



Õiguskantsler

Ando Kiviberg
Riigikogu põhiseaduskomisjon
pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee

Teie 19.12.2025 nr 1-6/25-148/2

Meie 13.02.2026 nr 6-1/260110/2601248

Eesti kodaniku abikaasa õigus saada elamisluba

Austatud Ando Kiviberg

Küsisite õiguskantsleri arvamust, kas välismaalaste seaduses kehtestatud elamisloa taotlemise tingimused (legaalse sissetuleku nõue seaduses määratletud tähenduses), mis kehtivad ka Eesti kodanike pereliikmete kohta, on põhiseadusega kooskõlas ja võimaldavad arvestada põhiseadusega sätestatud õigusi.

Aitäh Teile küsimuse eest. Väärrib tunnustust, et põhiseaduskomisjon käsitleb küsimuse ajendanud kollektiivset pöördumist väga põhjalikult.

Leian, et välismaalaste seaduse § 139 on vastuolus Eesti Vabariigi põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1 osas, mis näeb ette, et Eesti kodaniku abikaasale elamisluba taotledes peab tõendama püsiva legaalse sissetuleku olemasolu.

Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmisest keeldumiseks ja tema riiki elama asumise takistamiseks või riigist väljasaatmiseks peavad olema väga kaalukad põhjused. Seetõttu ei tohiks lubada elamisloa andmisest keelduda ainuüksi sellepärast, et inimesel pole välismaalaste seaduse tähenduses piisavat sissetulekut. See ei tähenda ju, et õiguskuuleka elu elamiseks eeldused puuduvad, mida kinnitab ka küsimuse aluseks olnud eluline juhtum. Näiteks kajastati [meedias](#) juhtumit, kui Eesti kodanikul ei lubatud asuda Eestisse elama koos oma Briti kodanikust abikaasaga. Üheks elamisloa andmisest keeldumise põhjuseks oli seadusega nõutava legaalse sissetuleku puudumine, kuigi inimestel olid olemas elatusvahendid erinevatest allikatest. Praegu jäetakse vormilistel põhjustel osa seaduslikke sissetulekuid seaduse mõttes „piisava sissetuleku“ hulka arvestamata. See on ebaõiglane ja ebaloogiline.

Välismaalaste seadust tuleks muuta nii, et Eesti kodaniku abikaasale või registreeritud elukaaslasele elamisloa taotlemisel legaalse sissetuleku tõendamise nõue ei kehti. Üle tuleks vaadata ka leaalsete sissetulekute määratlus ja loetelu.

Leian, et Põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1 võib vastuolus olla ka välismaalaste seaduse § 142 lõige 1, sest see võimaldab lugeda põhjendamatuks Eesti kodaniku abikaasa või

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

registreeritud elukaaslase elamisloataotluse pelgalt sel alusel, et abikaasadel või registreeritud elukaaslastel on teoreetiliselt võimalik elama asuda mõnda teise riiki.

Asjakohased sätted

1. [Välismaalaste seaduse](#) (VMS) § 139 sätestab, et kui välismaalane soovib elama asuda oma Eestis elava abikaasa või registreeritud elukaaslase juurde, peab tema abikaasal või registreeritud elukaaslasel olema püsiv legaalne sissetulek, mis tagab perekonna ülalpidamise Eestis, või peab abikaasade või registreeritud elukaaslaste ühine püsiv legaalne sissetulek tagama perekonna ülalpidamise Eestis.

2. Kui seaduses sätestatud elamisloa taotlemise tingimused ei ole täidetud, keeldub Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) inimesele elamisluba andmast (vt VMS § 123 p 2) ja ka tema tähtajalist elamisluba pikendamast (VMS § 144 punkt 4). Vastavad normid on sõnastatud imperatiivselt. Järelikult ei ole tegemist PPA kaalutusotsusega, erinevalt Siseministeeriumi väidetust. PPA ei ole ka kohaldanud halduspraktikas selle osas kaalutusõigust (vt allpool kirja p 15).

3. VMS § 9 lõike 1 kohaselt on legaalne sissetulek VMS-i tähenduses seaduslikult teenitud töötasu, vanemahüvitis, töötuskindlustushüvitis, seaduslikust äritegevusest või omandist saadav tulu, pension, stipendium, elatis, välisriigi makstav toetus, samuti legaalset sissetulekut omavate perekonnaliikmete tagatud ülalpidamine, kui kõnealune seadus ei sätesta teisiti.

4. VMS § 9 lõike 2 kohaselt loetakse perekonnaliikme tagatud ülalpidamiseks:

- 1) vanema poolt alaealise lapse ülalpidamist;
- 2) vanema poolt täisealise lapse ülalpidamist, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- 3) vanema või vanavanema poolt põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses või kõrgharidustaseme riiklikult tunnustatud õppekava alusel kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või ülikoolis õppiva täisealise lapse või lapselapse ülalpidamist;
- 4) abikaasa poolt ülalpidamist;
- 5) registreeritud elukaaslase poolt ülalpidamist;
- 6) täisealise lapse või lapselapse poolt vanema või vanavanema ülalpidamist, kui vanem või vanavanem ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema ja
- 7) eestkostja poolt eestkostetava ülalpidamist.

Põhiseaduse raamistik

5. [Põhiseaduse](#) §-d 26 ja 27 tagavad perekonnapõhiõiguse.¹ Põhiseaduse § 14 kohaselt on õiguste ja vabaduste tagamine seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu ning kohalike omavalitsuste kohustus. Perekonnapõhiõigusest tulenevalt peab perekonnal olema võimalik elada koos ühes riigis.

6. Põhiseaduse § 36 lõike 1 kohaselt ei tohi ühtki Eesti kodanikku Eestist välja saata ega takistada Eestisse asumast. Seega on Eesti kodanikul õigus elada Eestis. See tähendab loomulikult, et Eesti kodanikul on õigus ka perekonnaelu elada just Eestis.

¹ RKPJKo 04.04.2011, nr [3-4-1-9-10](#), p 43; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p 47; RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 14.

7. Sellest lähtuvalt on välismaalasel subjektiivne õigus saada elamisluba, kui ta on Eesti kodaniku abikaasa või muu perekonnaliige.² Seega peab riik põhiõiguste tagamiseks andma Eesti kodaniku abikaasale elamisloa. Riigikogu on laiendanud abikaasadele kehtivad õigused ka registreeritud elukaaslastele.

8. Siseministeerium on selgitanud, et legaalse sissetuleku nõude eesmärk on tagada välismaalase toimetulek Eestis (27.12.2024 kiri nr 2-2/1181-2, 30.06.2025 nr 2-1/438-2).

9. Perekonnapõhiõigust võib piirata vaid väga kaalukatel põhjustel.³ Perekonnapõhiõigust on võimalik piirata kollektiivsete õigushüvede ning teiste inimeste õiguste ja vabaduste kaitseks.

10. Eesti riigi sotsiaalsüsteemi koormamise vältimist võib pidada üheks selliseks kollektiivseks õigushüveks. Sellest eesmärgist võib lähtuda aga ainult sel juhul, kui Eestisse soovib elama asuda välismaalane, kelle Eestis elav perekonnaliige on samuti välismaalane. See ei saa olla legitiimne eesmärk siis, kui Eestisse soovib elama asuda Eesti kodaniku perekonnaliige, sest sellisel juhul võib see panna Eesti kodaniku olukorda, kus ta peab valima kahe põhiõiguse vahel: üks neist on õigus jääda Eestisse (põhiseaduse § 36 lg 1) ja teine on perekonnaelu õigus (põhiseaduse § 27).

11. Seetõttu ei saa selle eesmärgiga õigustada Eesti kodaniku abikaasale elamisloa andmisest keeldumist. Riigi raha kokkuhoiu vajadus on üldjuhul väiksema kaaluga õigushüve kui perekonnapõhiõiguse tagamise kohustus.

12. Ühtlasi ei saa olla proportsionaalne, kui legaalse sissetuleku nõude täitmata jätmise tõttu keeldub PPA Eesti kodaniku abikaasale elamisluba andmast või pikendamast. Eesti kodaniku õigus elada Eestis kaalub igal juhul üles legaalse sissetuleku nõude täitmise kohustuse. Kui Eesti kodanikul ei ole võimalik elada Eestis koos oma abikaasaga, peaks ta Eestist lahkuma.

13. Põhiseaduse § 10 näeb ühtlasi ette sotsiaaliigi põhimõtte. See tähendab, et sotsiaalse toimetuleku tagamine ei ole ainuüksi inimese enda ülesanne, vaid vajadusel peab riik inimesele appi tulema (vt ka põhiseaduse § 28 lg 2). Niisiis ei ole põhjendatud elamisloa taotlemise menetluses täielikult välistada võimalust, et riiki elama asunud Eesti kodaniku pereliige võib tulevikus vajada riigi abi või et perekonna välismaalastest liikmed ei tohi ühelgi juhul saada osa riigi sotsiaalsüsteemist. Seevastu on riigil oluliselt laiem otsustusruum siis, kui olukord ei puuduta Eesti kodaniku perekonnaliikmeid.

14. Oma abikaasa Eestisse kutsunud Eesti kodanik võib ka ise olla panustanud solidaarselt Eesti majandusse ning sotsiaalsüsteemi toimimisse. Perekonnaliikmele elamisloa taotlemisel peab ta aga riigile tõendama, et tal on piisav sissetulek ka enda ülalpidamiseks, kuigi tal on Eestis elamise õigus olemas, samuti võib tal olla oma eluase. Elamisloa menetluses tuleb tõendada sissetulekut ka laste kohta, kes võivad suure tõenäosusega olla Eesti kodanikud, kui nende vanem on Eesti kodanik. Ka lastel on Eesti kodanikena subjektiivne õigus elada Eestis ning see õigus ei sõltu sellest, kui suur on vanemate sissetulek. Küll aga võib sissetuleku nõude korral olla keeruline elamisluba saada peredel, kellel on palju lapsi.

15. Paraku on teada juhtumeid, kus legaalse sissetuleku nõude kohaldamine on viinud Eesti kodanike ja nende pereliikmete õiguste rikkumiseni. Õiguskantsleri [2025. aasta tegevuse ülevaates](#)

² RKPJKo 21.06.2004, nr [3-4-1-9-04](#), punktid 12 ja 13; RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 13, 14; RKHKo 18.05.2000, nr [3-3-1-11-00](#), punktid 2-5; RKHKm 06.06.1997, nr [3-3-1-16-97](#), p 2; RKÜKo 03.07.2012, nr [3-3-1-44-11](#), p 63.

³ RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 15; RKHKo 18.05.2000, nr [3-3-1-11-00](#), p 5.

on kirjeldatud juhtumit, kus PPA jättis esmalt Eesti kodaniku abikaasa elamisloa pikendamise taotluse läbi vaatamata, ning hiljem keeldus talle uut elamisluba andmast, kuna PPA hinnangul ei olnud legaalse sissetuleku nõue täidetud. PPA tegi Eesti kodaniku abikaasale lahkumisettekirjutuse ja kehtestas sissesõidukeelu. Selle otsuse tulemusena oli Eesti kodaniku lapseootel abikaasa kohustatud Eestist lahkuma. Legaalse sissetuleku nõude kohaldamisega seotud probleeme on kirjeldatud ka [meedias](#).

16. Niisiis leian, et Eesti kodaniku abikaasale elamisloa saamiseks kehtestatud legaalse sissetuleku nõue on põhiseadusega vastuolus. Kuna Riigikogu on laiendanud abikaasade kohta kehtivad õigused ka Eesti kodaniku registreeritud elukaaslasele, tuleks legaalse sissetuleku nõue üle vaadata ka nende puhul. Seetõttu tuleks välismaalaste seaduses näha ette erand, et legaalse sissetuleku nõuet ei kohaldata Eesti kodaniku abikaasa ja registreeritud elukaaslase suhtes.

Legaalse sissetuleku nõude sisustamine

17. Ühtlasi tuleks täpsustada legaalseks sissetulekuks peetavate sissetulekute loetelu, mida võetakse arvesse nendes olukordades, kus inimene peab tõendama legaalse sissetuleku olemasolu (s.t olukordades, mis ei puuduta Eesti kodaniku pereliiget),

18. Igasugune tulu, mis on teenitud seaduslikult, peaks olema arvestatav ka elamisloa menetluses. Demokraatlikus õigusriigis ei saa ühtki seaduslikku tulu teenimise viisi kuulutada elamisloa taotlemise menetluses ebasobivaks. Inimene võib end näiteks elatada ka säästude või vara arvelt. Samuti võib ta tegutseda sellises eluvaldkonnas või tegeleda ettevõtlusega, kus tulu saadakse projektipõhiselt või pikemate perioodide eest. Järelikult ei pruugi inimese sissetulekud laekuda stabiilselt ja regulaarselt, kuid see ei tähenda, et ta koormaks riigi sotsiaalsüsteemi. Tal võib ka olla vara, mis on kogunenud näiteks pärimise, omandi võõrandamise teel, varem saadud töötasust, ettevõtlusest või investeeringutega.

19. Küsimusi on tekitanud, kuidas tuleb sisustada VMS § 9 lõikes 1 kasutatud mõistet „seaduslikust äritegevusest või omandist saadav tulu“ ning kas see tulu peab laekuma regulaarselt (nt omandi müügist saadud tasu arvelt pideva intressi, dividendi vms). Siseministeerium vastas Õiguskantsleri Kantselei päringule, et „VMS § 9 lg 1 kohaselt ei pea välismaalasel ja tema Eesti kodanikust abikaasal olema regulaarne sissetulek, aga see peab olema legaalne, piisav ja stabiilne. VMS § 9 lõikes 1 sätestatud mõiste „seaduslikust äritegevusest või omandist saadav tulu“ hõlmab ka varasema äritegevuse tulemusena ning omandi müügist kogunenud vara. Oluline on, et oleks tagatud välismaalase toimetulek Eestis ning riiki elama asuv välismaalane ei muutuks koormavaks Eesti sotsiaalsüsteemile“.

20. Põhiõiguste tagamiseks tuleb vastavaid sätteid tõlgendada võimalikult avaralt. Paraku on inimestel tekkinud probleeme välismaalaste seaduse nõuetele vastava sissetuleku (sh sissetuleku stabiilsuse) tõendamise (vt nt Tallinna Halduskohtu otsus 08.09.2025, [3-25-587](#), punktid 1, 7, 9). Siseministri 12.01.2017 [määrus](#) nr 7 näeb veel ette, et elamisloa taotleja peab tõendama, et tema sissetulekud on regulaarsed (vt nt määruse § 9 lg 1 p 6).

21. Lisaks on Euroopa Liidu õiguses reguleeritud mõned erandid sissetulekunõudest. Erijuhtudel tuleb kohaldada ka Eesti kodanike pereliikmete kohta põhimõtteid, mis puudutavad Euroopa Liidu kodanike pereliikmeid. See nõue kehtib siis, kui Eesti kodanik on kasutanud vaba liikumise õigust ning elanud mõnes muus Euroopa Liidu liikmesriigis ja Eestisse tagasi pöördunud. Mõnel juhul tuleb neid nõudeid aga kohaldada Eesti kodaniku pereliikmetele ka siis, kui Eesti kodanik ei ole

vaba liikumise õigust kasutanud, vaid tegemist on riigisisese juhtumiga (nt juhtudel, kui elamisluba taotleb Eesti kodanikust lapse vanem⁴).

22. Euroopa Liidu õiguse järgi pole tähtsust sellel, milline on taotleja elatusvahendite allikas. Talle võib tagada elatusvahendid ka mõni teine perekonnaliige, elatusvahendid ei pea tingimata tulema taotlejalt või tema abikaasalt (EKo [C-836/18](#), Ciudad Real vs. RH, 27.02.2020, p 31; [C-200/02](#), Zhu ja Chen, 19.10.2004, punktid 30-33; [C-93/18](#), Bajratari, 02.10.2019, punktid 30, 34, 46). Euroopa Kohus on veel öelnud, et [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) artikliga 20 on vastuolus, kui riik keeldub kolmanda riigi kodanikule elatusvahendite puudumise tõttu elamisõigust andmast, kui liidu kodaniku ja kolmanda riigi kodaniku vahel on sõltuvussuhe (EKo [C-836/18](#), Ciudad Real vs. RH, 27.02.2020, punktid 49, 53, 54).

23. Euroopa Liidu õigusest tulenevaid nõudeid kohaldatakse vahetult. Samas võiks õigusselguse eesmärgil ning inimeste õiguste paremaks tagamiseks sätestada vastavad erandid ka seaduses.

24. Regulatsioon peab olema piisavalt paindlik, et see võimaldaks võtta arvesse erinevaid sissetulekute liike ning juhtumi asjaolusid.

Eesti kodaniku abikaasa või registreeritud elukaaslase juurde elama asumiseks antava tähtajalise elamisloa taotluse põhjendamatuks lugemine

25. VMS § 142 lõige 1 sätestab, et elamisloataotluse elama asumiseks Eesti kodanikust abikaasa või registreeritud elukaaslase juurde võib lugeda põhjendamatuks juhul, kui Eestis elaval abikaasal või registreeritud elukaaslasel on võimalik elama asuda oma abikaasa või registreeritud elukaaslase kodakondsusjärgsesse riiki või asukohariiki või abikaasadel või registreeritud elukaaslastel on võimalik elama asuda mõnda teise riiki.

26. Nagu selgitatud, on Eesti kodanikul subjektiivne õigus elada Eestis koos oma perekonnaga. Eesti kodaniku perekonnaliikme Eestisse elama asumist saab takistada vaid juhul, kui selleks on väga kaalukad põhjused. Seega ei tohi lugeda Eesti kodaniku abikaasa elamisloataotlust põhjendamatuks ainuüksi sel põhjusel, et abikaasad võiksid asuda elama mõnda teise riiki. Ainult sellistel juhtudel, kui perekonnaliige ohustab mõnd väga kaalukat ühiskondlikku hüve, saab võtta elamisloa andmise otsustamisel (st elamisloa andmisest keeldumise proportsionaalsuse hindamisel) arvesse seda, kas Eesti kodanikul on võimalik koos abikaasaga asuda elama mõnda teise riiki.

27. Paraku on õiguskantslerile esitatud avaldustest selgunud, et PPA on teatanud mitmele taotlejale kavatsusest lugeda nende elamisloataotlus VMS § 142 lõike 1 alusel põhjendamatuks. Isegi kui pärast vastuväidete esitamist on inimene elamisloa saanud, tekitab see õiguslikku segadust ja hirmu.

28. Niisiis võib VMS § 142 lõige 1 olla vastuolus põhiseaduse § 26, § 27 lõikega 1 ja § 36 lõikega 1, sest see võimaldab lugeda põhjendamatuks Eesti kodaniku abikaasa või registreeritud

⁴ Euroopa Kohus on sedastanud, et [Euroopa Liidu toimimise lepingu](#) (ELTL) artikliga 20 on vastuolus, kui liikmesriik keeldub andmast elamisõigust kolmanda riigi kodanikule, kes peab ülal oma alaealisi lapsi, kes on EL-i kodanikud, kuigi selles riigis on tema laste elukoht ja nad on selle riigi kodanikud. Vastuolu lepinguga tekib ka siis, kui liikmesriik keeldub andmast sellele kolmanda riigi kodanikule tööluba, kuigi niisugused otsused jätaksid tema lapsed ilma võimalusest kasutada põhilisi liidu kodaniku õigusi (EKo (suurkoda) [C-34/09](#), Ruiz Zambrano, 08.03.2011, p 40-45; EKo (suurkoda) [C-133/15](#), 10.05.2017, Chavez-Vilchez).

elukaaslase elamisloataotluse, kui Eesti kodanikul oleks vähemalt teoreetiliselt võimalik koos abikaasa või registreeritud elukaaslasega asuda elama mõnda teise riiki. Sätet on võimalik põhiseaduspäraselt rakendada, kuid nagu eelnevalt öeldud, sageli seda ei tehta. Palun kaaluge VMS § 142 lõike 1 kehtetuks tunnistamist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Siseministeerium

Kristiina Albi 693 8404
kristiina.albi@oiguskantsler.ee

Liina Lust-Vedder 693 8429
liina.lust-vedder@oiguskantsler.ee