



ÕIGUSKANTSLER

Hr Kristen Michal
minister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 26.06.2010 nr 10.1-20/7326
Õiguskantsler 23.05.2011 Nr 6-8/110661/1102390

Märgukiri

Austatud minister

Pöördun Teie poole seoses samasooliste isikute peresuhete õigusliku reguleerimise küsimusega.

Olen seisukohal, et samasooliste isikute vaheline püsiv kooselu kuulub perekonnapõhiõiguse kaitsealasse, mistõttu on põhiseadusega vastuolus olukord, kus selline kooselu on õiguslikult reguleerimata. Seetõttu on kooskõlas põhiõiguste tagamise põhimõttega vajalik luua selliste õigussuhete reguleerimiseks kohane õiguslik raamistik.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Minu poole pöördus avaldusega MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühing, kes palus kontrollida perekonnaseaduse (PKS) § 10 punkti 1 kooskõla põhiseadusega.
2. Sellega seoses pöördusin 06.05.2010 tollase justiitsministri poole teabe nõudmisega, milles palusin esitada oma seisukoht PKS § 10 punkti 1 kooskõla kohta põhiseadusega. Ühtlasi palusin teatada, milliseid samme on Justiitsministeerium astunud samasooliste isikute partnerlussuhete reguleerimise küsimuses.
3. 26.06.2010 vastuskirjas nr 10.1-20/7326 andis minister järgmised selgitused.

Minister ei nõustunud avaldaja seisukohaga, et PKS § 10 p 1 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse ning Euroopa Parlamendi ja nõukogu 29.04.2004 direktiiviga 2004/38/EÜ.

Partnerlussuhete võimaliku reguleerimise osas selgitas minister, et Justiitsministeerium analüüsis 2009. aasta kevadel mitteabielulise kooselu regulatsiooni väljatöötamise vajadust ning jõudis järeldusele, et Eestil ei ole õiguslikku kohustust spetsiaalselt reguleerida mitteabielulist kooselu, sealhulgas homoseksuaalsete paaride kooselu. Minister nentis, et samas ei saa antud küsimuse üle otsustamisel lähtuda üksnes otsesest kohustusest, vaid tuleks silmas pidada ka ühiskonna

Õiguskantsleri Kantslei

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

suurenevat tolerantsust ebatraditsiooniliste perekonnavormide suhtes ning teistes riikides toimuvaid arenguid, milleks on samasooliste paaride kooselu üha laienev regulatsioon. Justiitsministeerium korraldas 20.07.2009 kohtumise Eesti gei- ja lesbiühenduste esindajaga ning palus hiljemalt 1. detsembriks ettepanekuid selle kohta, kuidas mitteabielulise kooselu teemaga edasi minna. Lisaks esitati 2009. aasta sügisel avalik üleskutse selleteemaliste ettepanekute tegemiseks ning korduvalt edastati kiri ka kõikidele parlamendierakondadele, milles paluti tutvuda Justiitsministeeriumis valminud analüüsiga ja esitada omapoolne nägemus selle kohta, kuidas edasi liikuda. Tagasiside oli aktiivne ning Justiitsministeeriumile saadeti üle 40 ettepaneku. Ettepanekute saatjate hulgas oli väga erinevaid organisatsioone, sh ka kirikuid, MTÜ-sid ning mitmeid eraisikuid.

Minister märkis, et parlamendierakondadest esitas oma seisukoha aga vaid paar erakonda ning seega ei saanud öelda, et eksisteeriks poliitiline tahe partnerlusseaduse või mõne muu mitteabielulist kooselu reguleeriva seaduse eelnõu loomiseks. Sel põhjusel ei ole Justiitsministeerium seni vastava eelnõu koostamist alustanud.

II Õiguskantsleri seisukoht

4. Kõnealuses märgukirjas käsitletlen samasooliste isikute vaheliste peresuhete reguleerimisega seonduvaid küsimusi.

5. Teavitan, et MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu avalduse alusel läbiviidud menetluse tulemusena asusin seisukohale, et PKS § 10 p 1 ning rahvusvahelise eraõiguse seadus on kooskõlas põhiseaduse § 27 lõikega 1 koostoimes § 12 lg 1 teise lause, § 13 lg 1 esimese lause ning §-ga 14 (seisukoht teadmiseks Teile edastatud), sest käesoleval ajal ei ole riigil põhiseadusest ega rahvusvahelisest õigusest tulenevat kohustust võimaldada oma siseriikliku õiguse kohaselt sõlmida samasooliste inimeste vahel abielu. Küll aga pean perekonnapõhiõigusega vastuolus olevaks olukorda, kus seadustega on üldse määratlemata samasooliste inimeste vaheliste peresuhete regulatsioon.

6. Vastavalt põhiseaduse § 27 lõikele 1 on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Riigikohus on märkinud, et põhiseaduse § 27 lg 1 tõstab esile perekonna kui erilist kaitset vajava ühiskonna aluse, tagades perekonnale põhiseadusliku kaitse. Sellest tuleneb subjektiivne õigus, mille kaitseala hõlmab kogu perekonnaga seonduvat alates selle loomisest kuni perekondliku kooselu kõige erinevamate valdkondadeni.¹

7. Riigikohus on leidnud, et põhiseaduse § 27 lg 1 annab „isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.“² Üheks perekonnapõhiõiguse osaks on abielu instituut, mille kaudu tunnustatakse perekonnaelu esinemist ning mille puhul nähakse ette õiguslik raamistik perekonnaeluga kaasnevate isiklike ja varaliste suhete reguleerimiseks.

8. Lisaks näeb põhiseaduse § 26 ette igäihe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel. Põhiseaduse §-de 26 ja 27 kaitsealade eristamine ei ole üheselt selge ning antud normide kaitsealad osaliselt kattuvad. Käesolevas menetluses on põhiküsimuseks riigi positiivsete kohustuste ulatus samasooliste isikute perekonnaelu tunnustamiseks. See puudutab samasooliste isikute peresuhete tunnustamiseks menetlusliku raamistiku loomist ning perekonnaeluga

¹ RKHKo 18.05.2000, nr 3-3-1-11-00, p 2.

² RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 14; RKHKo 17.03.2003, nr 3-3-1-10-03, p 32.

seonduvate õigussuhete reguleerimist. Sellest tulenevalt leian, et käesolevas menetluses on keskseks põhiõiguseks põhiseaduse § 27 lõikes 1 sisalduv perekonnapõhiõigus.

9. Vastavalt põhiseaduse § 13 lg 1 esimesele lausele on igal inimesel õigus riigi ja seaduse kaitsele. Nimetatud sättest tuleneb üldine kaitsepõhiõigus.³ Selle sisuks on subjektiivne õigus riigi faktilisele või normatiivsele tegevusele, mille eesmärgiks on võrdväärsete õigussubjektide sfääride piiritlemine, nende nõuete realiseeritavus ja realiseerimine.⁴

10. Vastavalt põhiseaduse §-le 14 on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Sellest tuleneb üldine põhiõigus korraldusele ja menetlusele, millest tulenevalt on riigil kohustus luua põhiõiguste kaitseks kohased menetlused.⁵ Selle sisuks on muuhulgas eraõiguslike õigussuhete menetluslike (nt abieluõiguse) aspektide reguleerimine.⁶

11. Seega seisneb põhiseaduse § 13 lg 1 esimesest lausest tuleneva üldise kaitseõiguse ning §-st 14 tuleneva sooritusõiguse riive riigivõimu tegevusetuses vastavate õigussuhete reguleerimisel.⁷

12. Eeltoodust nähtub, et põhiseaduse § 27 lõikest 1 koostoimes § 13 lg 1 esimese lause ja §-ga 14 tuleneb riigile soorituskohustus perekonnapõhiõiguse realiseerimise tagamiseks. See puudutab ühelt poolt menetlusliku raamistiku loomist perekonnaelu tunnustamiseks ning teiselt poolt perekonnaeluga kaasnevate isiklike, varaliste jms suhete reguleerimist.

13. Seega tuleneb põhiseaduse § 27 lõikest 1 koostoimes § 13 lg 1 esimese lause ja §-ga 14 soorituskohustus perekonnapõhiõiguse realiseerimise tagamiseks.

14. Eesti seadustes on peresuhte tunnustamist puudutava menetlusena käesoleval ajal reguleeritud abielu sõlmimine. Vastavalt PKS § 1 lõikele 1 sõlmitakse abielu mehe ja naise vahel, mistõttu ei ole samasoolistel partneritel võimalik abielluda. Kuna Eesti seadustes puuduvad lisaks abielule alternatiivsed võimalused perekonnasuhte tunnustamiseks, ei ole samasoolistel isikutel, kes elavad faktilises peresuhtes, võimalik sõlmida tunnustatud kooselu. Selles osas on samasoolised kooselupartnerid erinevas olukorras võrreldes erinevast soost faktilises kooselus elavate partneritega, sest seaduste kohaselt ei ole neil võimalik abielluda. Samuti on seadustes perekonnaeluga kaasnevad isiklikud, varalised jm õigussuhted reguleeritud peamiselt seoses abiellumisega. Nii on ka Justiitsministeerium analüüsinud mitteabielulise kooseluga seonduvate õigussuhete õiguslikku raamistikku ning järeldanud, et õiguslikud tagatised laienevad vaid teatud määral faktilise kooselu suhtes ning kohalduvad ennekõike asjakohaseid lepinguid sõlmides.⁸

15. Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et ka samasooliste isikute kooselu, kui tegemist on püsiva faktilise partnerlusega, kuulub perekonnaelu kaitsealasse sarnaselt samalaadses olukorras

³ M. Ernits. Kommentaarid §-le 13. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Kirjastus Juura, 2008, lk 146, komm 1, lk 148, komm 2.3.

⁴ Samas, lk 147, komm 2.1.2.

⁵ RKPJKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 30; RKPJKo 14.04.2003, nr 3-4-1-4-03, p 16. Vt ka M. Ernits. Kommentaarid §-le 14. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne, Kirjastus Juura, 2008, lk 157, komm 3.

⁶ Samas, lk 158-159, komm 3.1.1.1.

⁷ Samas, lk 149, komm 3.3, lk 161, komm 3.3.1.

⁸ Vt A. Olm. Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. – Justiitsministeerium, 2009, lk 87. Kättesaadav arvutivõrgus:

http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=44568/Partnerlussuhted_anal%FC%FCs_09.07.2009.pdf.

oleva erinevast soost paariga.⁹ Euroopa Inimõiguste Kohus märkis, et samasoolised paarid on samamoodi kui erisoolised paarid võimelised looma püsisuhteid, mistõttu vajavad ka nemad oma suhte õiguslikku tunnustamist ning kaitset.¹⁰ Nagu eelpool märgitud, on perekonnapõhiõiguse kaitseala ulatuslik, hõlmates nii perekonna loomise kui perekondliku kooselu kõige erinevamad valdkonnad. Abielu instituut on vaid üks perekonnapõhiõigusega kaitstavaid aspekte. Ka Riigikohus on käsitlenud põhiseaduse § 27 lõikega 1 kaitstava perekonnapõhiõiguse kaitseala laiemalt, leides, et see hõlmab mehe ja naise sellist perekondlikku kooselu, mis pole seaduses sätestatud tingimustel ja korras vormistatud.¹¹ Nagu märgitud, on Euroopa Inimõiguste Kohus tunnustanud, et ka samasooliste isikute vahelise püsiva partnerluse puhul on tegemist perekonnaeluga. Seega tuleb ka sellelaadsed püsisuhted lugeda perekonnaeluks, mis kuuluvad põhiseaduse § 27 lõike 1 kaitsealasse.

16. Euroopa Inimõiguste Kohus nentis, et on tekkimas üle-Euroopaline konsensus samasooliste paaride õigusliku tunnustamise osas.¹² Kohus asus siiski seisukohale, et riikidel on selles küsimuses teatud vaba otsustusruum, mis puudutab ka vastavate õiguslike muudatuste algatamise ajastamist.¹³

17. Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee on toonud esile vajaduse pöörata tähelepanu *de facto* samasooliste perede õiguste kaitse vajadusele, s.h vajadusele õiguslikult tunnustada ning kaitsta selliseid peresid.¹⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee on soovitanud, et kui siseriikliku õiguse kohaselt ei tunnustata või omistata õigusi ja kohustusi samasooliste registreeritud partnerlussuhte või mitteabielulise kooselu puhul, peaksid liikmesriigid kaaluma samasoolistele isikutele õiguslike või muude vahendite loomist, et lahendada nende ees seisvaid praktilisi probleeme.¹⁵

18. Justiitsministeeriumi poolt läbi viidud analüüsis on nenditud, et kuigi Eesti õiguses on kehtestatud erinevad võimalused kooselu partnerite (nii sama- kui erisooliste isikute vahelise kooselu puhul) õiguste tagamiseks, neid faktiliselt ei kasutata. Analüüsi autor leidis, et partnerite vahelise lepingu puudumise korral ei ole tagatud kooselupartnerite miinimumõigused. Analüüsis on toodud ka soovitused õigusliku regulatsiooni täiendamiseks, et lahendada mitteabielulisest kooselust tekkivaid või sellega seonduvaid vaidlusi efektiivsemalt ja õiglasemalt.¹⁶

19. Näiteks on analüüsis toodud esile, et mitteabielulise kooselu puhul on peamiseks vaidlusküsimuseks kooselu kestel soetatud vara (eeskätt ühise eluaseme) kuuluvus ja sellele tehtud varaliste ja mittevaraliste kulutuste hüvitamine. Selles osas tuleb kohaldada seltsingulepingu sätteid, kui puuduvad erikokkulepped.¹⁷ Seejuures on analüüsis nenditud, et kohtupraktikas esineb mitteabielulise kooselu käsitlemisel seltsingulepingu kontekstis suuri erinevusi ning ei ole võimalik välja tuua selgeid kriteeriume, mille alusel peaks kohus lugema lepingu tuvastatuks.¹⁸

⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.06.2010 otsus asjas Schalk and Kopf vs. Austria, taotlus nr 30141/04, p 94.

¹⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.06.2010 otsus asjas Schalk and Kopf, taotlus nr 30141/04, p 99.

¹¹ RKHKo 19.06.2000, nr 3-3-1-16-00, p 1.

¹² Samas, p 105.

¹³ Samas, p 105.

¹⁴ Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.04.2010 resolutsioon 1728/2010, p 10. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1728.htm>.

¹⁵ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 31.03.2010 soovitus liikmesriikidele meetmete kohta võitlemaks diskrimineerimisega seksuaalse orientatsiooni või soolise identiteedi tõttu, p 25. Kättesaadav arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/wcd/ViewDoc.jsp?id=1606669&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>.

¹⁶ A. Olm. Mitteabieluline kooselu ja selle õiguslik regulatsioon. – Justiitsministeerium, 2009, lk 87.

¹⁷ Samas, lk 60.

¹⁸ Samas, lk 61.

Lisaks on analüüsis märgitud, et vastavalt Riigikohtu tõlgendusele peab ühise tegutsemise või seltsinguleping kinnisasja suhtes olema sõlmitud notariaalselt tõestatud. Sellega seoses on analüüsis tõdetud, et selline tõlgendus muudab võimatuks kohaldada ühise tegutsemise või seltsingulepingut partnerite väärtuslikuma vara suhtes, mis võib viia ebaõiglaste olukordadeni. Autor nentis, et mitteabielulise kooselu peamiseks probleemiks on just see, et seltsingulepinguid ei sõlmita, samas kui inimeste ühise elukorralduse keskseks küsimuseks on ühise eluaseme soetamine ja kasutamine. Analüüsis on sedastatud, et tõenäoliselt ootavad kooselupartnerid seadusandjalt enim kaitset just selles küsimuses.¹⁹

20. Analüüsis on ka leitud, et lapsendamist ning hooldusõigust puudutav regulatsioon ei pruugi tagada laste huvide arvestamist. Vastavalt PKS § 148 lõikele 1 saab vallaline isik lapsendada lapse ainult üksinda. PKS § 148 lõike 2 lause 1 kohaselt saavad vaid abikaasad lapsendada sama lapse ühiselt. Seega ei ole kooselupartneritel võimalik ühiselt lapsi lapsendada ja hooldusõiguse saab vaid üksi lapsendav partner. Analüüsis on toodud esile, et selline olukord võib tekitada probleeme näiteks hooldusõigusliku partneri surma korral (aga ka muudel juhtudel, kui vanemal ei ole mingil põhjusel võimalik pikemaajaliselt hooldusõigust teostada), sest pole tagatud teise partneri õigus last edasi kasvatada.²⁰

21. Samuti on analüüsis märgitud, et Eesti õiguses ei ole mitteabielulise kooselu partneril sisuliselt õigust teiselt partnerilt ülalpidamist nõuda, kuigi praktikas võib selleks vajadus tekkida. Lahendusena on pakutud lepingulist ülalpidamiskohustust.²¹

22. Samuti on analüüsis toodud esile mitteabielulise kooseluga kaasnevad probleemid üürisuhetes, sest võlaõigusseadus (VÕS) annab sellekohased õigused vaid abikaasale.²² Näiteks sätestab VÕS § 289, et eluruumi üürnikul on õigus üürileandja nõusolekuta majutada üüritud eluruumi oma abikaasat, alaealisi lapsi ja töövõimetuid vanemaid, kui üürilepingus ei ole kokku lepitud, et üürnik võib seda teha üksnes üürileandja nõusolekul. VÕS § 321 lg 1 näeb ette, et eluruumi üürniku surma puhul on selles eluruumis üürnikuga koos elanud abikaasal õigus üürniku asemel üürilepingusse astuda. Analüüsis on nenditud, et probleeme üürisuhetes aitaks vältida ühise üürilepingu sõlmimine.²³

23. Lisaks on analüüsis välja toodud probleemid seoses pärimisega, kui elukaaslased ei olnud abielus ega muul viisil oma õigusi taganud. Vastavalt pärimisseaduse § 11 lõikele 1 on seadusjärgsed pärijad pärandaja abikaasa ja samas seaduses nimetatud sugulased. Lahendusena on analüüsis osutatud kooselupartnerite võimalusele sõlmida pärimisleping.²⁴

24. Lisaks on analüüsis kirjeldatud mitteabielulise kooseluga seonduvaid probleeme maksuõiguses, välismaalasele riigis viibimiseks seadusliku aluse taotlemisel ning muudel juhtudel.²⁵

25. Seega nähtub ka Justiitsministeeriumi poolt läbiviidud analüüsist, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole piisavalt tagatud kooselu partnerite õigused. Ka juhtudel, kui seadus näeb ette võimaluse

¹⁹ Samas, lk 64, 82.

²⁰ Samas, lk 67.

²¹ Samas, lk 69-70. Erisusena näeb PKS § 111 ette lapse isa ülalpidamise kohustuse lapse ema suhtes lapse sünni korral.

²² Samas, lk 72.

²³ Samas, lk 72.

²⁴ Samas, lk 73.

²⁵ Samas, lk 75-79.

lepingu alusel erinevaid kooselu aspekte reguleerida, faktiliselt neid võimalusi ei kasutata, mistõttu ei kohaldu sellisel juhul ka seadustes ette nähtud miinimumtagatised.

26. Eeltoodust tulenevalt teen Teile põhiseaduse § 27 lõike 1 alusel koostoimes § 13 lg 1 esimese lause ning §-ga 14 soovitusel algatada õigusaktide muutmine, et luua kohane õiguslik raamistik samasooliste partnerlussuhete reguleerimiseks. Seejuures tuleb kaaluda samasooliste isikute peresuhete tunnustamiseks õigusliku võimaluse loomist (partnerlussuhte registreerimine) ning reguleerida perekonnavaluga kaasnevad õigussuhted.

Kokkuvõte

27. Olen seisukohal, et samasooliste isikute vaheline püsiv kooselu kuulub perekonnapõhiõiguse kaitsealasse, mistõttu on põhiseaduse § 27 lõike 1 alusel koostoimes § 13 lg 1 esimese lause ja §-ga 14 vajalik tulenevalt põhiõiguste tagamise põhimõttest luua selliste õigussuhte reguleerimiseks kohane õiguslik raamistik.

28. Sellest tulenevalt teen Teile soovitusel valmistada ette ning algatada samasooliste isikute partnerlussuhteid ja sellega seonduvaid õigussuhteid reguleeriv eelnõu. Seejuures tuleb kaaluda samasooliste isikute peresuhete tunnustamiseks õigusliku võimaluse loomist (partnerlussuhte registreerimine) ning reguleerida perekonnavaluga kaasnevad õigussuhted.

29. Soovitusel täitmiseks astunud sammudest palun mind teavitada 3 kuu jooksul käesoleva kirja saamisest.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Koopia: MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühing