



Õiguskantsler

Villu Kõve
esimees
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 11.06.2021 nr 5-21-4/2

Meie 08.07.2021 nr 9-2/211131/2104522

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asja nr 5-21-4 kohta

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, kus Tallinna Ringkonnakohtu tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde. Lisaks tunnistas kohus põhiseadusega vastuolus olevaks 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“ osas, milles see ei sätesta taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui välismaalane taotleb tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde.

Leian, et mõlemad õigusaktid on Tallinna Ringkonnakohtu näidatud osas vastuolus põhiseaduse §-dega 12, 26 ja 27.

Asjaolude lühiülevaade

1. Kaebuse esitaja on Vene Föderatsiooni kodanik, kes on sõlminud kooselulepingu Eestis tähtajalise elamisloa alusel elava inimesega. Elukaaslane elab Eestis tähtajalise elamisloa alusel, mis on antud püsivalt Eestisse elama asumiseks tähtajaga 11.10.2019–11.10.2024 (eelnevalt elas ta Eestis õppimiseks antud tähtajalise elamisloa alusel, mis oli kehtiv 18.11.2016–31.08.2019). Nad sõlmisid Taanis 17.07.2019 abielu, kuid seda abielu Eestis ei tunnustatud. Kooseluleping on sõlmitud Eestis 11.02.2020.

Vaidlustatud sätete asjassepuutuvus

2. [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.

3. Kõnealusel juhul on vaidlustatud õigusaktid asjassepuutuvad. Kaebuse esitajad on sõlminud kooselulepingu. Välismaalaste seadus ei võimalda taotleda elamisluba Eestis elamisloa alusel elava inimese samasoolisele partnerile, kellega on sõlmitud kooseluleping. Samuti ei reguleeri kõnealune ministri määrus võimalust tõendada kooselulepingu sõlmimist.

Samasoolisele elukaaslasele elamisloa taotlemise õiguslik alus

4. [Välismaalaste seadus](#) (VMS) ei näe ette õiguslikku alust elamisloa taotlemiseks samasoolise elukaaslase juurde elama asumiseks. Riigikohus tunnistas 21.06.2019 põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks välismaalaste seaduse osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks.² Leian, et samadel kaalutlustel on kõnealused õigusaktid põhiseadusega vastuolus ka selles osas, et elamisluba ei ole võimalik anda Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele registreeritud elukaaslasele.

5. [Põhiseaduse](#) § 26 ja § 27 näevad ette igäihe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusel. Selle põhiõiguse eesmärk on tagada, et avalik võim ei sekkuks inimeste eraelulistesse valikutesse. Lisaks sellele on inimesel õigus riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.³ Põhiseaduse § 27 kohustab riiki looma õiguslikud tingimused pereliikmete koos elamiseks.⁴

6. Perekonnapõhiõigus kehtib ka samasooliste elukaaslaste suhtes.⁵ Riigikohus on leidnud, et põhiseaduses ei ole perekonnaelu kaitset seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost ega seksuaalsest sättumusest. Kohtu hinnangul ei leia põhiseadusest selliseid kitsendusi ka tõlgendamise teel.⁶ Euroopa Inimõiguste Kohus on kinnitanud, et samasooliste isikute püsiv faktiline kooselu loetakse samasuguseks perekonnaeluks nagu erinevast soost paaride kooselu.⁷

7. Perekonnapõhiõiguse ja perekonnaelu olemuslik tunnus on perekonnaliikmete õigus ja võimalus olla üksteisega koos, sh võimalus viibida üksteise seltsis, luua ühine kodu ja seal koos elada. Selleks peab pereliikmetel olema võimalik elada koos ühes riigis. Seega peab riik nägema ette õigusliku aluse selleks, et perekonnaliikmetel oleks võimalik samas riigis koos elada.

8. Kõnealusel juhul on küsimus Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele partnerile elamisloa taotlemise õigusliku aluse puudumisest. Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis (põhiseaduse § 36 lg 1).⁸ Põhiseadusest ei tulene välismaalasele eraldiseisvat põhiõigust Eestisse elama asumiseks, kuid sõltuvalt asjaoludest võib see tuleneda teistest põhiõigustest (kõige tavapärasemalt seondub see õigusega perekonna- ja eraelu puutumatusel). Kui riik on väljastanud seaduses sätestatud alusel välismaalasele elamisloa, on ka välismaalasel subjektiivne õigus Eestis elada elamisloa kehtivusaja jooksul. Põhiseaduse § 9 lg 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igäihe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Põhiseaduse §-d 12, 26 ja 27 laienevad kõigile inimestele, mitte vaid Eesti kodanikele. Niisiis laienevad perekonnapõhiõigus, õigus perekonnaelu

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

³ RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 14; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 48.

⁴ RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 14; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 48.

⁵ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 52.

⁶ RKHKm 27.06.2017, nr [3-3-1-19-17](#), p 16.

⁷ EIKo [Schalk ja Kopf vs. Austria](#), 24.06.2010, nr 30141/04, p 56, 91–95, 99; [Oliari jt vs. Itaalia](#), 21.07.2015, nr 18766/11 ja 36030/11, p 165.

⁸ RKHKo 18.05.2000, nr [3-3-1-11-00](#), p 5.

puutumatusle ja diskrimineerimise keeld ka Eestis viibivatele välismaalastele ja nende pere liikmetele.

9. Lisaks perekonnapõhiõigusele on kõnealusel juhul piiratud võrdsuspõhiõigust. Põhiseaduse § 12 lg 1 järgi on kõik inimesed seaduse ees võrdsed. Diskrimineerimine on keelatud mh seksuaalse sättumuse tõttu. Riigikohus on leidnud, et üldjuhul võib võrdsuspõhiõigust piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel. Kui erinev kohtlemine leiab aset isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, peavad erineva kohtlemise õigustuseks olema kaalukamad põhjendused.⁹ Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt peavad esinema kaalukad põhjendused õigustamaks erinevat kohtlemist inimese seksuaalse sättumuse tõttu.¹⁰ Piirang peab ühtlasi olema proportsionaalne.¹¹

10. Riigikohus on leidnud, et välismaalased, kes on samast soost Eesti kodanikuga sõlminud abielu või registreerinud oma kooselu muus juriidilises vormis, on elamisloa taotlemisel oluliste tunnuste poolest sarnases olukorras. Mõlemal juhul soovivad inimesed elamisloa saamiseks, et asuda Eestisse elama Eesti kodanikust perekonnaliikme juurde, tuginedes perekonnapõhiõigusele. Välismaalaste seadus kohtleb neid sarnases olukorras olevaid inimesi aga erinevalt, kuna võimaldab anda elamisloa Eesti kodaniku samast soost abikaasale, kuid välistab elamisloa andmise registreeritud kooselupartnerile. Samast soost inimeste võimalus sõlmida abielu on paljudes riikides (sh Eestis) piiratud, mistõttu on tegemist isikutest sõltumatu õigusliku takistusega oma põhiõiguste teostamisel. Samasoolistel elukaaslastel on võimalik pühendunud suhte sõlmimist tõendada kooselulepingu sõlmimisega.¹² See seisukoht kohaldub ka välismaalaste suhtes, kes on sõlminud kooselulepingu Eestis elamisloa alusel elava inimesega.

11. Ka Euroopa Inimõiguste Kohus on asunud seisukohale, et Euroopa inimõiguste konventsiooni artiklitega 8 ja 14 on vastuolus, kui õigusaktides ei võeta arvesse eri- ja samasooliste paaride erinevaid õigusi. Kui samasoolistel paaridel ei ole võimalik abielluda, ei ole neil võimalik täita õigusaktides sätestatud nn abikaasa nõuet. Kohtu hinnangul on sellises olukorras samasooliste ja erisooliste elukaaslaste õiguslikult ühetaoline kohtlemine diskrimineeriv.¹³

12. Välismaalaste seadus võimaldab anda elamisloa abikaasa juurde elama asumiseks. Selline õigus kehtib nii juhul, kui kutsujaks on Eesti kodanik kui ka juhul, kui kutsuja elab Eestis elamisloa alusel (VMS § 137 lg 1). Niisiis on välismaalaste seaduse kohaselt võimalik elamisloa taotleda abikaasa juurde elama asumiseks ka juhul, kui kutsuja elab Eestis elamisloa alusel.

13. Põhiseaduse §-dest 26 ja 27 tulenevat perekonnapõhiõigust on võimalik piirata põhiseaduse § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks. 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 selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi.¹⁴

⁹ RKÜKo 07.06.2011, nr [3-4-1-12-10](#), p-d 31-32.

¹⁰ EIKo [Taddeucci ja McCall vs Itaalia](#), 30.06.2016, nr 51362/09, p 89.

¹¹ RKÜKo 07.06.2011, nr [3-4-1-12-10](#), p 35.

¹² RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 63.

¹³ EIKo 30.06.2016, [Taddeucci ja McCall vs Itaalia](#), 51362/09, p-d 83–85, 87, 98.

¹⁴ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 67.

14. Tuleb nõustuda, et sellel eesmärgil võib riik kontrollida üldiselt välismaalaste riiki saabumist. Küll aga ei ole ühtegi asjakohast põhjendust erineva kohtlemise õigustamiseks olukorras, kus riik võimaldab elamisluba saada Eesti kodaniku ning Eestis elamisloa alusel elava välismaalase abikaasal ning Eesti kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasel, kuid mitte Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samast soost registreeritud elukaaslasel.

15. Kui Riigikohtu hinnangul õigustavad põhiseaduse preambulis sätestatud eesmärgid erinevat kohtlemist siiski ka olukorras, kus analoogsetel juhtudel on seadusega elamisloa taotlemise alus juba sätestatud, siis leian, et Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele registreeritud elukaaslasele elamisloa andmise võimaluse puudumine ei ole proportsionaalne.

16. Riigikohus on varem märkinud, et elamisloa taotlemisel võib sõlmitud abielu nõue osutada ebaproportsionaalseks siis, kui abielu on jäänud sõlmimata inimestest endist sõltumatutel põhjustel (õiguslik takistus, mida elamisloa taotleja(d) ei saa kõrvaldada).¹⁵

17. Praegu on välismaalaste seaduse puuduliku regulatsiooni tõttu täielikult välistatud Eestis elamisloa alusel elava inimese samast soost registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmine. Sarnaselt Eesti kodaniku samasoolise registreeritud elukaaslasega on niisiis piiratud ühe isikute grupi perekonnapõhiõigust väga intensiivselt üldiste tunnuste alusel ehk ei ole võimaldatud siduda elamisloa andmisest keeldumist konkreetse inimesega seotud asjaoludega.¹⁶ Sarnaselt Eesti kodanike ja Eestis elamisloa alusel viibivate inimeste abikaasade ning Eesti kodanike samasooliste registreeritud elukaaslastega on Riigikogul võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb, nagu on välismaalaste seaduse elamislubade regulatsiooni üldine loogika.¹⁷

18. Eeltoodust tulenevalt leian, et välismaalaste seadus on vastuolus põhiseadusega osas, milles see ei võimalda anda elamisluba Eestis elamisloa alusel elava välismaalase samasoolisele registreeritud elukaaslasele.

Perekonnaelu tõendavate dokumentide esitamine

19. 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 lg 1 sätestab, et elamisloa taotleja peab esitama vormikohase taotluse, millele on lisatud samas määruses loetletud dokumendid.

20. Määruse § 2 lg 3 sätestab, 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.

21. Seega on määruses rangelt sätestatud, millised dokumendid tuleb taotlusele lisada. Selle kohustuse mittetäitmise korral jätab haldusorgan taotluse läbi vaatamata.

¹⁵ RKHKo 09.11.2009, nr [3-3-1-61-09](#), p 33.

¹⁶ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 70.

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

22. Kuna seaduses puudub alus elamisloa taotlemiseks samasoolise elukaaslase juurde elama asumiseks, ei ole määruses reguleeritud seda, mis dokumendid tuleb sellisel juhul esitada perekonnaelu tõendamiseks.

23. Kuna kõnealune määrus sätestab üksikasjalikult elamisloa taotlemise korra ja nõuded ega näe ette võimalust perekonnaelu tõendamiseks muu dokumendi esitamiseks, on see määrus vastuolus põhiseadusega.¹⁸

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404
Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee

¹⁸ RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 74-75.