



JUSTIITS- JA DIGIMINISTEERIUM

Kadri Nõmm
Riigikohus
Kadri.Nomm@riigikohus.ee

Teie 09.01.2026
Meie 10.02.2026

nr 5-25-79
nr 10-3/190

Justiits- ja Digiministri arvamus PSJV asjas nr 5-25-79

Edastan käesolevaga arvamuse põhiseaduslikkuse järelevalve kohtuasjas, milles Tallinna Ringkonnakohus on tunnistanud põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätnud kohaldamata välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 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 sõltuma õiguslikult võimatu.

Asjaolud

1. Kaebaja, Venemaa Föderatsiooni kodanik ja Eesti rahvusvahelise kaitse saaja, esitas 20. veebruaril 2024 Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) perekonna taasühinemise taotluse, et tema elukaaslane saaks Eestisse elama asuda. Kaebaja ja tema elukaaslane ei ole abielus ega ole oma kooselu registreerinud, kuna päritoluriigis kehtiv LGBT-inimesi represseeriv seadusandlus ja ühiskondlik mittetolerantsus ei võimaldanud neil oma suhet õiguslikult vormistada. Taotluse kohaselt on kaebaja ja tema elukaaslane olnud pikaajalises püsivas suhtes alates 2012. aastast ning elanud koos aastatel 2014–2021. Perekonnaelu olemasolu tõendamiseks esitas kaebaja muu hulgas fotod, reisidokumendid, arved ning hiljem ka sõnumivahetuse ja transpordipiletid.
2. PPA jättis 16.05.2024 otsusega kaebaja perekonna taasühinemise taotluse rahuldamata. Otsuse põhjenduste kohaselt on taotleja küll tõendanud, et tal on Venemaal olnud YY-ga suhe, nad on pikaajalist sõnumivahetust pidanud, koos reisinud ja neid võib pidada elukaaslasteks, ent kaebaja elukaaslast ei saa siiski pidada pagulase staatuse saanud välismaalase pereliikmeks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 7 lg-te 2 ja 5 järgi.
3. Kaebaja esitas 21.05.2024 Tallinna Halduskohtule kaebuse PPA otsuse tühistamiseks ning PPA kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi.
4. Tallinna Halduskohus jättis 01.11.2024 otsusega kaebuse rahuldamata ning nõustus PPA seisukohtadega. Tallinna Halduskohus leidis, et kehtiva õiguse kohaselt ei saa rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmena käsitada registreerimata elukaaslast ning VRKS § 7 lg 2 p-de 1 ja 1¹ ning lg 5 ei võimalda perekonnaliikme mõistet selles osas laiendada.

5. Kaebaja esitas 2.12.2024 apellatsioonkaebuse Tallinna Ringkonnakohtule, milles palub ühistada Tallinna Halduskohtu 01.11.2024 otsus ja teha asjas uus otsus, millega kaebus rahuldada.

6. Tallinna Ringkonnakohtus otsustas 17.12.2025 apellatsioonkaebuse rahuldada ning tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta kohaldamata 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 sõltuma õiguslikult võimatu.

Taotluse lubatavus ja sätete asjassepuutuvus

7. Esimese või teise astme kohtu taotlus tunnistada õigustloov akt, selle säte või õigustloova akti andmata jätmine põhiseadusega vastuolus olevaks on lubatav siis, kui akt, selle säte või akti andmata jätmine oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 9 lg 1 ja § 14 lg 2). Riigikohtus on oma lahendites selgitanud, et normi asjassepuutuvuse hindamisel peab lähtuma sellest, kas see kuulub kohtuasjas kohaldamisele või mitte.¹ Norm peab seejuures olema kohtuasja lahendamisel otsustava tähtsusega.² Norm on otsustava tähtsusega siis, kui kohus peaks asja lahendades normi põhiseadusvastasuse korral otsustama teisiti kui normi põhiseaduspärasuse korral.³ Seega on norm asjassepuutuv, kui selle kehtetuse tõttu oleks võimalik teha teistsugune otsus.

8. Kaebuse eesmärgiks on võimaldada välismaalasest kaebajal oma mitteregistreeritud välismaalasest elukaaslasega Eestis taasühineda. Seda takistavad VRKS § 7 lg 2 p-d 1, 1¹, lg 5 ja § 46, mis ei luba PPA-I kaebaja taotlust rahuldada, kui tema ja ta elukaaslase vahel pole registreeritud kooselu ega abielu ehk tegu pole pereliikmetega VRKS § 7 lg 2 p-d 1 ja 1¹ ning lg 5 tähenduses. Kaebaja ja tema elukaaslane ei ole abielus ega registreeritud elukaaslased ning seega ei täida nad eelviidatud VRKS sätetes nimetatud tingimusi. Tuleb nõustuda ringkonnakohtuga seisukohaga (otsuse p 10), et vaidlusaluste sätete pereliikmete definitsiooni ei ole võimalik erinevaid tõlgendusmeetodeid kasutades laiendavalt mõista. Seega sõltub põhikohtuasja lahendamine vaidlusaluste sätete kehtivusest ehk need on otsustava tähendusega ja asjassepuutuvad.

9. Säte ei ole otsustava tähtsusega, kui see on vastuolus Euroopa Liidu õigusega ning tuleks EL õiguse esimuse (PSTS §-d 1 ja 2) põhimõttest lähtuvalt jätta konkreetses kohtuasjas kohaldamata. Kuivõrd Nõukogu 22.11.2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta artikkel 4 jätab liikmesriigile suure otsustusruumi elukaaslasele abikaasaga võrdsete õiguste andmisel, ei ole VRKS § 7 lg 2 p-des 1 ja 1¹ ning lg-s 5 antud pereliikme määratlus, direktiiviga vastuolus, sest jääb liikmesriigi otsustusruumi piiresse. Seega ei tule vaidlusaluseid sätteid EL õiguse esimuse põhimõttest lähtuvalt kohaldamata jätta ning need on käsilolevas asjas otsustava tähtsusega.

Seisukoht ja põhjendused

10. VRKS § 7 lg 2 järgi on pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliikmeks:

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;

¹ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 13.

² RKÜKo 22.12.2000, 3-4-1-10-20, p 10.

³ RKPJKo 02.12.2002, 3-4-1-11-02, p 15.

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.

11. VRKS § 7 lg 5 kohaselt käsitatakse perekonnaliikmeid perekonnana juhul, kui perekond oli olemas päritoluriigis, sealhulgas kui abielu oli sõlmitud või kooselu registreeritud enne Eestisse saabumist.

12. Nõustun Tallinna Ringkonnakohtuga seisukohaga, et kõnealused normid ei võimalda tõlgendada seadust selliselt, et rahvusvahelise kaitse saanud isiku perekonnana saaks käsitada ka tema registreerimata elukaaslast olenemata sellest, et kooselu oli faktiliselt tõendatud ja tegelik. Kõnealuseid VRKS sätteid muudeti 1.01.2024 ning nende muudatuste tegemiseks koostatud eelnõu seletuskirjast⁴ ei nähtu, et seadusandja olek soovinud laiendada perekonnaliikme mõistet selliselt, et see kohalduks ka registreerimata elukaaslasele.

13. Vaidlusalused VRKS sätted riivavad kaebaja perekonnapõhiõigust (PS § 27 lg 1) koosmõjus üldise võrdsuspõhiõigusega (PS § 12 lg 1). Riigikohtu seisukoha järgi hõlmab perekonnapõhiõiguse esemeline kaitseala perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi ehk perekondlike sidemete kaitset nende kõige laiemas tähenduses⁵. Perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost inimeste õigust elada perekonnaelu Eestis. Samuti nagu erinevast soost inimesed, võivad ka samast soost püsivas partnerluses elavad inimesed moodustada perekonna põhiseadusliku perekonnapõhiõiguse tähenduses ning põhiseadus kaitseb nende perekonnaelu riigivõimu sekkumise eest⁶. Tegu on igaüheõigusega, mille isikuline kaitseala laieneb ka mittekodanikele PS § 9 lg 1 järgi.

14. Seega laieneb perekonnapõhiõiguse isikuline kaitseala ka kaebajale ja tema välismaalasest elukaaslasele. Riive on põhiõiguse adressaadi (seadusandja) poolt põhiõiguste kandja põhiõiguse kaitseala igasugune ebasoodus mõjutamine. Kaebaja perekonnapõhiõigust on riivatud muuhulgas siis, kui riik takistab tal oma elukaaslasega koos elada.

15. Nõustun ringkonnakohtu seisukohaga (otsuse p 12), et kuigi erinevalt Eesti kodanikust ei ole välismaalasel põhiseadusest tulenevat õigust Eestis elada (PS § 36 lg 1), võib välismaalase õigus Eestis elada siiski tuleneda seaduse alusel välja antud elamisloast. Käesoleval juhul on see nii kaebaja puhul, kes on saanud Eestis rahvusvahelise kaitse staatuse ning taotleb perekonna taasühinemist. Kuna elamisloata ei saa välismaalane Eestisse elama asuda, takistab asjaolu, et pagulase elukaaslast ei loeta VRKS § 7 lg 2 tähenduses pagulase perekonnaliikmeks, VRKS § 46 kohaselt kaebaja elukaaslasele elamisloa andmist ning seeläbi ka kaebaja ja tema elukaaslase kooselu jätkamist Eestis. Selline regulatsioon riivab otseselt kaebaja perekonnapõhiõigust.

16. PS § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mida riivatakse juhul, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt. Ebavõrdse kohtlemise põhjus peab olema põhiseadusega kooskõlas ning mõistlik ja asjakohane. Mõistlik ja asjakohane on põhjus juhul, kui see on kohases tasakaalus tekitatud erineva olukorra raskusega⁷. Mida suurem on erineva kohtlemise mõju isikutele, seda kaalukamad peavad olema erineva kohtlemise põhjendused⁸. Mida erinevamad on võrreldavad

⁴ Perekonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu 207 SE seletuskiri. Leitav: <https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5fcbb8fd-b3d9-47a4-b5c1-ed9959bf0c9c/perekonnaseaduse-muutmise-ja-sellega-seonduvalt-teiste-seaduste-muutmise-seadus/>

⁵ RKPJKo 04.04.2011, 3-4-1-9-10, p 43; RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5/17, p 47

⁶ RKPJKo 28.09.2021, 5-21-4, p 38

⁷ RKPJKo 30.09.2008, 3-4-1-8-08, p 32

⁸ RKPJKo 31.01.2025, 5-24-26, 64

grupid, seda erinevamalt võib seadusandja neid kohelda⁹. Tunnistades seadusandja avarat otsustusruumi, on erinev kohtlemine meelevaldne siis, kui see on ilmselgelt asjakohatu¹⁰.

17. Kaebaja võrdsuspõhiõigus on riivatud, kuna ta on Vene Föderatsiooni kodanik, kes elab faktilises kooselus teise elamisloata samasoolise Venemaa kodanikuga ja soovib temaga Eestis taasühineda (kaebajate grupp), kuid VRKS § 7 lg 2 perekonnamääratlus seab ta ebasoodsamasse olukorda võrreldes nende kolmandate riikide kodanikega, sh Venemaa kodanikega, kes on heteroseksuaalses registreeritud kooselus või abielus ning soovivad samuti Eestis taasühineda (võrdlusgrupp). Peamine erinevus kahe grupi vahel seisneb selles, et kaebaja grupp ei saa oma päritolu- ja kodakondsusriigis õiguslike takistuste tõttu samasoolise elukaaslasega abielluda ega kooselu registreerida erinevalt võrdlusgrupist, kus erisoost elukaaslasega kooselu registreerimine ja abielu on lubatud. Seetõttu ei võimalda VRKS § 46 ka kaebaja elukaaslasel Eestis perekonnaliikme elamisloa väljastamist erinevalt võrdlusgrupi registreeritud elukaaslasest või abikaasast.

Perekonnapõhiõiguse riive proportsionaalsus

18. PS § 11 järgi peab põhiõiguse riiveks olema legitiimne eesmärk ning see peab olema sobiv, vajalik ja mõõdukas. Eesmärgi legitiimsus sõltub põhiõiguse piiriklauslist. Perekonnapõhiõigus (PS § 27 lg 1) on piiriklauslita põhiõigus, mida võib piirata vaid mõne teise põhiseadusliku õiguse kaitseks ning see riive peab olema oma eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne abinõu ehk sobiv, vajalik ja mõõdukas.

19. Legitiimseks perekonnapõhiõiguse riive eesmärgiks on PS preambulist tulenev sisemise rahu kaitse tagamine, milleks riik peab saama otsustada, milliseid välismaalasi ja mis tingimustel riiki lasta¹¹. Vaidlusaluses sättes olev piirang, mille järgi käsitatakse rahvusvahelise kaitse saanud isiku perekonnaliikmena vaid registreeritud elukaaslast ja abikaasat, aitab vältida taasühinemisõiguse ärakasutamist kolmandate riikide kodanike poolt, kelle tegelik eesmärk ei ole Eestis faktilist püsisuhet jätkata, vaid saada mõnel muul põhjusel siia elamisluba.

20. Eesmärgi saavutamiseks valitud meede on sobiv, kui see aitab vähegi eesmärgi saavutamisele kaasa. Leian, et VRKS § lõikes 2 sätestatud piirangut võib pidada eesmärgi saavutamiseks sobivaks meetmeks.

21. Meede on vajalik, kui eesmärgi saavutamiseks ei leidu vähemalt sama tõhusat, kuid põhiõigusi vähem riivavat abinõud. Leian, et kõnealusel juhul ei ole meede vajalik. Nimelt on VRKS § 46 lg 8 järgi õigus perekonnaliikmele elamisloa andmisest või selle pikendamisest keelduda kolmel juhul. VRKS § 46 lg 8 p 1 järgi saab perekonnaliikmele elamisloa andmisest keelduda juhul, kui perekonnaliige ohustab riigi julgeolekut, ühiskondlikku turvalisust või avalikku korda. Seega on PPA-l kohustus hinnata iga Eestis elamisluba taotleva perekonnaliikme tausta ja temaga kaasnevaid võimalikke ohte riigi sisemise rahu aspektist. Teisisõnu saab PPA juba praegu tagada, et ükski konkreetne riiki elama lubatud perekonnaliige ei ohustaks meie julgeolekut ja turvalisust ilma, et perekonnaliikmeid tuleks perekonnaseisu alusel eristada. Riigi sisemisele rahule võivad ühtmoodi ohtlikud olla nii sama- kui erisoolistes suhetes inimesed, samuti nii vallalised kui registreeritud ja abielus olevad inimesed. Pelgalt registreerimata kooselu staatus ei tohiks isikuvabadusi austava Eesti riigi sisemist rahu ohustada.

22. VRKS § 46 lg 8 p 1 võimaldab kaitsta elamisloa andmise menetluse kaudu sisemist rahu ilma ühtegi taasühinemisõiguse alusel elamisloa taotlejat juba eos perekonnaseisu järgi välistamata. Seetõttu riivataks kaebaja perekonnapõhiõigust vähemintensiivsemalt, kui VRKS § 7 lg-s 2 toodud

⁹ RKPJKo 29.01.2014, 3-4-1-52-13, p 47

¹⁰ RKPJKo 21.01.2004, 3-4-1-7-03, p 37

¹¹ RKÜKo 21.06.2019, 5-18-5, p 67

perekonnaliikme definitsioon kätkeks ka registreerimata püsisuhtes olijaid või näeks ette erandi nende puhul, kellel ei ole võimalik oma koduriigis abielluda või kooselu registreerida.

23. Samuti ei ole põhjust kahelda, et VRKS § 46 lg 8 p 1 elamisloa andmata jätmise volitusnormina koosmõjus perekonnaliikme laiema definitsiooni või erandi võimaldamisega, oleks sisemise rahu tagamiseks vähem tõhusam meede, kui kehtiva perekonnaliikme mõiste eranditeta ettenägemine (VRKS § 7 lg 2). 2022. aastal sai rahvusvahelise kaitse taotleja perekonnaliikmena Eestis VRKS alusel elamisloa 32 inimest, 2023. aastal 31 ja 2024. aastal 4.¹² Sellise arvu inimeste taustade kontrollimine elamisloa andmise menetluses ei tohiks PPA-le kaasa tuua liigset halduskoormuse kasvu või kontrolli kvaliteedi langust, isegi, kui ühtegi taotlust ei saaks kiirkorras rahuldamata või läbi vaatamata jätta pelgalt nõutava perekonnaseisu puudumise tõttu.

24. Veelgi enam, alates 1. juulist 2026. a. jõustub Euroopa parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2024/1347, 14. mai 2024, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule, millega muudetakse nõukogu direktiivi 2003/109/EÜ ja tunnistatakse kehtetuks Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/95/EL. Selle määruse art 23 lg 4 keelab elamisloa andmise rahvusvahelise kaitse saaja abikaasale või püsisuhtes olevale vabaabielukaaslasel, kui arvestatavad märgid näitavad, et abielu või vabaabielu sõlmiti üksnes selleks, et võimaldada asjaomasel isikul asjaomasesse liikmesriiki siseneda või seal elada. Sellele lõikele kui ühele rahvusvahelise kaitse saaja perekonnaliikmele elamisloa andmisest keeldumise alusele viitab ka Siseministeeriumi poolt ettevalmistatava VRKS uue eelnõu¹³ § 47 lg 1. Tegu on täiesti uue perekonnaliikmele elamisloa andmise keeldumise õigusliku alusega, mida hetkel kehtivas õiguses ei leidu. Lisaks jääb ka nimetatud EL määruse ja uue VRKS teksti jõustumisel elamisloa andmisest keeldumise alusena alles julgeoleku ja avaliku korra argument. Seega on tulevikus PPA-l veelgi rohkem võimalusi rahvusvahelise kaitse saajate perekonnaliikmetele avalikes huvides elamisloa andmisest keeldumiseks, mis välistavad vajaduse taotlejate diskrimineerimiseks perekonnaseisu või seksuaalsete sättumuste pinnalt.

Võrduspõhiõiguse riive mõistlikkus ja asjakohasus ning perekonnapõhiõiguse riive mõõdukus

25. Kuivõrd perekonnaseisu alusel ei ole sisemise rahu kaitseks vajalik eristada VRKS § 7 lg-s 2 kaebaja gruppi ja võrdlusgruppi, siis on kaebaja grupi ebavõrdne kohtlemine ebamõistlik ja asjakohatu. Leian, et samasooliste faktilises kooselus elavate kolmandate riikide kodanikest perekonnaliikmete ebavõrdne kohtlemine võrreldes registreeritud kooselus või abielus olevate välismaalastest perekonnaliikmetega riivab oluliselt võrdsuspõhiõigust. Seda olukorda süvendab asjaolu, et ka parima tahte korral puudub kaebajal võimalus sõlmida abielu või registreerida kooselu oma kodakondsuse- või päritoluriigis kehtivate õiguslike takistuste tõttu. Seetõttu ei ole kaebaja perekonnapõhiõiguse riive ka mõõdukas.

26. Lisaks ei saa nõustuda ka väitega, et kehtestatud piirang on proportsionaalne seetõttu, et samasoolistel paaridel on võimalik enne Eestisse tulekut registreerida oma kooselu mõnes teises riigis, kus võimaldatakse samasooliste kooselu registreerimist. Tuleb arvestada, et rahvusvahelise kaitse taotlejad on olukorras, kus nad peavad oma koduriigist põgenema tagakiusamise eest ning ei ole mõistlik eeldada, et neil oleks aega ja võimalusi reisida riiki, kus nad saaksid oma kooselu ametlikult registreerida. Tuleb arvestada, et reeglina on tegemist haavatavas olukorras isikutega, kes peavad olude sunnil oma koduriigist lahkuma.

¹² [Randestatistika-2025-EST-UUS.pdf](#), slaid nr 23.

¹³ Eelnõu on leitav Vabariigi Valitsuse eelnõude menetlemise infosüsteemis EIS: <https://eelnouid.valitsus.ee/main/mount/docList/8fe06c71-91d1-44d0-b4a2-85dd9a14669a>

27. Eeltoodut arvestades leian, et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 7 lg 2 on põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei võimalda lugeda pagulase perekonnaliikmeks enne pagulase Eestisse saabumist temaga tegelikus kooselus elanud faktilist elukaaslast, kellega abiellumine või kellega kooselu registreerimine oli pagulase päritoluriigis elukaaslaste endi tahtest sõltuma õiguslikult võimatu, rikkudes kaebaja PS § 27 lõikest 1 tulenevat perekonnapõhiõigust ning PS § 12 lõikest 1 tulenevat üldist võrdsuspõhiõigust.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Liisa-Ly Pakosta
justiits- ja digiminister

Silja Tammeorg 5879 3044
Silja.Tammeorg@justdigi.ee