



Õiguskantsler

Kadri Nõmm
Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie 09.01.2026 nr 5-25-79/3

Meie 02.02.2026 nr 9-2/260111/2600876

Arvamus põhiseaduslikkuse järelevalve asjas 3-25-79

Austatud Riigikohtu esimees

Küsisite õiguskantsleri arvamust põhiseaduslikkuse järelevalve asjas, kus Tallinna Ringkonnakohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 7 lõike 2 osas, milles see ei loe pagulase perekonnaliikmeks enne pagulase Eestisse saabumist temaga tegelikult kooselus elanud faktilist elukaaslast, kellega abiellumine või kooselu registreerimine oli pagulase päritoluriigis õiguslikult võimatu.

Leian, et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 7 lõige 2 koostoimes sama paragrahvi lõikega 5 on vastuolus põhiseaduse §-dega 12, 26 ja 27 osas, milles need ei võimalda lugeda pagulase perekonnaliikmeks tema tegelikku elukaaslast, kui perekond on tõendatult koos elanud enne Eestisse saabumist (st on tõendatud, et tegemist ei ole valeväitega, mille eesmärgiks on asuda Eestisse elama) ning kui abiellumine või kooselu registreerimine ei olnud pagulase päritoluriigis õiguslikult võimalik.

I. Asjakohased õigusnormid

1. VRKS § 7 lõige 2 sätestab, et pagulase ja täiendava kaitse saaja perekonnaliige on:

- 1) tema abikaasa;
- 1¹) tema registreeritud elukaaslane;
- 2) tema ja tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps;
- 3) tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase eestkostetav vallaline ja alaealine laps, sealhulgas lapsendatud laps. Jagatud eestkoste korral on vajalik eestkostet jagava poole nõusolek;
- 4) tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase vallaline ja täisealine laps, kui laps ei ole tervises seisundi või puude tõttu suuteline iseseisvalt toime tulema;
- 5) tema või tema abikaasa või registreeritud elukaaslase ülalpidamisel olev vanem või vanavanem, kui päritoluriigis puudub muudest perekondlikest sidemetest tulenev toetus.

[...]

(5) Käesolevas seaduses nimetatud perekonnaliikmeid käsitatakse perekonnana juhul, kui perekond oli olemas päritoluriigis, sealhulgas kui abielu oli sõlmitud või kooselu registreeritud enne Eestisse saabumist.

Õiguskantsleri Kantselei

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

II. Vaidlustatud sätte asjassepuutuvus

2. [Põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse](#) § 14 lõike 2 järgi peab säte, mille põhiseaduspärasust Riigikohus kohtu taotlusel hindab, olema põhivaidluse lahendamisel asjassepuutuv. See tähendab, et kohus peaks asja lahendades asjassepuutuva normi põhiseadusele mittevastavuse korral otsustama teisiti kui põhiseadusele vastavuse korral.¹

3. VRKS § 7 lõige 2 on asjassepuutuv norm, sest selles on loetletud, keda loetakse pagulase perekonnaliikmeks kõnealuse seaduse tähenduses. Kui inimene ei vasta VRKS § 7 lõikes 2 loetletud tingimustele, ei loe PPA teda pagulase perekonnaliikmeks ning tal ei ole võimalik saada perekonnaliikme elamisluba.

4. VRKS § 7 lõige 2 tuleb lugeda asjassepuutuvaks normiks koostoimes VRKS § 7 lõikega 5. See säte näeb ette lisatingimuse, et seaduses sätestatud perekonnaliikmeid käsitatakse selle seaduse alusel perekonnaliikmetena vaid juhul, kui abielu oli sõlmitud või kooselu oli registreeritud enne Eestisse saabumist. See tähendab, et kaebajat ja tema partnerit ei oleks selle seaduse alusel võimalik lugeda perekonnaliikmeteks isegi juhul, kui kaebaja elukaaslasel oleks võimalik Eestisse saabuda muul alusel ja neil oleks võimalik Eestis abielluda või registreerida kooselu.

8. VRKS § 1 lõikes 1 on sätestatud, et kõnealune seadus reguleerib välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise aluseid, rahvusvahelist kaitset taotleva välismaalase ja rahvusvahelise kaitse saanud välismaalase õiguslikku seisundit, välismaalase vastutavale Euroopa Liidu liikmesriigile üleandmist ning Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikke aluseid, lähtudes välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest. [Välismaalaste seaduse](#) § 1 lõike 3 kohaselt sätestab rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute Eestis ajutise viibimise, elamise ja töötamise õiguslikud alused välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus.

9. See tähendab, et kuna välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses on reguleeritud erinormina see, keda loetakse pagulase perekonnaliikmeks, ei ole rahvusvahelise kaitse saaja muul pereliikmel võimalik taotleda elamisluba ka välismaalaste seaduse sätete kohaselt, mis reguleerivad perekonnaliikmele elamisloa taotlemist üldistel juhtudel.

10. Ringkonnakohus selgitas, et selles küsimuses ei tule lähtuda Euroopa Liidu õigusest.

11. Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2011/95/EL](#) (13.12.2011) käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta inimesed peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate inimeste ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud). See puudutab rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmeid, kes viibivad seoses rahvusvahelise kaitse taotlusega samas liikmesriigis, eeldusel et perekond oli juba olemas päritoluriigis (artikkel 2 punkt j).

12. Nõukogu direktiivi [2003/86/EÜ](#), 22.09.2003, perekonna taasühinemise õiguse kohta, kohaldatakse, kui perekonna taasühinemist taotleval inimesel on liikmesriigi väljastatud ühe- või mitmeaastase kehtivusajaga elamisluba ja samas on tal põhjust eeldada, et ta saab alalise elamisõiguse, kui tema pereliikmed on kolmandate riikide kodanikud, nende õiguslikust seisundist olenemata (artikkel 3 lg 1). Selle direktiivi järgi on liikmesriikidel õigus reguleerida faktiliste elukaaslaste staatust (artikkel 4 lg 3). Liikmesriigid võivad sätestada ka soodsamaid sätteid, kui on ette nähtud direktiivis (artikkel 3 lg 5).

¹ RKPJKo 03.07.2008, nr [3-4-1-9-08](#), p 16.

13. Direktiivi 2003/86 preambulis on märgitud, et eraldi 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 (preambuli põhjenduspunkt 8).

14. Järelikult tuleb praegusel juhul kontrollida seaduse kooskõla põhiseadusega. Niisiis tuleb lugeda asjassepuutuvaks normiks VRKS § 7 lõiget 2 koostoimes § 7 lõikega 5.

III. Piiratud põhiõigus ja piirangu kooskõla põhiseadusega

Piiratud põhiõigus

15. [Põhiseaduse](#) §-d 26 ja 27 näevad ette igaühe õiguse perekonna- ja eraelu puutumatusele. Selle põhiõiguse eesmärk on tagada, et avalik võim ei sekkuks inimeste eraelulistesse valikutesse. Põhiseaduse § 27 kohustab riiki looma õiguslikud tingimused pereliikmete koos elamiseks.² Põhiseaduse § 14 sedastab, et õiguste ja vabaduste tagamine on nii seadusandliku, täidesaatva ja kohtuvõimu kui ka kohalike omavalitsuste kohustus.

16. Põhiseaduse § 12 lõige 1 sätestab, et kõik on 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 ka seksuaalse sättumuse tõttu.

17. Põhiseaduse § 9 lõike 1 kohaselt on põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta inimestel.

18. Põhiseaduses ei ole perekonnaelu kaitset seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost ega seksuaalsest sättumusest.³ Perekonnapõhiõiguse ja perekonnaelu olemuslik tunnus on perekonnaliikmete õigus ja võimalus olla üksteisega koos, luua ühine kodu ja seal koos elada. Selleks peab pereliikmetel olema võimalik elada koos ühes riigis. Seega peab riik nägema ette õigusliku aluse selleks, et perekonnaliikmetel oleks võimalik Eestis koos elada. See elamisloa alus peab seonduma pereliikme staatusega; ei ole piisav, kui inimesel võib olla võimalik taotleda mõnda muud viibimisalust (nt viisa või muul alusel elamisluba).⁴

19. See tähendab, et perekonnapõhiõigus kaitseb ka selliseid olukordi, kus tegelik peresuhe on loodud välisriigis, kuid sealsete seaduste kohaselt ei olnud võimalik seda õiguslikult vormistada.

Piirangu eesmärk

20. Riigikohus on leidnud, et ka pererännet puudutavate piirangute eesmärk on vältida ohtu riigi julgeolekule ja avalikule korrale. See on seotud põhiseaduse preambuliga, mis nõuab muu hulgas, et Eesti riik tagaks sisemise ja välimise rahu kaitse. Riigikohtu hinnangul saab riik neid eesmärke saavutada siis, kui tal on õigus otsustada, kas ja mis tingimustel lubada riiki välismaalasi.⁵

² RKPJKo 05.03.2001, nr [3-4-1-2-01](#), p 14.

³ RKHKm 27.06.2017, nr [3-3-1-19-17](#), p 16; RKÜKo 21.06.2019, nr [5-18-5/17](#), p-d 49-52; RKPJKo 28.09.2021, nr [5-21-4/13](#), p 38.

⁴ RKPJKo 22.06.2023, nr [5-23-6/13](#), p 59.

⁵ RKPJKo 22.06.2023, nr [5-23-6/13](#), p 71.

Piirangu proportsionaalsus

21. Põhiõigust piirav meede on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab kaasa eesmärgi saavutamisele. Piirang on vajalik juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meedet kasutades, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene. Arvestada tuleb ka seda, kuivõrd koormavad erinevad abinõud kolmandaid isikuid, samuti erinevusi riigi kulutustes. Abinõu mõõdukuse üle otsustamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusse sekkumise ulatust ja intensiivsust, teiselt poolt aga eesmärgi tähtsust.⁶

22. Kõnealust piirangut võib pidada sobivaks, sest see aitab kaasa taotletava eesmärgi saavutamisele. Kui seaduses on loetletud, keda loetakse perekonnaliikmeks, on üheselt selge õigustatud isikute ring, kellel on õigus vastaval alusel elamisloale. Piirangut võib pidada vastavaks ka vajalikkuse tingimusele. Kui perekonnaliikmed on määratletud lähtuvalt formaalsest staatusest (sh abielu või registreeritud partnerlus), on selge, et inimesed on täitnud nõutava tingimuse ning et perekond on loodud enne Eestisse saabumist. Sellega võrreldes on keerulisem tuvastada faktilise perekonna loomist välisriigis.

23. Mainitud piirang ei ole siiski mõõdukas.

24. Riigikohus on märkinud, et elamisloa taotlemisel võib sõlmitud abielu nõue osutuda ebaproportsionaalseks siis, kui abielu on jäänud sõlmimata inimestest endist sõltumatutel põhjustel (õiguslik takistus, mida elamisloa taotleja(d) ei saa kõrvaldada).⁷

25. Põhiseaduse § 26 ja § 27 lõige 1 kaitsevad ka faktilist perekonnaelu. Kooselu õiguslik vormistamine näitab pühendumust, kuid ühtlasi tõendab perekonnaelu esinemist. Kui välisriigi seadused ei võimalda samasoolistel inimestel sõlmida abielu või registreerida kooselu, ei ole neil võimalik täita seaduses sätestatud nõudeid, et abielu või registreeritud kooselu pidi olema sõlmitud juba välisriigis. Tegemist võib olla tegeliku ja pühendunud perekonnaeluga, aga kui õiguslikult ei ole võimalik seda vormistada, ei sõltu seadusega sätestatud tingimuste täitmine inimeste enda tahtest. Seetõttu peab olema võimalik arvestada ka välisriigis loodud faktilist perekonnaelu, kui seda ei olnud võimalik päritoluriigis kehtivate seaduste tõttu vormistada.

26. Suurema tõenäosusega puudutavad abiellumise takistused samast soost elukaaslast. Kuigi abiellumise takistusi võib ette tulla ka eri soost partneritel, on neil enamasti võimalik täita VRKS § 7 lõigetes 2 ja 5 sätestatud eeldusi ehk abielluda või registreerida kooselu. Eri soost partnerite puhul võivad abiellumise õiguslikud takistused olla seotud suurema tõenäosusega individuaalsete asjaoludega (nt lahutamise võimatus vms), kuid paljudes riikides ei ole samasoolistel inimestel üldse võimalik abielluda või kooselu registreerida.

27. Riigil on võimalik selgitada välja, millised õiguslikud nõuded kehtivad välisriigis abielu sõlmimise ja kooselu registreerimise kohta ning kas neil asjaoludel oli abielu sõlmimine või kooselu registreerimine õiguslikult takistatud. Inimestelt on võimalik küsida selgitusi ja muid tõendeid perekonnaelu olemasolu kohta. Rahvusvahelise kaitse asjades on suur tähendus inimese ütluste usaldusväärsusel. Sarnaselt on võimalik hinnata inimeste selgitusi ka perekonnaelu kohta.

28. Ringkonnakohtu lahendi kohaselt on halduskohus ja PPA märkinud, et VRKS § 7 lõige 5 ei nõua abielu või kooselu registreerimist päritolu- või kodakondsusriigis, vaid piisab sellest, kui see oli sõlmitud enne Eestisse saabumist. Sellest järeldati, et inimesed oleksid võinud reisida mõnda

⁶ RKPJKo 06.03.2002, nr [3-4-11-02](#), p 15.

⁷ RKHKo 09.11.2009, nr [3-3-1-61-09](#), p 33.

muusse riiki, kus need toimingud oleksid olnud seaduse kohaselt võimalikud ka samasoolistele partneritele.

29. Ei saa siiski nõuda, et inimesed oleksid pidanud leidma mõne kolmanda riigi oma abielu sõlmimiseks või kooselu registreerimiseks. Seejuures ei võimalda enamik riike nn abieluturismi, vaid seadusega on kehtestatud erinevad nõuded, mis puudutavad abiellumise eelduste täitmist. See võib puudutada näiteks riigis viibimiseks seadusliku aluse olemasolu, abiellumisele eelnevat ooteaega, abiellumist takistavate asjaolude puudumist tõendavate dokumentide esitamist, kohtu luba abiellumiseks vms.

30. Samuti ei pruugi riik tunnustada rahvusvahelise eraõiguse sätete kohaselt abielu, mis on sõlmitud riigis, mis ei olnud välismaalase elukoht. Eesti [rahvusvahelise eraõiguse seaduse](#) (REÕS) § 55 lõike 2 kohaselt loetakse välismaal sõlmitud abielu Eestis kehtivaks, kui see toimus abielu sõlmimise riigi õiguse abielu sõlmimise korra kohaselt ja vastas sisuliste eelduste poolest mõlema abikaasa elukohariigi õigusele. Välismaal registreeritud kooselu loetakse Eestis kehtivaks, kui registreerimine toimus kooselu registreerimise riigi kooselu registreerimise korra kohaselt ja vastas sisuliste eelduste poolest kooselu registreerimise asukohariigi õigusele (REÕS § 55 lg 3). Seega ei tunnustata Eestis välisriigis sõlmitud abielu, kui see ei vastanud mõlema abikaasa elukohariigi õigusele. Kooselu registreerimise tunnustamine sõltub vastava riigi reeglitest, mis võivad näha ette elukohanõude. Ei ole proportsionaalne nõuda inimestelt niivõrd etteplaneeritud tegevust.

31. Eesti seadusega võib aga sätestada, et kui pagulase pereliige on saanud õiguse perekonna taasühinemiseks ning Eestisse saabumiseks, kaotab see pereliige sel alusel Eestis viibimise õiguse, kui peresuhet ei vormistata mõistliku aja jooksul pärast Eestisse saabumist.

32. Eeltoodust tulenevalt nõustun Tallinna Ringkonnakohtu seisukohaga, et VRKS § 7 lõige 2 koostoimes sama paragrahvi lõikega 5 on vastuolus põhiseadusega.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Kristiina Albi 693 8404, Kristiina.Albi@oiguskantsler.ee