teinud VÄM, esitatakse vaie temale.

- 2) Lõike 2 kohaselt kohaldatakse regulatsiooni kompaktsuse ja ühetaolisuse huvides viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamisele viisaotsuse vaidlustamise regulatsiooni. Välistatakse VMS-i § 100<sup>4</sup> kohaldamine, sest selles sätestatakse viisaotsuse vaide alluvus. Muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaide alluvus sätestatakse VMS-i § 55<sup>1</sup> lõikes 1.

**Eelnõu § 1 punktiga 5** jäetakse VMS-i **§ 96 lõikest 2** välja viide 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 5. alljaotisele. Kehtivas lõikes on sätestatud, et pikaajalise viisa menetluse korral ei või üle anda 5. alljaotises sätestatud ülesandeid. Kuna pärast eelnõu § 1 punktide 8 ja 9 muudatusi ei jää sellesse alljaotisesse ülesandeid, jäetakse see viide välja.

**Eelnõu § 1 punktiga 6** kehtestatakse uues sõnastuses VMS-i **2. peatüki 2. jao 5. jaotise 4. alljaotise tekst**, milles on reguleeritud viisaotsuse ja viisaga määratud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsuse vaidlustamist. **Eelnõu § 1 punktide 3 ja 4 kohaselt kohaldatakse seda alljaotist ka viibimisaja otsusele.** Seetõttu jäetakse läbivalt välja viide viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsusele.

**VMS-i §-ga 100<sup>1</sup>** sätestatakse viisaotsuse vaidlustamise üldtingimused.

- 1) Lõikes 1 sätestatakse, et viisaotsuses teavitatakse välismaalast otsuse vaidlustamise võimalusest, kohast, tähtajast ja korrast. Võrreldes kehtiva VMS-iga täpsustatakse, et lühendit *otsus* kasutatakse 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 4. ja 5. alljaotises viisaotsuse ja viisaga määratud viibimisaja otsuse koondlühendina.
- 2) Lõikega 2 kehtestatakse vaide esitamise tähtaeg. Võrreldes kehtiva VMS-iga lühendatakse seda 30 päevalt kümnele viisaotsuse teatavaks tegemisest arvates. See on erand haldusmenetluse seaduse (edaspidi *HMS*) §-st 75, mille kohaselt esitatakse vaie 30 päeva jooksul.

Vaide esitamise tähtaegsust arvestatakse selle järgi, millal vaide läbivaataja saab selle kätte. Välismaalasel on võimalik esitada vaie selle läbivaataja asukohas või posti või e-postiga. Kui välismaalane esitab vaide postiga, ei oma postitempel tähtaegsuse arvestamisel tähtsust: vaie peab olema jõudnud tähtajaks vaide läbivaatajani. Kuigi viisamenetlusele HMS ei kohaldu, saab pigem tuua paralleele HMS-i kui HKMS-iga. Seetõttu on tähtaegsuse arvestamisel lähtutud HMS-i §-st 33 ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku §-st 62, milles on omakorda viidatud tsiviilseadustiku üldosa seadusele (§ 137). Seega lõpeb vaide esitamise tähtaeg tähtpäeval kell 24.00.

Riigikohus on hinnanud, et halduskohtumenetluses on vaide esitaja selle läbivaatajaga võrreldes nõrgemal positsioonil ja seetõttu tuleb tagada tema õiguste võimalikult tõhus kaitse ja ulatuslik juurdepääs õigusemõistmisele.<sup>25</sup> Samas on eelnõuga tagatud, et välismaalane saab oma õiguste kaitseks pöörduda halduskohtusse ja vaide esitamist enne kohtusse pöördumist võib käsitada täiendava kaitsemeetmena. Oluline on ka, et vaide saab esitada esindaja kaudu ja digiallkirjastamisvõimaluse korral e-postiga.

Vaide esitamise tähtaeg on valitud elamisloa menetluse eeskujul, milles on see VMS-i § 222 lõike 1 järgi samuti kümme päeva. Kuivõrd elamisluba on suurem hüve kui viisa, ei ole põhjendatud sätestada pikemat vaide esitamise tähtaega kui elamisloa menetluses. Vaide läbivaatajate hinnangul on kümme päeva vaide esitamiseks piisav aeg. Juba praegu esitatakse vaideid kiiremini kui 30 päeva jooksul. Kuivõrd vaide esitamine ei anna välismaalasele õigust Schengeni alale seadusliku aluseta siseneda või seal viibida ja ei lükka edasi tema riigist lahkumise kohustust, on välismaalase enda huvides vaide võimalikult kiiresti esitada.

- 3) Lõikes 3 sätestatakse, et vaide esitamise tähtaega ei ennistata. Võrreldes kehtiva VMS-iga muudetakse ainult sätte asukohta.
- 4) Lõikega 4 sätestatakse, et kui välismaalane esitab pärast vaide esitamist Eesti välisesindusele või PPA-le uue viisataotluse või Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamise taotluse, jäetakse see taotlus kuni vaide kohta lõpliku otsuse tegemiseni läbi vaatamata.

See ei ole uus piirang: see on praegu VMS-i §-s 100<sup>19</sup>. Eelnõuga täpsustatakse õigusselguse huvides, et piirang kohaldub Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja pikendamise korral, olenemata viibimisaja alusest. See hõlmab nii viisaga määratud viibimisaja kui ka muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja, näiteks teise riigi elamisloa või viisaga määratud viibimisaja pikendamist. Kuivõrd vaide-menetlus muudetakse üheastmeliseks ja VMS-i § 100<sup>19</sup> tunnistatakse seetõttu kehtetuks, muutub piirangu asukoht.

Piirang tähendab, et kui viisa andmisest või viibimisaja pikendamisest on keeldutud ning välismaalane vaidlustab selle otsuse ja esitab kohe uue viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse, jätab haldusorgan uue taotluse läbi vaatamata ja tagastab selle. Uue taotluse võib välismaalane esitada ja haldusorgan selle läbi vaadata, kui on jõustunud lõplik otsus. Lõplik otsus hõlmab PPA, KAPO või VäM-i vaideotsust. Oluline on, et kui vaide rahldatakse ja asi uuesti läbi vaadatakse, hõlmab lõplik otsus algse viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse kohta uue otsuse tegemist. Küll ei kohaldu piirang siis, kui vaidet ei rahldata ja välismaalane kaebab viisaotsuse edasi halduskohtusse. Seda põhjusel, et kohtumenetlus võib kesta pikemalt ja võimalik piirang, mis välistaks välismaalase võimaluse esitada uue viisataotluse või viibimisaja pikendamise taotluse, oleks ebaproportsionaalne.

Kehtiva VMS-i § 100<sup>19</sup> kohaselt jäetakse viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustaja uus viisataotlus läbi vaatamata, kui vaidemenetlus ei ole lõppenud. Eelnõuga kohaldatakse sama piirangut ka viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise, viisaga määratud viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja otsuse vaidlustamise korral. Seda põhjusel, et ka siis ei saaks tekkida olukord, kus haldusorgan annab uue taotluse alusel viisa ning seejärel vaide rahldatakse ja peab väljastama veel teise viisa.

---

<sup>25</sup> Riigikohtu halduskolleegiumi 27. septembri 2006. aasta kohtumäärus kohtuasjas nr [3-3-1-67-06](#), p 12.

**VMS-i §-ga 100<sup>2</sup>** sätestatakse, et vaide esitamine ei anna välismaalasele õiguslikku alust Schengeni alale saabumiseks või seal viibimiseks, samuti ei lükka see edasi tema sealt lahkimise kohustust. Põhimõte ei ole uus: see on praegu VMS-i §-s 100<sup>2</sup>. Sättes tehakse üksnes terminimuudatus, asendades sõna „avaldus“ sõnaga „vaie“.

**VMS-i §-ga 100<sup>3</sup>** reguleeritakse vaide esitamist ja puuduste kõrvaldamist. Võrreldes kehtiva paragrahviga:

- koondatakse kehtivad lõiked 1 ja 2 lõikesse 1;
- täiendatakse paragrahvi lõigetega 2–5.

- 1) Lõikes 1 sätestatakse, et välismaalane esitab vaide kirjalikult selle läbivaataja asukohas, posti teel või elektrooniliselt. VMS-i § 23 lõike 1 kohaselt võib ta seda teha ka esindaja kaudu.

Võrreldes kehtiva VMS-iga asendatakse sõna „isiklikult“ õigusselguse huvides fraasiga „vaide läbivaataja asukohas“. Võimalus esitada vaie vaide läbivaataja asukohas ei ole uus: ka kehtiva lõike kohaselt on see nii, kuid ei ole üheselt arusaadav, et „isiklikult“ tähendab vaide läbivaataja asukohas.

Lisaks täpsustatakse, et vaide võib esitada elektrooniliselt. Kuigi kehtivas lõikes seda võimalust ei ole, on e-postiga esitamise võimalus sätestatud siseministri 4. detsembri 2015. aasta määruse nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“ § 2<sup>1</sup> lõikes 1. Kui e-postiga esitamise võimalus 2022. aasta detsembris kehtestati<sup>26</sup>, jäi VMS-i § 100<sup>3</sup> lõige 1 täpsustamata. Eelviidatud siseministri määrust muudeti, kuna praktikas võib välismaalase esindaja, kes on üldjuhul Eestis, vaide digiallkirjastada. Seega on mõistlik võimaldada esitada vaie ka e-postiga. Sõnaga „elektrooniliselt“ on kaetud nii e-postiga esitamine kui ka tulevikuvõimalus esitada vaie e-keskkonnas.

Lisaks koondatakse lõikesse 1 kehtiv lõige 2, mille kohaselt esitatakse vaie kirjalikult.

- 2) Lõikes 2 sätestatakse, et vaie esitatakse VMS-i § 101 lõike 1 punkti 9 alusel kehtestatud korras<sup>27</sup>, milles määratakse kindlaks vaide esitamise kord, vaites esitatavate andmete ja sellele lisatavate dokumentide loetelu, vaide vorm ning vaide läbivaatamise tähtaeg. Sel moel on ühes õigusaktis kogu teave vaide esitamise kohta ning välismaalasele on üheselt selge, mida ja millal ta peab tegema. Eelnõu § 1 punktis 10 täpsustatakse ka viidatud volitusnormi.
- 3) Lõigetes 3–5 reguleeritakse vaide puuduste kõrvaldamist. Kuna praktikas võimaldatakse puudusi kõrvaldada, viiakse VMS sellega kooskõlla.

HMS-is on vaide puuduste kõrvaldamist reguleeritud §-s 78, kuid eelnõu ettevalmistajad pidasid viisaotsuse vaide puhul sobivamaks lähtuda HMS-i §-st 15, milles on reguleeritud taotluse puuduste kõrvaldamist. VMS-i § 12 lõike 2 kohaselt ei kohaldata viisamenetlusele

---

<sup>26</sup> Siseministri 2. detsembri 2022. aasta määrus nr 39 „Siseministri määruste muutmise seoses elamisloa- ja viisamenetlusega“. – [RT I, 09.12.2022, 1](#).

<sup>27</sup> Siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrus nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“.

HMS-i, kui VMS-is ei ole sätestatud teisiti. Seetõttu on põhjendatud vaide puuduste kõrvaldamist VMS-is eraldi reguleerida.

Vaide läbivaataja annab välismaalasele vaide puuduste kõrvaldamiseks tähtaja, kui see ei vasta VMS-i § 101 lõike 1 punkti 9 alusel kehtestatud korra nõuetele, näiteks kui vaides ei ole esitatud selles korras nõutud andmeid või dokumente (lg 3 p 1). Seejuures selgitab vaide läbivaataja, et ta võib jätta vaide sisuliselt läbi vaatamata, kui puudusi tähtjaks ei kõrvaldata (lg 3 p 2). Kui puudused kõrvaldatakse selleks antud tähtjaks, loetakse vaide tähtjaks esitatuks. Kui puudusi tähtjaks ei kõrvaldata, võib vaide läbivaataja jätta selle sisuliselt läbi vaatamata, teavitades sellest välismaalast (lg 4). Vaide läbivaatamise tähtaeg peatub, kuni välismaalane on puuduse kõrvaldanud (lg 5).

**VMS-i §-dega 100<sup>4</sup> ja 100<sup>5</sup>** muudetakse viisaotsuse vaidlustamise menetlus üheastmeliseks ning võimaldatakse kaevata viisaotsus ja vaideotsus pärast vaidmenetlust halduskohtusse.

Euroopa Kohus on EK otsuse C-403/16 punktis 26 märkinud, et viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise menetlus ei tohi välismaalasele olla vähem soodne kui muudes riigisisese õiguse sarnastes menetlustes (võrdväarsuse põhimõte) ega muuta Euroopa Liidu õigusest tulenevate õiguste kasutamist võimatuks või ülemäära keeruliseks (tõhususe põhimõte). Kui säilitada kolmeastmelise halduskohtumenetluse kõrval kohustuslik kaheastmeline vaidmenetlus, oleks see Eestis ainus viieastmeline vaidlustamise menetlus. Olukord, kus peaks enne kolmeastmelist halduskohtumenetlust läbima kaheastmelise vaidmenetluse, oleks välismaalasele ebaproportsionaalselt koormav ja muudaks Euroopa Liidu õigusest tuleneva kaebeõiguse kasutamise ülemäära raskeks. See ei oleks kooskõlas tõhususe põhimõttega.

Samuti suurendaks kohustuslik kaheastmeline vaidmenetlus ebamõistlikult riigiasutuste töökoormust, kuna sellisel juhul peaks välismaalase õiguste võimalikku rikkumist menetlema potentsiaalselt viiel korral. Üheastmeline vaidmenetlus võimaldab halduskohtumenetluse eel kõrvaldada ilmsed menetlusvead. Ka õiguskantsler<sup>28</sup> on andnud 2021. aastal hinnangu, et vaidmenetluse teise astme läbimise kohustus võib olla ülemäärane piirang, sest pikendab menetlust, võtab liialt aega ja tekitab lisakulusid. Seetõttu see kaotatakse ja edaspidi peab välismaalane läbima enne halduskohtumenetlust üheastmelise vaidmenetluse, mis võimaldab parandada viisaotsuse ilmsed menetlusvead.

**VMS-i §-ga 100<sup>4</sup>** sätestatakse vaidealluvus. Vaide esitatakse läbivaatamiseks pädevale haldusorganile järgmiselt:

- PPA-le, kui viisaotsuse on teinud tema;
- VÄM-ile, kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse on teinud Eesti välisesindus, või
- KAPO-le, kui viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse on teinud tema.

Nii koondatakse kehtivad §-d 100<sup>4</sup> ja 100<sup>5</sup> ühte paragrahvi. Kehtivas §-s 100<sup>4</sup> on sätestatud, mis asutusele tuleb vaide esitada, ja §-s 100<sup>5</sup> vaide läbivaatamise pädevus. Kuna need paragrahvid kordavad osaliselt teineteist, on need mõistlik koondada.

## → PPA ja KAPO

Kehtiva VMS-i § 100<sup>4</sup> lõigetes 2 ja 4 on sätestatud, et kui viisaotsus on tehtud piiripunktis või PPA-s, esitatakse vaide PPA-le, kes vaatab selle § 100<sup>5</sup> lõigete 2 ja 3 alusel läbi. Seejuures, kui viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse on teinud KAPO,

<sup>28</sup> Õiguskantsleri 1. veebruari 2021. aasta [arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-20-10](#).

esitatakse vaide KAPO-le ja selle vaatab läbi KAPO. Juhul, kui PPA või KAPO jätab vaide rahuldamata, võib välismaalane VMS-i § 100<sup>13</sup> lõike 2 kohaselt esitada vaidemenetluse teises astmes vaide Siseministeriumile.

Eelnõuga sätestatakse, et PPA või KAPO pädevuses vaide vaatab läbi ainult PPA või KAPO ise. Seega esitab välismaalane vaide samuti PPA-le või KAPO-le (§ 100<sup>4</sup> lg-d 1 ja 3). Nii on PPA-l ja KAPO-l võimalik parandada oma viisaotsuse ilmsed menetlusvead. Kuna eelnõukohane VMS-i §100<sup>4</sup> lõige 1 katab olukorra, kus PPA on teinud viisaotsuse piiripunktis, ei ole vaja seda erinevalt kehtivatest lõigetest 2 ja 4 eraldi sätestada. Kaotatakse ära ka vaidemenetluse teine aste Siseministeriumis. Tänu halduskohtumenetluse võimaldamisele ei ole vaidemenetluse teist astet vaja, kuna halduskohus kontrollib samamoodi viisaotsuse õiguspärasust ja otstarbekust. Juhul, kui välismaalane kaebab otsuse edasi halduskohtusse, esindavad PPA ja KAPO oma seisukohti seal samuti ise.

## → Väm

Kehtiva VMS-i § 100<sup>4</sup> lõikes 1 on sätestatud, et kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse on teinud Eesti välisesindus, esitatakse vaide samuti Eesti välisesindusele, kes vaatab selle § 100<sup>5</sup> lõike 1 alusel läbi. Juhul, kui Eesti välisesindus jätab vaide rahuldamata, võib välismaalane VMS-i § 100<sup>13</sup> lõike 1 kohaselt esitada vaidemenetluse teises astmes vaide Väm-ile.

Eelnõuga sätestatakse, et Eesti välisesinduse tehtud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse vaide vaatab läbi ainult Väm, mitte Eesti välisesindus. Seega esitab välismaalane sellise vaide samuti Väm-ile, kui välislepinguga ei ole sätestatud teisiti. Eesti välisesindused on Vabariigi Valitsuse seaduse § 46 lõike 4<sup>1</sup> kohaselt Väm-i struktuuriüksused. Seega vaadatakse viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse vaide edaspidi läbi samas haldusorgan, kuid teises struktuuriüksuses.

Võttes arvesse, et enamikus Eesti välisesindustes on üks konsulaarametnik, on Väm-il paremad haldusvahendid, et viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse õiguspärasust ja otstarbekust kontrollida. Samuti annab see võimaluse koondada vaidemenetluse oskusteabe Väm-i, selmet koolitada vaidemenetluses konsulaarametnikke. Ka halduskohtumenetluses esindab Eesti välisesindusi Väm. Seega on mõistlik koondada Eesti välisesinduse tehtud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse vaide läbivaatamine Väm-i.

Kehtima jääb erisus, mille kohaselt võib vaadata vaide läbi ka muu haldusorgan peale Väm-i, kuid üksnes juhul, kui see on nähtud ette välislepingus. Kuigi praegu ei ole Eestil välislepinguid, milles oleks nii ette nähtud, ei saa välistada, et tulevikus selliseid lepinguid sõlmitakse.

## → Viisa andmise kooskõlastamata jätnud asutuse kaasamine

VMS-i § 100<sup>4</sup> lõigetega 4 ja 5 täpsustatakse nõuet kaasata vaide läbivaatamisse viisa andmise kooskõlastamata jätnud asutus (edaspidi *kooskõlastaja*) või Siseministerium.

Vaide läbivaataja kaasab PPA või KAPO juhul, kui PPA või KAPO on jätnud viisa andmise kooskõlastamata. See põhimõte on ka kehtivas lõikes 4, mille kohaselt peab Eesti välisesindus edastama vaidemenetluse esimeses astmes viisataotluse kooskõlastajale uuesti kooskõlastamiseks, kui ta ei ole viisa andmist kooskõlastanud. Praktikast kaasatakse koos-



kõlastaja ka siis, kui vaiet vaatab läbi PPA. Seeläbi on kooskõlastajal võimalik kontrollida viisa andmise kooskõlastamata jätmist, parandada ilmsed menetlusvead ja vajadusel viisa andmine kooskõlastada. Vaidemenetluse teises astmes kaasab VÄM kehtiva VMS-i § 100<sup>14</sup> lõike 3 alusel Siseministeeriumi, kes kontrollib lõike 4 alusel, kas kooskõlastaja on tegutsenud viisa andmise kooskõlastamata jätmisel õiguspäraselt ja otstarbekalt, kaasates praktikas taas ka kooskõlastaja enda. Samuti kaasab Siseministeerium kooskõlastaja juhul, kui vaidemenetluse teises astmes vaatab vaide läbi Siseministeerium.

Edaspidi on vaidemenetlus üheastmeline ja Siseministeerium ei kontrolli seega enam viisa andmise kooskõlastamata jätmist. Samuti ei vaata vaideid läbi ja seega ei kaasa ka kooskõlastajat enam Eesti välisesindused. Kui vaide vaatab läbi PPA või KAPO, kaasab ta kooskõlastaja nii nagu praeguses praktikas vaidemenetluse esimeses astmes.

Erandina kaasatakse viisa andmise kooskõlastamata jätmise kontrollijana Siseministeerium, kui viisa andmine jäeti kooskõlastamata julgeoleku kaalutlustel. Sellisel juhul ei kaasa vaide läbivaataja mitte kooskõlastajat, vaid Siseministeeriumi.

**VMS-i §-ga 100<sup>5</sup>** sõnastatakse ümber kehtiv § 100<sup>6</sup> vaide läbivaatamise kohta.

- 1) Lõike 1 punktis 1 sätestatakse vaide läbivaataja kohustus kontrollida vaide läbivaatamisel viisaotsuse õiguspärasust ja otstarbekust. Seega peavad PPA ja KAPO kontrollima enda ning VÄM Eesti välisesinduse viisaotsuse õiguspärasust ja otstarbekust. Sama kohustus on kehtivas lõikes 1.
- 2) Lõike 1 punktis 2 sätestatakse, et erinevalt vaide läbivaatajast, kes kontrollib viisaotsuse õiguspärasust ja otstarbekust tervikuna, kontrollib vaide läbivaatamisse kaasatud asutus – kooskõlastaja või Siseministeerium – viisa andmise kooskõlastamata jätmise õiguspärasust ja otstarbekust.

Põhimõtte ei ole uus, kuid võrd kooskõlastaja kontrollib viisa andmise kooskõlastama jätmist ka praegu, kuid õigusselguse huvides sätestatakse see selgelt VMS-is. Kooskõlastaja võib jätta viisa andmise kooskõlastamata, kui esineb VMS-is, Euroopa Liidu kodaniku seaduses või viisaeeskirjas sätestatud keeldumise alus. Seega peab PPA või KAPO vaide läbivaatamisel kontrollima, kas viisa andmise kooskõlastamata jätmine on olnud õiguspärane. Samuti tuleb kontrollida, kas see on olnud otstarbekas. Oluline on, et kooskõlastaja saaks viisa andmise kooskõlastamata jätmise kontrollis võtta arvesse viisataotlejale lisatud dokumente ja ütlusi ning taotlemise ajal teada olnud asjaolusid. Uusi asjaolusid on viisa taotlejal võimalik esitada uues viisataotluses. Seda on sedastanud ka Tallinna Ringkonnakohtus<sup>29</sup>.

Kui viisa andmine jäeti kooskõlastamata VMS-i § 65 lõike 2 punkti 6 või viisaeeskirja artikli 32 lõike 1 punkti a alapunkti vi alusel, kontrollib selle õiguspärasust ja otstarbekust kooskõlastaja asemel Siseministeerium. Võrreldes praegusega kaasatakse Siseministeerium seega edaspidi ainult juhul, kui viisa andmine jäeti kooskõlastamata julgeoleku kaalutlustel. Seda põhjusel, et Siseministeerium vastutab sisejulgeoleku ja -turvalisuse poliitika eest ning teeb ühtlasi järelevalvet PPA ja KAPO üle.

- 3) Lõikes 2 sätestatakse, et vaide läbivaatamisse kaasatud asutus peab pärast viisa andmise kooskõlastamata jätmise kontrolli esitama vaide läbivaatajale selle põhjenduse. Kooskõlastamata jätmise põhjendus, sealhulgas selgitus ja õiguslik alus, on vaideotsuse

---

<sup>29</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 1. septembri 2022. aasta otsus haldusasjas nr [3-21-1903](#), p 15.

tegemisel oluline, et vaide läbivaatajal oleks terviklik ülevaade kõikidest viisataotluse ja viisa andmisest keeldumise otsuse asjaoludest. Samuti võib vaide läbivaatamisse kaasatud asutus, näiteks ilmse menetlusvea tuvastamise korral, viisa andmise seda põhjendades kooskõlastada.

Viisa andmise kooskõlastamata jätmise põhjenduse või viisa andmise kooskõlastuse ja selle põhjenduse esitamise tähtaeg kehtestatakse määruses. Kehtivas õiguses ei ole seda tähtaega reguleeritud, kuid õigusselguse ja parema töökorralduse huvides sätestatakse see VMS-i § 101 lõike 1 punkti 9 alusel siseministri määruses. Üldpõhimõttena kehtestatakse VMS-i § 33 lõike 1 kohaselt VMS-i alusel läbiviidava menetluse tähtaeg määruses. Arvestades, et tähtajal, millal vaide läbivaatamisse kaasatud asutus peab esitama vaide läbivaatajale kooskõlastamata jätmise põhjenduse või viisa andmise kooskõlastuse ja selle põhjenduse, ei ole välismaalasele otsust mõju, ei ole vaja tähtaega seaduse tasandil kehtestada.

**VMS-i §-ga 100<sup>6</sup>** sõnastatakse ümber kehtiv § 100<sup>7</sup> vaide läbivaataja volituste kohta.

- 1) Pealkirjas täpsustatakse, et paragrahvis reguleeritakse vaide läbivaataja volitusi, mitte vaideotsust laiemalt.
- 2) Lõigetega 1–3 täpsustatakse vastavalt PPA, VÄM-i ja KAPO volitusi vaide läbivaatamisel. Kehtivas §-s 100<sup>7</sup> on kehtestatud haldusorganile ühised volitused, kuid see ei ole õigusselge, sest PPA, VÄM-i ja KAPO pädevus erineb. Näiteks ei ole KAPO-l pädevust otsustada viisa andmise või viibimisaja pikendamise üle, nagu on PPA-l. Seega ei saa KAPO erinevalt PPA-st vaadata läbi ka viisa andmisest või viisaga määratud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsuse vaiet ega teha selle kohta vaideotsust. VÄM võib üksnes rahuldada Eesti välisesinduse tehtud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse vaide ja teha Eesti välisesindusele ettekirjutuse vaadata negatiivse otsuse aluseks olevad asjaolud uuesti läbi, kuid tal ei ole pädevust viisat anda ega vaadata läbi viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise või viisaga määratud viibimisaja pikendamisest keeldumise otsuse vaiet.

Lisaks antakse PPA-le, VÄM-ile ja KAPO-le õigus jätta vaie läbi vaatamata. Muudatus on seotud kavandatud § 100<sup>3</sup> lõikega 4, mille kohaselt võib PPA, VÄM või KAPO jätta vaide sisuliselt läbi vaatamata, kui vaites esinevad puudused ja need jäetakse tähtajaks kõrvaldamata. Samuti võib jätta vaide läbi vaatamata, kui vaie ei jõua selle läbivaatajani vaide esitamise tähtajal (kavandatud § 100<sup>1</sup> lg 2).

**VMS-i §-ga 100<sup>7</sup>** reguleeritakse vaideotsuse põhjendamist välismaalasele ja temaga seotud isikule. Muutub üksnes kehtiva § 100<sup>8</sup> asukoht.

- 1) Lõikes 1 sätestatakse nagu kehtiva § 100<sup>8</sup> lõikes 1, et vaideotsust ei põhjendata.
- 2) Lõikes 2 sätestatakse nagu kehtiva § 100<sup>8</sup> lõikes 2, et välismaalasele ja muule isikule, st välismaalase esindajale või isikule, keda ta külastab, näiteks tööandja või õppeasutus, ei avaldata vaideotsuse aluseks olevaid asjaolusid, vaideotsuse tegemise põhjust ega seotud teavet.

Ka praegu ei avaldata vaideotsusega seotud teavet. See on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega: viisaeeskirja artikli 32 lõikes 2 ja artikli 35 lõikes 7 on nähtud ette, et viisa andmisest keeldutakse standardvormi kohase otsusega, milles märgitakse viisa andmisest keeldumise alus. Sama standardvormi kasutatakse artikli 34 lõike 6 kohaselt viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise korral, sealhulgas pikaajalise viisa menetluses,

samuti viisaga määratud viibimisaja pikendamise menetluses. Seega välistab viisaeeskiri välismaalasele nende asjaolude avaldamise, millest haldusorgan on oma viisaotsuses lähtunud. Seetõttu ei tohi tekkida ka olukord, kus viisaotsuse vaidlustamisel avaldatakse välismaalasele vaideotsusega seotud teavet.

**VMS-i §-ga 100<sup>8</sup>** sõnastatakse ümber kehtiv § 100<sup>9</sup> ja sätestatakse, et vaideotsuse välismaalasele teatavaks tegemiseks kasutatakse kontaktandmeid, mille ta on vaites märkinud. Põhimõte on sama: muudetakse vaid sätte asukohta. Kui välismaalane esitab vaide esindaja kaudu, tehakse vaideotsus teatavaks esindajale, kasutades vaites märgitud kontaktandmeid. Ka praktikas teavitatakse vaideotsusest esindajat, kui välismaalane on vaide esitanud esindaja kaudu.

**Eelnõu § 1 punktiga 7** asendatakse VMS-i 2. peatüki 2. jao 5. jaotise **5. alljaotise pealkirjas** sõnad „vaidlustamise käigus tehtud otsus“ sõnaga „vaideotsus“, kuna see võetakse eelnõukohase § 100<sup>1</sup> lõikes 4 lühendina kasutusele. Samuti lisatakse sõna „otsus“, kuna vaideotsuse kõrval saab halduskohtusse kaevata ka viisaotsuse ja viibimisaja otsuse.

**Eelnõu § 1 punktiga 8** tunnistatakse kehtetuks **§-d 100<sup>10</sup>–100<sup>19</sup>** viisaotsuse vaidlustamise menetluse teise astme kohta, kuna edaspidi on vaidemenetlus üheastmeline.

**Eelnõu § 1 punktiga 9** täiendatakse VMS-i 2. peatüki 2. jao 5. jaotise 5. alljaotist **§-dega 100<sup>20</sup> ja 100<sup>21</sup>**, et reguleerida viisaotsuse halduskohtusse kaebamist. Kuna kaheastmeline vaidemenetlus muudetakse üheastmeliseks ja edaspidi on välismaalasel õigus pärast vaidemenetlust esitada viisaotsuse peale kaebus halduskohtusse, sätestatakse kohtukaebetoigus sõnaselgelt 5. alljaotises. **Eelnõu § 1 punktide 3 ja 4 kohaselt kohaldatakse seda alljaotist ka viibimisaja otsusele.**

- 1) Paragrahvi 100<sup>20</sup> lõikega 1 antakse välismaalasele õigus kaevata viisaotsus ja vaideotsus halduskohtusse. Halduskohtusse kaebamiseks peab välismaalane olema enne läbinud vaidemenetluse. Seda eelkõige põhjusel, et vaidemenetlus on nii riigile kui ka välismaalasele lihtsam, kiirem ja vähem kulukas kui halduskohtumenetlus. Lisaks on kohustusliku kohtueelse vaidemenetluse eesmärk välistada viisaotsuse ilmsed menetlusvead. Vead võib vaide läbivaataja parandada ise.

Välismaalane võib oma õiguste kaitseks esitada halduskohtusse kaebuse nii viisaotsuse kui ka vaideotsuse peale. HKMS-i § 45 lõike 4 kohaselt võib vaideotsuse peale ilma vaide esemeks oleva haldusakti või toiminguga vaidlustamiseta esitada kaebuse, kui see rikub kaebaja õigusi, sõltumata vaide esemest. Kohtupraktika järgi vaatavad halduskohtud neid otsuseid pigem koos.

Halduskohtusse ei ole võimalik kaevata viisaotsust juhul, kui vaide on rahuldatud või jäetud sisuliselt läbi vaatamata.

- 2) Paragrahvi 100<sup>20</sup> lõike 2 kohaselt võib viisaotsuse ja vaideotsuse kaevata halduskohtusse kümne päeva jooksul vaideotsuse teatavaks tegemisest arvates. Halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaeg sätestatakse VMS-is, kuna VMS on eriseadus, milles on sätestatud välismaalase riiki saabumise ja siin viibimise alused, sealhulgas viisaotsuse alused. Seetõttu on mõistlik, et viisaotsuse peale halduskohtusse kaebuse esitamise tähtaeg on sätestatud VMS-is. Samamoodi on ka elamislubade puhul.

HKMS-i § 46 lõike 1 kohaselt on kaebuse esitamise tähtaeg 30 päeva kaebajale haldusakti teatavaks tegemisest arvates, kuid lõike 6 kohaselt võib seaduses sätestada erandi, nagu

tehakse eelnõuga. Viisaotsuse ja vaideotsuse peale kaebuse esitamise tähtaja määramisel on võetud eeskju elamisloa menetlusest. VMS-i § 222 lõike 1 järgi on kaebuse esitamise tähtaeg elamisloa menetluses kümme päeva. Kuivõrd elamisluba on suurem hüve kui viisa, ei ole põhjendatud sätestada viisaotsuse ja vaideotsuse peale kaebuse esitamiseks pikemat tähtaega. Samuti ei anna kaebuse esitamine õigust Schengeni alal viibida või sinna siseneda. Seega on ka välismaalase enda huvides esitada viisaotsuse ja vaideotsuse peale kaebus võimalikult kiiresti.

Viisaotsuse kaebuse esitamise tähtaegsust arvestatakse selle järgi, millal halduskohus saab selle kätte. Seega tuleb kaebuse esitamise tähtaegsuse arvestamisel lähtuda HKMS-ist, mille § 68 lõikes 2 on sätestatud postitempli erisus.

- 3) Paragrahvis 100<sup>21</sup> sätestatakse, et viisaotsuse ja vaideotsuse halduskohtusse kaebamine või kaebuse halduskohtus menetlemine ei ole välismaalase Schengeni alale saabumise või seal viibimise aluseks ja ei lükka edasi sealt lahkumise kohustuse täitmist.

Eesmärk on, et välismaalasel ei tekiks õiguslikku alust Eestisse saabuda või siin viibida olukorras, kus tal seda olla ei tohiks, sest on keeldutud viisa andmisest või viisaga määratud viibimisaja pikendamisest või viisa on tühistatud või kehtetuks tunnistatud. Eesmärgipäratuks ja ebasoovitavaks tuleb pidada olukorda, kus välismaalasele, kellel puudub põhiõigus Eestisse saabumiseks ja kellele on näiteks keeldutud viisa andmisest seetõttu, et tema Eestisse saabumine on ebasoovitav, luuakse Eestisse saabumise ja viisa saamise õigus menetlusõiguse kaudu, sealhulgas kohtuistungil viibimiseks.

PS-i § 15 lõikes 1 sätestatud kohtusse pöördumise õigus on seadusereservatsioonita põhiõigus, mille piiramine on õigustatud teiste põhiseaduslike väärtuste kaitseks, nagu avalik kord ja riigi julgeolek. Arvestades tagajärgi, mis võivad kaasneda ebasoovitava välismaalase Eestisse saabumise ja siin viibimisega, ning kohtumenetluse kestust ja kulukust, on põhjendatud sätestada, et viisaotsuse ja vaideotsuse halduskohtusse kaebamine ja kohtuistungil või kaebuse läbivaatamisel osalemine ei ole välismaalase Schengeni alale saabumise või seal viibimise aluseks ega lükka edasi sealt lahkumise kohustuse täitmist. Samas ei seata halduskohtule piirangut anda välismaalasele põhjendatud juhul esmane õiguskaitse. Sellisel juhul tuleneb välismaalase riigis viibimise seaduslik alus kohtumäärusest, mitte asjaolust, et ta on esitanud kaebuse.

**Eelnõu § 1 punktiga 10** täpsustatakse **VMS-i § 101 lõike 1 punktis 9** volitusnormi.

Kehtiva volitusnormi kohaselt kehtestab valdkonna eest vastutav minister määrusega ja kooskõlastatult VäM-iga viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamiseks esitatava avalduse vormi ning vades esitatavate andmete ja avaldusele lisatavate tõendite loetelu. Selle alusel kehtestatud siseministri 4. detsembri 2015. aasta määruses nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“ on aga reguleeritud laiemalt vaide esitamise korda. Seega ei ühti kehtiv volitusnorm viidatud määruse sisuga ja on vaja täpsustada, et määrusega kehtestatakse ka vaide esitamise nõuded.

Lisaks võimaldatakse selle volitusnormi alusel kehtestada vaide läbivaatamise tähtaeg. See on rändemenetluste ühtne põhimõte: VMS-i § 33 lõike 1 kohaselt sätestatakse VMS-is sätestatud menetluse läbiviimise tähtaeg määrusega. Nii on viisataotluse, lühiajalise Eestis töötamise registreerimise taotluse ja elamisloa taotluse läbivaatamise tähtaeg sätestatud määruses. Sarnaselt sätestatakse ka vaide läbivaatamise tähtaeg määruses.

Volitusnormis asendatakse ka sõna „tõendid“ sõnaga „dokumendid“, sest selle alusel kehtestatud määruses on loetletud just dokumendid.

**Eelnõu §-ga 2** täiendatakse HKMS-i menetlusabi taotlemise piiranguga. Eelnõu kohaselt ei anta välismaalasele menetlusabi, kui ta soovib kohtule esitada kaebuse viisaotsuse või viibimisaja otsuse peale.

Euroopa Liidu õigusega ei ole kolmanda riigi kodanikule antud õigust siseneda liikmesriigi territooriumile ega subjektiivset õigust saada viisa. Viisat ei saa käsitada õigusena, vaid liikmesriigi territooriumil lühiajaliselt viibida soovija kohustusena ehk Euroopa Liidu territooriumile sisenemise eeltingimusena. Arvestades seega asjaolu, et viisa saamine on oma olemuslikult hüve, ei ole põhjendatud selleks kasutada riigipoolset abi erinevate menetluskulude kandmiseks.

**Eelnõu § 3 punktiga 1** täiendatakse **RLS § 60 lõikega 6<sup>1</sup>**. Kehtiva korra kohaselt tuleb halduskohtule kaebuse esitamisel tasuda riigilõivu 20 eurot (HKMS § 60 lg 1). Selleks, et katta kaebuse läbivaatamisega kaasnevad kulud, sätestatakse eelnõuga, et kui halduskohtule esitatakse kaebus viisaasjas, tuleb tasuda riigilõivu summas 280 eurot. Arvestades, et viisaasja kaebuse läbivaatamisele on kaasatud nii vaide läbivaataja kui ka kooskõlastavad asutused, on viisaasjade kaebuste puhul riigile kaasnevad kulud oluliselt kõrgemad. Kõrgem riigilõivu määr kohaldub ka halduskohtu otsuse peale apellatsioonkaebuse esitamisel. Lähiriikidest võib välja tuua, et Soomes on vaide esitamise riigilõiv 255 eurot (eelnõu kohaselt Eestis 160 eurot) ja kohtusse kaebamise korral 270 eurot.

**Eelnõu § 3 punktis 2** täpsustatakse **RLS-i § 276 pealkirja**, et see vastaks paragrahvi sisule. Pealkirja lisatakse viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaie.

**Eelnõu § 3 punktiga 3** tõstetakse **RLS-i § 276 lõikes 9** vaide läbivaatamise riigilõivu määra ja asendatakse termin „avaldu“ terminiga „vaie“.

Vaide läbivaatamise riigilõivu määr tõstetakse 80 eurolt 160-le. Kehtiva RLS-i § 276 lõike 9 kohaselt tuleb välismaalasel tasuda viisaotsuse või viibimisaja otsuse vaidlustamise menetluse esimeses astmes 80 eurot ja lõike 10 kohaselt teises astmes samuti 80 eurot. Seda riigilõivumäära ei ole muudetud 2022. aastast. Inflatsiooni, töjõukulude kasvu ja muude asjaolude tõttu on vaide läbivaatamise kulud suurenenud. Kuigi eelnõuga muudetakse vaidemenetlus üheastmeliseks, ei vähene seetõttu märgatavalt vaiete arv, kuna valdav osa vaideid esitatakse praegu vaidemenetluse esimeses astmes. Näiteks esitati 2024. aastal vaidemenetluse esimeses astmes 370 vaiet ja teises 57. Seega on põhjendatud riigilõivumäära tõsta.

**Tabel 1.** Vaiete arv aastatel 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>I astme vaided</b>	329	174	332	641	577	370
<b>II astme vaided</b>	15	21	53	118	77	57

Allikas: VäM, Eesti välisesindused, Siseministerium, KAPO ja PPA

Teiste Schengeni konventsiooni liikmesriikide vaide läbivaatamise riigilõivu määr on 2024. aasta seisuga näiteks:

- Tšehhis 80 eurot;
- Soomes 255 eurot, kusjuures kohtusse kaebamise korral 270 eurot, ja
- Šveitsis 215 eurot.

**Eelnõu § 3 punktiga 4** tunnistatakse kehtetuks **RLS-i § 276 lõige 10**, mille kohaselt on riigilõivumäär vaidemenetluse teises astmes 80 eurot, kuna edaspidi on vaidemenetlus üheastmeline.

### **3.2. Reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõiv (§ 1 p 2 ja § 3 p 5)**

**Eelnõu § 1 punktiga 2** täiendatakse **VMS-i § 41 lõiget 1 punktiga 8**, mille kohaselt tasutakse riigilõivu RLS-is sätestatud määras ka reisiloo otsuse vaide läbivaatamise eest. Muudatus on seotud eelnõu § 3 punktiga 5, millega kehtestatakse RLS-is selle riigilõivumäär.

**Eelnõu § 3 punktiga 5** täiendatakse **RLS-i §-ga 276<sup>1</sup>**, et kehtestada reisiloo otsuse vaide läbivaatamise eest riigilõivumäär 20 eurot.

Kui hakatakse rakendama ETIAS-e määrust, peab viisanõudest vabastatud kolmanda riigi kodanik, kes soovib Schengeni alale siseneda, esitama veebilehel või mobiilirakenduses reisiloo taotluse ja ootama selle kohta otsust. Positiivne otsus tehakse automaatmenetluses, negatiivse otsuse teeb aga ETIAS-e riikliku üksuse ehk PPA ametnik. Kolmanda riigi kodanikul, kellele on keeldutud reisiluba andmast või kelle reisiluba on tühistatud või kehtetuks tunnistatud, peab olema õigus see otsus riigisisese õiguse kohaselt vaidlustada.

Eestis on kavandatud reisiloo otsuse vaidlustamiseks VMS-i § 45<sup>3</sup> kohustuslik vaidemenetlus otsuse teinud haldusorganis. Kui ETIAS-e riikliku üksuse menetluskulud kaetakse Euroopa Liidule laekuvast tasust<sup>30</sup>, siis vaidemenetlust viiakse läbi riigisisese õiguse alusel ja selle kulude katmiseks on vaja kehtestada riigilõivumäär. Reisiloo otsuse vaide menetluse võimalikku mahtu ja kulusid ei ole praegu võimalik hinnata, kuna ETIAS-e määrust ei ole hakatud veel rakendama ja praegu reisilube ei anta. Teadaolevalt hakatakse seda tegema 2025. aasta mais. Arvestades, et halduskohtumenetluses tuleb tasuda kaebuse läbivaatamise eest riigilõivu üldjuhul 20 eurot, kehtestatakse ka reisiloo otsuse vaide läbivaatamise eest sama riigilõivumäär.

## **4. Eelnõu terminoloogia**

- 1) Eelnõuga võetakse viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaide menetluses „avalduse“ asemel kasutusele „**vaie**“. Seda seetõttu, et kehtivas õiguses on enim levinud terminid „vaie“ ja „vaidemenetlus“. Terminühtlustus aitab paremini tagada kooskõla Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. aasta määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 15 lõike 2 ja § 17 terminipõhimõtetega.

Seadusega 756 SE kavandatud § 45<sup>3</sup> lõike 3 volitusnormis on ka kasutusel „vaid“ asemel „avaldus“. Selles lõikes on plaanitud terminit ühtlustada peale selle seaduse jõustumist. Seda peamiselt seetõttu, et praegu ei ole teada seaduse 756 SE jõustumise aeg. Tõenäoliselt jõustub eelnõu enne seadust 756 SE.

- 2) Samuti kasutatakse terminit „**reisiluba**“, mis on kavandatud võtta VMS-is kasutusele seadusega 756 SE. ETIAS-e määruks on nähtud viisanõudest vabastatud kolmanda riigi kodanikule ette reisiluba, et oleks võimalik hinnata, kas tema viibimine Schengeni alal kujutab endast julgeolekuohtu, ebaseadusliku sisserände ohtu või suurt epideemiaohtu. Seega on reisiluba otsus, mille kohaselt ei ole faktilisi tõendeid ega piisavat alust järeldada, et välismaalase viibimine Schengeni alal kujutab endast sellist ohtu.

---

<sup>30</sup> Reisiloo taotluse läbivaatamise eest peab välismaalane maksma tasu seitse eurot.

## 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas järgmiste Euroopa Liidu õigusaktidega:

- 1) viisaeeskiri;
- 2) viisaeeskirja muutmise määrus (EL) 2019/1155;
- 3) viisainfosüsteemi määrus;
- 4) ETIAS-e määrus ja
- 5) Euroopa Liidu põhiõiguste harta.

## 6. Seaduse mõjud

### 6.1. Viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamine

#### 6.1.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: välismaalased, kes soovivad vaidlustada negatiivset viisaotsust või viibimisaja otsust. 2024. aastal esitati 19 249 viisataotlust ja 29 viibimisaja pikendamise taotlust, sealhulgas nii viisaga määratud kui ka muu Eestis ajutise viibimise seadusliku alusega lubatud viibimisaja. Negatiivne viisaotsus tehti 4256 viisataotluse ja 12 viibimisaja pikendamise taotluse kohta. Viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuseid oli 112. Kehtetuks tunnistati või tühistati 589 viisat või pikendatud viibimisaega. 2024. aastal esitas viisaotsuse või viibimisaja otsuse kohta vaide 370 välismaalast ehk 7,4% negatiivse viisaotsuse või viibimisaja otsuse saajatest. Seega võib öelda, et sihtrühm on väike.

**Tabel 2.** Vaiete arv ja osakaal negatiivsetest otsustest aastatel 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>Negatiivsete viisaotsuste ja viibimisaja otsuste arv</b>	<b>5987</b>	<b>3768</b>	<b>5922</b>	<b>8979</b>	<b>7896</b>	<b>4969</b>
<b>I astme vaiete arv</b>	<b>329</b>	<b>174</b>	<b>332</b>	<b>641</b>	<b>577</b>	<b>370</b>
I astme vaiete osakaal negatiivsetest otsustest %	5,5	4,6	5,6	7,1	7,3	7,4
<b>II astme vaiete arv</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>118</b>	<b>77</b>	<b>57</b>
II astme vaiete osakaal negatiivsetest otsustest %	0,3	0,6	0,9	1,3	1,0	1,1

Allikas: VäM, Eesti välisesindused, Siseministerium, KAPO ja PPA

Mõju ulatus on keskmine.

- 1) Välismaalasel tuleb esitada esmalt vaide PPA-le, KAPO-le või VäM-ile olenevalt sellest, kes on viisaotsuse või viibimisaja otsuse teinud. PPA-le või KAPO-le vaide esitamine välismaalasele ei muutu. Samas vaidlustatakse PPA või KAPO otsuseid palju vähem kui Eesti välisesinduse omi: 2024. aastal esitati 370 vaidest 26 PPA-le või KAPO-le. Küll aga muutub see, et Eesti välisesinduse tehtud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsust ei saa enam seal vaidlustada, vaid vaide peab esitama VäM-ile. 2024. aastal esitati 370 vaidest 344 Eesti välisesindusele. Eeldatavasti ei ole mõju siiski ulatuslik, kuna ka edaspidi teavitatakse välismaalast vaide esitamise võimalusest ja tähtjast viisaotsuses või viibimisaja otsuses.

Kui vaiet ei rahuldata, on välismaalasel edaspidi võimalus esitada kaebus halduskohtule. Kuigi kehtivas VMS-is on piirang, mis välistab viisaotsuse või viibimisaja otsuse kaebamise kohtusse, ja selle asemel on nähtud ette kaheastmeline vaidemenetlus, on Euroopa Liidu õiguse ning RK otsuste nr 5-20-10 ja 5-24-28 kohaselt juba praegu välismaalasel praktikas võimalik halduskohtusse pöörduda. Kohtukaebeldiguse viide on lisatud ka teise astme vaideotsusele. Seega ei ole kohtukaebeldiguse välismaalasele uus, vaid VMS viiakse kooskõlla praktikaga.

Tänu kohtukaebeldigusele on välismaalasele paremini tagatud tema õiguste kaitse. Samas võib vaidlustamine tervikuna muutuda välismaalasele ajamahukamaks, kuna halduskohtumenetlus võtab kauem aega kui praegune teise astme vaidemenetlus, milles tehakse otsus 15 kalendripäeva jooksul. Lisaks on halduskohtumenetluses osalemine välismaalasele keerukam ja kallim, kuna enamasti on vaja palgata kohapealne esindaja ja/või tõlk. Samuti on halduskohtule kaebuse esitamise riigilõivu määr kõrgem, kui seda varasemalt II astmes vaide esitamine.

- 2) Vaide esitamise tähtaega lühendatakse 30 päevalt kümnele. Praktikast esitavad välismaalased juba praegu vaideid oluliselt kiiremini kui 30 päeva jooksul. Ka välismaalase enda huvides on vaie võimalikult kiiresti esitada, et saada riigis viibimiseks seaduslik alus. Sarnaselt kehtivale VMS-ile ei anna vaide esitamine välismaalasele õigust seadusliku aluseta Schengeni alale siseneda või seal viibida ega lükka edasi sealt lahkumise kohustuse täitmist. Muudatusega tugevdatakse õiguskindlust, kehtestades vaide esitamiseks sama tähtaja nagu teistes välismaalase õigusliku staatuse menetlustes, ning tagatakse, et viisaotsused ja viibimisaja otsused jõustuvad mõistliku aja jooksul. Kuigi eelnõuga pikendatakse vaide läbivaatamise tähtaega, on kohtueelse vaidemenetluse kogukestus muudatuste järel lühem kui kehtiva VMS-i kohaselt.

Eelnõu kohaselt peab vaie jõudma selle läbivaatajani kümne päeva jooksul viisaotsuse või viibimisaja otsuse tegemisest ja vaiet ei saa esitada Eesti välisesindusele. Seetõttu tuleb välismaalasel esitada vaie võimalikult kiiresti. Kuna vaide esitamiseks piisab vormikohase avalduse ja isikut tõendava dokumendi koopia esitamisest, ei ole välismaalasel vaja selleks pikemat tähtaega. Vaide läbivaatamisel lähtutakse viisaotsuse või viibimisaja otsuse aluseks olnud asjaoludest ja uusi asjaolusid arvesse ei võeta.

Samas võib vaide esitamise tähtaja lühendamine kaasa tuua negatiivse mõju, kuna suureneb vajadus kasutada vaide esitamiseks esindajat. Üldjuhul puudub välismaalasel tunnustatud digiallkirja andmise võimalus, ja kui ta ise ei viibi Eestis, on ainus võimalus esitada vaie postiga või esindaja kaudu. Postiga esitamise korral on risk, et vaie ei pruugi tähtajaks selle läbivaatajani jõuda. Samuti, kui välismaalane otsustab vaide esitada vahetult enne selle esitamise tähtaja saabumist ja postiga vaide esitamiseks ei jää enam piisavalt aega, on ainuke võimalus esitada vaie esindaja kaudu. See omakorda võib välismaalasele kaasa tuua kulude suurenemise. Samas ei ole vaide esitamiseks esindaja leidmine ebamõistlikult keeruline. Samuti võib esindaja olla välismaalase kutsuja, näiteks tööandja, perekonnaliige või tuttav, mistõttu ei pruugi välismaalasele kaasneda lisakulusid. Ka praegu esitavad välismaalased tihti vaided Eestis elava esindaja kaudu.

Kuigi vaide esitamise tähtaja lühendamine mõjutab negatiivselt välismaalast, kes soovib viisaotsust või viibimisaja otsust vaidlustada, on viisa taotleja õiguslik positsioon pigem nõrk.<sup>31</sup> Euroopa Liidu õigusega ei ole kolmanda riigi kodanikule antud õigust siseneda liikmesriigi territooriumile ega subjektiivset õigust saada viisa. Viisat ei saa käsitada

---

<sup>31</sup> Tallinna Ringkonnakohtu 01.09.2022 otsus haldusajlas 3-21-1903, p 11-12.



õigusena, vaid liikmesriigi territooriumil lühiajaliselt viibida soovija kohustusena ehk Euroopa Liidu territooriumile sisenemise eeltingimusena.<sup>32</sup>

Negatiivne viisaotsus või viibimisaja otsus ei välista välismaalase võimalust taotleda uut viisat. Seega, ka juhul, kui välismaalane ei jõua vaide esitamise tähtjaks vaiet esitada, on tal alati võimalik taotleda uut viisat. Viisaeeskirja artikli 21 lõike 9 kohaselt ei põhjusta eelnev viisa andmisest keeldumine automaatselt keeldumist uue taotluse alusel. Kuigi viisaeeskiri kohaldub üksnes lühiajalisele viisale, on sama põhimõtet praktikas rakendatud ka pikaajalise viisa suhtes. Seetõttu ei ole vaide esitamise tähtja lühendamise mõju ulatuslik.

- 3) Vaide läbivaatamise tähtaega pikendatakse 15 päevalt 30-le. Praktikas pikendavad vaide läbivaatajad ka praegu VMS-is ettenähtud tähtaega, kuna 15-päevane tähtaeg ei ole tihti piisav, et kaasata vaide läbivaatamisse kooskõlastaja ning vaadata viisaotsus või viibimisaja otsus ja selle asjaolud põhjalikult läbi. Seetõttu ei too muudatus välismaalasele kaasa olulist negatiivset mõju, kuna ka praegu on vaide läbivaatajal praktikas tihti vaja pikemat tähtaega. Jätakuvalt lähtub vaide läbivaataja HMS-i § 5 lõike 2 üldpõhimõttest, et haldusmenetlus viiakse läbi võimalikult kiirelt.

Muudatuse järel muutub välismaalasele viisaotsuse või viibimisaja otsuse vaidlustamine kokkuvõttes lühemaks. Kuigi vaide läbivaatamise tähtaega pikendatakse, lühendatakse eelnõuga vaide esitamise tähtaega. Seega on kohtueelse vaidemenetluse kogukestus muudatuste järel kuni 40 päeva, samas kui kehtiva VMS-i kohaselt on see esimeses astmes 45 päeva. Samuti kaotatakse eelnõuga vaidemenetluse teine aste. Kuigi eelnõu kohaselt järgneb üheastmelisele vaidemenetlusele halduskohtumenetlus, on praktikas ka praegu võimalik esitada kaebus halduskohtule. Seejuures esitatakse see üldjuhul koos vaidemenetluse esimese ja teise astme vaideotsusega ning halduskohus menetleb neid korraga. Muudatuste järel ei pea välismaalane enam läbima enne halduskohut vaidemenetluse kahte astet, vaid piisab üheastmelisest vaidemenetlusest. Seega muutub viisaotsuse või viibimisaja otsuse vaidlustamine välismaalasele lihtsamaks ja kiiremaks.

- 4) Vaide läbivaatamise riigilõivu määr tõstetakse 80 eurolt 160-le ning halduskohtule kaebuse esitamise riigilõivu määr on edaspidi 280 eurot. Praegu tuleb välismaalasel tasuta vaidemenetluse esimeses astmes 80 eurot ja teises astmes samuti 80 eurot. Edaspidi tuleb tasuta ühel korral 160 eurot ja halduskohtusse kaebamise korral riigilõiv 280 eurot. Seega muutub vaidemenetlus välismaalasele kallimaks ka juhul, kui ta vaidemenetluse järel halduskohtule kaebust ei esita. Negatiivne mõju ei ole ilmselt siiski ulatuslik, kuivõrd riigilõivumäära tõus ei ole kogemuse põhjal vaiete vaidlustamist ehk vaidemenetluse kättesaadavust vähendanud. Ka 2022. aastal tõsteti vaide läbivaatamise riigilõivu määra 20 eurolt 80-le. 2023. aastal oli negatiivsete viisaotsuste ja viibimisaja otsuste vaidlustamise osakaal suurem kui aasta varem, millal kehtis vaide esitamisel madalam riigilõivumäär.

Samas peab arvestama, et kui vaide läbivaatamise riigilõivu määra 2022. aastal tõsteti, oli see sama nagu lühiajalise viisa taotluse oma (tollal 80, praegu 90 eurot) ja mõnevõrra madalam kui pikaajalise viisa taotluse oma (tollal 100, praegu 120 eurot). Kuna eelnõuga muutub vaide läbivaatamise riigilõivu määr märksa kõrgemaks kui lühiajalise (90 eurot<sup>33</sup>) ja pikaajalise viisa taotluse oma (120 eurot<sup>34</sup>) ning halduskohtule kaebuse esitamise riigilõiv

---

<sup>32</sup> Kohtujuristi Priit Pikamäe 9. septembri 2020. aasta ettepanek liidetud kohtuasjades C-225/19 ja C-226/19, R.N.N.S. ja K.A. vs. Minister van Buitenlandse Zaken, [ECLI:EU:C:2020:679](#), p 54.

<sup>33</sup> Viisatasu muudeti komisjoni 14. märtsi 2024. aasta delegeeritud määrusega (EL) 2024/1415, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 810/2009 seoses viisatasude suurusega. – [ELT L, 2024/1415, 22.5.2024](#).

<sup>34</sup> RLS-i § 276 lg 2.

on märgatavalt kõrgem, võib muudatuse mõju olla ulatuslikum kui 2022. aasta riigilõivumuudatusel.

- 5) Halduskohtumenetluse seadustikus sätestatakse piirang, mille kohaselt menetlusabi ei saa välismaalane küsida viisaasjade kaebuste puhul. Kuigi kehtiva VMS kohaselt ei saa viisa- või viibimisaja otsust halduskohtusse edasi kaevata, siis praktikas on kohtud kaebusi menetlusse võtnud. Muudatuste järgselt luuakse õigusselgus halduskohtule kaebuse esitamise õiguse osas. Samas piiratakse välismaalase võimalust taotleda menetlusabi, mis võib avaldada negatiivset mõju. Samas ei ole halduskohtule kaebuse esitamine välismaalasele kohustuslik. Peab arvestama, et viisa on õigus, mitte kohustus. Igal riigil on suveräänne õigus otsustada välisriigi kodaniku oma riiki saabumise, seal viibimise ja sealt lahkumise üle, arvestades oma rahvusvahelisi kohustusi. Välisriigi kodanikul puudub õigustatud ootus saada mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida.

Mõju avaldumise sagedus on väike. Välismaalast mõjutab eelnõu juhul, kui tema kohta tehakse negatiivne viisaotsus või viibimisaja otsus ja ta soovib selle vaidlustada. 2024. aastal esitas vaidemenetluse esimeses astmes vaide 370 välismaalast ehk 7,4% negatiivse viisaotsuse või viibimisaja otsuse saajatest. Vaietest rahuldati 37 ja jäeti rahuldamata 333. Vaidemenetluse teises astmes oli vaidlustajaid 57 ehk 17% välismaalastest, kelle vaie jäeti esimeses astmes rahuldamata.

**Tabel 3.** Vaiete ja vaideotsuste arv aastatel 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
<b>I astme vaided</b>	<b>329</b>	<b>174</b>	<b>332</b>	<b>641</b>	<b>577</b>	<b>370</b>
rahuldatud	76	26	30	38	51	37
rahuldamata	183	148	302	603	526	333
<b>II astme vaided</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>118</b>	<b>77</b>	<b>57</b>
rahuldatud	4	7	8	26	9	12
rahuldamata	11	14	45	92	67	45

Allikas: VÄM, Eesti välisesindused, Siseministerium, KAPO ja PPA

Eelduslikult pöördub halduskohtusse välismaalasi vähem, kui on olnud vaidemenetluse teise astme vaideid, kuna see võib olla neile mõnevõrra keerukam. See nähtub ka halduskohtuasjade senisest arvust. Alates 2021. aasta aprillist, kui Riigikohus leidis, et ka viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise vaidlustamisel on välismaalasel kohtukaebepõhine, ja kohtud hakkasid viisaasju menetlusse võtma, kuni 2025. aasta veebruari lõpuni, on halduskohtusse esitatud umbes 25 viisaasja. Samas vaidemenetluse teises astmes esitati 2021.–2024. aastal 305 vaie. Arvestades, et muudatuste järgselt on halduskohtule kaebuse esitamise riigilõivu määr 280 eurot, ei ole põhjust arvata, et halduskohtusse kaebajate arv võrreldes senisega märgatavalt suureneb.).

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Kuna tõstetakse vaide läbivaatamise riigilõivu määra ning halduskohtule kaebuse esitamise riigilõivu määra, muutub viisaotsuse või viibimisaja otsuse vaidlustamine välismaalasele kallimaks. Samas peab arvestama, et vaide esitamine on välismaalasele võimalus, mitte kohustus. Samuti võib suureneda vajadus kasutada esindajat. Samas muudetakse vaidlustamine välismaalasele selgemaks ja parendatakse tema võimalusi oma õiguste eest seista. Jätakuvalt on välismaalasel võimalik esitada vaie, pöörduda halduskohtusse ja osaleda halduskohtumenetluses isiklikult ilma esindajat kasutamata. Praktikas on välismaalasel ka praegu võimalus kaevata viisaotsus või viibimisaja otsus halduskohtusse, kuid ei ole selge, kas selleks tuleb läbida vaidemenetlus või mitte. Samuti on kaheastmeline vaidemenetlus enne halduskohtumenetlust välismaalasele koormav.

Vaide esitamise tähtaja lühendamine võib tekitada olukorra, kus välismaalane ei jõua vaiet tähtajaks esitada. Kuna edaspidi tuleb Eesti välisesinduse tehtud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse vaie esitada VÄM-ile, ei ole välismaalasel, kes asub välisriigis, võimalik vaiet isiklikult vaide läbivaataja asukohas esitada. Tihti puudub välismaalasel ka digiallkirjastamisvõimalus, mistõttu on võimalik esitada vaie üksnes postiga või esindaja kaudu. Postiga vaide esitamise korral on risk, et vaie ei pruugi jõuda postitõrgete tõttu vaide esitamise tähtajaks vaide läbivaatajani. Vaide esitamise tähtaeg hõlmab vaide jõudmist vaide läbivaatajani, st vaie peab jõudma postiga VÄM-ini kümne päeva jooksul alates viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse teatavaks tegemisest. Praktikaks kasutavad välismaalased vaide esitamisel tihti esindajat, kes asub Eestis ja võib olla ka tema kutsuja ning kellel on üldjuhul digiallkirjastamisvõimalus. Välismaalasel on ka edaspidi võimalik esitada vaie esindaja kaudu.

Eelnõuga tõstetakse ka vaide läbivaatamise riigilõivu määr märgatavalt kõrgemaks (160 eurot) kui lühiajalise viisa taotluse oma (90 eurot) ja mõnevõrra kõrgemaks kui pikaajalise viisa taotluse oma (120 eurot). Samuti kehtestatakse halduskohtule kaebuse esitamisel riigilõivu määraks 280 eurot. See võib kaasa tuua olukorra, kus välismaalane taotleb vaide esitamise asemel uut viisat, kuna see on talle soodsam. Uue viisataotluse esitamine ei ole samas vastuolus Euroopa Liidu ega riigisisese õigusega. Varasem negatiivne viisaotsus või viibimisaja otsus ei välista võimalust esitada uus viisa- või viibimisaja pikendamise taotlus. Samuti on tõenäoline, et välismaalane eelistab uue taotluse esitamisele siiski vaidemenetlust ja halduskohtumenetlust, et viisaotsuse või viibimisaja otsuse ja vaideotsuse vaataks üle sõltumatu pool.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatused ei avalda olulist sotsiaalset mõju. Kuigi vaide esitamise tähtaja lühendamine ning vaide läbivaatamise tähtaja pikendamine ja riigilõivu määra tõstmine avaldavad negatiivset mõju, on muudatused välismaalastele kokkuvõttes positiivsed, sest suureneb halduskohtusse pöördumise õigusselgus ja väheneb mõnevõrra halduskoormus, arvestades, et kaheastmelise vaidemenetluse asemel kehtestatakse üheastmeline vaidemenetlus.

### 6.1.2. Mõju riigi julgeolekule ja siseturvalisusele

Sihtrühm: Eesti elanikud. 2024. aasta alguse seisuga elas Eestis 1 374 687 inimest.<sup>35</sup>

Mõju ulatus on **väike**. Eelnõu ei muuda Eesti elanike senist toimimist ega mõjuta negatiivselt riigi julgeolekut. Ka edaspidi teeb sisulise otsuse viisa andmisest või selle pikendamisest keeldumise, viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamisest keeldumise või viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise kohta haldusorgan. Kohtulik kontroll haldusorgani kaalutlusruumi üle piirdub sellega, et kontrollitakse, kas viisaotsus või viibimisaja otsus põhineb piisavalt kindlal faktilisel alusel, ja veendutakse, et selles ei esine ilmseid menetlusvigu. Kohus ei saa kohustada välismaalasele viisat andma, küll aga saab ta teha otsuse viisaasi uuesti läbi vaadata.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna muudatused ei mõjuta Eesti elanike igapäevast elukorraldust. Samuti on Eesti elanike kokkupuude muudatustega ebaregulaarne ja juhuslik.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Riigi julgeoleku seisukohast on oluline, et välismaalasele ei avaldataks viisaotsuse, viibimisaja otsuse ega vaideotsuse aluseks olevaid asjaolusid, otsuse tegemise põhjust ega seotud teavet, välja arvatud viisaotsuse või viibimisaja otsuse õiguslik alus. Seda põhimõtet ei muudeta ega nähta ette võimalust ka halduskohtumenetluses sellist teavet avaldada. Samuti on tähtis, et kohtukaebeõigus ei annaks alust siseneda

---

<sup>35</sup> Statistikaamet 2024. [Rahvaarv](#).

riiki välismaalasel, kellele näiteks keelduti viisa andmisest, kuna tema Eestisse saabumine või siin viibimine on ebasoovitav. Ka pärast eelnõu jõustumist ei teki välismaalasel õigust vaide- või halduskohtumenetluses osalemiseks Eestisse siseneda või siin viibida. Seega ei avalda eelnõu riigi julgeolekule negatiivset mõju.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatus ei avalda olulist mõju riigi julgeolekule ega siseturvalisusele, kuna mõju Eesti elanikele on väike ja muudatused ei too kaasa negatiivset mõju.

### 6.1.3. Mõju välissuhetele

Mõju ulatus on **keskmine**. Eelnõu soodustab riigi välissuhteid tänu sellele, et Eesti õigus viiakse kooskõlla Euroopa Liidu õigusega. Lähtudes EK otsusest C-403/16, milles Euroopa Kohus leidis, et Euroopa Liidu õigus kohustab nägema liikmesriigi õiguses ette viisa andmisest keeldumise otsuse vaidlustamise menetluse, sealhulgas kohtukaebeõiguse, muudetakse VMS-i nii, et see oleks tagatud. Kohtukaebeõiguse tagamata jätmise tõttu on Euroopa Komisjon algatanud Eesti suhtes rikkumismenetluse ja esitanud Euroopa Liidu Kohtule Eesti vastu hagiavalduse. Eelnõuga rikkumismenetluse algatamise ja hagiavalduse esitamise põhjus lahendatakse.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Eelnõuga viiakse Eesti õigus kooskõlla Euroopa Liidu õigusega, mistõttu on muudatused eelduslikult ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Ka edaspidi lähtutakse rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõttest, et igal riigil on suveräänne õigus otsustada välisriigi kodaniku oma riiki saabumise, seal viibimise ja sealt lahkumise üle, arvestades oma rahvusvahelisi kohustusi. Välisriigi kodanikul puudub õigustatud ootus saabuda mittekodakondsusjärgsesse riiki ja seal viibida.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatused avaldavad positiivset mõju riigi välissuhetele, kuid mõju ei ole oluline. Muudatustega viiakse VMS kooskõlla Euroopa Liidu õiguse ja PS-iga.

### 6.1.4. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

#### 6.1.4.1. Mõju vaide läbivaatajatele ja vaide läbivaatamise kaasatud asutustele

Sihtrühm: haldusorganid, kes vaatavad läbi vaideid ja esindavad end halduskohtus:

- 1) PPA teenistujad, kes kooskõlastavad viisa andmist või esindavad PPA-d halduskohtus, s.o neli inimest;
- 2) KAPO teenistujad, kes kooskõlastavad viisa andmist või esindavad KAPO-t halduskohtus;
- 3) Siseministeeriumi teenistujad, kes vaatavad läbi vaideid või esindavad ministeeriumi halduskohtus, s.o kolm inimest;
- 4) VäM-i teenistujad, kes vaatavad läbi vaideid või esindavad ministeeriumi halduskohtus, s.o neli inimest;
- 5) konsulaarametnikud, kes vaatavad läbi vaideid, s.o umbes 45 konsulaarametnikku.

PPA-s töötab 2024. aasta seisuga 4504 teenistujat, Siseministeeriumis 177 ja VäM-is, sealhulgas Eesti välisesindustes, 606. Võttes arvesse nende haldusorganite teenistujate koguarvu ja asjaolu, et mõjutatud teenistujatel on peale vaiete läbivaatamise, viisa andmise kooskõlastamise ja halduskohtus haldusorgani esindamise ka muid ülesandeid, on sihtrühm **väike**.

Mõju ulatus on keskmine, sest riigi töökoormus tervikuna mõnevõrra suureneb. PPA, KAPO ja VäM-i töökoormus suureneb, Eesti välisesinduste oma väheneb ja Siseministeeriumi töökoormus ei muutu.

- 1) Eesti välisesinduste töökoormus väheneb, kuivõrd nad ei pea enam vaideid läbi vaatama. 2024. aastal esitati Eesti välisesindustele vaidemenetluse esimeses astmes 344 vaiet, millest rahuldati 35. Kuna edaspidi vaatab vaided läbi VäM, väheneb selle võrra Eesti välisesinduste töökoormus. Küll aga kui VäM vaide rahuldab, peavad Eesti välisesindusted jätkuvalt viisataotluse või viisa tühistamise või kehtetuks tunnistamise asjaolud uuesti läbi vaatama ning vajadusel viisa andma.
- 2) PPA ja KAPO töökoormus mõnevõrra suureneb. Kuigi ka praegu peavad nad vaide korral viisa andmise kooskõlastamata jätmist kontrollima, ei esitata praktikas vaide läbivaatajale vaidemenetluse esimeses astmes üldjuhul kooskõlastamata jätmise või kooskõlastamise korral selle põhjendust. Edaspidi tuleb PPA-l ja KAPO-l esitada vaide läbivaatajale põhjendus, mis suurendab töökoormust. Samuti peavad PPA ja KAPO edaspidi osalema halduskohtumenetluses, kui viisaotsuse või viibimisaja otsuse on teinud või viisa andmise kooskõlastanud nemad. Eelduslikult ei saa halduskohtusse kaebajate arv olema siiski märkimisväärne. Vaidemenetluse esimeses astmes 2024. aastal PPA rahuldamata vaietest kaevati kaheksa edasi Siseministeeriumi.
- 3) VäM-i töökoormus suureneb. Kui praegu vaatavad Eesti välisesinduse tehtud viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse vaided läbi Eesti välisesindusted ise, siis edaspidi vaatab neid läbi VäM. 2024. aastal esitati vaidemenetluse esimeses astmes Eesti välisesindustele 344 vaiet, teises astmes VäM-ile aga 49 vaiet. Lisaks peab VäM edaspidi osalema kuni kolmeastmelises halduskohtumenetluses, kui viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise või viisa kehtetuks tunnistamise otsuse on teinud Eesti välisesindus. Eelduslikult on halduskohtusse kaebajate arv väiksem kui vaidlustajate arv vaidemenetluse teises astmes, kuid kui eeldada, et see on võrdne, oleks VäM eelmisel aastal pidanud esindama Eesti välisesindusi 49 haldusasjas. Seega on alust prognoosida VäM-i töökoormuse kasvu.
- 4) Siseministeeriumi töökoormus jääb eelduslikult samaks. Kui praegu kaasatakse Siseministeerium vaidemenetluse teises astmes juhul, kui viisaotsuse või viibimisaja otsuse on teinud PPA või KAPO, siis edaspidi kaasatakse Siseministeerium üksnes nende vaiete läbivaatamise, mille puhul ei ole kooskõlastaja kooskõlastanud viisa andmist julgeoleku kaalutlustel. Kuigi vaidemenetluse esimeses astmes on vaiete osakaal võrreldes teise astmega suurem, on vaid osa negatiivsetest viisaotsustest ja viibimisaja otsustest tehtud põhjusel, et viisa andmist ei kooskõlastatud julgeoleku kaalutlustel.

Mõju avaldumise sagedus on väike, kuna ei muudeta riigiasutuste põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike. Riski, et muudatustest ei olda teadlikud ja neid ei rakendata eesmärgipäraselt, aitavad maandada tõhus ja pidev teavitamine ja koolitus. Küll võib riigiasutustele negatiivselt mõjuda vaiete arvu kasv. Alates 2020. aastast on vaiete arv oluliselt kasvanud. Kui 2021. aastal esitati 174 vaiet, siis 2022. aastal 641, 2023. aastal 577 ja 2024. aastal 370. Vaiete arv on alates 2022. aastast suurenenud osaliselt seetõttu, et sanktsioonide<sup>36</sup> alusel on kehtestatud viisa andmise piirang, mida mitu viisa taotlejat on vaidlustanud.

---

<sup>36</sup> Vabariigi Valitsuse 8. aprilli 2022. aasta määrus nr 42 „Vabariigi Valitsuse sanktsiooni kehtestamine seoses Venemaa Föderatsiooni ja Valgevene Vabariigi agressiooniga Ukrainas“.

Kuigi vaiete arvu on raske prognoosida, on põhjust eeldada, et see pigem kasvab. Vaiete arvu kasv suurendab nii PPA, KAPO, Siseministeeriumi kui ka VÄM-i töökoormust.

**Tabel 4.** VÄM-i valitsemisala vaiete arv aastatel 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
I astme vaided	299	124	297	465	495	344
II astme vaided	9	12	47	79	62	49

Allikas: VÄM ja Eesti välisesindused

**Tabel 5.** Siseministeeriumi valitsemisala vaiete arv aastatel 2019–2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
I astme vaided	30	50	35	176	82	26
II astme vaided	6	9	6	39	15	8

Allikas: Siseministeerium, KAPO ja PPA

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** kuigi mõju avaldumise sagedus on keskmine, siis võttes arvesse sihtrühma suurust ning asjaolu, et haldusorganite põhiülesanded ei muutu ja ebasoovitava mõju kaasnemise risk on väike, ei avalda muudatused sihtrühmale olulist mõju. Tõhustub viisaotsuse ja viibimisaja otsuse vaidlustamise menetlus, kuna kaotatakse üks vaide-menetluse aste ning lühendatakse vaide esitamise tähtaega ja pikendatakse läbivaatamise oma.

#### 6.1.4.2. Mõju kohtutele

Sihtrühm: kohtute teenistujad, kes on potentsiaalselt mõjutatud viisaotsuste, viibimisaja otsuste ja vaideotsuste peale esitatud kaebuste lahendamisest:

- 1) Tallinna ja Tartu halduskohtus kokku 25 kohtunikku;
- 2) Tallinna ja Tartu Ringkonnakohtu halduskolleegiumis kokku 10 kohtunikku ning
- 3) Riigikohtu halduskolleegiumis 4 kohtunikku.

Kohtute kontaktandmete põhjal ei ole võimalik haldusasjade kohtuteenistujaid – kohtujuriste, nõunikke ja kohtuistungis sekretäre – täpselt eristada, kuid sihtrühmas on neid sadakond.

Muudatused ei mõjuta teisi kohtuteenistujaid, sealhulgas kantselei töötajaid.

Halduskohtusse kaebajate arvu on keeruline prognoosida, kuid võib eeldada, et kohtusse pöörduvad välismaalased, kes on seni esitanud vaideid vaidemenetluse teises astmes. 2023. aastal esitas vaidemenetluse teises astmes vaide 77 välismaalast ja 2024. aastal 57. Halduskohtutesse laekub keskmiselt 3000 kaebust aastas, mistõttu ei suurene nende töökoormus viisaotsuste, viibimisaja otsuste ja vaideotsuste peale esitatud kaebuste lisandumise tõttu ülemäära. Kuna kohtumenetlus on kolmeastmeline, jõuab mõni kaebus ka ringkonnakohtusse ja Riigikohtusse, kuid seda arvu ei ole võimalik prognoosida.

Mõju ulatus on **väike**, kuna ei muudeta kohtute põhiülesandeid ja töökorraldusmuudatused on ühekordsed. Praktikas võtavad halduskohtud viisaotsuste, viibimisaja otsuste ja vaideotsuste peale esitatud kaebusi menetlusse ka praegu. Kuigi võib eeldada vaidluste arvu mõningast kasvu, siis tõenäoliselt ei saa see olema märgatav. Arvestades, kui palju on haldusasju tervikuna, ei saa mõju ulatust pidada suureks.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna eelnõuga ei muudeta kohtute põhiülesandeid. Neil võib olla vaja viisaotsuse, viibimisaja otsuse ja vaideotsuse kohtusse kaebamise erisustest teavitada oma teenistujaid, kuid üksikutel kordadel.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Viisaotsuse, viibimisaja otsuse ja vaideotsuse kohtusse kaebamise õiguse loomisega lisandub kohtutele uus menetlusvaldkond. Ühtse kohtupraktika kujunemine võib aega võtta. Samas on halduskohtud praktikas juba 2021. aasta aprillist võtnud selliseid kaebusi vastu, mistõttu ei ole põhjust eeldada, et muudatused tooksid kaasa olulisi kohanemiskasusi.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatused ei avalda halduskohtutele olulist mõju, kuna nad vaatavad viisaotsuseid, viibimisaja otsuseid ja vaideotsuseid läbi ka praegu. Kuigi kaebuste arv võib mõnevõrra suurenedagi, ei ole põhjust eeldada olulist töökoormuse kasvu.

## 6.2. Reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõiv

### 6.2.1. Sotsiaalne mõju

Sihtrühm: lühiajalise viisa nõudest vabastatud kolmandate riikide kodanikud, kellele Eesti keeldub reisiloo andmisest või kelle reisiloo tunnistab Eesti kehtetuks või tühistab ja kes soovivad seda otsust vaidlustada. Euroopa Liidul on praegu viisavabadus 60 riigiga. Sihtrühma suurus ei ole võimalik hinnata, kuna Euroopa Liidu ühtse reisiloo taotlemise nõue hakkab eeldatavasti kehtima alles 2025. aasta mais ja pole teada, kui paljud kolmandate riikide kodanikest saavad tulevikus just Eestilt negatiivse otsuse, mille otsustavad vaidlustada.

Mõju ulatus on **keskmine**. Sihtrühm ei pea praegu taotlema Euroopa Liitu, sealhulgas Eestisse, reisimiseks reisiluba ja seega ei saa ka reisiloo otsust vaidlustada. Samas pidi sihtrühm enne viisanõudest vabastamist taotlema Euroopa Liitu reisimise korral viisat ja oli teadlik nõudest tasuda viisaotsuse vaidlustamisel riigilõiv. Seejuures on reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõivu määr oluliselt madalam kui näiteks viisaotsuse või viibimisaja otsuse puhul. Seega ei põhjusta nõue tasuda reisiloo otsuse vaide läbivaatamise eest riigilõivu eelduslikult olulisi kohanemiskasusi.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**. Muudatus mõjutab sihtrühma ainult reisiloo otsuse vaidlustamise korral.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**. Euroopa Liidu ühtse reisiloo nõue kui selline mõjutab sihtrühma negatiivselt, kuna nõuab tulevikus reisiloo taotlemist ja selle eest tasumist. Reisiloo otsuse vaide läbivaatamise eest riigilõivu tasumine on reisiloo nõude kehtestamise tagajärg ja seetõttu ei ole sellel iseseisvalt olulist negatiivset mõju.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatus ei avalda olulist sotsiaalset mõju. Muudatuse järel peab välismaalane, kes soovib reisiloo otsust vaidlustada, küll tasuma riigilõivu, kuid reisiloo vaide esitamine ei ole talle kohustuslik ja negatiivne otsus ei välista uue reisiloo taotluse esitamist.

### 6.2.2. Mõju riigiasutuste töökorraldusele

Sihtrühm: ETIAS-e riikliku üksuse ehk PPA ametnikud, kes menetlevad reisiloo taotlusi ja vaatavad läbi reisiloo otsuse vaideid. Praegu töötab ETIAS-e riiklikus üksuses kaks ametnikku ja ETIAS-e rakendamise ajaks on kavas värvata juurde vähemalt üks ametnik. Võttes arvesse, et PPA-s töötab 2024. aasta seisuga 4504 teenistajat, on sihtrühm **väike**.

Mõju ulatus on **väike**, sest reisiloo otsuse vaiete läbivaatamine on vaid üks ETIAS-e riikliku üksuse ametnike tööülesannetest.

Mõju avaldumise sagedus on **väike**, kuna muudatus täiendab vaid reisiloa otsuse vaide läbivaatamise menetlust ja ETIAS-e riikliku üksuse ametniku põhiülesanded ei muutu.

Ebasoovitava mõju kaasnemise risk on **väike**, kuna reisiloa otsuse vaide läbivaatamise riigilõivu tasumise kontroll ei suurenda märgatavalt menetluskoormust.

**Järeldus mõju olulisuse kohta:** muudatus ei avalda riigiasutuste töökorraldusele olulist mõju.

### 6.3. Koondmõju välismaalaste halduskoormusele

Eelnõuga välismaalase halduskoormus mõnevõrra väheneb. Kuigi praktikas võimaldatakse ka praegu esitada viisaotsuse või viibimisaja otsuse peale kaebus halduskohtule, tuleb seda teha pärast kaheastmelise vaidmenetluse läbimist, kusjuures kehtiv VMS välistab kohtukaebelduse. Eelnõuga kehtestatakse üheastmeline vaidmenetlus ning võimaldatakse pärast seda kaevata viisaotsus või viibimisaja otsus ja vaideotsus halduskohtusse. Seega muutub vaidlustamine välismaalasele selgemaks ja lihtsamaks, parendades tema võimalusi oma õiguste eest seista. Samas muutub vaidlustamine tervikuna välismaalasele ajamahukamaks ja kallimaks. Välismaalasel on siiski vaba valik ja võimalus mitte osaleda kõigis kohtuastmetes ning mitte palgata vaide- ja kohtumenetluseks esindajat.

## 7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse rakendamine toob kaasa:

- 1) tööjõukulud ning
- 2) koolitus- ja teavituskulud.

Välisministeeriumis, Siseministeeriumis, PPA-s ja KAPO-s vaadatakse vaideid läbi ja kontrollitakse viisa andmise kooskõlastamata jätmist olemasoleva eelarve piires.

Seaduse rakendamiseks on vaja ka koolitada vaide läbivaatajate ja vaide läbivaatamise kaasatud asutuste teenistujaid. Seda tehakse olemasoleva eelarve piires. Infotehnoloogilisi arendustöid teha ei ole vaja.

Seaduse rakendamisega ei kaasne eeldatavasti lisatulu. Kuigi vaide läbivaatamise riigilõivu määr tõstetakse 80 eurolt 160-le, katab see ära läbivaatamise suurenenud kulud. Eeldusel, et 2025. ja 2026. aastal on vaiete arv sama nagu 2024. aastal ning et kõrgem riigilõivumäär jõustub 2025. aasta teises pooles, suureneb riigilõivutulu 2026. aastal võrreldes 2024. aastaga ca 87% (vt tabel 6).

**Tabel 6.** Vaide läbivaatamise riigilõiv eurodes aastatel 2019–2024 ja selle prognoos aastatel 2025–2026

	2019	2020	2021	2022 <sup>37</sup>	2023	2024	2025 <sup>38</sup>	2026
<b>I astme vaided</b>	<b>329</b>	<b>174</b>	<b>332</b>	<b>641</b>	<b>577</b>	<b>370</b>	<b>400</b>	<b>400</b>
makstud riigilõiv	6580	3480	6640	32 000	46 160	29 600	48 000	64 000

<sup>37</sup> Kuni 30. juunini 2022 oli vaide läbivaatamise riigilõivu määr 20 eurot. Seejärel tõusis see 80 eurole. Riigilõivu eeldusliku kogusumma arvutamisel võeti poole 2022. aasta vaiete puhul määraks 20 eurot ja teise poole puhul 80 eurot.

<sup>38</sup> Riigilõivu eeldusliku kogusumma arvutamisel võeti 2025. aasta esimese poole vaiete puhul määraks 80 eurot ja teise poole puhul 160 eurot.



<b>II astme vaided</b>	<b>15</b>	<b>21</b>	<b>53</b>	<b>118</b>	<b>77</b>	<b>57</b>	–	–
makstud riigilõiv	300	420	1060	5900	6160	4560	–	–
<b>makstud riigilõiv kokku</b>	<b>6880</b>	<b>3900</b>	<b>7700</b>	<b>37 900</b>	<b>52 320</b>	<b>34 160</b>	<b>48 000</b>	<b>64 000</b>

Allikas: Siseministeerium

Halduskohtule kaebuse esitamise riigilõiv ning reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõiv katavad ära vastavate menetluste kulud. Kaebuse esitamise, vaide ja reisiloo otsuse vaide läbivaatamise riigilõiv laekuvad riigieelarve üldtulusse ja kuludeks eraldatakse raha läbi selle.

## 8. Rakendusaktid

Seaduse rakendamiseks on vaja muuta siseministri 4. detsembri 2015. aasta määrust nr 64 „Viisa andmisest keeldumise, viisa tühistamise, viisa kehtetuks tunnistamise, viibimisaja pikendamise keeldumise ja viibimisaja ennetähtaegse lõpetamise otsuse vaidlustamise kord ning otsuse vaidlustamise avalduse vorm“. Kuivõrd seda määrust on vaja ulatuslikult muuta, on otstarbekam ja õiguselgem koostada uus terviktekst (vt kavandit seletuskirja lisas 1).

## 9. Seaduse jõustumine

Viisaotsuse või viibimisaja otsuse vaidlustamise muudatused jõustuvad üldises korras, kuna:

- Eesti suhtes on algatatud rikkumismenetlus ja Euroopa Komisjon on esitanud Euroopa Liidu Kohtule Eesti vastu hagiavalduse, mistõttu on vaja eelnõu jõustada esimesel võimalusel, ning
- haldusorganid vaatavad ka praegu vaideid läbi ega vaja muudatuste rakendamiseks üleminekuajaga.

Eelnõu § 1 punktiga 2 ja § 3 punktiga 5 kavandatud muudatused on seotud seadusega 756 SE, mis jõustuvad kuupäeval, mille Euroopa Komisjon määrab ETIAS-e määruse artikli 88 lõike 1 alusel vastu võetud otsuses ETIAS-e kasutusele võtmiseks. Eelnõu ETIAS-e muudatused on plaanitud jõustuma üldises korras, sest praegu ei ole seaduse 756 SE jõustumise aeg teada. Tõenäoliselt jõustub eelnõu enne seadust 756 SE. Reisiloo vaide läbivaatamise riigilõiv võib seega jõustuda varem kui seadus 756 SE, kuid seda ei saa rakendada enne kui ETIAS kasutusele võetakse.

## 10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati 2018. aastal kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [18-0805/01](#). Eelnõu esimesel kooskõlastusringil selgus, et on vaja lisarahastust.

Pärast eelnõu Riigikogu menetlusest väljalangemist on seda muudetud, muu hulgas selleks, et arvestada praeguse kohtupraktikaga. Seetõttu saadeti eelnõu 2. mail 2024. aastal uuesti eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks ([18-0805/16](#)).

Eelnõu täiendati 19. märtsil 2025. a HKMS-i (eelnõu § 2) ja RLS-i muudatusega (eelnõu § 3 punkt 1).

Vabariigi Valitsuse nimel

(allkirjastatud digitaalselt)

Heili Tõnisson

Valitsuse nõunik