



KOHTUOTSUS

EESTI VABARIIGI NIMEL

Kohus	Tallinna Ringkonnakohus
Kohtukoosseis	Eesistuja Maret Altnurme, liikmed Janar Jäätma ja Kristjan Siigur
Otsuse tegemise aeg ja koht	17.12.2025, Tallinn
Haldusasja number	3-24-1531
Haldusasi	XX-i kaebus Politsei- ja Piirivalveameti 16.05.2024 otsuse perekonna taasühinemise taotluse nr 15.6-3/117-1 osas tühistamiseks ning vastustaja kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi
Menetlusosalised	Kaebaja – XX, esindajad Uljana Ponomarjova ja Nora Kurik Vastustaja – Politsei- ja Piirivalveamet, esindaja Andrei Krassilnikov
Vaidlustatud kohtulahend	Tallinna Halduskohtu 01.11.2024 otsus
Menetluse alus ringkonnakohtus	XX-i apellatsioonkaebus
Asja läbivaatamine	08.12.2025 kohtuistungil

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada XX-i apellatsioonkaebus.
2. Tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks ja jätta 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.
3. Tühistada Tallinna Halduskohtu 01.11.2024 otsus haldusasjas nr 3-24-1531 ning teha asjas uus otsus, millega rahuldada XX-i kaebus.
4. Tühistada Politsei- ja Piirivalveameti 16.05.2024 otsus nr 15.6-3/117-1 ning kohustada Politsei- ja Piirivalveametit vaatama XX-i taotlus perekonna taasühinemiseks uuesti läbi.
5. Jätta menetlusosaliste menetluskulud esimese ja teise astme kohtus nende endi kanda.
6. Otsuse avaldamisel asendada kaebaja ja tema elukaaslase nimed tähemärgiga.

EDASIKAEBAMISE KORD

Otsuse peale võib esitada kassatsioonkaebuse Riigikohtule 30 päeva jooksul, arvates ringkonnakohtu otsuse resolutsioonis põhiseadusega vastuolus olevaks tunnistatud ja kohaldamata jäetud õigustloova akti kohta Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve korras tehtud lahendi kuulutamisest (HKMS § 212 lg-d 1 ja 3).

Vastuseks esitatud kassatsioonkaebusele võib teine menetlusosaline esitada vastukassatsioonkaebuse 14 päeva jooksul kassatsioonkaebuse vastukassatsioonkaebuse esitajale kättetoimetamisest arvates või ülejäänud kassatsioonitähtaja jooksul, kui see on pikem kui 14 päeva (HKMS § 215 lg 3).

Kui kassaator soovib asja arutamist kohtuistungil, tuleb seda kassatsioonkaebuses märkida, vastasel korral eeldatakse, et ta on nõus asja lahendamiseks kirjalikus menetluses (HKMS § 213 lg 1 p 5). Sõltumata kohtuistungi soovi märkimisest võib Riigikohus kassatsioonkaebuse läbi vaadata kirjalikus menetluses, kui ta ei pea istungi korraldamist vajalikuks (HKMS § 223 lg 1).

Kui menetlusosaline soovib kassatsioonkaebuse esitamiseks saada menetlusabi, tuleb tal Riigikohtule esitada vastavasisuline taotlus. Menetlusabi taotluse esitamine ei peata menetlustähtaja kulgemist (HKMS § 116 lg 5) ning kassatsioonitähtaja järgimiseks peab menetlusabi taotleja tegema tähtaja kestel ka menetlustoimingut, mille tegemiseks ta menetlusabi taotleb, eelkõige esitama kassatsioonkaebuse (HKMS § 116 lg 6).

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK

1. XX (kaebaja) on Venemaa Föderatsiooni kodanik, kes on Eesti riigis saanud rahvusvahelise kaitse ja kellele on väljastatud elamisluba. XX esitas 20.02.2024 Politsei- ja Piirivalveametile (PPA) perekonna taasühinemise taotluse, et tema elukaaslane, Venemaa Föderatsiooni kodanik YY saaks temaga Eestis taasühineda. Taotluse kohaselt ei ole taotleja ja YY abielus ning nende vahel ei ole registreeritud kooselu. Päritoluriigis Venemaal on LGBT-inimesi represseeriv seadusandlus ning Venemaa ühiskond ei ole transsooliste isikute ja homoseksuaalsete suhete osas tolereeriv. Taotluses on XX selgitanud, et ta tutvus YY-ga 2012. a-l internetis, 2013. a-l kohtusid nad esimest korda Venemaal, Saratovis ning 2014. a-l kolisid nad kokku. Aastatel 2015-2021 elasid nad koos Peterburis. Oma selgitustes märkis XX, et nad käisid koos reisimas Venemaal, Montenegros, Ukrainas ja Eestis. Lisaks esitas taotleja fotod, lennubroneeringud ja arved, et tõendada oma kooselu Venemaal. 12.04.2024 täiendavates selgitustes esitas XX perekonnaelu olemasolu tõendamiseks sõnumivahetuse aastatel 2015-2022, fotod ning transpordipiletid.

2. PPA jättis **16.05.2024 otsusega** XX-i perekonna taasühinemise taotluse nr 15.6-3/117-1 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 YY-it 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 16.05.2024 otsuse tühistamiseks ning PPA kohustamiseks vaadata kaebaja taotlus uuesti läbi.

Kaebaja sai vaidlustatud otsusest aru selliselt, et perekonnaelu olemasolu on tõendatud, kuid probleemiks on üksnes abielu või kooselu registreerimise puudumine. PPA täpsustas 20.05.2024 kaebajale, et tagasilükkamise aluseks on hoopis kaks asjaolu: 1) perekonnaelu päritoluriigis ei ole tõendatud; 2) kaebaja ja ta elukaaslase vahel ei ole sõlmitud abielu ega registreeritud kooselu päritoluriigis.

Varasema PPA praktika kohaselt ei olnud abielu või registreeritud kooselu puudumine takistuseks perekonna taasühinemiseks, kui oli tõendatud, et perekonnaelu oli olemas päritoluriigis. Kaebaja ei nõustu PPA tõlgendusega, et 01.01.2024 jõustunud VRKS-i muudatuste järel on abielu või registreeritud kooselu olemasolu perekonna taasühinemiseks vältimatu nõue. Seaduseelnõu seletuskirja kohaselt lisatakse muudatusega perekonnaliikme mõiste alla ka registreeritud elukaaslane (VRKS § 7), arvestades nende lähedasi isiklikke ja majanduslikke suhteid, vastastikust ülalpidamiskohustust ja eeldatavat ühist kodu ja majapidamist. Muudatusega tagatakse õigusselgus ning tagatakse registreeritud elukaaslaste perekondlike sidemete kaitse ja säilimine. Seega oli seadusandja eesmärk tagada LGBT+ perekondadele õigus taasühineda ja oma peresidemed säilitada.

VRKS § 7 ei reguleeri olukorda, kus abielu ega kooselu pole päritoluriigis üldse võimalik registreerida. Kaebaja ja tema partner on transsoolised naised. Neil puudus võimalus Venemaal abielluda või kooselu registreerida. Põhiseaduse (PS) § 12 lg 1 kaitseb ka Eesti territooriumil elavaid välismaalasi ning perekondade taasühinemise tingimusi puudutav VRKS peab olema kooskõlas PS-ga. Perekondade taasühendamise on rahvusvahelise kaitse saajate peamine õigus.

Kuna kaebaja ja ta partner on LGBT perekond, kes elas riigis, kus samast soost isikute vahel ei ole võimalik registreerida ei kooselu ega abielu, siis on nad palju halvemas positsioonis kui heteroseksuaalses suhtes olevad inimesed. Kui LGBT perekondade jaoks peaks alati rakendama VRKS § 7 lg-s 5 sätestatud abielu või kooselu sõlmimise kriteeriumit, ei saaks nad kunagi perekonna taasühinemise võimalusi kasutada. See on diskrimineeriv ja riiwab PS §-ga 12 kaitstud õigusi. VRKS § 7 lg 5 on vastuolus PS-ga, kuna ei sisalda erandeid perekondlike suhete tuvastamiseks ja perekonnaliikme elamisloa saamiseks olukorras, kus rahvusvahelise kaitse saanud isikul ja tema partneril ei ole asukoha- või päritoluriigis võimalik registreerida kooselu või abielu, jättes nad perekonna taasühinemise võimalustest ilma. Kui kohus leiab, et VRKS § 7 lg 5 ei ole võimalik tõlgendada laiendavalt, tuleb säte tunnistada PS-ga vastuolus olevaks ning jätta abielu sõlmilise või kooselu registreerimise nõude osas kohaldamata.

4. PPA palus jätta kaebuse rahuldamata.

Vastustaja möönab, et kaebaja viidatud PPA 20.05.2024 vastuskirjas esineb ebatäpsus. Kaebaja taotlus jäeti rahuldamata põhjusel, et YY ei vasta seaduses sätestatud pagulase perekonnaliikme määratlusele, sest kaebaja ei ole temaga abielus ega registreeritud kooselus. Kaebaja on PPA otsust õigesti mõistnud osas, et kaebaja on perekonnaelu olemasolu päritoluriigis tõendanud.

Kaebaja viidatud PPA varasemast vastusest kaebusele teises haldusasjas nähtub, et abielu või registreeritud kooselu puudumine ei olnud takistuseks perekonna taasühinemiseks, kuid kaebaja poolt viidatud haldusasjas oli vastus esitatud eelmise VRKS-i redaktsiooni kehtivuse ajal. Kuivõrd kehtiv VRKS-i redaktsioon jõustus 01.01.2024, ei ole kaebaja poolt viidatud PPA varasem vastus enam aktuaalne. Nimelt on VRKS-i kehtivas redaktsioonis seadusandja täpsustanud perekonnaliikme mõistet, mis enam ei võimalda varasemaga võrreldes niivõrd laia tõlgendust. Kuigi kaebaja on õigesti osutanud, et seadusandja eesmärk oli tagada LGBT+ perekondadele õigus taasühineda ja oma peresidemed säilitada, nähtub seaduse seletuskirjast selgelt, et seadusandja on pidanud silmas registreeritud elukaaslasi. Seadusandja eesmärk ei olnud laiendada perekonnaliikme definitsiooni VRKS-i tähenduses selliselt, et see oleks kohaldatav ka registreerimata elukaaslastele. Kuivõrd elukaaslased ei pruugi omada nii tihedaid sidemeid kui abielus või registreeritud kooselus olevad isikud, on seadusandja soovinud vältida antud sätte laiema tõlgendamise kaudu selle kuritarvitamist.

On üldteada, et LGBT-paaride abielusid tunnustatakse ainult inimõigusi austavates riikides. Seega ei saa ka seadusandja mõistlikult oodata, et LGBT-paarid peaksid abielluma just päritoluriigis. Seadusandja on sellega arvestanud, millele viitab VRKS § 7 lg-s 5 sisalduv tekst

„kui abielu oli sõlmitud või kooselu registreeritud enne Eestisse saabumist.“ Seega ei ole nõutud abielu sõlmimine või kooselu registreerimine isiku päritoluriigis, vaid see peab olema toimunud enne Eestisse saabumist. Eeltoodust tulenevalt on VRKS-i tähenduses abikaasadega võrdsustatud kooselulepingu alusel ühise perekonnana elavad elukaaslased. Kui kooselu ei ole vormistatud, siis elukaaslast abikaasaga ei võrdsustata.

VRKS § 7 lg 5 ei ole PS-ga vastuolus.

5. Tallinna Halduskohus jättis **01.11.2024** otsusega kaebuse rahuldamata ja menetlusosaliste menetluskulud nende endi kanda. Kohus nõustus PPA otsuse põhjendustega, pidamata vajalikuks neid korrata (HKMS § 165 lg 2).

VRKS § 7 lg 2 p-de 1 ja 1¹ ning lg 5 mõttes ei saa perekonnaliikmena käsitada elukaaslast, kui kooselu pole registreeritud. Kaebaja viidatud VRKS-i laiendav tõlgendamine pole põhjendatud. Kuigi VRKS-i muutmise seaduse seletuskirjast nähtuvalt oli 01.01.2024 jõustunud VRKS-i sätete muutmise eesmärk tagada taasühinemise õigus ka abielus mitteolevatele, vastastikust ülalpidamiskohustust kandvate, ühist kodu ja majapidamist jagavatele elukaaslastele, on seadusandja siiski selgelt väljendanud oma tahet tagada sellekohane ja kuni 2024. a-ni üksnes abikaasadele tagatud õigus lisaks vaid registreeritud elukaaslastele, mitte vabaabielulises suhtes elavatele registreerimata elukaaslastele. Pagulase perekonnaliikmetena käsitatavad isikud on loetletud VRKS § 7 lg-s 2 ning § 7 lg 5 mõte on seada perekonnana käsitlemiseks tingimus, et pagulasel peab perekond olemas olema juba enne Eestisse saabumist. Kuivõrd VRKS § 7 lg 2 loetleb perekonnaliikmetena nt ka lapsed, vanemad ja vanavanemad, mitte üksnes abikaasa või registreeritud elukaaslase, siis viitab sõna „sealhulgas“ kasutamine VRKS § 7 lg-s 5 pigem sellele, et perekonnaliikmetena võib käsitada lisaks abikaasale või registreeritud elukaaslele ka teisi sugulasi, kes vastavad VRKS § 7 lg 2 sätestatud määratlusele, eeldusel, et selline perekondlik suhe eksisteeris enne Eestisse saabumist. See ei tähenda aga, et seadusandja oleks soovinud laiendada perekonnaliikme mõistet registreerimata elukaaslastele. Seega ei saa praegusel juhul seadust tõlgendada viisil, mis laiendaks perekonnaliikme staatust elukaaslastele, kellega kooselu pole registreeritud.

Põhiseaduslikkuse järelevalve algatamise taotluse kontekstis ei ole asjakohased kaebaja viidatud VRKS-i sätted. Kaebuse asjaolusid arvestades on asjassepüütav, et VRKS-s puudub selline õiguslik alus, mis võimaldab käsitada pagulase perekonnaliikmena ka registreerimata kooselu elukaaslast. Enne 01.01.2024 sai pagulase perekonnaliikmeks pidada laste, vanemate ja vanavanemate kõrval üksnes abikaasat ja abikaasa lapsi ning vanemaid ja vanavanemaid. Alates 01.01.2024 on abikaasaga võrdväärse staatuse perekonnaliikme määratluse mõttes saanud ka registreeritud kooselus elav elukaaslane. Seega on seadusandja selgesõnaliselt väljendanud oma tahet ja tunnustanud rahvusvahelise kaitse menetlustes kaitstava perekonnaeluna kitsalt üksnes abielulist partnerlust või registreeritud kooselulist partnerlust. Seega on VRKS vastavate sätete kaitseala märksa kitsam PS §-s 27 sätestatud perekonnapõhiõiguse kaitsealast, piirdudes vaid abielu ja registreeritud kooselu tunnustamisega.

Perekonnapõhiõigus ja võrdsuspõhiõigus ei ole piiramatud. Vastavalt PS §-st 11 tulenevale proportsionaalsuse põhimõttele on põhiõiguse riive PS-ga kooskõlas, kui sellel on legitiimne eesmärk ning kui see on eesmärgi saavutamiseks sobiv, vajalik ja mõõdukas abinõu. Perekonnapõhiõigust on lubatud piirata PS § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks. Riigikohus on leidnud, et välismaalaste seadusest (VMS) tulenevat perekonnapõhiõiguse riivet õigustasid PS preambulis väljendatud väärtused nagu sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimine (vt Riigikohtu 21.06.2019 otsus nr 5-18-5; 28.09.2021 otsus nr 5-21-4). Neid eesmärke saab riik saavutada

siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi (vt samas). Elamisloa andmise tingimuste siht VMS-s on vältida kontrollimatut rännet mis tahes väidetavate paarisuhete alusel (vt Riigikohtu 16.11.2021 otsus nr 5-21-10, p 56). Kontroll sisserände üle on üks sisemise rahu tagamise viise ja seega perekonnapõhiõiguse riive eesmärgina legitiimne (vt samas). Riigikohus rõhutas, et riigi kontrolli sisserände üle on EIÕK art-s 8 sätestatud perekonnapõhiõiguse piiramise legitiimse eesmärgina järjekindlalt aktsepteerinud ka EIK (vt nt suurkoja 03.10.2014 otsus asjas *Jeunesse vs Madalmaad*, p 100). Riigikohus järeldas, et perekonnaelu püsivuse ja tegelikkuse eeldusena selle abieluna seadustamise tingimus on seatud eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik (vt Riigikohtu 16.11.2021 otsus nr 5-21-10, p-d 57-58). Kuigi perekonnaliikme käsitus on laiendatud lisaks abikaasale ka registreeritud kooselu elukaaslasele, on eeltoodud Riigikohtu seisukoht kohaldatav ka praegusel juhul. Kohtul pole alust järeldada vastupidist, st et kooselu registreerimise nõue, sarnaselt abielu sõlmimise nõudele, poleks seatud eesmärkide saavutamiseks sobiv ja vajalik.

VRKS-i perekonnaliikme määratlus ei ole vastuolus direktiiviga 2011/95/EL¹, mis puudutab pagulast või muul viisil rahvusvahelist kaitset vajavat isikut ja tema perekonda ega ka kaebaja viidatud direktiiviga 2003/86/EÜ² perekonna taasühinemise õiguse kohta. Direktiivi 2011/95/EL art 2 näeb ette vabaabielukaaslase perekonnaliikmena käsitlemise üksnes juhul, kui asjaomase liikmesriigi õigusaktide või tava kohaselt koheldakse vabaabielupaare välismaalasi käsitlevate õigusaktide alusel võrdväärselt abielus paaridega. Direktiivi 2003/86/EÜ art 4 kohaselt on liikmesriigil kohustus lubada oma territooriumile siseneda ja seal elada perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasal. Kolmanda riigi kodanikust vallalise elukaaslase suhtes sellist kohustust direktiivist ei tulene. Direktiivis on selgesõnaliselt märgitud, et liikmesriigid võivad seaduse või määrusega lubada siseneda oma territooriumile ja elada seal perekonna taasühinemist taotleva isiku kolmanda riigi kodanikust vallalisel elukaaslasel, kellega perekonna taasühinemist taotleval isikul on nõuetekohaselt tõendatud püsisuhe, või kolmanda riigi kodanikul, kes on perekonna taasühinemist taotleva isikuga art 5 lg 2 kohases registreeritud kooselus. Seega on migratsioonipoliitikas vabaabielukaaslasele abikaasaga võrdsete õiguste andmine jäetud täielikult liikmesriikide endi otsustada.

Antud juhul ei ole tegemist olukorraga, kus samasooliste paaride õigused oleksid vähem kaitstud võrrelduna erisooliste paaridega. VRKS-i kitsamast perekonna taasühinemise õiguse kaitsealast jäävad võrdselt välja nii registreerimata kooselu elavad heteroseksuaalsed paarid kui samasoolised paarid. Seetõttu ei ole asjakohane kaebaja väide, justkui kaebaja oleks halvemas positsioonis kui heteroseksuaalses suhtes olevad inimesed. Võimalik õiguslik takistus samasooliste kooselu seadustamiseks päritoluriigis seab küll kõik vastavas päritoluriigis elavad samasoolised paarid võrrelduna heteroseksuaalsete paaridega halvemasse olukorda, ent tegemist on konkreetset teise riigi õiguslikku regulatsiooni puudutava olukorraga ja liialt kauge seosega, et seadusandja peaks seda tingimata ette nägema ja erandina reguleerima, arvestades mh asjaoluga, et kooselu registreerimise võimalused ei piirdu üksnes elukoha- ega kodakondsusjärgse riigiga.

Abielu ega registreeritud kooselu nõuet ei saa pidada ebaproportsionaalseks. Registreeritud kooselu ja abielu nõue võimaldab vältida perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamist. Lisaks ei ole piiratud liikmesriigi teadlik valik väärtustada taasühinemise menetluses perekonnana just registreeritud kooselu ja abielu. Tõsi, Riigikohus on pidanud abielu nõuet

¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13.12.2011. aasta direktiiv 2011/95/EL, 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 (uuesti sõnastatud).

² Nõukogu 22.11.2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta.

ebaproportsionaalseks juhul, kui abielu sõlmimiseks on koos elavatest isikutest sõltumatu õiguslik takistus (vt Riigikohtu 09.11.2009 otsus nr 3-3-1-61-09, p 33). Ehkki kaebaja ja YY-i päritoluriigis ei ole võimalik samast soost inimeste kooselu registreerida, puudub vaidlus, et oma kooselu saanuks nad registreerida mõnes teises riigis (kaebaja kinnitas istungil, et ta on sellisest võimalusest teadlik). Puudub vaidlus ka selles, et kaebajal ja YY-l polnud takistatud sellistesse riikidesse reisimine ega seal oma kooselu registreerimine. Kooseluseaduse § 7 lg 2 kohaselt loetakse välismaal registreeritud kooselu Eestis kehtivaks vastavalt rahvusvahelise eraõiguse seaduses (REÕS) sätestatule. REÕS § 55 lg 3 kohaselt loetakse välismaal registreeritud kooselu Eestis kehtivaks, kui registreerimine toimus kooselu registreerimise riigi kooselu registreerimise korra kohaselt ja vastas sisuliste eelduste poolest kooselu registreerimise asukohariigi õigusele. Seega ei saa olla vaidlust, et kaebajal ja YY-l puudus õiguslik takistus oma kooselu registreerimiseks, kuna kooselu kehtivuse tunnustamise eeldus ei ole selle registreerimine elukoha- ja kodakondsusjärgses riigis. Kaebaja taotlus põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse alustamiseks jääb seega rahuldamata.

MENETLUSOSALISTE SEISUKOHAD APELLATSIOONIMENETLUSES

6. Kaebaja palub 02.12.2024 **apellatsioonkaebuses** (ja 10.03.2025 täienduses) tühistada Tallinna Halduskohtu 01.11.2024 otsus ja teha asjas uus otsus, millega kaebus rahuldada.

Kaebaja jääb halduskohtus esitatud seisukoha juurde. Kaebaja ei nõustu halduskohtu seisukohaga, et VRKS § 7 lõikeid 2 ja 5 ei ole võimalik tõlgendada viisil, mis võimaldaks kaebajal enda elukaaslasega taasühineda. Kui see nii aga on, siis on säte PS-ga vastuolus.

Kooselu registreerimise või abielu sõlmimise nõue ei ole ebaproportsionaalne meede kõigi isikute puhul, kuid piirang peab sisaldama erandeid. Erandi vajadusele viitab ka asjaolu, et PPA on varasemas praktikas võimaldanud erandlikel juhtudel perekonna taasühinemise õigust isikutele, kes ei ole abielu või kooselu sõlminud. VRKS seletuskirjast ei nähtu, et seadusandja eesmärk oli kitsendada perekonna taasühinemiseks õigustatud isikute ringi.

Kaebaja nõustub, et EL-i õigusest ei tulene otsest kohustust võimaldada perekonna taasühinemist vabaabielukaaslastel. Samas on halduskohus viidanud valele materiaalsoigusele alusele (direktiiv 2011/95/EL art 2). Vabaabielukaaslaste taasühinemise tingimused tulenevad direktiivi 2003/86/EÜ art 4 lg-st 3 ning selle regulatsioon ei piira kaebaja positsioonis olevate isikute taasühinemise õigust, sest kaebaja ja YY-i perekonnaelu on menetluses loetud tõendatuks. Kaebaja lahus päritoluriigist tagakiusu alusel ning samal põhjusel ei olnud tema perekonnaelu päritoluriigis võimalik. See paneb kaebaja palju nõrgemasse positsiooni, võrreldes kolmanda riigi kodanikuga, kes reisib ja vahetab elukohta vabatahtlikult.

Kuigi abielu või kooselu registreerimise nõue on enamus juhtudel vajalik ja sobiv meede migratsiooni kontrolli eesmärgi saavutamiseks, ei ole kaebaja olukorras selline nõue vajalik ega proportsionaalne. Kohtu viidatud kohtupraktika puudutab VMS-i alusel antud elamislubasid, mitte rahvusvahelise kaitse saajate või nende pereliikmete elamislubasid. Halduskohus ei ole pööranud piisavalt tähelepanu VMS-i ja VRKS-i alusel perekonna taasühinemise õiguslike aluste olemuslikele erinevustele. Üheks oluliseks põhjuseks, miks tuleks eristada rahvusvahelise kaitse saajate perekonna taasühinemise õigust teiste välismaalaste perekonna taasühinemise õigusest, on taotluste rahuldamise arv. 2022. a-l omas Eestis VMS-i alusel pereliikme elamislubasid 2867 inimest ning VRKS-i alusel 32. Eelnevate aastate lõikes on proportsioon võrreldav. Alusetu oleks arvata, et seadusemuudatus või tõlgendamise praktika muutus suurendaks taotluste arvu märkimisväärselt. Riive ei ole proportsionaalne ega vajalik just samast soost partnerite puhul ehk nende puhul, kes sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast

viibivad väljaspool päritoluriiki ning on Eestis sel alusel kaitse saanud. Selliste taotlejate arv on veel väiksem.

Kuna perekonna lahutamine rahvusvahelise kaitse saajate puhul leiab aset sageli erakordsete ja põgenemisvajadusega seotud asjaolude tõttu, ei ole realistlik eeldada, et paar, kes päritoluriigis kooselu või abielu registreerida ei saa, jõuab seda teha pärast päritoluriigist lahkumist, kuid enne sihtriiki jõudmist. Seega ei võimalda VRKS-i regulatsioon rahvusvahelise kaitse saajatel enda samast soost elukaaslastega taasühineda, v.a juhul, kui päritoluriik, kust isik põgeneb, võimaldas abielu või kooselu sõlmimist või kui seda tehti ennetavalt kolmandas riigis.

Migratsioonisüsteemi kuritarvitamise ohtu vähendab tunduvalt VRKS § 7 lg-s 5 sätestatud perekonnaelu tõendatuse nõue. Erijuhtude tuvastamiseks on riigil võimalik seada konkreetseid ja piisavalt täpsed nõuded.

Kaebaja olukorras piirab VRKS § 7 lg-te 2 ja 5 regulatsioon tema perekonnapõhiõigust ebaproportsionaalselt. Kohus valis võrreldavate isikute grupid valesti, jättes arvesse võtmata kaebaja pagulasseisundi, seksuaalse sättumuse ja sooidentiteedi. Seetõttu hindas kohus kaebaja põhiõiguste riivet tegelikult vähem intensiivseks ja vähem ulatuslikuks. Samuti pidas halduskohus põhjendamatult oluliseks riive eesmärke, sest ei võtnud arvesse erisust VRKS-i ja VMS-i alusel antavate pereliikmete elamislubade vahel. Riive mõõdukuse kohta ei nähtu halduskohtu otsusest täielikku ja ammendavat kontrolli. Halduskohus on võrrelnud kaebaja positsiooni heteroseksuaalsete paaridega, kellel ei olnud soovi abielu või kooselu sõlmida. Kaebaja on aga kinnitanud, et temal ja YY-l on olnud soov abielluda ning nad on vahetanud selle kinnituseks ka ehteid. Eeldus, et samast soost elukaaslasega pagulane peab kolmandas riigis abielu sõlmima, et kvalifitseeruda VRKS-i järgi perekonnaliikmeks, on juba iseenesest diskrimineeriv. Kuna kaebaja elukaaslane on Venemaa kodanik, kellel ei ole peale perekonna taasühinemise õiguse hetkel ühtegi muud õiguslikku alust Eesti elamisloa või viisa saamiseks, on perekonnapõhiõiguse riive sedavõrd intensiivne, et olukorra lahendamine eeldab vajaliku õigusliku regulatsiooni loomist. Kohus on jätnud tähelepanuta kaebaja kohtuistungil esitatud põhjendused selle kohta, miks välisriigis abiellumine ei olnud tema puhul lahendus (vrld Riigikohtu 09.11.2009 otsus nr 3-3-1-61-09). Antud juhul on analoogia korras kohaldatavad Riigikohtu 28.09.2021 otsuse nr 5-21-4 seisukohad (otsuse p-d 37-40 ja 46-47). Kaebaja palub algatada põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus.

7. PPA palub 03.01.2025 vastuses jätta apellatsioonkaebus rahuldamata.

01.01.2024 kehtima hakanud VRKS-i redaktsioon ei võimalda PPA-l tõlgendada perekonnaliikme mõistet VRKS-i tähenduses laiemalt. Pole põhjust arvata, et seadusemuudatuse kavandamise käigus ei olnud seadusandja võimeline ette nägema olukorda, kus perekonna taasühinemise võimalust soovivad kasutada isikud, kellel puudub oma päritoluriigis võimalus seaduslikult abielluda või kooselu registreerida. Taolise erandi loomine, mis võimaldaks rahvusvahelise kaitse saanud isikutel taasühineda vabaabieluliste elukaaslastega, võib viia süsteemi kuritarvitamiseni ning ebaausatel ja eksitavatel väidetest põhinevate õiguste taotlemiseni.

VRKS-i perekonna taasühinemise õiguse kaitsealast jäävad võrdselt välja nii registreerimata kooselu elavad heteroseksuaalsed paarid kui samasoolised paarid. Üksnes kaebaja soov abielu või kooselu registreerimiseks ei ole üheski menetluses (perekonna taasühinemine või elamisloa registreerimiseks abikaasa/elukaaslase juurde) määrava tähtsusega. Seadusandja ei ole pidanud võimalikuks pereelu tõendamist üksnes paari sooviga oma suhte juriidiliseks fikseerimiseks.

Perekonnapõhiõiguse riivet ei esine olukorras, kus samasoolistel paaridel on võimalik sõlmida abielu või kooselu mõnes teises riigis. VRKS ei esita nõuet, et abielu peab olema registreeritud

taotlejate koduriigis. Ka heteroseksuaalsed paarid võivad seista silmitsi sarnase olukorraga, kus abielu sõlmimine päritoluriigis võib formaalselt olla lubatud, kuid tagakiusu tõttu pole võimalik. Kohtupraktikas on leitud, et ka taolises olukorras ei ole võimalik erandeid rakendada (Tallinna Halduskohtu 29.10.2024 otsus nr 3-24-2264). Eesti õiguskord lubab samasoolistel paaridel taasühineda. Kaebaja ei ole tõendanud, et tal puuduks igasugune võimalus abielluda oma elukaaslasega. PPA ei pea hakkama kaebaja tarbeks välja selgitama, millises riigis või millisel viisil on kaebajal võimalik oma elukaaslasega abielluda või kooselu registreerida.

RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED

8. Ringkonnakohus leiab, et apellatsioonkaebus on põhjendatud ja tuleb rahuldada.

9. Praeguses asjas puudub vaidlus järgmistes faktilistes asjaoludes: kaebaja on Venemaa Föderatsiooni kodanikust transsooline naine; kaebajal on samasooline elukaaslane, kes on samuti Venemaa Föderatsiooni kodanik; kaebaja ja tema elukaaslase kooselu oli enne Venemaalt lahkumist ehtne ja nad moodustasid perekonna; Venemaa Föderatsiooni seadusandlus ei näe samast soost isikutele ette võimalust abielluda ega registreerida kooselu.

10. RVKS § 7 lg 2 p-de 1 ja 1¹ kohaselt on pagulase perekonnaliikmeks tema abikaasa või registreeritud elukaaslane. § 7 lg 5 sätestab, et käesolevas seaduses nimetatud perekonnaliikmeid käsitatakse perekonnana juhul, kui perekond oli olemas päritoluriigis, sealhulgas kui abielu oli sõlmitud või kooselu registreeritud enne Eestisse saabumist. Ringkonnakohtu hinnangul ei võimalda viidatud normid tõlgendada seadust viisil, et pagulase perekonnaliikmena saaks käsitada ka pagulase registreerimata elukaaslast. Sõltumata sellest, kuidas tõlgendas PPA seadust enne 01.01.2024 VRKS muudatusi, on normid praeguseks selged ja neid ei ole põhjust tõlgendada laiendavalt: seadusandja on soovinud pagulase perekonnaliikmena asjassepuutuvas osas käsitada üksnes abikaasat või registreeritud elukaaslast (vrkl Riigikohtu 21.06.2019 otsus nr 5-18-5, p-d 57 ja 58). Seda seisukohta ei muuda ka asjaolu, et VRKS § 17 lg 7 ja § 54 lg 4¹ kohustavad perekonna taasühinemise taotlejal esitama andmeid üldsõnaliselt elukaaslase kohta.

11. VRKS § 7 lg 2 p-des 1 ja 1¹ antud pereliikme määratlus ei ole vastuolus direktiiviga 2003/86/EÜ perekonna taasühinemise õiguse kohta. Direktiivi art 4 lg 1 p a) kohaselt on perekonnaliikmeks eelkõige perekonna taasühinemist taotleva isiku abikaasa. Art 4 lg 3 sätestab, et liikmesriigid võivad seaduse või määrusega lubada vastavalt käesolevale direktiivile ning tingimusel, et IV peatükis sätestatud tingimused on täidetud, siseneda oma territooriumile ja elada seal perekonna taasühinemist taotleva isiku kolmanda riigi kodanikust vallasel elukaaslasel, kellega perekonna taasühinemist taotleval isikul on nõuetekohaselt tõendatud püsisuhe, või kolmanda riigi kodanikul, kes on perekonna taasühinemist taotleva isikuga artikli 5 lg 2 kohases registreeritud kooselus. Niisiis jätab direktiiv elukaaslasel abikaasaga võrdsete õiguste andmise liikmesriigi otsustada. Küsimuses, mida Euroopa Liidu õigus ei reguleeri, või osas, mis jätab liikmesriigile otsustusvabaduse, saab kahtluse korral asja lahendada põhiseaduslikkuse järelevalve kaudu (Riigikohtu 26.06.2008 määrus nr 3-4-1-5-08, p-d 31-32, 34-36, 43-44; 24.10.2019 määrus nr 5-19-29, p 46). Seega sõltub praeguse vaidluse lahendus (kas esineb eeldus kaebaja perekonna taasühinemise taotluse rahuldamiseks või mitte) sellest, kas VRKS § 7 lg 2 regulatsioon on põhiseaduspärane, sest sellest, keda saab lugeda pagulase perekonnaliikmeks, sõltub küsimus, kas isikule antakse rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase perekonnaliikme elamisluba (VRKS § 46).

12. Õigusliku aluse puudumine elamisloa andmiseks Eestis elamisloa alusel elava pagulase elukaaslasel (VRKS § 7 lg 2 p-de 1, 1¹, lg 5 ja § 46 nende koosmõjus) Eestis perekonnaelu elamiseks riivab perekonna taasühinemist taotleva pagulase perekonnapõhiõigust. PS §-des 26

ja 27 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos. Isikul on õigus riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu. 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 PS kaitseb nende perekonnaelu riigivõimu sekkumise eest (Riigikohtu 21.06.2019 otsus nr 5-18-5, p-d 47-48, 52; 28.09.2021 otsus nr 5-21-4, p 38). Perekonnapõhiõigus laieneb ka Eestis viibivatele välisriigi kodanikele ja kodakondsuseta isikutele (PS § 9 lõige 1), samuti nende perekonnaliikmetele. Kuigi erinevalt Eesti kodanikust ei ole välismaalasel PS-st tulenevat õigust Eestis elada (PS § 36 lg 1), võib välismaalase õigus elada Eestis tuleneda seaduse alusel välja antud elamisloast, nagu see on ka praegusel juhul kaebaja kui Eestis rahvusvahelise kaitse staatuse saanud ja perekonna taasühinemist taotleva isiku puhul. 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 ja nende koos Eestis elamist.

13. Lisaks sellele riivab vaidlusaluse õigusliku aluse puudumine konkreetse vaidluse puhul kaebaja võrdsuspõhiõigust (PS § 12 lg 1), mis tuleneb samast soost inimeste abielu sõlmimise või kooselu registreerimise võimatusest Venemaa Föderatsioonis koosmõjus VRKS § 7 lg 2 regulatsiooniga. Kui erinevast soost isikutel on võimalik kaebaja päritoluriigis VRKS § 7 lg 2 p-de 1 või 1¹ eeldus täita, siis samast soost isikutel mitte.

14. Perekonnapõhiõigus ja võrdsuspõhiõigus pole piiramatud. PS §-st 11 tulenevalt peab põhiõiguse riivel olema PS-ga kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas) abinõu. Põhiõigust riivav abinõu on sobiv siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Abinõu on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust (Riigikohtu järjekindel praktika alates 06.03.2002 otsusest nr 3-4-1-1-02, p 15). Praeguses asjas tuleb võrdsuspõhiõiguse riivet kontrollida koostoimes perekonnapõhiõiguse riivega (vrd Riigikohtu 28.09.2021 otsus nr 5-21-4, p 42).

15. Asjas nr 5-18-5 leidis Riigikohus, et välismaalase perekonnapõhiõiguse riivet õigustavad PS preambulis väljendatud väärtused. PS preambul nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise rahu kaitse ning eesti rahvuse säilimise. Neid eesmärke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi (p 67). Need eesmärgid on samad ka praeguse vaidluse puhul. Nende eesmärkide saavutamiseks on abinõu ka sobiv, kuid mitte vajalik, kuna eesmärke on võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega. Seda põhjusel, et sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata isikute kooselu ehtsust ja konkreetsest isikust lähtuvat spetsiifilist ohtu, ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav eeldus puudub või ilmneb oht (vrd Riigikohtu otsus asjas nr 5-18-5, p 70). Lisaks ei ole abinõu konkreetset juhul ka mõõdukas ehk proportsionaalne kitsamas tähenduses. Perekonnaliikme defineerimisel ei ole sõlmitud abielu või registreeritud kooselu nõue iseenesest ebaproportsionaalne, kuid ebaproportsionaalseks muudab selle konkreetset kaebaja ja tema elukaaslase puhul neist sõltumatu õiguslik takistus abielu sõlmida või kooselu registreerida pagulase päritoluriigis, s.o Venemaa Föderatsioonis (vrd Riigikohtu 09.11.2009 otsus nr 3-3-1-61-09, p 33). Lisaks tuleb arvestada kaebaja rahvusvahelise kaitse staatusega – pagulase puhul ei saa eeldada võimalust liikuda maailmas vabalt ringi ja leida enne rahvusvahelise kaitse taotlemist veel võimalus kuskil kolmandas riigis abielluda või kooselu registreerida, eriti

arvestades isikute Venemaa Föderatsiooni kodakondsust ja seda, et nad on samast soost. Kaebaja selgitas täiendavalt ringkonnakohtu istungil, millised on takistused samast soost Venemaa Föderatsiooni kodanikel abielu sõlmimiseks või kooselu registreerimiseks kolmandas riigis (ringkonnakohtu 08.12.2025 istungi protokoll ajamärk 00:02:57). Ka direktiivi 2003/86/EÜ preambuli selgitus 8 märgib, et: „[e]raldi tähelepanu tuleks pöörata pagulaste olukorrale, arvestades põhjusi, mille tõttu nad on sunnitud oma riigist põgenema ja mis takistas neid seal normaalset pereelu elamast. Seepärast tuleks perekonna taasühinemise õiguse kasutamiseks kehtestada soodsamad tingimused.“ Ringkonnakohus on seisukohal, et VRKS § 7 lg 2 piirab ebaproportsionaalselt kaebaja perekonnapõhiõigust ja võrdsuspõhiõigust.

16. Eelneva põhjal ja HKMS § 200 p 3 alusel tuleb XX-i apellatsioonkaebus rahuldada. Ringkonnakohus tühistab Tallinna Halduskohtu 01.11.2024 otsuse ja teeb asjas ise uue otsuse, millega rahuldab XX-i kaebuse ning tühistab PPA 16.05.2024 otsuse nr 15.6-3/117-1 ja kohustab PPA-d vaatama XX-i perekonna taasühinemise taotluse uuesti läbi. Kaebuse rahuldamise eeldusena tunnistab ringkonnakohus PS-ga vastuolus olevaks ja jätab 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.

17. HKMS § 108 lg 1 kohaselt kannab menetluskulud pool, kelle kahjuks otsus tehti. HKMS § 109 lg 1 järgi tuleb menetluskulude väljamõistmiseks kohtule esitada menetluskulude nimekiri ja kuludokumendid, mille esitamata jätmise korral menetluskulusid välja ei mõisteta. Kui kõrgema astme kohus muudab alama astme kohtu lahendit või teeb lahendi asja uueks arutamiseks saatmata, muudab ta kohtukulude jaotust (HKMS § 109 lg 4). Kaebaja taotles halduskohtus menetluskulude 140 eurot väljamõistmist. Sellest 20 eurot on riigilõiv ja 120 eurot tõlgikukulud. Asja läbivaatamisel apellatsiooniasemes taotleb kaebaja vastustajalt riigilõivu 20 eurot ja tõlgikulu 186 eurot väljamõistmist. Menetluskulude kandmine seoses praeguse haldusasja menetlemisega on riigilõivu maksekorralduste ja tõlkebüroo arvete ja maksekorraldustega HKMS § 109 lg 1 kohaselt tõendatud. Samas on kaebaja eest riigilõivu ja tõlkekulude arved tasunud Sihtasutus Eesti Inimõiguste Keskus. HKMS § 109 lg 5 kohaselt ei välista menetluskulude hüvitamist menetlusosalisele see, kui tema eest kandis need muu isik, kuid seda eeldusel, et kaebajal on tekkinud kohustus kulud maksjale hüvitada (vt Riigikohtu 09.06.2023 otsus nr 3-20-2247, p 27; 15.12.2022 otsus nr 3-20-1310, p 37.1). Kaebaja esitatud dokumentidest sellist kohustust ei nähtu. Seetõttu ei kuulu kaebaja menetluskulud HKMS § 109 lg 5 alusel väljamõistmisele ja need jäävad kaebaja enda kanda. Vastustaja võimalikud menetluskulud jäävad HKMS § 108 lg 1 alusel samuti tema enda kanda.

18. Kuna otsus kajastab kaebaja ja tema elukaaslase eraelulisi andmeid, tuleb otsuse avaldamisel kaebaja ja tema elukaaslase nimed asendada tähemärgiga (HKMS § 175 lg 3).

(allkirjastatud digitaalselt)