



Riigikohus

Teie: 09.01.2026 nr 5-25-79/3

Meie: 05.02.2026 nr 2-10/1235-3

## **Vabariigi Valitsuse arvamus põhiseaduslikkuse järelvalve asjas nr 5-25-79**

Austatud Riigikohus

### **I Asjaolud**

Tallinna Ringkonnakohus tunnistas 17.12.2025 otsusega haldusasjas nr 3-24-1531 põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi *VRKS*) § 7 lõike 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.

Riigikohus palus 09.01.2025 kirjaga nr 5-25-79/3 Vabariigi Valitsusel esitada hiljemalt 06.02.2026 Tallinna Ringkonnakohtu taotluse alusel algatatud põhiseaduslikkuse järelvalve asjas arvamus. Peaministri resolutsiooniga edastati kohtunõue Vabariigi Valitsuse esindamiseks ja täitmiseks Siseministeeriumile.

### **II Vaidluse põhiküsimus**

Käesolevas asjas on vaidluse all küsimus, kas kehtiv õigus, mis lubab pagulase perekonna taasühendamist üksnes abielu või registreeritud kooselu korral, on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi *PS*) §-ga 12 olukorras, kus pagulane elas enne Eestisse saabumist faktilises kooselus seetõttu, et samasooliste kooselu või abielu registreerimine oli päritoluriigis isikute enda tahtest sõltumata õiguslikult võimatu.

Esmalt märgime, et Tallinna Ringkonnakohus tugineb oma lahendis Riigikohtu otsustele<sup>1</sup>, mis ei ole käesoleva kohtuasja lahendamise seisukohast asjakohased. Nendes lahendites on põhiküsimuseks tähtajalise elamisloa väljastamine Eestisse oma registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks olukorras, kus kooseluseadus oli Eestis vastu võetud, kuid selle rakenduseadus mitte. Lisaks lahendati küsimust, kas olukorras, kus riik tunnustab registreeritud kooselu, on põhiseaduspärane keelduda elamisloa andmisest registreeritud

---

<sup>1</sup> RKÜKo, 21.06.2019, nr [5-18-5](#). RKPJKo, 28.09.2021, nr [5-21-4](#).

kooselupartneri juurde elama asumiseks. Käesolevas asjas on küsimus faktilist kooselu elavate välismaalaste taasühendamisest keeldumises.

### III Vabariigi Valitsuse seisukoht

1. PS § 12 lõike 1 esimene lause sätestab, et kõik on seaduse ees võrdsed. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium on 16. oktoobri 2025. a kohtuasja nr 5-24-4 otsuse punktis 50 märkinud, et *PS § 12 lg 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse, mida piiratakse siis, kui sarnases olukorras olevaid isikuid koheldakse erinevalt. Võrdsuspõhiõiguse riive põhiseaduspärasuse hindamiseks tuleb esmalt määrata kindlaks võrdluse lähtekohad ja tuvastada võrreldavad grupid (RKÜKo 14.05.2025, 3-22-246/31, p 36 ja seal viidatud kohtupraktika). Seejärel tuleb näidata, kuidas riik võrdlusgruppi kuuluvaid isikuid ebavõrdselt kohtleb. PS § 12 lg 1 riivega saab tegu olla üksnes siis, kui ebavõrdselt koheldakse sarnases olukorras olevaid isikuid (RKÜKo 27.06.2005, 3-4-1-2-05, p 40), st kui kaebajat koheldakse halvemini kui võrdlusgruppi kuuluvaid inimesi (RKÜKo 14.05.2025, 3-22-246/31, p 36 ja seal viidatud kohtupraktika).*

Samuti on Riigikohus leidnud, et PS § 12 lõiget 1 tuleb tõlgendada ka õigusloome võrdsuse tähenduses - seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi. Selles põhimõttes väljendub sisulise võrdsuse idee: võrdseid tuleb kohelda võrdselt ja ebavõrdseid ebavõrdselt. Kuid mitte igasugune võrdsete ebavõrdne kohtlemine pole võrdsusõiguse rikkumine. Keeldu kohelda võrdseid ebavõrdselt on rikutud, kui kaht isikut, isikute gruppi või olukorda koheldakse **meelevaldselt ebavõrdselt**. Kui on olemas **mõistlik ja asjakohane põhjus**, on ebavõrdne kohtlemine seadusloomes põhjendatud.<sup>2</sup> Seega ei ole erinev kohtlemine põhiseadusvastane, kui:

- isikud ei ole võrreldavas olukorras, või
- erinev kohtlemine teenib legitiimset eesmärki ja on proportsionaalne.

2. PS kommenteeritud väljaande kohaselt tuleb võrdsuspõhiõiguse rikkumise tuvastamisel kõigepealt selgitada välja võrdsuspõhiõiguse piirang: tuleb leida asjaolusid arvestades sobiv lähtekoht, mille alusel ja keda omavahel võrreldakse ning tuua välja, milles erinev (faktilise erinevuse puhul samasugune) kohtlemine ehk võrdsuspõhiõiguse piirang seisneb.<sup>3</sup>

VRKS § 7 lõike 2 punktide 1 ja 1<sup>1</sup> kohaselt loetakse pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliikmeks tema abikaasa või registreeritud elukaaslane. Seejuures käsitatakse perekonnaliikmeid VRKS § 7 lõike 5 kohaselt perekonnana juhul, kui perekond oli olemas päritoluriigis, st kui abielu oli sõlmitud või kooselu registreeritud enne Eestisse saabumist. Seega on seadusandja selgesõnaliselt väljendanud oma tahet ja tunnustanud rahvusvahelise kaitse menetlustes kaitstava perekonnaeluna kitsalt üksnes abielulist või registreeritud kooselulist partnerlust, mis eksisteeris juba enne välismaalase Eestisse saabumist. Kuivõrd VRKSis puudub õiguslik alus, mis võimaldaks käsitada pagulase perekonnaliikmena ka registreerimata kooselu, st faktilist elukaaslast, siis leiame, et käesoleva vaidluse raames tuleb võrreldavateks gruppideks lugeda:

1. **registreeritud kooselus** olevad samasoolised isikud, kellel on seadusest tulenev õigus perekonna taasühendamisele;
2. **faktilises kooselus** olevad samasoolised isikud, kelle kooselu ei ole õiguslikult formaliseeritud.

<sup>2</sup> Riigikohtu 01.10.2007 otsus asjas nr 3-4-1-14-07, punkt 13

<sup>3</sup> EV Põhiseadus. Kommenteeritud Väljaanne, 2020, <https://pohiseadus.ee>, § 12 kommentaar nr 20

Kuigi mõlemal juhul võib olla tegemist püsiva ja tegeliku lähisuhtega, ei ole need olukorrad perekonna taasühendamise menetluses võrreldavad. Registreeritud kooselu on õiguslikult määratletud, ametlikult tõendatav ja seotud kindlate õiguste ja kohustustega. Faktiline kooselu seevastu ei ole õiguslikult formaliseeritud, selle kestust ja sisu on keerulisem tuvastada ning see ei loo automaatselt vastastikusi õigusi ja kohustusi. Leiame, et seetõttu on ka **seadusandjal lubatud käsitada neid olukordi erinevana**.

Lisaks selgitame, et VRKS-i kitsamast perekonna taasühinemise õiguse kaitsealast jäävad võrdselt välja nii registreerimata kooselu elavad heteroseksuaalsed paarid kui samasoolised paarid. Kuigi võimalik õiguslik takistus samasooliste kooselu seadustamiseks päritoluriigis seab kõik vastavas päritoluriigis elavad samasoolised paarid võrrelduna heteroseksuaalsete paaridega halvemasse olukorda, on tegemist 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.

3. PS kommenteeritud väljavõtte kohaselt ei ole võrdsuspõhiõiguse piiramine (see, et isikuid koheldakse erinevalt) iseenesest veel selle põhiõiguse rikkumine. Võrdsuspõhiõigust on rikutud siis, kui piirang pole formaalselt (norm pole kehtestatud pädevus-, menetlus- ja vorminõuetele ja parlamendireservatsiooni arvestades või ei vasta õigusselguse põhimõtetele) või materiaalselt PS-ga kooskõlas.<sup>4</sup> Esmalt rõhutame, et samasooliste kooselus olevate isikute erinev kohtlemine tingitult asjaolust, kas nad on registreeritud või faktilises kooselus, ei põhine rahvusel ega kodakondsusel, samuti mitte seksuaalsel sättumusel, vaid suhte õiguslikul staatusel. Kuna suhte õiguslik staatus ei ole PS § 12 tähenduses isikuomadus, vaid objektiivne ja valikuline õiguslik tunnus, millele seadusandja võib erineva õigusliku tähenduse omistada, ei ole tegemist intensiivse põhiõiguse riivega.

VRKS-i perekonnaliikme määratlus ei ole vastuolus direktiiviga 2011/95/EL<sup>5</sup>, mis puudutab pagulast või muul viisil rahvusvahelist kaitset vajavat isikut ja tema perekonda ega ka direktiiviga 2003/86/EÜ<sup>6</sup> 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. Märgame, et antud juhul ongi seadusandja soovinud

<sup>4</sup> EV Põhiseadus. Kommenteeritud Väljaanne, 2020, <https://pohiseadus.ee>, § 12 kommentaar nr 21

<sup>5</sup> 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)

<sup>6</sup> Nõukogu 22.11.2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ, perekonna taasühinemise õiguse kohta.

vältida VRKS §-s 7 toodud perekonnaliikme definitsiooni tõlgendada viisil, mis laiendaks selle staatust elukaaslasele, kellega kooselu pole registreeritud.

4. 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. Seega tuleb piirangu materiaalse põhiseaduspärasuse kontrollimisel selgitada välja, kas piirangul (erineval kohtlemisel) on üldse legitiimset (PS-ga kooskõlas olevat) eesmärki. Kui legitiimset eesmärki ei leidu, on võrdsuspõhiõiguse piirang lubamatu.<sup>7</sup> Selgitame, et käesoleval juhul on **riive legitiimsed eesmärgid** perekonna taasühendamise piiramisel faktilisele kooselule:

- rändepoliitika kontrollitavus,
- õiguskindluse tagamine,
- kuritarvituste vältimine,
- haldusmenetluse efektiivsus.

Leiame, et neid eesmärke saab riik saavutada siis, kui tal on õigus otsustada selle üle, kas ja millistel tingimustel lubada riiki välismaalasi. Kooselu registreerimise nõue, sarnaselt abielu sõlmimise nõudele, on seatud eesmärkide saavutamiseks vajalik ning kooskõlas riigi õigusega kujundada oma sisserände- ja perekonnaõiguspoliitikat.

5. **Registreeritud kooselu nõue on sobiv abinõu** eesmärkide täitmiseks, kuna see tagab perekonna olemasolu selge ja kontrollitava tuvastamise. Leebemad abinõud (nt pelgalt faktilise kooselu tunnustamine) ei tagaks samal määral õiguskindlust ega välistaks kuritarvitusi. Seadusandja ei ole kohustatud valima faktiliselt keerulisemat ja halduslikult koormavamat lahendust. Lisaks ei ole isikutele kehtestatud absoluutset keeldu perekonna taasühendamiseks, vaid see on seotud formaalse eeltingimusega, mis on üldkohaldatav ning neutraalne. Kui kooselu registreerimine on objektiivselt võimalik, ei ole piirang ülemäärane.

Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi *EIK*) on korduvalt rõhutanud, et kuigi faktiline kooselu võib kuuluda perekonnaelu kaitse alla, ei ole riigid kohustatud tunnustama faktilist kooselu samas ulatuses kui abielu või registreeritud partnerlust<sup>8</sup>. Kohtuasjas *Schalk and Kopf vs Austria* leidis EIK, et:

- konventsiooni artikkel 12 (õigus abielluda) ei kohusta liikmesriike laiendama abielu mõistet faktilistele kooseluhetele;
- kuigi pikaajaline kooselu võib kuuluda konventsiooni artikli 8 (era- ja perekonnaelu kaitse) kohaldamisalasse, ei tähenda see kohustust anda sellisele suhtele abieluga võrreldavat õiguslikku staatust.

EIK rõhutas, et abielu on konventsioonis käsitatav eraldi ja ajalooliselt väljakujunenud institutsioonina, millele riik võib anda erilise õigusliku kaitse ja eelised, ilma et see iseenesest kujutaks endast diskrimineerimist.

Samuti on EIK korduvalt rõhutanud, et perekonnaõiguse ja lähisuhete õigusliku reguleerimise valdkonnas on riikidel lai otsustusruum (*margin of appreciation*), eriti olukordades, kus Euroopa riikide vahel puudub ühtne konsensus. EIK on oma praktikas korduvalt kinnitanud, et riik võib, kuid **ei pea** looma vabaabielule eraldi õigusliku staatuse, andma faktilisele kooselule samasuguseid õigusi nagu abielule, sh tunnustama vabaabielu

---

<sup>7</sup> Sealsamas, kommentaar 22

<sup>8</sup> [Schalk and Kopf vs Austria](#).

kõigis õigusharudes (nt pärimisõigus, maksustamine, varasuhted). See põhimõte tuleneb selgelt ka EIK järeldustest, mille kohaselt konventsioon ei nõua faktiliste kooselude ja abielu täielikku võrdsustamist, kui erinev kohtlemine põhineb legitiimsel eesmärgil ja on proportsionaalne.

Hilisemates lahendites, sealhulgas *Oliari and Others vs Italy*<sup>9</sup> ning *Fedotova and Others vs Russia*<sup>10</sup>, on EIK küll leidnud, et täielik õigusliku tunnustuse puudumine pikaajalistele püsisuhetele võib rikkuda konventsiooni artiklit 8, kuid on samas selgesõnaliselt rõhutanud, et see ei tähenda kohustust:

- tunnustada vabaabielu abieluna;
- anda vabaabielule samasugust õiguste kogumit nagu abielule;
- riigil jääb vabadus otsustada:
  - kas tunnustus toimub eraldi institutsiooni kaudu;
  - millises ulatuses õigusi antakse;
  - millistele tingimustele tunnustus allutatakse.

Seega on EIK praktika järjekindel selles, et konventsioon ei kehtesta riikidele kohustust vabaabielu õiguslikuks võrdsustamiseks abieluga.

Eestis ei ole faktilise elukaaslase staatust seaduslikult määratletud, mistõttu ei käsitleta faktilisi elukaaslasi sama võrdsena kui registreeritud elukaaslasi. Registreeritud elukaaslaste puhul on tegemist seaduslikult tunnustatud suhetega, mis annavad neile erinevaid õigusi ja kohustusi, nagu näiteks pärimisõigus, soodustused ja sotsiaalsed garantiid. Samas faktiliste elukaaslaste puhul ühtegi õigust ega kohustust õigusaktide tasandil ei tule. Faktilised elukaaslased saavad siiski elada koos, kuid neil puuduvad registreeritud elukaaslastega võrreldavad õigused, sh seaduslike ja administratiivsete eeliste osas. Seega, kuigi mõlemad suhted võivad olla sisuliselt sarnased, ei ole faktilise elukaaslase staatust Eestis võrdsustatud registreeritud elukaaslase staatusega.

6. Ühtlasi rõhutame, et antud juhul ei ole samasooliste paaride õigused vähem kaitstud võrreldes erisooliste paaridega, sest VRKSi perekonna taasühinemise õigus laieneb võrdselt nii samasoolistele kui ka erisoolistele paaridele. Kui lubada VRKSi alusel perekonna taasühinemine ka registreerimata kooselus samasoolistele paaridele, tekiks ebavõrdse kohtlemise olukord erisooliste paaridega, kellel sellist õigust ei ole. Lisaks tekiks küsimus, miks seadus eelistab välisriigi kodanikke, kui Eesti kodanikel ja Eestis seaduslikult viibivatel teistel isikutel sellist õigust ei ole. Seega ei saa pidada abielu ega registreeritud kooselu nõuet ebaproportsionaalseks, sest see nõue võimaldab vältida perekonna taasühinemise õiguse kuritarvitamist.
7. Lisaks selgitame, et Tallinna Ringkonnakohtu otsusest nähtub, et pagulase päritoluriigis oli elukaaslaste endi tahtest sõltumata kooselu registreerimine õiguslikult võimatu. Samas nähtub nimetatud kohtuotsuse punktist 1, et elukaaslased tutvusid 2012. aastal ning elasid koos Peterburis aastatel 2015–2021. Kooselu ajal käisid nad koos reisimas sh Euroopa riikides. Seega, kui nad oleksid soovinud, oleks neil olnud võimalik oma kooselu registreerida muus Euroopa riigis. Leiame, et perekonnapõhiõiguse riivet ei esine olukorras, kus samasoolistel paaridel on võimalik sõlmida abielu või kooselu mõnes teises riigis, sest VRKS ei esita nõuet, et abielu peab olema registreeritud taotlejate koduriigis. Ka

---

<sup>9</sup> [Oliari and Others vs Italy](#).

<sup>10</sup> [Fedotova and Others vs Russia](#).

heteroseksuaalsed paarid võivad seista silmitsi sarnase olukorraga, kus abielu sõlmimine päritoluriigis võib formaalselt olla lubatud, kuid tagakiusu tõttu pole see võimalik.

**Eeltoodust tulenevalt leiame, et VRKS § 7 lõige 2 ei ole vastuolus PS §-ga 12, kuna võrreldavad isikud ei ole samas olukorras, erinev kohtlemine põhineb objektiivsel õiguslikul tunnusel ning piirang teenib legitiimset eesmärki ja on proportsionaalne.**

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Igor Taro  
siseminister

Lisa: Peaministri 09.01.2026 resolutsioon nr 7-7/26-00052