



Õiguskantsler

Hr Villu Kõve
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 15.09.2021 nr

Meie 23.09.2021 nr 9-2/211572/2106336

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-21-10 kohta

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, milles Tallinna Halduskohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse osas, milles pole võimaldatud anda välismaalasele tähtajalist elamisluba selleks, et inimene saaks asuda elama Eestis elamisloa alusel elava registreeritud elukaaslase juurde. Samuti tunnistati põhiseadusega vastuolus olevaks siseministri 12.01.2017 [määrus nr 7](#) „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“, kuna see ei sätesta taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui välismaalane taotleb tähtajalist elamisluba, et asuda elama Eestis elamisloa alusel elava registreeritud elukaaslase juurde.

Leian, et mõlemad õigusaktid on vastuolus põhiseaduse §-dega 26 ja 27 osas, mis ei võimalda anda elamisluba välismaalasele, kes soovib asuda Eestis elamisloa alusel elava elukaaslase juurde, kellega ta on sõlminud kooselulepingu.

Asjaolude lühiülevaade

1. Kaebuse esitaja (naine) on Ameerika Ühendriikide kodanik, kes soovib Eestisse elama asuda oma elukaaslase (mees) juurde, kellega ta on sõlminud kooselulepingu. Elukaaslane elab Eestis tähtajalise elamisloa alusel, mis on välja antud Eestis töötamiseks. Kooseluleping on sõlmitud 17.07.2020 Ameerika Ühendriikides California osariigis. Kohtuasja materjalide kohaselt elab kaebuse esitaja Eestis pikaajalise viisa alusel.

2. Tallinna Halduskohus leidis, et kõnealused õigusaktid on vastuolus põhiseaduse §-dega 12, 26 ja 27.

Vaidlustatud sätete asjassepuutuvus

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

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

4. Kõnealusel juhul on vaidlustatud õigusaktid asjassepuutuvad. Kaebuse esitajad on sõlminud kooselulepingu. Välismaalaste seadus ei võimalda anda elamisloa Eestis elamisloa alusel elava inimese elukaaslasele, kellega on sõlmitud kooseluleping. Samuti ei laiene neile Riigikohtu 21.06.2019 otsus asjas nr 5-18-5, millega tunnistati välismaalaste seadus põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei võimalda anda elamisloa Eesti kodaniku samasoolisele registreeritud elukaaslasele.² Kõnealusel juhul ei ole tegemist Eesti kodaniku registreeritud elukaaslasega ning tegemist on eri soost elukaaslastega, kes soovivad Eestis koos elada. Samuti ei reguleeri kõnealune ministri määrus võimalust tõendada perekonnaelu kooselulepingu sõlmimise teel.

Registreeritud elukaaslasele elamisloa taotlemine

5. [Välismaalaste seadus](#) (VMS) ei näe ette õiguslikku alust elamisloa andmiseks teisest soost registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks, kellega taotleja on sõlminud kooselulepingu.

6. Perekonnapõhiõigus tuleneb [põhiseaduse](#) §-dest 26 ja 27. Põhiseaduse § 26 esimese lause kohaselt on igapäevael õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel. Põhiseaduse § 27 lõike 1 järgi on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos.³ Põhiseaduse § 27 kohustab riiki looma õiguslikud tingimused, et pereliikmetel oleks võimalik elada koos samas riigis.⁴

7. Põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-4 esitatud seisukohas leidsin, et vastavalt põhiseaduse §-dele 9, 26 ja 27 laieneb perekonnapõhiõigus ka Eestis elamisloa alusel elava välismaalase perekonnaelule. Jään selle seisukoha juurde ka kõnealusel asjas.

8. Perekonnapõhiõigus laieneb ka eri soost elukaaslastele, kes ei ole abielus, kuid kelle vahel on sisuliselt peresuhted. Riigikohus on sedastanud, et põhiseadusega kaitstava perekonnapõhiõiguse kaitsealasse kuuluvad ka sellised suhted, kus partnerid ei ole abielus.⁵ Riigikohtu hinnangul kuuluvad nii abielu kui ka kooselulepingu sõlminud pered ühtemoodi põhiseaduse §-s 26 ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõiguse kaitse alla.⁶ Samal seisukohal on ka Euroopa Inimõiguste Kohus.⁷

9. Riigikohus on varem asunud seisukohale, et elamisloa taotlemise tingimusena on naise ja mehe vahelise suhte puhul registreeritud abielu nõue üldjuhul proportsionaalne, sest eri soost partneritel on võimalik abielluda. Riigikohus märkis, et abiellumise nõue võib osutuda ebaproportsionaalseks siis, kui koos elavad inimesed (vabaabielupaar) ei saa abielu sõlmida mõne neist sõltumatu õigusliku takistuse tõttu (õiguslik takistus, mida elamisloa taotleja ei saa kõrvaldada).⁸ See Riigikohtu seisukoht pärineb aga ajast, kui Eesti õiguskorras ei olnud veel reguleeritud kooselulepingu sõlmimise võimalust ning tsiviilpartnerluse instituut polnud ka teistes riikides veel nii levinud kui praegu.

² RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#).

³ RKPJKo 04.04.2011, nr [3-4-1-9-10](#), p 43; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 47.

⁴ RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 14-15.

⁵ RKHKo 19.06.2000, nr [3-3-1-16-00](#), p 1.

⁶ RKPJKo 18.12.2019, nr [5-19-42/13](#), p 54.

⁷ EIKo 26.10.2017, *Ratzenböck ja Seydl vs. Austria*, [28475/12](#), p 29; EIKo 13.07.2000, *Elsholz vs. Saksamaa*, [25735/94](#), p 43.

⁸ RKHKo 09.11.2009, nr [3-3-1-61-09](#), p 33.

10. Kehtiva õiguse kohaselt on ka Eesti õiguskorras ette nähtud tsiviilpartnerluse instituut. Seejuures on Riigikogu otsustanud, et seadus kehtestati sooneutraalsena ning kooselulepingut on võimalik sõlmida ka eri soost elukaaslastel.⁹ [Kooseluseadus](#) (KooS) jõustus 01.01.2016. Riigikohus on kinnitanud kooseluseaduse jõustumist ja kehtivust.¹⁰

11. Võib nentida, et eri soost elukaaslaste puhul ei pruugi kooselulepingu sõlmimisel olla alati samasugust tähendust kui samast soost paaride puhul, kellel ei ole võimalik abielluda ja kellele on kooselulepingu sõlmimine Eesti õiguskorras ainus võimalus pühendunud peresuhete tõendamiseks ning omavaheliste õiguste ja kohustuste turvaliseks reguleerimiseks. Nii on KooS seletuskirjas märgitud, et „[e]smalt võiks kooseluseaduse funktsioon erisooliste elukaaslaste jaoks olla võimaluse andmine nende õiguste kaitsmiseks olukorras, kus abielu sõlmimist ei soovita või selleks veel valmis ei olda. Kooseluseadus saab olla erisoolistele isikutele üleminekuperiood, mil pooltele laienevad õigused ja kohustused on vähem ulatuslikud“.¹¹ Selle tähendus võib olla inimestele siiski erinev. Seetõttu tuleks kooselulepingu sõlmimise õiguslikku tähendust hinnata lähtuvalt sellega kaasnevatest õigustest ja kohustustest ning millisel määral need seonduvad perekonnapõhiõiguse olemuslike aspektidega.

12. Riigikohus on leidnud, et „[k]uigi abielu ja registreeritud kooselu on reguleeritud erinevates seadustes, on mõlemal institutsioonil enam ühist kui erinevat“.¹² Riigikohus tõi seejuures esile, et muu hulgas on registreeritud elukaaslased nagu abikaasadki võtnud vastastikku ülalpidamiskohustuse (KooS § 9).¹³ KooS § 7 lõike 1 kohaselt kohustuvad kooselulepingu sõlminud pooled teineteist vastastikku toetama ja ülal pidama. Samas sättes on öeldud, et nad korraldavad kooselu ühiselt, pidades silmas teineteise heaolu ning vastutades teineteise ees kooseluga seotud kohustuste täitmise eest. Nad saavad otsustada varasuhte üle vastavalt perekonnaseaduses sätestatud perekonnaseisutoimingute seaduses ettenähtud korras (KooS § 16). KooS näeb ette suhtlemisõiguse registreeritud elukaaslase lapsega ning piiratud lapsendamise õiguse (§ 15). Kooseluleping lõpetatakse registreeritud elukaaslaste notariaalselt tõestatud avalduste alusel (KooS § 19 lg 1).

13. KooS § 7 lõike 2 kohaselt loetakse välisriigis registreeritud kooselu Eestis kehtivaks vastavalt rahvusvahelise eraõiguse seaduses sätestatud. Kohtuasja materjalides on esitatud väljavõtte California osariigis registreeritud elukaaslasi puudutavatest õigusaktidest: registreeritud elukaaslastel on samad õigused, kaitse ja hüved ning neil on sama vastutus, ülesanded ja kohustused, nagu on kehtestatud abikaasadele, endistele abikaasadele, teisest abikaasast kauem elanule.

14. Niisiis näeb nii Eesti kooseluseadus kui ka kaebuse esitanud inimese päritoluriigis kehtestatud regulatsioon registreeritud elukaaslastele ette sisulised õigused ja kohustused, mis on omased perekonnaelule. Välismaalaste seaduses on kehtestatud perekonnaelu suhtes lisanõuded ka abielule: abikaasa juurde elama asumiseks võib anda elamisloa, kui abikaasade vahel on tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne (VMS § 138 lg 1). Riigikohus on leidnud samasooliste registreeritud elukaaslaste puhul, et kuni elamisloa taotlemiseks kohase õigusliku aluse kehtestamiseni peaks täitevvõim tähtajalise elamisloa taotluste läbivaatamisel lähtuma sellest, mida välismaalaste seadus sätestab abikaasa juurde elama

⁹ Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et konventsiooniga ei lähe vastuollu see, kui riik võimaldab kooselulepingut sõlmida vaid samast soost inimestel, kellel ei ole võimalik abielluda. – EIKo 26.10.2017, *Ratzenböck ja Seydl vs. Austria*, [28475/12](#), p 42.

¹⁰ RKPJKm 10.04.2018, nr [5-17-42/9](#), p 32; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 45.

¹¹ Kooseluseaduse eelnõu, [650 SE](#), seletuskirja lk 2.

¹² RKPJKo 18.12.2019, nr [5-19-42/13](#), p 58.

¹³ RKPJKo 18.12.2019, nr [5-19-42/13](#), p 58.

asumiseks tähtajalise elamisloa andmise kohta.¹⁴ Kooselulepingu sõlmimise tingimused võivad riigiti erineda. Mõnes riigis võib kooselulepingu sõlmida ka juhul, kui partneritel lähedane suhe puudub. Sellisel juhul saab välistada kooselulepingu alusel elamisloa andmise sarnaselt välismaalaste seaduses abikaasade suhtes sätestatule elamisloa andmise tingimustega. Nii on võimalik seada tingimuseks, et ka registreeritud elukaaslastel peab elamisloa saamiseks olema omavahel tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond püsiv ning kooselu ei tohi olla fiktiivne (s.t sõlmitud pelgalt elamisloa saamise eesmärgil).

15. Põhiseaduse §-dest 26 ja 27 tulenevat perekonnapõhiõigust on võimalik piirata põhiseaduse § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks.¹⁵ Riigikohus on leidnud, et välismaalaste seadusest tulenevat perekonnapõhiõiguse piirangut õigustavad põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused. Põhiseaduse preambul nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimise. Riigikohus märkis, et neid eesmärke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada, kas ja mis tingimustel lubada riiki välismaalasi.¹⁶

16. Tuleb nõustuda, et sellel eesmärgil võib riik kontrollida üldiselt välismaalaste riiki saabumist. Küll aga ei ole proportsionaalsuse nõudega kooskõlas, et Eestis elamisloa alusel elava välismaalase registreeritud elukaaslasele ei saa anda elamisluba.

17. Välismaalaste seaduse kohaselt on täiesti välistatud elamisloa andmine selleks, et inimene saaks õiguse asuda elama oma registreeritud elukaaslase juurde, kes elab Eestis elamisloa alusel. Sarnaselt põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjadega nr 5-18-5 ning nr 5-21-4 puudub ka kõnealusel juhul alus anda elamisluba Eesti kodanike või Eestis elamisloa alusel elavate inimeste erinevast soost registreeritud elukaaslastele. Riigikohus on lugenud väga intensiivseks põhiõiguse riiveks sellist olukorda, kus perekonnapõhiõiguse kaitsealasse kuuluvale grupile ei ole üldse võimalik elamisloa andmist kaaluda, kuigi põhiseaduses sätestatud eesmärgi saavutamiseks on võimalik hinnata välistavate asjaolude esinemist (ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale) konkreetset inimest puudutavate asjaolude puhul.¹⁷ Riigikogu võib seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat ohtu ning keelduda põhjendatud juhul elamisloa andmisest inimesele, kelle puhul selline oht on olemas. See on ka välismaalaste seaduse elamislubade regulatsiooni üldine loogika.¹⁸ Otsuse tegemisel tuleb mõistagi järgida kaalutusotsuse tegemise reegleid ja arvestada proportsionaalsuse põhimõtet.

18. Riigikohus sedastas kohtuasjas nr 5-18-5, et perekonnapõhiõiguse tagamiseks ei piisa sellest, kui registreeritud elukaaslasel on võimalik Eestis viibida viisa alusel või taotleda elamisluba mõnel muul alusel. Riigikohus on tõdenud, et „elamisloa väljastamine muudel alustel ei taga perekonnapõhiõiguse kandjale piisavat kindlust, et ta saab elada perekonnaelu Eestis, ega pruugi kaitsta riigi meelevaldse sekkumise eest tema perekonnaellu“.¹⁹

19. Esitatud põhjendustele toetudes leian, et välismaalaste seadus on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda ühelgi tingimusel anda elamisluba Eestis elamisloa alusel elava välismaalase teisest soost registreeritud elukaaslasele.

¹⁴ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 71.

¹⁵ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 66.

¹⁶ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 67.

¹⁷ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 70.

¹⁸ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 70.

¹⁹ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 60.

Perekonnaelu tõendavate dokumentide esitamine

20. Siseministri 12. jaanuari 2017. a [määruse nr 7](#) „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ § 2 lõige 1 sätestab, et elamisloa taotleja peab esitama vormikohase taotluse, millele on lisatud samas määruses loetletud dokumendid.

21. Määruse § 2 lõikes 3 on öeldud, et kui taotleja jätab nõutud andmed esitamata, ei esita kõiki nõutud dokumente, kui tema taotlus ei vasta määruse nõuetele või taotluses on muid puudusi, peab Politsei- ja Piirivalveamet taotlejale määrama puuduste kõrvaldamiseks mõistliku tähtaja. Kui puudusi ei kõrvaldata, jäetakse taotlus läbi vaatamata. Määruse § 9 reguleerib abikaasa juurde elamisloa taotlemise korda.

22. Seega on määruses rangelt sätestatud, millised dokumendid tuleb taotlusele lisada. Kui neid dokumente pole esitatud, jätab haldusorgan taotluse läbi vaatamata.

23. Kuna seaduses puudub alus, mis annaks võimaluse anda elamisluba registreeritud elukaaslase (nii sama- kui ka erinevast soost elukaaslase) juurde elama asumiseks, ei ole määruses reguleeritud seda, mis dokumendid tuleb sellisel juhul esitada perekonnaelu tõendamiseks.

24. Kuna kõnealune määrus sätestab üksikasjalikult elamisloa taotlemise korra ja nõuded ega näe ette võimalust perekonnaelu tõendada muu dokumendiga, on see määrus vastuolus põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
Liina.Lust-Vedder@oiguskantsler.ee

Hent Kalmo
Hent.Kalmo@oiguskantsler.ee