



SISEMINISTEERIUM

Hr Villu Kõve
Riigikohus

Teie: 27.08.2021 nr 5-21-10

Meie: 24.09.2021 nr 2-10/848-2

Siseministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-21-10

Austatud Riigikohtu esimees

Tallinna Halduskohus tunnistas 16.08.2021. a otsusega haldusasjas nr 3-21-604 Põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele tähtjalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest registreeritud elukaaslase juurde ja 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 registreeritud elukaaslase juurde.

Riigikohus palus 27.08.2021. a kirjaga nr 5-21-10/2 esitada hiljemalt 24.09.2021 arvamus eelnimetatud seadusesätete Põhiseadusele vastavuse osas.

Siseministeerium möönab, et VMS võib olla Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust tähtjalise elamisloa andmiseks välismaalase registreeritud kooselupartnerile Eestis perekonnaelu elamiseks 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 võimalda välismaalase registreeritud kooselupartneril esitada tähtjalise elamisloa taotlemisel tõendit kooselu registreerimise kohta.

Asjaolud

Kaebaja sõlmis 17.07.2020. a Ameerika Ühendriikide California osariigis kooselulepingu. Kaebaja registreeritud elukaaslane asus elamisloa alusel Eestisse tööle. Kaebaja esitas 25.09.2020. a Politsei- ja Piirivalveametile VMS § 137 lõike 1 alusel taotluse elamisloa saamiseks sooviga asuda elama elukaaslase juurde kooselulepingu alusel. Politsei- ja Piirivalveameti otsusega keelduti kaebajale elamisloa andmisest, kuna kaebaja ei ole abielus ja VMS § 137 lõike 1 alusel elamisluba väljastada ei saa.

Registreeritud elukaaslasele tähtajalise elamisloa taotlemise õigus

1. VMS § 118 lõikes 1 sätestatakse, et välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa elama asumiseks abikaasa juurde. VMS § 137 lõike 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa anda välismaalasele elama asumiseks Eestis elava Eesti kodanikust või eesti rahvusest abikaasa juurde või elamisloa alusel Eestis elava välismaalasest abikaasa juurde. VMS ei kehtesta õiguslikku alust tähtajalise elamisloa andmiseks registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks.
2. Kooseluseaduse § 1 lõike 1 kohaselt võivad kooselulepingu sõlmida kaks füüsilist isikut, kellest vähemalt ühe elukoht on Eestis. Seega võivad kooselu registreerida nii samasoolised kui erisoolised kooselupartnerid. Kooseluseaduse eelnõu seletuskirja kohaselt esitatakse kooseluseaduses sooneutraalne regulatsioon, mis hõlmab kooselulepingu sõlminud registreeritud elukaaslaste omavahelisi õigussuhteid ja õigussuhteid kolmandate isikutega, kuivõrd ka mitteabiellulise kooselu õiguslikke tagajärgi tuleb reguleerida. Eeltoodust lähtuvalt aktsepteeritakse Eestis perekonnaelu elamise vormina ka registreeritud kooselu.
3. Kuigi käesoleval juhul ei olnud kaebaja sõlminud kooselulepingu Eestis, siis vastavalt kooseluseaduse § 7 lõikele 2 loetakse välismaal registreeritud kooselu Eestis kehtivaks vastavalt rahvusvahelise eraõiguse seaduses sätestatule.
4. Perekonnaseaduse § 15 kohaselt kohustuvad abikaasad vastastikku lugu pidama ja toetama. Abikaasadel on teineteise ja perekonna suhtes võrdsed õigused ja kohustused. Sama seaduse § 16 järgi on abikaasad kohustatud vastastikku oma tööga ja varaga perekonda ülal pidama. Kooseluseaduse §-s 7 sätestatakse, et kooselulepingu sõlmimisega kohustuvad kooselulepingu sõlminud 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. Eeltoodust nähtub, et tegu on sarnases olukorras olevate inimestega, kuivõrd abikaasadel ja registreeritud elukaaslastel on teineteise suhtes sarnased kohustused. Ka riigikohus on leidnud, et kuigi abielu ja registreeritud kooselu on reguleeritud erinevates seadustes, on mõlemal institutsioonil enam ühist kui erinevat.¹
5. Perekonna- ja eraelu puutumatus põhimõte on sätestatud Põhiseaduse §-des 26 ja 27. Põhiseaduse § 26 sätestab igapäevase õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusle. Riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks. Põhiseaduse § 27 kohaselt on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse all. Põhiseaduse §-s 26 sätestatud õigusele vastandub riigivõimu kohustus mitte sekkuda perekonnaellu ja paragrahvi 27 lõige 1 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.
6. Põhiseaduse §-st 26 koostoimes Põhiseaduse §-s 14 tagatud üldise põhiõigusega menetlusele ja korraldusele tuleneb õigus sellele, et riik kehtestaks piisava õigusliku regulatsiooni, mis võimaldaks tagada eraelu puutumatus. Sarnaselt tagab Põhiseaduse

¹ RKPJKo 18.12.2019, nr 5-19-42, p 58.

§ 27 lõige 1 muu hulgas õiguse sellele, et seadusandja kehtestaks perekonnaelu õiguse kasutamiseks vajaliku õigusliku raamistiku ja kohased menetlused.²

7. Nii abielu sõlminud kui ka kooselulepingu sõlminud pered kuuluvad sarnaselt Põhiseaduse §-s 26 ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõiguse kaitse alla.³ Põhiseaduse § 9 kohaselt on Põhiseaduses loetletud kõigi ja igatihe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Seega laieneb perekonnapõhiõigus ka Eestis viibivatele välismaalastele ja nende pereliikmetele.
8. Põhiseaduse § 12 sisaldab üldist võrdsuspõhiõigust, mis hõlmab kõiki eluvaldkondi ja kõiki isikuid. Põhiseaduse § 12 lõikes 1 tagatud üldist võrdsuspõhiõigust riivatakse siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid. Perekonnapõhiõigus, mille kaitse alla kuuluvad ka kooselulepingu sõlminud pered, kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos.⁴ Kuna VMS § 118 ja § 137 võimaldab anda välismaalasele tähtajalise elamisloa elama asumiseks Eestis elava Eesti kodanikust või eesti rahvusest abikaasa juurde või elamisloa alusel Eestis elava välismaalasest abikaasa juurde, kuid välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasest registreeritud elukaaslase juurde, kohtleb VMS sarnases olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt.
9. Põhiseaduse § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas Põhiseadusega, seades tingimuseks, et piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust. See tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema Põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele.⁵ Põhiseaduse §-dest 26 ja 27 tulenevat perekonnapõhiõigust on võimalik piirata Põhiseaduse § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks. See tähendab, et riigiasutused, kohalikud omavalitsused ja nende ametiisikud ei tohi kellegi perekonna- ega eraellu sekkuda muidu, kui seaduses sätestatud juhtudel ja korras tervise, kõlbluse, avaliku korra või teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks, kuriteo tõkestamiseks või kurjategija tabamiseks.
10. Riigikohus on märkinud, et VMS-ist 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 on asunud seisukohale, et neid eesmarke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi.⁶ Sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb. See võimaldab välistada põhiõiguste ülemääraseid riiveid ning selline on ka VMS-i elamislubade regulatsiooni üldine loogika.⁷ Seega võimaldab VMS kontrollida, kas elamisloa taotleja vastab VMS § 117 kehtestatud nõuetele ja kas ei esine VMS § 124 sätestatud elamisloa andmisest keeldumise aluseid ning seeläbi saavutada

² RPJKm 10.04.2018, nr 5-17-42/9, p 36.

³ RKPJKo 18.12.2019, nr 5-19-42, p 54.

⁴ RKÜKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 47.

⁵ RKÜKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 65.

⁶ RKÜKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 67.

⁷ RKÜKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 70.

eesmärki, et riigis ei saa elada välismaalane, kes ohustab avalikku korda, riigi julgeolekut või rahva tervist.

11. Eeltoodust lähtuvalt VMS regulatsioon, mis välistab täielikult võimaluse taotleda ja saada tähtajaline elamisloa välismaalase registreeritud kooselupartneril Eestis perekonnaelu elamiseks, võib olla vastuolus Põhiseadusega, kuivõrd see piirab ebaproportsionaalselt välismaalastest registreeritud kooselupartnerite perekonnapõhiõigust.
12. Siseministri 12. jaanuari 2017. a määrusega nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ ei ole ette nähtud võimalust esitada kooselu tõendamiseks muud dokumenti, kui abielu sõlmimist tõendava dokumendi. Kuivõrd eelviidatud määrus ei võimalda registreeritud elukaaslastel esitada perekonnaelu tõendamiseks vajalikku dokumenti, võib määrus olla selles osas vastuolus Põhiseadusega.

Kokkuvõtteks

Kooselulepingu sõlminud paaridele, olenemata nende soost, laieneb Põhiseaduses sätestatud perekonnaelu kaitse. Eeltoodust lähtuvalt mõõname, et puuduvad mõjuvad põhjendused püsivas peresuhtes olevale välismaalasele tähtajalise elamisloa mitteandmiseks tema Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest kooselupartneri juurde elama asumiseks. Seetõttu võib öelda, et VMS riivab elamisloa taotleja ja Eestis elamisloa alusel viibiva välismaalastest kooselupartnerite perekonnapõhiõigust.

VMS ja siseministri 12. jaanuari 2017. a määrus nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ võivad olla vastuolus Põhiseaduse §-dega 12, 26 ja 27.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Jaana-Helen Luik
õigusosakonna juhataja
volitatud esindaja

Liisa Olesk 6125073
liisa.olesk@siseministerium.ee