



JUSTIITSMINISTEERIUM

Villu Kõve
Riigikohus
info@riigikohus.ee

Teie 11.06.2021
Meie 09.07.2021

nr 5-21-4
nr 10-3/3875

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas nr 5-21-4 (Eesti elamisluba registreeritud kooselupartnerile)

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite Justiitsministeeriumi arvamust Tallinna Ringkonnakohtu 6. mai 2021 otsusega number 3-20-452 algatatud põhiseaduslikkuse järelevalves. Kohus tunnistas Põhiseadusega vastuolus olevaks ja jättis kohaldamata:

- välismaalaste seaduse ([VMS](#)) osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde ning
- siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 „Tähtjalise 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 tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde.

Justiitsministeeriumi hinnangul on põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav. VMS ja selle rakendusmäärus ei ole Põhiseadusega kooskõlas osas, mis ei näe ette võimalust kaaluda, kas anda välismaalasele, kes ei ohusta riigi sisemist rahu, tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde.

I. Põhiseaduslikkuse järelevalve lubatavus

1. Kohtuasi ja õiguslik probleem on olemuslikult sarnane Riigikohtu üldkogu 21. juuni 2019 otsuses number [5-18-5](#) käsitletuga. Sellel juhtumil soovis välismaalane elamisluba, et asuda elama Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde. Praeguses kohtasjas soovib välismaalane tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde. Kooselu registreeriti Eestis.¹ Võimalust anda sellisel juhul välismaalasele Eesti elamisluba VMSis ei ole.
2. Kohtuasja 5-18-15 lahendusena tunnistas Riigikohus:
 - VMSi Põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab tähtjalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks,

¹ Riigikohus soovis 11.06.2021 kirjas nr 5-21-4/2, et arvamus esitataks võimalusel ilma isikuandmeteta. Seetõttu Justiitsministeeriumi vastuses kohtuasja elulisi asjaolusid põhjalikumalt välja ei tooda.

- sama ka siseministri määruse puhul osas, milles see ei sätestanud elamisloa taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.

3. Riigikohus andis 5-18-15 kohtuotsuse punktis 71 juhise: „Kuni kohase õigusliku aluse kehtestamiseni saab täitevvõim tähtajalise elamisloa taotluste läbivaatamisel lähtuda välismaalaste seaduses abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise kohta sätestatust.“ Sisuliselt kohaldas Riigikohus sarnaste olukordade analoogiat.

4. Kuna VMSis pole tähtajalise elamisloa andmise alust elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde, on põhiseaduslikkuse järelevalve lubatav.

II. Välismaalaste seaduse kooskõla Põhiseadusega

5. Perekonnapõhiõigus tuleneb PS § 26 esimesest lausest, mille järgi on igaühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel, ning PS § 27 lõikest 1, mis annab perekonna rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse alla. Perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos.² Perekonnapõhiõigus annab igaühele õiguse eeldada, et riigiasutused ei sekku perekonnaellu midu, kui Põhiseaduses nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Lisaks sellele on inimesel õigus riigi toetavale tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.³ Selleks peab seadusandja kehtestama vajaliku õigusliku raamistiku ja kohased menetlused.⁴

6. Kohtuasjas 5-18-15 analüüsis Riigikohus, kas perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost registreeritud partnerite õigust elada perekonnaelu Eestis. Kohus vastas jaatavalt ja selgitas: „Arvestades EIK eeltoodud praktikat, samuti Eesti põhiseaduses tagatud inimväärikuse (PS § 10) ja võrdse kohtlemise (PS § 12 lõige 1) põhimõtteid, on üldkogu seisukohal, et PS § 26 esimeses lauses ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost inimeste õigust elada perekonnaelu Eestis. Üldkogu nõustub Riigikohtu halduskolleegiumi väljendatud seisukohaga, et „perekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole põhiseaduse tekstis seatud sõltuvusse perekonna-liikmete soost ega seksuaalsest sätumusest. Sellised kitsendused ei ole põhiseadusest leitavad ka tõlgendamise teel“ (Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2017. a määrus asjas nr 3-3-1-19-17, punkt 16). See tähendab, et 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 eest.“ (p 52).

7. Kohtuasjas 5-18-15 tugines justiitsminister Riigikohtule arvamust andes argumendile, et kooseluseadus (KooS) ei rakendu ilma rakenduseseaduseta, mistõttu polnud KooS täies ulatuses jõustunud. Sestap ei saanud registreeritud kooselu VMS kontekstis pidada samaväärselt kaitstud instituudiks võrreldes perekonnaseaduse §-s 1 sätestatud mehe ja naise vahelise abieluga PS § 27 tähenduses. Seetõttu asus minister seisukohale, et VMS § 118 ja määrus on Põhiseadusega kooskõlas.⁵

8. Eelmise punkti küsimuses leidis Riigikohus oma 5-18-15 otsuses, et kooseluseadus jõustus 1. jaanuaril 2016 (p 45). Seetõttu pole enam kahtlust, et KooS kehtib.

9. Samast soost inimeste kooselu on seega õiguslikult reguleeritud. Nii nagu erinevast soost inimesed, võivad ka samast soost inimesed sõlmida kooselulepingu (KooS § 1 lõige 1). Samuti saab lugeda Eestis kehtivaks samast soost inimeste välismaal registreeritud kooselu (KooS § 7 lõige 2). Elamisluba saab Euroopa Liidu kodaniku seaduse §-de 3 ja 22 järgi anda ka Euroopa Liidu kodaniku juurde asuvale samast soost registreeritud või püsivale ja faktilisele partnerile. Eestis loetakse kehtivaks ka välismaal sõlmitud samast soost inimeste abielu, mis on sõlmitud vastavalt

² RKPJKo 04.04.2011, nr [3-4-1-9-10](#), p 43.

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

⁴ RPJKm 10.04.2018, nr [5-17-42/9](#), p 36).

⁵ Justiitsministri 22.10.2018 aramus nr 10-3/6110.

rahvusvahelise eraõiguse reeglitele, kuigi Eesti enda perekonnaseaduse alusel saavad abielu sõlmida üksnes naine ja mees (§ 1 lõige 1).

10. Põhiõiguse või -vabaduse piirang, mille Riigikogu seadusega kehtestab ja mida täitevvõim rakendab, peab vastama Põhiseaduse nõuetele – selleks peab olema legitiimne eesmärk, piirang peab arvestama konkreetse õiguse ja vabaduse olemust nii, nagu see on Põhiseaduses, ning olema proportsionaalne (soodustab eesmärgi saavutamist, on alternatiividest leebeim ning ulatuselt õiglane ehk minimaalselt riivav, PS § 11). Võrreldavates olukordades tuleb arvestada PS § 12 võrdse kohtlemise nõudega.

11. Põhiseaduse perekonnaelu piiriklauslid (piiramise võimalused) on kirjas PS §-s 26. Ainult nendel eesmärkidel võib õigust piirata. Lisaks ka eesmärk kaitsta põhiseaduslikku väärtust. Nendeks on tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitse, kuriteo tõkestamine või kurjategija tabamine. Kaitse tuleb ka PS § 27 lõikest 1, mille järgi on riigi kaitse all perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena. Selle põhiõiguse piiramise võimalusi Põhiseaduses kirjas ei ole, mistõttu õigustab piirangut üksnes mõni teine sama tasandi põhiõigus või põhiseaduslik väärtus.⁶

12. Perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos.⁷ Seda õigust peab saama tegelikult kasutada ning vastupidist võib riigile ette heita. Nii leidis ka Riigikohtu halduskolleegium eelmainitud kohtuasja 5-18-15 järelmina oma 18.06.2020 otsuses [3-16-1903](#), et seadusandja ja täitevvõim vastutavad riigivastutuse seaduse alusel inimesele kaasnenu kahju eest seetõttu, et VMSis polnud õiguslikku alust anda elamisluba registreeritud elukaaslasele. Kohus mõistis välja mittevaralise kahju hüvitise.

13. Lisaks perekonnapõhiõigusele on asjakohane ka võrdsuspõhiõigus (PS § 12 lõige 1). Arvamuse punktis 9 toodi mitmeid näiteid, mil Eesti õigusaktid tunnustavad registreeritud kooselu ning annavad inimestele Eestis elamiseks vajaliku kaitse, sh võimaluse anda tähtajalise elamisloa.

14. Välismaalased, kes soovivad tulla Eestisse elama oma samast soost abikaasa või registreeritud kooselupartneri juurde, on elamisloa taotlemisel oluliste tunnuste poolest sarnases olukorras. Pärast seda, kui Riigikohus tunnistas 21. juunil 2019 VMSi põhiseadusevastaseks osas, mis ei luba taotleda elamisluba Eesti kodaniku samasoolisele registreeritud kooselupartnerile, saab kooselupartner tähtajalist elamisluba taotleda ka sellel juhul. Kooselupartner saab Eesti elamisluba taotleda ka siis, kui tema elukaaslane on Euroopa Liidu kodanik. Praeguse elulise juhtumi näitel aga ei saa elamisluba taotleda inimene, kes soovib tulla elama oma registreeritud kooselupartneri juurde, kes elab Eestis tähtajalise elamisloa alusel (konkreetse kohtasja puhul on viimane Eestis elanud pikki aastaid ning talle on väljastatud Eesti elamisluba püsivalt Eestisse asumiseks).

15. Oluline on, et elamisluba ei anta automaatselt üksnes abielu- ega kooselufakti alusel, vaid määrav on, kas konkreetne elamisloa taotleja ise vastab VMSi elamisloa saamise nõuetele (ei ohusta avalikku korda). Seda kontrollitakse iga elamisloa taotluse puhul eraldiseisvalt.

16. Perekonnapõhiõiguse riivet õigustavad Põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused, milleks on ka sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimine. Arvestada saab ka riigieelarve vahendite avalikke huve arvestava kasutamise põhimõtet.⁸ Nendel eesmärkidel saab riik otsustada, kas ja millistel tingimustel lubada välismaalasi Eestisse.

17. Siis, kui välismaalane ei saa Eestisse elama tulla, ei teki küsimust tema võimalikust ohust mistahes põhiseaduslikule väärtusele ega muudele avaliku korra kaitsealas olevatele hüvedele. Seetõttu on VMSi elamisloa andmise võimaluse välistus sobiv (soodustab eesmärki).

18. VMSi järgi kontrollitakse iga elamisloa taotleja puhul eraldi, kas ta vastab VMSi nõuetele ning kas ei esine sellest keeldumise aluseid (VMS § 117 lg 2). Seetõttu on olemas võimalus, kuidas saavutada soovitud eesmärki, et Eestis võib elada välismaalane, kes ei ohusta sisemist rahu. Nii

⁶ RHKKo 18.05.2000, nr [3-3-1-11-00](#), p 3.

⁷ RKPJKo 04.04.2011, nr [3-4-1-9-10](#), p 43; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5](#), p 47.

⁸ RKPJKo 01.11.2011, nr [3-4-1-19-11](#), p 24. 12 RKPJKo 26.05.2015, [3-4-1-59-14](#), p 19.

tehaksegi juba täna kõikidel nendel juhtudel, mil seadus näeb ette võimaluse anda Eestis elamise elamisloa välismaalasele kooselupartnerile. VMS §-s 124 on kirjas tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alused avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks ning rahva tervise kaitsmiseks. Samuti kehtib reegel, et elamisluba antakse ainult nii kauaks, kuni kehtib selle inimese elamisluba, kelle juurde soovib välismaalane tulla. Neid reegleid võib seadusandja vajadusel täiendada ja täpsustada, et hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu.

19. Mida avaramad on Eesti elamisloa saamise võimalused, seda suurem on kulu riigieelarvele taotluste lahendamise tõttu ehk menetluskulu. Kaasneda võivad ka nt sotsiaal- ja tervisekaitse- jm kulud Eestis elamise ajal. Ka seda on võimalik seadusandjal eraldi reguleerida. Nt on juba kehtestatud riigi kulule vastava suurusega riigilõiv elamisloa taotlemiseks ([riigilõivuseaduse](#) § 273).

20. Kuna seadusandjal on võimalus kehtestada eesmärgi saavutamiseks elamisloa täieliku välistamise lahendusele alternatiive, pole VMS lahendus õiglane (ei luba elamisloa andmist isegi mitte kaaluda siis, kui registreeritud kooselupartner soovib tulla oma Eestis tähtajalise elamisloa alusel elava partneri juurde). Kui selline võimalus on olemas inimese jaoks, kes soovib tulla oma Eesti kodanikust või Euroopa Liidu kodanikust registreeritud kooselupartneri juurde, peaks nii olema ka siis, kui viimasel on Eesti elamisluba. See ei kahjusta Eesti riigi sisemist rahu. Vastupidist on raske õigustada, mistõttu on kehtival seaduse lahendusel riigi omavoli kahtlus (PS § 13 lg 2). Igal pereliikmel on õigus eeldada, et riik ei tee õigusvastaseid ja ülemääraseid takistusi pereliikmete kooselule.⁹

21. Sisemist rahu, turvalisust ja riigieelarve vahendite avalikus huvis kasutamist on võimalik saavutada ka oma Eestis elava kooselupartneri juurde elama tulla sooviva inimese õiguseid vähem piiraval viisil. Seda võib järeldada ka asjaolust, et siis, kui kohtuasjaga sarnaneva probleemi lahendamiseks tegi õiguskantsler 09.12.2015 Riigikogule ettepaneku nr [6-1/151504/1505500](#)¹⁰, toetas Riigikogu 05.04.2016 seda ning otsustas: „...kuna Riigikogu toetas õiguskantsleri ettepanekut, teen vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse §-le 152 põhiseaduskomisjonile ülesandeks algatada eelnõu välismaalaste seaduse § 118 kooskõlla viimiseks Eesti Vabariigi põhiseadusega.“¹¹ Enne, kui õiguskantsler pöördus Riigikogu poole, tegi ta sama probleemi lahendamiseks märgukirja siseministrile (04.11.2013 kiri nr [6-1/120905/1304680](#)).

Eeltoodud kaalutlustel ei saa VMSi pidada osas, mis ei võimalda isegi kaaluda, kas anda välismaalasele, kes ei kujuta endast mingit ohtu sisemisele rahule ega eesti rahvuse säilimisele, tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasele samast soost registreeritud elukaaslase juurde, kooskõlas olevaks Põhiseadusega kaitstud perekonnaelu põhiõiguse (PS § 26 lg 27), sarnases olukorras inimeste võrdse kohtlemise kohustuse (PS § 12), proportsionaalsuse põhimõtte (PS § 11), kohustusega anda inimesele riigi ja seaduse kaitset (PS § 13) ega ka kohustusega võimaldada õiguseid tegelikult kasutada (PS § 14).

Samal põhjusel ei saa põhiseaduspäraseks pidada ka VMSi täpsustava siseministri 12. jaanuari 2017. a määrust nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ osas, milles see ei näe ette taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu juhuks, kui välismaalane taotleb tähtajalist

⁹ RKHKo 13.10.2005, nr [3-3-1-45-05](#), p 16.

¹⁰ „Välismaalaste seadus annab õiguse taotleda elamisluba Eestis resideeruva abikaasa juurde elama asumiseks. Samasoolise kooselupartneri juurde elama asumiseks elamisluba anda ei saa. Inimeste võrdne kohtlemine kooselu võimaldamisel on nõutav nii Eesti põhiseaduse kui Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni järgi, mille täitmise kohustuse on Eesti endale võtnud. Kuna Eestis ei ole samasoolistel partneritel võimalik abielluda, ei ole neil erinevalt erisoolistest elukaaslastest võimalik astuda samme selleks, et täita välismaalaste seaduses sätestatud tingimusi koos elamise eesmärgil elamisloa saamiseks. Ühtki mõistlikku ega asjakohast põhjendust samasooliste kooselupartnerite taoliseks halvemaks kohtlemiseks ei ole. Elamisloa õiguse kuritarvitamise vältimiseks on võimalik ja tuleb läbida põhjalik kontrollimenetlus kõikide taotlejate puhul.“

¹¹ [Riigikogu täiskogu korraline istung, 05.04.2016](#). Õiguskantsleri ettepanek välismaalaste seaduse Eesti Vabariigi põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Maris Lauri
minister

Helen Kranich 620 8110
Helen.Kranich@just.ee