

Villu Kõve
Riigikohus

Teie 11.06.2021 nr 5-21-4/2
27.08.2021 nr 5-21-10/2
Meie .09.2021 nr 2-8/21-14/3

Arvamus välismaalaste seaduse põhiseaduspärasuse kohta

Austatud esimees

Olete pöördunud Riigikogu esimehe poole kahe kirjaga, milles palute avaldada arvamust välismaalaste seaduse (VMS) põhiseadusele vastavuse kohta osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust välismaalasele tähtajalise elamisloa andmiseks elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase ja registreeritud elukaaslase juurde.

Teie kirjad suunati vastamiseks põhiseaduskomisjonile, kes arutas seda küsimust oma käesoleva aasta 14. septembri istungil. Põhiseaduskomisjon märgib järgmist: VMSi kohaselt saab taotleda elamisluba elama asumiseks abikaasa juurde. Vastav säte (§ 118 p 1) kehtib alates 9.12.2009 vastu võetud VMSi uuest redaktsioonist. VMSi mõistes käsitletakse perekonnaelu elamise vormina üksnes abielulisi suhteid, mistõttu ei ole kehtiva seaduse kohaselt võimalik anda elamisluba välismaalasele, kes soovib elama asuda Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest (nii samast soost kui erisoost) registreeritud elukaaslase juurde.

Antud kohtuasjade pinnalt taandub küsimus sellele, kas elamisloa taotlemise võimaldamisel on põhjendatud erinevalt kohelda samasoolisi ja erisoolisi registreeritud kooselupartnereid ning abielu sõlminud partnereid ja kooselu registreerinud partnereid. Seda olukorras, kus kehtib ka kooseluseadus (KOOS), mis võimaldab kooselu registreerida nii erisoost kui samast soost partneritel, kellest vähemalt ühe elukoht on Eestis. Kuivõrd KOOS kehtib, siis on riik aktsepteerinud perekonnaelu elamise vormina lisaks abielule ka registreeritud kooselu. Perekonnaseaduse kohaselt abiellumisega alustavad 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. KOOS kohaselt kooselulepingu sõlmimisega kohustuvad kooselulepingu sõlminud pooled (registreeritud elukaaslased) 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. Riigikohus leidis kohtuasjas nr 5-19-42, et kuigi abielu ja registreeritud kooselu on reguleeritud erinevates seadustes, on mõlemal institutsioonil enam ühist kui erinevat.

Kuivõrd KOOS vastuvõtmisel nähti küll ette ka KOOS rakendamise seaduse kehtestamine, kuid mida ei ole siiani kehtestatud, siis on tekkinud olukord, kus KOOS rakendatakse läbi kohtumenetluse.

Kehtiva õiguse ja Riigikohtu lahendi alusel on praegusel hetkel võimalus kooselu elamise eesmärgil Eestis elamisõiguse või elamisloa alusel elada Eesti kodaniku samasoolisel kooselupartneril ning EL kodaniku kooselupartneril, kellel on tõendatud püsiv ja faktiline kooselu. KOOS alusel saab Eestis kehtivaks lugeda ka samasooliste inimeste välismaal registreeritud kooselu ning rahvusvahelise eraõiguse seadus võimaldab teatud juhtudel Eestis kehtivaks lugeda välismaal sõlmitud samast soost inimeste abielu.

Kooselu elamise eesmärgil elamisluba taotleda ei ole võimalik kolmandate riikide kodanikest samasoolistel ja erisoost kooselupartneritel ning kolmandate riikide kodanikest välismaalastel, kes on kooselu registreerinud erisoost Eesti kodanikuga.

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. Samas tuleb arvestada inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni ja selle kohaldamispraktikaga Euroopa Inimõiguste Kohtus (EIK), kuivõrd Eesti on nimetatud konventsiooniga ühinenud.

EIK praktika kohaselt hõlmab perekonnaelu ka samast soost inimeste kooselu, kui tegemist on püsiva faktilise partnerlusega. Samuti on EIK leidnud, et perekonnaelu küsimusi tuleb vaadelda koos konventsiooni artiklis 14 tagatud õigusega võrdsele kohtlemisele, kuna nimetatud artikkel keelab diskrimineerimise ka seksuaalse orientatsiooni alusel.

Riigikohus leidis kohtuasjas nr 5-18-5, et PS § 26 esimese lauses ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost inimeste õigust elada perekonnaelu Eestis tulenevalt EIK praktikast ja PS-s tagatud inimväärikuse (PS § 10) ja võrdse kohtlemise (PS § 12 lõige 1) põhimõtetest.

Riigikohus leidis küll oma lahendis, et VMS-st tulenevat perekonnapõhiõiguse riivet õigustavad PS preambulis väljendatud väärtused, kuid ei pidanud nimetatud riivet vajalikuks meetmeks.

Niisiis on erinevaid grupe inimesi, kellel on erinevad võimalused pereelu elamise eesmärgil elamisluba taotleda. PS sätestatud võrdse kohtlemise printsiip tähendab, et võrdses olukorras olevaid inimesi tuleb kohelda võrdselt ning erinevas olukorras olevaid inimesi võib kohelda erinevalt.

Üldine võrdsuspõhiõigus on lihtsa seadusreservatsiooni ehk piiriklausliga põhiõigus, mida on võimalik piirata igal põhiseadusega kooskõlas oleval eesmärgil. Praegusel juhul tuleb võrdsuspõhiõigust vaadelda koosmõjus PS § 27 lõikest 1 tuleneva õigusega elada koos oma perekonnaga. See õigus on ilma seadusreservatsioonita õigus, kuid Riigikohus on varasemalt leidnud, et ka ilma seadusreservatsioonita põhiõigus ei ole piiramatu, kuid piiramiseks peab olema sel juhul mingi väga oluline põhjus, mis peab sisalduma PS-s eneses. Piirang peab olema õigustatud mõne teise põhiõiguse või PS printsiibiga, näiteks PS preambulas sätestatud eesmärgiga, et Eesti riik on kaitseks sisemisele ja välisele rahule (18.05.2000 otsus nr 3-3-1-11-00 p 3). Sellest eesmärgist johtuvalt on riigil õigus otsustada, mis tingimustel ta välismaalasi oma territooriumile lubab.

PS § 9 kohaselt on PS-s loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. PS §-des 26 ja 27 tagatud perekonnapõhiõigus laieneb seega nii Eesti kodanikele kui ka Eestis seaduslikult viibivatele välismaalastele. Lahendis nr 5-19-42 leidis Riigikohus, et nii abielu sõlminud kui ka kooselulepingu sõlminud pered kuuluvad sarnaselt ka PS §-s 26 ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõiguse kaitse alla.

Keeruline on leida mõjuvaid põhjuseid, mis õigustaks kooselu registreerinud samasooliste välismaalaste erinevat kohtlemist sõltuvalt sellest, kas elamisluba taotletakse Eesti kodanikust registreeritud samasoolise kooselupartneri juurde elama asumiseks või välismaalasest registreeritud samasoolise kooselupartneri juurde, kes elab Eestis elamisloa alusel, elama asumiseks. Kehtiv VMS ei tee ka abieluliste suhete puhul erisust, kas välismaalane taotleb elamisluba Eesti kodanikust või elamisloa alusel Eestis elava välismaalasest abikaasa juurde elama asumiseks.

Samuti on keeruline leida mõjuvaid põhjuseid, mis õigustaks registreeritud kooselupartnerite erinevat kohtlemist abielu sõlminud partneritest elamisloa taotlemise võimaldamisel.

Riigi suveräänne õigus kontrollida sisserännet läbi ebasoovitavate välismaalaste riiki sisenemise takistamise on kantud eesmärgist kaitsta riigi julgeolekut ja avalikku korda. Põhjendatud ei ole aga kehtestada täielikke välistusi ainult teatud välismaalaste gruppidele elamisloa taotlemiseks. Lähtuda tuleks konkreetsele elamisloa taotlejale hinnangu andmisest riiki sisenemise õiguse kasutamisel.

Seega tuleb möönda, et VMS on PS-ga vastuolus osas, mis ei võimalda registreeritud kooselupartneril (nii samast soost kui erisoost) taotleda elamisluba perekonnaelu elamise eesmärgil. Samas see ei tähenda, et riigil on kohustus lubada kõiki välismaalasi riiki ainuüksi põhjusel, et välismaalane soovib Eestis oma perekonnaelu elada, kui see konkreetne välismaalane ohustab riigi julgeolekut. Ehk et teatud juhtudel (nt julgeoleku kaalutlustel) on õigustatud keelata konkreetse välismaalase riiki sisenemine.

Komisjoni liikmed Paul Puustusmaa ja Kalle Grünthal leidsid, et püstitatud küsimuses ei esine vastuolu PS-ga ning esitasid eriarvamuse, mis on lisatud komisjoni kirjale.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Toomas Kivimägi
esimees

Lisa: 5 lehel