

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 09.01.2026 nr 5-25-79/3

Meie .02.2026 nr 2-8/26-3/2

**Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve
asjas nr 5-25-79 (VRKS § 7 lg 2)**

Austatud Riigikohtu esimees

Olete pöördunud Riigikogu poole kirjaga, milles palute avaldada arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-25-79. Tallinna Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 7 lg 2 osas, milles see ei loe pagulase perekonnaliikmeks enne pagulase Eestisse saabumist temaga tegelikult kooselus elanud faktilist elukaaslast, kellega abiellumine või kellega kooselu registreerimine oli pagulase päritoluriigis elukaaslaste endi tahtest sõltumata õiguslikult võimatu.

Teie pöördumine edastati vastamiseks Riigikogu põhiseaduskomisjonile. Põhiseaduskomisjon arutas seda oma käesoleva aasta 9. veebruari istungil ja märgib järgmist:

I Vaidlusalune regulatsioon

1. VRKS § 7 lg 2

(2) Pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliikmeks on:

- 1) tema abikaasa;
- 1¹) tema registreeritud elukaaslane;
- 2) tema ja tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps;
- 3) tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase eestkostetav vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps. Jagatud eestkoste korral on vajalik eestkostet jagava poole nõusolek;
- 4) tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja täisealine laps, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- 5) tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase ülalpidamisel olev vanem või vanavanem, kui päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus.

2. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus võeti Riigikogus vastu 2005. aasta 14. detsembril ning see jõustus 2006. aasta 1. juulil (726 SE). Nimetatud seadus asendas varasema pagulaste seaduse ning selle eesmärgiks oli Eesti õigusesse üle võtta Euroopa Liidu direktiivid 2001/55/EÜ, 2003/86/EÜ ja 2004/83/EÜ.

Seaduseelnõu 726 SE seletuskirjas märgiti perekonnaliikmete osas järgmist: /-/Kuivõrd pagulased ja täiendava kaitse saajad moodustavad n.ö ühe rahvusvahelise kaitse alaliigi ja ajutise kaitse saajad teise, siis kuuluvad ka nende perekonnaliikmete hulka erinevad isikute kategooriad. Direktiivid jätavad mõnede isikute kategooriate puhul perekonnaliikmeks arvamise liikmesriikide enda otsustada. Eelnõus on perekonnaliikmete määratlemisel lähtutud direktiivides sätestatust ja juba välismaalaste seaduses määratletud perekonnaliikmete ringist. Direktiivi 2003/9/EÜ kohaselt on varjupaigataotleja perekonnaliikmeteks varjupaigataotleja abikaasa või vabaabielukaaslane ning nende ühine või varjupaigataotleja vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps. Ka eelnõu kohaselt loetakse nimetatud isikud varjupaigataotleja perekonnaliikmeks, väljaarvatud vabaabielukaaslane, kuna Eesti õiguses ei ole abikaasa ja vabaabielukaaslane võrdsustatud. Tulenevalt direktiividest 2003/86/EÜ ja 2004/83/EÜ on eelnõu § 7 lõike 2 kohaselt pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliikmeks tema abikaasa; tema ja tema abikaasa ühine vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps; tema või tema abikaasa eestkostetav ja ülalpidamisel olev vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps; tema või tema abikaasa vallaline ja täisealine laps, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema; tema või tema abikaasa ülalpidamisel olev vanem või vanavanem, kui neil päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus. Tulenevalt direktiivist 2001/55/EÜ on eelnõu § 7 lõike 4 kohaselt ajutise kaitse saaja perekonnaliikmeks tema abikaasa; tema või tema abikaasa vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps või muu lähisugulane, kes elas päritolu riigis ajutise kaitse saajaga koos ja oli temast sõltuv. Perekonnaliikmetel on seaduses sätestatud tingimustel ja korras õigus taotleda perekondade taasühinemist. Perekonnaliikmete määratlemisel on oluline, et perekond oli olemas ja abielu oli sõlmitud juba päritoluriigis, et vältida fiktiivseid abielusid ja illegaalset immigratsiooni. Kehtivas pagulaste seaduses on perekonnaliikmetena sätestatud ainult pagulase või täiendava kaitse saaja alaealine laps ja temaga samas kodakondsuses olev abikaasa./-/.

3. 2023. aasta 20. juunil võttis Riigikogu vastu perekonnaseaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse (207 SE), millega kehtestati abieluvõrdsus. Seadus jõustus 2024. aasta 1. jaanuaril. Seletuskirjas märgiti, et /-/ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) muudatustega lisatakse isiku registreeritud elukaaslane rahvusvahelise kaitse taotleja perekonnaliikmete hulka ja tehakse väiksemad täpsustused. Kehtivas õiguses on rahvusvahelise kaitse taotleja perekonnaliikmena arvestatud eelkõige tema abikaasat ja lapsi. Muudatusega lisatakse perekonnaliikme mõiste alla ka registreeritud elukaaslane (VRKS § 7), arvestades nende lähedasi isiklikke ja majanduslikke suhteid, vastastikust ülalpidamiskohustust ja eeldatavat ühist kodu ja majapidamist. Muudatusega tagatakse õigusselgus ning tagatakse registreeritud elukaaslaste perekondlike sidemete kaitse ja säilimine./-/.

2 Euroopa Liidu õigus

4. Direktiivi 2011/95/EL, mis käsitleb nõudeid rahvusvahelise kaitse saajaks kvalifitseerumisel, artikli 2 punkti j esimese lõigu kohaselt on rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmeks rahvusvahelise kaitse saaja abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare kolmandate riikide kodanikke käsitleva õiguse alusel võrdväärselt abielupaaridega ning kes viibib seoses rahvusvahelise kaitse taotlusega samas liikmesriigis, eeldusel et perekond oli juba olemas päritoluriigis. Artikkel 23 punkt 2 sätestab, et liikmesriigid tagavad rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmetele, kes individuaalselt ei

kvalifitseeru sellisele kaitsele, õiguse nõuda artiklites 24-35 osutatud hüvesid siseriikliku korra kohaselt ja niivõrd, kuivõrd see on kooskõlas pereliikme isikliku õigusliku seisundiga.

5. 2026. aasta 1. juulist kohalduma hakkava kvalifikatsioonitingimuste määruse 2024/1347 artikli 3 punkti 9a kohaselt on rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmeks tema abikaasa või temaga püsisuhtes olev vabaabielukaaslane, kui asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare abielupaaridega samaväärselt.

6. Direktiivi 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta selgituspunkti 9 ja artikkel 4 lõike 1 kohaselt peavad liikmesriigid perekonna taasühinemist võimaldama perekonna tuumiku, st abikaasa ja alaealiste laste puhul. Selgituspunkti 10 ja artikkel 4 lõike 2 kohaselt on liikmesriikidel endal õigus otsustada, kas võimaldada perekonna taasühinemist ka: ülenevatel sugulastel, kui ülenevad sugulased on lähedase sugulase ülalpidamisel ja nad ei saa päritolumaal oma sugulastelt piisavat tuge; täiskasvanud vallalistel lastel, kui täiskasvanud lapsed ei ole oma tervise seisundist tulenevatel põhjustel võimelised enda eest hoolitsema; vallalistel elukaaslastel; registreeritud elukaaslastel ning polügaamse abielu korral teise abikaasa alaealistel lastel. Liikmesriikide endi otsustada on jäetud, kas perekonna taasühinemise puhul tuleb registreeritud elukaaslast kohelda võrdselt abikaasadega. Direktiivi viies peatükk käsitleb pagulaste perekondade taasühinemist ning artikkel 10 punkti 1 kohaselt kohaldatakse direktiivi artiklis 4 sätestatud perekondade määratlust pagulaste pereliikmete määratluse suhtes.

II Arvamus

7. VRKSi kohaselt loetakse rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmeks tema abikaasa ja registreeritud elukaaslane. Euroopa Liidu õigusest ei tulene kohustust laiendada perekonnaliikme määratlust vabaabielukaaslastele. Euroopa Liidu õigus ei piira liikmesriikide õigust lähtuda oma tavadest, väärtus- ja kultuuriruumist. Seetõttu on liikmesriikidele jäetud vabadus otsustada, kas vabaabielukaaslastele laiendada perekonnaliikme määratlust või mitte tulenevalt sellest, kas liikmesriigis on vabaabielupaarid võrdsustatud abielupaaridega. Samuti on liikmesriigil endal õigus otsustada, kas polügaamse abielu korral kohaldada perekonna ühtsuse sätteid polügaamsete leibkondade suhtes.

8. Seadusandja on Eestis aktsepteerinud perekonnaelu elamise vormina abielu ja registreeritud kooselu. Perekonnaseaduse kohaselt alustavad abiellumisega mees ja naine abielulist kooselu, mis kohustab neid vastastikuseks lugupidamiseks ja toetuseks. Abikaasadel on teineteise ja perekonna suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Nad korraldavad ühiselt oma abielulise kooselu ja perekonna vajaduste rahuldamise, pidades silmas teineteise ja laste heaolu ning vastutades teineteise ees abieluga seotud kohustuste täitmise eest. Kooseluseaduse kohaselt kohustuvad kooselulepingu sõlmimisega kooselulepingu sõlminud pooled ehk registreeritud elukaaslast teineteist vastastikku toetama ja ülal pidama. Registreeritud elukaaslastel on teineteise suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Nad korraldavad kooselu ühiselt, pidades silmas teineteise heaolu ning vastutades teineteise ees kooseluga seotud kohustuste täitmise eest.

9. Seadusandja on selgelt väljendanud tahet õiguslikult võrdsustada abielupaarid ja registreeritud kooselupaarid, kuid mitte vabaabielupaarid. Abielupaaridel ja registreeritud kooselupaaridel on õigus kaasa rääkida enda abikaasa ja registreeritud elukaaslastega seotud otsustes, samuti kaasneb sellega õigus toetustele ja hüvitistele ning kohustus vastastikku üksteist ülal pidada. Seda, et seadusandja ei ole laiendanud perekonnaliikme määratlust

rahvusvahelise kaitse saaja vabaabielukaaslasel ning ei piirdu perekonnaliikme elamisloa taotlemisel üksnes püsiva ja faktilise kooselu nõudega, ei saa pidada meelevaldseks, kuna Eesti õigusruumis ei kohelda registreerimata kooselupaare samaväärselt abielupaaride ja registreeritud kooselupaaridega. Siinjuures ei ole oluline, kas registreerimata kooselu on samasooliste paaride või heteropaaride vahel, mistõttu ei ole selles osas tegemist võrdsuspõhiõiguse rikkumisega.

10. Õigusliku aluse puudumine elamisloa andmiseks Eestis elamisloa alusel elava pagulase vabaabielukaaslasel Eestis perekonnaelu elamiseks riivab nii perekonnaliikme elamisluba taotleva välismaalase kui ka tema elukaaslane perekonnapõhiõigust.

11. Riigikohus on varasemates lahendites osundanud, et PS §-s 26 ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos. See annab igaühele õiguse eeldada, et riigiasutused ei sekku perekonnaellu muidu, kui põhiseaduses nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Püsivas partnerluses elavad inimesed võivad moodustada perekonna põhiseadusliku perekonnapõhiõiguse tähenduses ning põhiseadus kaitseb nende perekonnaelu riigivõimu sekkumise eest. Perekonnapõhiõigus ja võrdsuspõhiõigus ei ole piiramatud. Vastavalt PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele on põhiõiguse riive põhiseadusega kooskõlas, kui sellel on legitiimne eesmärk ning kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu. Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Abinõu on vajalik, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid isiku põhiõigusi vähem koormava meetmega, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.

12. Rahvusvahelise õiguse põhimõtete kohaselt on riigil suveräänne õigus kontrollida välismaalaste riiki saabumist, riigis viibimist ja vajadusel tagada nende riigist lahkumine sunni kohaldamisega. Inimesel puudub eeldusena subjektiivne õigus, seda enam põhiõigus mittekodakondsusjärgse riigi territooriumile sisenemiseks ja seal viibimiseks. Riigi suveräänne õigus kontrollida sisserännet läbi ebasoovitavate välismaalaste riiki sisenemise takistamise on kantud eesmärgist kaitsta riigi julgeolekut ja avalikku korda. Nimetatud eesmärk on sätestatud põhiseaduse preambula viiendas lõigus, mille kohaselt Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule.

13. Kohtuasjades nr 5-18-5, 5-21-4 ja 5-21-10 leidis Riigikohus, et välismaalaste seadusest tulenevat perekonnapõhiõiguse riivet õigustasid põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused, nagu sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimine. Neid eesmärke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi. Ka praeguses asjas on põhiõigusi riivaval abinõul (abielu või registreeritud kooselu seadmine perekonna taasühinemist taotleva elamisloa andmise tingimuseks) sama eesmärk. Elamisloa andmise tingimuste ette nägemine kolmandatest riikidest pärit välismaalasi puudutavas seadusandluses (välismaalaste seaduses ning välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses) on tingitud vajadusest vältida kontrollimatut rännet mis tahes väidetavate paarisuhete alusel. Kontroll sisserände üle on üks sisemise rahu tagamise viise ja seega perekonnapõhiõiguse riive eesmärgina legitiimne.

14. Eesmärgi saavutamiseks on ette nähtud, et välismaalastele, sh rahvusvahelise kaitse saajatele võimaldatakse pererännet seadustatud abielulise või registreeritud kooselulise perekonnaelu puhul. Abinõu saab pidada sobivaks ja vajalikuks. Kui seaduses sätestada

üksnes faktilise kooselu nõue või näha ette erand, siis võib see viia nii süsteemi kuritarvitamiseni kui ka muutuda riigile liialt koormavaks. Politsei- ja Piirivalveametil lasub kohustus iga elamisloa menetluse puhul hinnata konkreetsest taotlejast lähtuvat ohtu, kuid ainuüksi iga juhtumipõhine hindamine ei ole nii efektiivne kui üldine seatud tingimus. Eesmärki saab pidada ka proportsionaalseks. Seadus ei nõua, et abielu peab olema sõlmitud või kooselu registreeritud just päritoluriigis või kodakondsusjärgses riigis, küll aga näeb seadus ette, et abielu peab olema sõlmitud või kooselu registreeritud enne Eestisse saabumist. See, et mõnes riigis ei võimaldata teatud juhtudel abielu sõlmida või kooselu registreerida, ei tohi mõjutada Eesti valikuid. Eesti ei ole kohustatud siduma oma migratsioonipoliitikat sõltuvusse teiste riikide õiguslikest regulatsioonidest. Rahvusvahelise kaitse saajate puhul ei saa ka väita, et tegemist on Eestis pikka aega perekonnaelu elanud välismaalastega, mistõttu ei saa nende perekonnapõhiõiguse riivet pidada intensiivseks.

15. Lisaks tuleb märkida, et rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele on põhjendatud anda perekonnaliikme elamisluba siis, kui perekonnaliige ise ei kvalifitseeru rahvusvahelise kaitse saajaks. Direktiivi 2011/95/EL selgituspunktis 36 on öeldud, et pereliikmed on tavaliselt pelgalt oma suguluse tõttu pagulasega tagakiusamise suhtes haavatavad viisil, mis võib olla alus pagulasseisundi andmiseks.

16. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses on perekonnaliikme määratlemisel arvesse võetud nii Euroopa Liidu õigust kui ka perekonnaseadust, kooseluseadust ning välismaalaste seadust. Ükski nimetatud seadus ei käsitle vabaabielu ega registreerimata kooselu õiguslikult perekonnaelu elamise vormina ei Eesti kodanike ega välismaalaste suhtes. Seetõttu ei ole õigustatud ega põhjendatud selles osas erandi loomine rahvusvahelise kaitse saajatele.

17. Rahvusvahelise kaitse saajad on erinevalt välismaalaste seaduse alusel elamisloa taotlejatest küll haavatav grupp, kuid migratsioonipoliitika kujundamisel on põhjendatud ühetaoline lähenemine. Samavõrd võib VMSi alusel elamisluba taotlevatel välismaalastel olla takistusi mõnes riigis abielu sõlmida või kooselu registreerida, mistõttu tuleks ka neile ette näha võimalus taotleda elamisluba üksnes faktilise kooselu tõendatuse alusel. Taoline lähenemine avab aga ukse soovimatule ja kontrollimatule migratsioonile.

18. Põhiseaduskomisjon leiab, et vaidlustatud VRKS regulatsioon lähtub põhiseaduslikest väärtustest ning on põhiseadusega kooskõlas.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
esimees