



Õiguskantsler

Teie 13.06.2014 nr

Meie 01.07.2014 nr 6-1/140815/1402872

**Seisukoht vastuolu mittetuvastamise kohta  
Kooseluseaduse eelnõu kooskõla põhiseadusega**

Austatud [ ]

Tänan Teid 13.06.2014 ja 14.06.2014 edastatud avalduste eest, milles soovisite teada, kas kooseluseaduse eelnõu on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega.

**Teavitan, et ei ole tuvastanud kooseluseaduse eelnõu osas ilmseid vastuolusid põhiseadusega.**

Selgitan järgnevalt oma seisukohta lähemalt.

**I Avalduse asjaolud**

Tõite oma avalduses esile, et vastavalt Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi ka PS või põhiseadus) §-le 27 on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Märkisite, et rahva püsimist ja rahvaarvu kasvu saavad tekitada ainult mees- ja naissugupool; rahvast toodavad vastassugupooled, mitte samasoolised.

Oma täiendavas pöördumises tõite esile, et vastavalt perekonnaseaduse (PKS) § 1 lõikele 1 sõlmitakse abielu naise ja mehe vahel. PKS § 10 p 1 järgi on abielu tühine, kui abielus on samast soost isikud. Küsisite, kas samasoolistele paaridele kooselu registreerimise võimaldamine ei lähe vastuollu praegu kehtiva perekonnaseadusega.

**II Õiguskantsleri seisukoht**

Soovisite oma avalduses teada õiguskantsleri seisukohta, kas kooseluseaduse eelnõu on kooskõlas põhiseaduse § 27 lõike 1 ja perekonnaseadusega. Teie avaldusest tuleb esile, et kahtlete eelnõu põhiseaduspärasuses samasoolistele paaridele kooselu registreerimise võimaldamise tõttu.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Riigikogu liikmed on algatanud kooseluseaduse eelnõu<sup>1</sup>, seega on tegemist õigustloova akti eelnõuga, mitte veel kehtiva seadusega. Selgitan, et õiguskantsler teostab teatud juhtudel õigusaktide eelkontrolli ning hindab õigustloovate aktide eelnõude kooskõla põhiseadusega oma võimaluste piires. Õiguskantsleri roll õigustloovate aktide eelnõude suhtes järelevalve teostamisel on siiski piiratum, sest seadusandjal on autonoomia õigusloomealaste algatuste osas ning erinevalt juba vastuvõetud seadustest on parlamendil võimalik eelnõud menetluse käigus muuta ja täiendada. Seetõttu pöörab õiguskantsler õigusaktide eelnõude puhul tähelepanu ennekõike põhimõttelistele küsimustele.

Teie avaldus puudutab samasoolistele paaridele kooselu registreerimise võimaluse loomise kooskõla põhiseadusega. Selgitan, et õiguskantsler on varasemalt asunud seisukohale, 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.“<sup>2</sup> Sellest tulenevalt tegi õiguskantsler 2011. aastal justiitsministrile soovitus valmistada ette ning algatada samasooliste isikute partnerlussuhteid ja sellega seonduvaid õigussuhteid reguleeriv eelnõu. Õiguskantsler märkis, et seejuures tuleb kaaluda samasooliste isikute peresuhete tunnustamiseks õigusliku võimaluse loomist (partnerlussuhte registreerimine) ning reguleerida perekonnaeluga kaasnevad õigussuhted. Õiguskantsler on siiski seisukohal, et vastava regulatsiooni kujundamisel on seadusandjal teatud otsustusvabadus, kas reguleerida antud küsimusi eraldi seadusega (nt kooseluseaduse eelnõu) või täiendada olemasolevaid seadusi.

Õiguskantsler asus ühtlasi seisukohale, et põhiseadusest ei tulene käesoleval ajal kohustust, et samasoolistel isikutel oleks võimalik abielu sõlmida, kuid samal ajal põhiseadus ka ei keela samasooliste isikute vahel abielu sõlmida; tegemist on Riigikogu otsustuspädevusse kuuluva küsimusega.<sup>3</sup>

Selgitan lühidalt ka õiguskantsleri seisukoha põhiseaduslikku tausta. PS § 27 lõike 1 järgi on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. PS § 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.<sup>4</sup> Riigikohus on leidnud, et PS § 27 lg 1 annab „isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.“<sup>5</sup>

Õigusteoreetiliselt on asutud seisukohale, et PS § 27 lõiget 1 tuleb tõlgendada perekonnaelu kaitsva erisättena.<sup>6</sup> Seejuures on leitud, et arvestades inimestevaheliste suhete mitmekesisust tänapäeva ühiskonnas, pole põhjendatud siduda põhiseaduslikku perekonna mõistet üksnes ametliku abieluga. Seetõttu käsitletakse abielu kui õigusinstituuti kaitsva erisättena hoopis PS

<sup>1</sup> Kooseluseaduse eelnõu 650 SE, algatatud 17.04.2014. Kättesaadav: [www.riigikogu.ee](http://www.riigikogu.ee).

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 23.05.2011 märgukiri nr 6-8/110661/1102390 justiitsministrile samasooliste isikute vaheliste peresuhete reguleerimise vajaduse kohta. Kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-samasooliste-isikute-peresuhe>.

<sup>3</sup> Vt õiguskantsleri 23.05.2011 kiri nr 6-1/100737/1102413. Kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/õiguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumine\\_samasooliste\\_isikute\\_abielu\\_tuhisus.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumine_samasooliste_isikute_abielu_tuhisus.pdf).

<sup>4</sup> RKHKo 18.05.2000, nr 3-3-1-11-00, p 2.

<sup>5</sup> RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 14; RKHKo 17.03.2003, nr 3-3-1-10-03, p 32.

<sup>6</sup> K. Jaanimägi. Kommentaarid §-le 26. - [Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne](#). Kolmas, täiendatud väljaanne, Kirjastus Juura, 2012, p 3, 7.2. Kättesaadav: [www.pohiseadus.ee](http://www.pohiseadus.ee).

§ 27 lõiget 2.<sup>7</sup> Seega on mehe ja naise vahelise abielu instituut vaid üks perekonnapõhiõigusega kaitstavaid aspekte.<sup>8</sup>

Osutan, et ka Euroopa Inimõiguste Kohus on sedastanud, et samasooliste inimeste kooselu, kui tegemist on püsiva faktilise partnerlusega, kuulub perekonnaelu kaitsealasse sarnaselt samalaadses olukorras oleva erinevast soost paariga.<sup>9</sup> Kohus märkis, et samasoolised paarid on samamoodi kui erisoolised paarid võimelised looma püsisuhteid, mistõttu vajavad ka nemad oma suhte õiguslikku tunnustamist ning kaitset.<sup>10</sup>

Seejuures on Euroopa Inimõiguste Kohus sedastanud, et küsimus, kas paaril on võimalik saada lapsi, ei oma iseenesest tähendust abiellumise õiguse sisustamisel.<sup>11</sup>

Oma seisukoha kujundamisel võttis õiguskantsler muuhulgas arvesse, et inimese seksuaalne orientatsioon on osa iga inimese olemuslikust identiteedist.<sup>12</sup> Seega on see üks keskseid isiksuse tunnuseid, millest lähtuvalt inimene oma elu kujundab ning mis mõjutab muuhulgas seda, kas ja kellega ta pere loob. Leian, et õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel ning perekonnapõhiõigus on väga olulise kaaluga põhiõigused. Nende järgimine aitab kaasa isiku privaatsfääri kujunemisele ja realiseerimisele ning on eelduseks nn turvalise isikliku ruumi olemasoluks, mille pinnalt on isikul võimalik osaleda täielikult ka muudes ühiskonnaelu valdkondades. Kui inimene peab varjama või häbenema osa oma kesksest identiteedist, ei ole tal võimalik ennast ja oma võimeid täielikult arendada ega end muudes ühiskondlikes suhetes täiel määral teostada. Enamgi veel, kui inimene on sunnitud oma seksuaalset orientatsiooni varjama, võib sellega kaasneda vajadus sellise välise kuvandi loomiseks, mis vastab ühiskonnas „normaalseks“ peetavale. Selle tulemusena võib inimene luua perekonna täiesti valedest eeldustest lähtuvalt.

Olen seisukohal, et traditsioonilisel perekonnal on ühiskonnas jätkuvalt väga oluline roll täita. Nagu eelpool märgitud, pean perekonnapõhiõigust väga oluliseks põhiõiguseks ja väärtuseks ühiskonnaelu korralduse alusena. Tuleb siiski nentida, et tänapäevases ühiskonnas on väga erinevaid perekondi, kes samuti vajavad õiguslikku kaitset. Põhiseaduse seisukohast ei ole aga keskseks küsimuseks, kas konkreetsel perekonnal on (ühiseid) järglasi (seejuures tuleb nentida, et ka samasooliste vanematega peredes kasvavad lapsed).

Lisaks tööte avalduses esile, et kooseluseaduse eelnõu võib olla vastuolus perekonnaseadusega. Sellelega seoses selgitan, et Eesti õiguskorras on ülimuslikuks õigusaktiks Eesti põhiseadus. Põhiseaduse normid on oma iseloomult kõrgema abstraktsuse astmega, mis tähendab, et sageli ei kirjuta põhiseadus ette ühte konkreetset tegevusviisi kindla põhiõiguse realiseerimiseks. Selleks on seadusandjal teatud ulatusega mänguruum, kuidas õiguslikku raamistikku kujundada, arvestades põhiseaduses sätestatud piire. Nagu märgitud, laieneb põhiseaduslik perekonnapõhiõigus (samuti õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel) ka samasooliste isikute vahelisele perekonnaelule. Selgitasin, et käesoleval ajal ei tulene põhiseadusest nõuet, et neil

<sup>7</sup> K. Jaanimägi. Kommentaarid §-le 27. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne, Kirjastus Juura, 2012, p 14, 21, 24.

<sup>8</sup> Ka Riigikohus on käsitlenud PS § 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 (RKHKo 19.06.2000, nr 3-3-1-16-00, p 1).

<sup>9</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.06.2010 otsus asjas Schalk and Kopf vs Austria, taotlus nr 30141/04, p 94. Kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-99605>.

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

<sup>11</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu 24.06.2010 otsus asjas Schalk and Kopf, taotlus nr 30141/04, p 56.

<sup>12</sup> Vt Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee 29.04.2010 resolutsioon 1728/2010, p 1. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta10/ERES1728.htm>.

peab olema võimalik sõlmida abielu, kuid seadusega peavad olema kaitstud sellist perekonnaelu puudutavad õiguslikud aspektid (nt varalised suhted, ülalpidamiskohustus, lapsi puudutavad küsimused jm). Selliseid küsimusi võib reguleerida teatud kindla õigusaktiga üheskoos või on võimalik reguleerida vastavaid küsimusi eriseadustes sõltuvalt küsimuse iseloomust. Seega ei määratle perekonnaseaduses reguleeritud õigussuhete ring seda, missugused õigussuhted vajavad põhiseadusest tulenevalt õiguslikku kaitset, vaid põhiseadus kui ülem õigusakt määratleb reguleerimist vajavate küsimuste ringi. Seadusandja võib valida, arvestades õiguse üldpõhimõtteid, kas kõnealuste peresuhete reguleerimiseks muuta perekonnaseadust või kehtestada eraldi seadus. Seega ei takista perekonnaseaduse kehtiv redaktsioon kaitstavate õigussuhete ringi laiendamist.

Seetõttu olen seisukohal, et riigil lasub kohustus samasooliste pereliikmete perekonnaeluga seonduvate õiguslike küsimuste reguleerimiseks, kuid seadusandjal on otsustusvabadus, kuidas kõnealuseid õigussuhteid ja partnerlussuhteid kui õigusinstituute reguleerida. Arvestades eelpool käsitletud asjaolusid, pean tervitatavaks, et Riigikogu liikmed on algatanud kooseluseaduse eelnõu, et luua võimalus samasooliste isikute vaheliste peresuhete õiguslikuks reguleerimiseks ega näe eelnõu algatamise osas vastuolu põhiseadusega.

Eeltoodut arvestades ei ole ma kooseluseaduse eelnõu osas tuvastanud selliseid asjaolusid, mis oleksid ilmselgelt põhiseadusega vastuolus.

Täna Teid veelkord õiguskantsleri poole pöördumise eest ning loodan, et eeltoodud selgitused on Teile abiks.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Kristiina Albi 693 8416  
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee