



Hr Villu Kõve  
Riigikohus

Teie: 11.06.2021 nr 5-21-4/2

Meie: 08.07.2021 nr 2-1/440-3

### **Siseministri arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-21-4**

Austatud Riigikohtu esimees

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 06.05.2021. a otsusega haldusasjas nr 3-20-452 Põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalaste seaduse (edaspidi *VMS*) osas, milles see ei võimalda anda välismaalasele tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde ning siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 „Tähtajalise 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 tähtajalist elamisluba elama asumiseks Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest samast soost registreeritud elukaaslase juurde.

Riigikohus palus 11.06.2021 kirjaga nr 5-21-4/2 esitada hiljemalt 09.07.2021 arvamuselnimetatud seadusesätete Põhiseadusele vastavuse osas.

Siseministeerium möönab, et *VMS* võib olla Eesti Vabariigi Põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust tähtajalise elamisloa andmiseks välismaalase samasoolisele registreeritud kooselupartnerile Eestis perekonnaelu elamiseks ning siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning legaalse sissetuleku määrad“ osas, milles see ei võimalda välismaalase samasoolisel registreeritud kooselupartneril esitada tähtajalise elamisloa taotlemisel tõendit kooselu registreerimise kohta. Järgnevalt esitame põhjendused, miks oleme sellele järeldusele jõudnud.

### **Samasoolisele 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 samasoolise registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks.
2. Perekonnaseaduse § 1 lõike 1 kohaselt sõlmitakse abielu mehe ja naise vahel. Samast soost isikute välismaal sõlmitud abielu loetakse Eestis kehtivaks juhul kui see on sõlmitud

rahvusvahelise eraõiguse seaduse tingimusi arvestades. Sellisel juhul on ka samast soost abikaasal võimalik VMS alusel saada elamisluba.

3. Samast soost inimeste kooselu on Eestis õiguslikult reguleeritud kooseluseadusega, mille § 1 lõike 1 alusel on elukaaslastel võimalik sõlmida kooseluleping. Kooseluseaduse § 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.
4. Perekonna- ja eraelu puutumatus põhimõte on sätestatud Põhiseaduse paragrahvides 26 ja 27. Põhiseaduse § 26 sätestab igäühe 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 § 26 sätestatud õigusele vastandub riigivõimu kohustus mitte sekkuda perekonnaellu ja § 27 lõige 1 puudutab perekonnaelu välist kaitset ja annab isikule õiguse riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu.<sup>1</sup>
5. Põhiseaduse § 9 kohaselt on Põhiseaduses loetletud kõigi ja igäühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel. Seega on Põhiseaduse paragrahvides 26 ja 27 tagatud õigus kõigi ja igäühe õigus, seal hulgas Eestis viibivate välismaalaste õigus.
6. Perekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole Põhiseaduse tekstis seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost ega seksuaalsest sättumusest. Sellised kitsendused ei ole Põhiseadusest leitavad ka tõlgendamise teel. Riigikohus on märkinud, et Põhiseaduse §-st 26 ega § 27 lõikest 1 ei tulene küll samasooliste isikute õigust sõlmida abielu Eestis, kuid ka samast soost elukaaslastel on õigus riigi kaitsele (Põhiseaduse § 13) ning mistahes õiguste piirang ei tohi minna vastuollu diskrimineerimise keeluga (Põhiseaduse § 12 lõige 1) ja peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik (Põhiseaduse § 11).<sup>2</sup> Riigikohus on asunud seisukohale, et Põhiseaduse § 26 esimese lauses ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost inimeste õigust elada perekonnaelu Eestis. 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.<sup>3</sup>
7. Samuti on Riigikohtu halduskolleegium välja toonud, et Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kohaselt kuulub samasooliste isikute kooselu, kui tegemist on püsiva faktilise partnerlusega, perekonnaelu kaitsealasse.<sup>4</sup>
8. Perekonnaelu kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi. Riigikohtu määratluse järgi "on pereliikmetel õigustatud ootus, et riik ei tee õigusvastaseid ja ülemääraseid takistusi pereliikmete kooselule" (RKHK 13. oktoobri 2005. a otsus asjas nr 3-3-1-45-05,

<sup>1</sup> RKPJKo 05.03.2001, nr 3-4-1-2-01, p 14.

<sup>2</sup> RKHKm 27.06.2017, 3-3-1-19-17, p 16.

<sup>3</sup> RKPJKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 52

<sup>4</sup> RKHK 27.06.2017, 3-3-1-19-17, p 17.

punkt 16). Seega tähendab Põhiseaduse §-s 26 sätestatud perekonnaelu puutumatus muu hulgas õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses.<sup>5</sup> Järelikult selleks, et elada ühist perekonnaelu, peab perekonnaliikmel olema võimalus elada koos ühes riigis. Seega peab riik nägema ette õigusliku aluse selleks, et perekonnaliikmetel oleks võimalik samas riigis koos elada, seal hulgas samasoolistel registreeritud kooselupartneritel. Perekonna õigust koos elada saab piirata üksnes elamisloa andmisest keeldumise alustel, millel on legitiimne eesmärk ja kaalukad põhjused.

9. Põhiseaduse § 12 lõike 1 esimesest lausest tuleneb võrdsuspõhiõigus, mille kohaselt on kõik seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Diskrimineerimine on keelatud muu hulgas seksuaalse sättumuse tõttu.
10. Riigikohus on tunnistanud Põhiseaduse §-ga 26, § 27 lõikega 1 ja §-ga 11 vastuolus olevaks ja kehtetuks VMS sätteid, mis välistasid tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde asumiseks.<sup>6</sup> Nimetatud otsuses märkis kohus, et olukorras, kus VMS võimaldab anda elamisloa Eesti kodaniku samast soost abikaasale, kuid välistab elamisloa andmise registreeritud kooselupartnerile, kohtleb seadus sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt. Ühtlasi märkis kohus, et saamast soost isikute võimalus sõlmida abielu on paljudes riikides, seal hulgas Eestis piiratud, mistõttu on tegemist isikutest sõltumatu õigusliku takistusega oma põhiõiguste teostamisel.
11. 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. Eeltoodust lähtuvalt ei tee VMS elamisloa andmisel vahet, kas Eestis elav abikaasa on Eesti kodanik, eesti rahvusest või välismaalane. Eeltoodust lähtuvalt ei ole põhjendatud eristamine ka registreeritud elukaaslaste puhul.
12. Välismaalased, kes on registreerinud oma kooselu Eesti kodanikuga, on tähtajalise elamisloa taotlemisel sarnases olukorras kui välismaalased, kes on registreerinud oma kooselu Eestis elamisloa alusel elava välismaalasega. Mõlemal juhul soovitakse elamisluba Eestisse elama asumiseks siin elava perekonnaliikme juurde. Eeltoodust lähtuvalt koheldakse ka käesoleval juhul sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, kuna välismaalasele võib anda tähtajalise elamisloa Eesti kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks<sup>7</sup>, kuid välistatud on tähtajalise elamisloa andmine Eestis elamisloa alusel elava samast soost registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks.
13. Eestis ei ole samasoolistel partneritel võimalik abielluda, seega ei ole neil erinevalt erisoolistest elukaaslastest võimalik täita VMS-is sätestatud tingimust koos elamise eesmärgil elamisloa saamiseks, välja arvatud juhul kui välismaal sõlmitud abielu loetakse Eestis kehtivaks. 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

---

<sup>5</sup> RKPJKo 04.04.2011, nr 3-4-1-9-10, p 43.

<sup>6</sup> RKPJKo 21.06.2019, nr 5-18-5

<sup>7</sup> RKPJKo 21.06.2019, nr 5-18-5, p 71. Kuni kohase õigusliku aluse kehtestamiseni lähtutakse tähtajalise elamisloa taotluse läbivaatamisel VMS abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise kohta sätestatust.

eelviidatud määrus ei võimalda registreeritud elukaaslastel esitada perekonnaelu tõendamiseks vajalikku dokumenti, võib määrus olla selles osas vastuolus Põhiseadusega.

### **Kokkuvõtteks**

Samasoolistele paaridele laieneb Põhiseaduses sätestatud perekonnaelu kaitse ning perekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole Põhiseaduse tekstis seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost, seksuaalsest sättumusest ega kodakondsusest. Eeltoodust lähtuvalt mõõname, et puuduvad mõjuvad põhjendused püsivas peresuhtes olevale kolmandast riigist pärit välismaalasele tähtajalise elamisloa mitteandmiseks tema Eestis elamisloa alusel elava välismaalasest kooselupartneri juurde elama asumiseks. Seetõttu võib öelda, et VMS riivab elamisluba taotleva 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@siseministeerium.ee