

**RIIGIKOHUS
ÜLDKOGU**

KOHTUOTSUS
Eesti Vabariigi nimel

Kohtuasja number	5-18-5
Otsuse kuupäev	21. juuni 2019
Kohtukoosseis	Eesistuja Villu Kõve, liikmed Velmar Brett, Peeter Jerofejev, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Ants Kull, Saale Laos, Viive Ligi, Heiki Loot, Jaak Luik, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Põld, Paavo Randma, Peeter Roosma, Malle Seppik ja Tambet Tampuu
Kohtuasi	Välismaalaste seaduse ja siseministri 18. detsembri 2015. a määruse nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ põhiseaduspärasuse kontroll
Menetluse alus	Tallinna Ringkonnakohtu 17. septembri 2018. a otsused haldusajades nr 3-16-1903 ja nr 3-17-51
Menetlusosalised	Riigikogu K M Politsei- ja Piirivalveamet õiguskantsler justiitsminister siseminister
Asja läbivaatamine	Kirjalik menetlus

RESOLUTSIOON

1. Rahuldada Tallinna Ringkonnakohtu taotlused.

2. Tunnistada välismaalaste seadus põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks.

3. Tunnistada, et siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ oli põhiseadusega vastuolus osas, milles see ei sätestanud juhuks, kui Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslane taotles Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba, taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.

4. Tunnistada 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“ põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks osas, milles see ei sätesta juhuks, kui Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslane taotleb Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba, taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK HALDUSASJAS NR 3-16-1903

1. Sri Lanka Demokraatliku Sotsialistliku Vabariigi kodanik K (edaspidi kaebaja I) ja temaga samast soost Eesti Vabariigi kodanik L sõlmisid 3. mail 2016 Narvas notari juures kooselulepingu.

2. Kaebaja I taotles 4. mail 2016 Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA) tähtajalise elamisloa väljastamist Eestisse oma kooselupartneri juurde elama asumiseks.

3. PPA jättis 9. septembri 2016. a otsusega nr 15.3-3.1/2505 kaebaja I taotluse läbi vaatamata, kuna välismaalaste seaduse (VMS) § 118 punkti 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa anda välismaalasele elama asumiseks abikaasa juurde. Kaebaja I elamisloa taotlusele lisatud kooseluleping ei ole abielu sõlmimist tõendav dokument.

4. Kaebaja I esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus tühistada PPA 9. septembri 2016. a otsus ja kohustada PPA-d väljastama kaebajale I tähtajaline elamisluba. Lisaks sellele palus kaebaja I mõista Eesti Vabariigilt välja mittevaralise kahju hüvitis 10 000 eurot või kohtu määratud suuruses.

5. Tallinna Ringkonnakohtu 30. märtsi 2017. a esialgse õiguskaitsse määruse täitmiseks andis PPA 4. aprillil 2017. a kaebajale I erandina tähtajalise elamisloa kehtivusega kuni 3. aprillini 2018. PPA pikendas kaebaja I elamisluba 2. aprillini 2019 ning seejärel 2. aprillini 2020.

6. Tallinna Halduskohus jättis 23. novembri 2017. a otsusega kaebaja I kaebuse rahuldamata.

7. Kaebaja I esitas Tallinna Ringkonnakohtule apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja teha asjas uus otsus, millega tema kaebus rahuldada.

8. Tallinna Ringkonnakohus rahuldab 17. septembri 2018. a otsusega kaebaja I apellatsioonkaebuse osaliselt. Ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse osas, milles halduskohus oli jätnud rahuldamata kaebaja I kaebuse PPA 9. septembri 2016. a otsuse tühistamiseks ja PPA kohustamiseks. Mittevaralise kahju hüvitamise nõude osas jättis ringkonnakohus apellatsioonkaebuse rahuldamata ja halduskohtu otsuse muutmata. Ringkonnakohus tegi asjas uue otsuse, millega rahuldab kaebaja I kaebuse osaliselt, tühistas PPA 9. septembri 2016. a otsuse ning kohustas PPA-d kaebaja I elamisloa taotluse uuesti läbi vaatama.

9. Ringkonnakohus tunnistas välismaalaste seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust tähtajalise elamisloa andmiseks Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud kooselupartnerile Eestis perekonnaelu elamiseks. Kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ka siseministri 18. detsembri 2015. a määruse nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ osas, milles see ei võimaldanud Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud kooselupartneril esitada tähtajalise elamisloa taotlemisel abielu sõlmimist tõendava dokumendi asemel tõendit kooselu registreerimise kohta.

10. Tallinna Ringkonnakohus edastas oma otsuse 17. septembril 2018 Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamiseks. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus registreeriti Riigikohtus kohtuasjana nr 5-18-5.

ASJAOLUD JA MENETLUSE KÄIK HALDUSASJAS NR 3-17-51

11. Ukraina kodanik M (edaspidi kaebaja II) ja temaga samast soost Eesti Vabariigi kodanik N registreerisid 12. jaanuaril 2015. a Saksamaal kooselu.

12. PPA väljastas kaebajale II 28. augustist 2015 kuni 27. augustini 2016 tähtajalise elamisloa Eestis õppimiseks, mida pikendati 28. augustist 2016 kuni 27. augustini 2017. 16. augustil 2017 väljastas PPA kaebajale II tähtajalise elamisloa Eestis töötamiseks kehtivusega kuni 15. augustini 2019. 17. augustil 2018 väljastas PPA kaebajale II tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks kehtivusega 29. august 2018 kuni 29. august 2023.

13. Kaebaja II esitas 25. augustil 2016 PPA-le taotluse anda talle VMS § 137 lõike 1 alusel tähtajaline elamisluba Eestisse oma kooselupartneri juurde elama asumiseks.

14. PPA keeldus 16. detsembri 2016. a otsusega nr 15.3-3.2/5366-1 kaebajale II tähtajalise elamisloa väljastamisest, kuna kaebaja II ei vastanud tähtajalise elamisloa andmise tingimustele. VMS § 137 lõike 1 kohaselt võib tähtajalise elamisloa anda välismaalasele elama asumiseks Eestis alaliselt elava abikaasa juurde.

15. Kaebaja II esitas Tallinna Halduskohtule kaebuse, milles palus tühistada PPA 16. detsembri 2016. a otsus ja kohustada PPA-d väljastama talle tähtajaline elamisluba. Lisaks sellele palus kaebaja II mõista Eesti Vabariigilt välja mittevaraline kahju 10 000 eurot või kohtu määratud summa.

16. Tallinna Halduskohus jättis 21. juuli 2017. a otsusega kaebuse rahuldamata. Kohus leidis, et Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ ei kohaldu. Direktiiv kohaldub Euroopa Liidu kodaniku liikumisvabaduse kasutamisel, sh juhul, kui Eesti kodanik sooviks pärast teises liikmesriigis elamist koos oma kooselupartneriga Eestisse (päritoluliikmesriiki) naasta. Kohtuasja materjalidest nähtuvalt elas kaebaja II koos oma Eesti kodanikust elukaaslasega Ukrainas, misjärel nad pöördusid Eestisse, kus elasid alates 30. detsembrist 2014 ehk juba enne kooselulepingu sõlmimist. Kooselu registreerimine teises liikmesriigis (Saksamaal) ei anna alust kaebaja suhtes direktiivi kohaldamiseks.

17. Kaebaja II esitas apellatsioonkaebuse, milles palus halduskohtu otsuse tühistada ja teha asjas uus otsus, millega rahuldada tema kaebus, tühistada PPA 16. detsembri 2016. a otsus, kohustada PPA-d andma kaebajale II tähtajaline elamisluba ning mõista välja mittevaralise kahju hüvitis. Kaebaja II muutis 17. augustil 2018 antud elamisloa tõttu (vt otsuse punkt 12) Tallinna Ringkonnakohtu 29. augusti 2018. a istungil kaebust, asendades tühistamis- ja kohustamisnõuded nõudega tuvastada PPA 16. detsembri 2016. a otsuse õigusvastasus.

18. Tallinna Ringkonnakohus rahuldas 17. septembri 2018. a otsusega kaebaja II apellatsioonkaebuse osaliselt. Ringkonnakohus jättis muutmata halduskohtu otsuse osas, milles halduskohus oli jätnud rahuldamata mittevaralise kahju hüvitamise nõude. Muus osas ringkonnakohus tühistas halduskohtu otsuse ja tegi tühistatud osas uue otsuse, millega rahuldas kaebuse osaliselt ning tunnistas PPA 16. detsembri 2016. a otsuse õigusvastaseks.

19. Ringkonnakohus tunnistas välismaalaste seaduse põhiseadusega vastuolus olevaks osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust tähtajalise elamisloa andmiseks Eesti Vabariigi kodaniku samast

soost registreeritud kooselupartnerile Eestis perekonnaelu elamiseks. Kohus tunnistas põhiseadusega vastuolus olevaks ka siseministri 18. detsembri 2015. a määruse nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“ osas, milles see ei võimalda Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud kooselupartneril esitada tähtajalise elamisloa taotlemisel abielu sõlmimist tõendava dokumendi asemel tõendit kooselu registreerimise kohta.

20. Tallinna Ringkonnakohus edastas oma otsuse 17. septembril 2018 Riigikohtule põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse alustamiseks. Tallinna Ringkonnakohtu taotlus registreeriti Riigikohtus kohtuasjana nr 5-18-6.

21. Riigikohus liitis 24. septembri 2018. a määrusega kohtuasjad nr 5-18-5 ja 5-18-6 ühte menetlusse, määrates liidetud kohtuasja numbriks 5-18-5.

22. Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium andis 18. jaanuari 2019. a määrusega kohtuasja nr 5-18-5 lahendamiseks Riigikohtu üldkogule, tuginedes põhiseaduslikkuse järelevalve kohtumenetluse seaduse (PSJKS) § 3 lõike 3 esimesele lausele.

TALLINNA RINGKONNAKOHTU PÕHJENDUSED VAIDLUSALUSTE ÕIGUSTLOOVATE AKTIDE PÕHISEADUSVASTASUSE KOHTA

23. Ringkonnakohus leidis, et välismaalaste seadus rikub põhiseaduse (PS) §-des 26 ja 27 kaitstud perekonnapõhiõigust ja perekonnaelu puutumatus, samuti PS §-s 12 tagatud võrdsuspõhiõigust, kuna välistab kaebajatele tähtajalise elamisloa andmise kooselupartneri juurde elama asumiseks.

24. Perekonnapõhiõiguse ja perekonnaelu puutumatus tuumaks on perekonnaliikmete õigus ja võimalus olla üksteisega koos, sh luua ühine kodu ja seal koos elada. Selleks peab perekonnaliikmetel olema võimalik elada koos ühes riigis. Sellele õigusele vastab riigi kohustus luua õiguslik alus elamisloa saamiseks, et perekonnaliikmed saaksid samas riigis koos elada. Perekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost ega seksuaalsest sättumusest. Kuigi riik võib sekkuda välismaalase perekonnaellu, välistades tema õiguse elada perekonnaliikmega koos Eestis, on ka samast soost elukaaslastel õigus riigi kaitsele ja nende õiguste piiramine ei tohi minna vastuollu diskrimineerimise keeluga ning peab olema demokraatlikus ühiskonnas vajalik.

25. 1. jaanuaril 2016 jõustunud kooseluseaduse (KooS) alusel võivad nii samast kui ka erinevast soost kooselupartnerid sõlmida kooselulepingu (KooS § 1 lõige 1) ning välismaal registreeritud kooselu loetakse Eestis kehtivaks vastavalt rahvusvahelise eraõiguse seaduse sätetele. VMS § 118 punkti 1 järgi võib anda välismaalasele tähtajalise elamisloa elama asumiseks üksnes abikaasa juurde.

26. Ringkonnakohus ei pidanud võimalikuks tõlgendada VMS § 118 punkti 1 selliselt, et see hõlmaks ka tähtajalise elamisloa andmist samast soost kooselupartneri juurde elama asumiseks. Sätte sõnastus on selge ja üheselt mõistetav, eriti arvestades perekonnaseaduse (PKS) § 1 lõiget 1, mille kohaselt sõlmitakse abielu mehe ja naise vahel. Laiendava tõlgenduse vastu räägib ka Riigikohtu halduskolleegiumi seisukoht 9. novembri 2009. a otsuses asjas nr 3-3-1-61-09, samuti välismaalaste seaduse muutmata jätmise pärast kooseluseaduse jõustumist 1. jaanuaril 2016. Ringkonnakohtu hinnangul oli see seadusandja teadlik valik. VMS § 118 punkti 1 täiendamine selliselt, et tähtajalise elamisloa võib anda ka registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks, oli ette nähtud Riigikogu menetluses olnud kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõus (XIII Riigikogu 114 SE), kuid Riigikogu ei toetanud ettepanekut viia eelnõu teine lugemine lõpule. 5. aprillil 2016 Riigikogu küll toetas õiguskantsleri ettepanekut viia VMS § 118

põhiseadusega kooskõlla, võimaldades anda Eesti kodanike samast soost elukaaslastele elamisloa Eestis (vt <http://stenogrammid.riigikogu.ee/et/201604051000>), kuid parlament ei ole vastavaid muudatusi menetlenud.

27. Kaebajad ja nende kooselupartnerid on samast soost, seega ei ole neil võimalik abielluda ning VMS § 118 punktis 1 elamisloa andmise eelduseks seatud tingimust täita. Kuna tegemist on kaebajatest ja nende kooselupartneritest sõltumatu õigusliku takistusega, koheldakse sellega kaebajaid ja nende kooselupartnereid tähtajalise elamisloa andmisel põhjendamatult halvemini kui eri soost isikuid, kellel on võimalik abielluda. Kuna samast soost ja eri soost paaride perekonnaelu on põhiseaduse alusel võrdselt kaitstud, puudub selliseks erinevaks kohtlemiseks mõistlik ja asjakohane põhjus. Põhiõiguste riivet ei tee olematuks ka asjaolu, et kaebajatel võib olla võimalus taotleda tähtajalist elamisloa mõnel muul välismaalaste seaduses sätestatud alusel. Kui kaebajad soovivad Eestisse elama asuda perekonnaelu elamise eesmärgil, peab neil olema võimalik sellel alusel elamisloa taotleda, eriti kuna muul õiguslikul alusel saadav elamisloa ei pruugi anda kaebajale samaväärseid õigusi ja kaitset.

28. Põhiseadusega on vastuolus ka siseministri 18. detsembri 2015 määrus nr 83 osas, milles see ei võimaldanud esitada abielu sõlmimist tõendava dokumendi asemel kooselulepingut või välisriigis kooselu registreerimise tunnistust.

MENETLUSOSALISTE ARVAMUSED

Riigikogu

29. Riigikogu põhiseaduskomisjoni esimees märkis Riigikohtule saadetud kirjas, et õiguskantsler tegi Riigikogule ettepaneku viia VMS § 118 põhiseadusega kooskõlla ja Riigikogu täiskogu istungil 5. aprillil 2016 toetas seda ettepanekut 42 saadikut, vastu oli 19 ja erapooletuid 3. Arvamuse andmise ajal oli Riigikogu XIII koosseisu menetluses kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu (114 SE), mis muu hulgas nägi ette välismaalaste seaduse muutmise nii, et üheks elamisloa andmise aluseks on elama asumine registreeritud elukaaslase juurde. Komisjoni arutelul esitasid komisjoni liikmed Tallinna Ringkonnakohtu otsustes tõstatatud põhiseadusliku küsimuse kohta erinevaid arvamusi.

Siseminister

30. Siseminister oli seisukohal, et välismaalaste seadus ja siseministri 12. detsembri 2015. a määrus nr 83 on vaidlustatud osas põhiseadusega vastuolus.

31. Põhiseaduslikult kaitstud õigus elada perekonnaelu laieneb ka samast soost partneritele ja hõlmab muu hulgas õigust elada koos. Seda õigust saab piirata elamisloa andmisest keeldumisega siis, kui sellisel piirangul on legitiimne eesmärk ja mõjuv põhjus, mis praegusel juhul puudub. Kuna Eestis ei ole samast soost partneritel võimalik abielluda, on välismaalaste seadus lisaks diskrimineeriv. Ebavõrdne kohtlemine tuleneb ka sellest, et Euroopa Liidu kodaniku seaduse kohaselt on elamisõigust võimalik taotleda kolmanda riigi kodanikust või kodakondsuseta isikust samast soost partneril, kes vastab selles seaduses sätestatud nõuetele.

Kaebaja I ja kaebaja II

32. Kaebajad leidsid, et vaidlusalused õigusaktid on põhiseadusega vastuolus. Kooselulepingu või abielu sõlminud inimeste erinev kohtlemine on meelevaldne ja lubamatu. Samast soost inimestel peab olema võimalus saada oma kooselule riiklik tunnistus ja kaitse. Soo alusel ei tohi nende õiguste andmisel ja rakendamisel paare erinevalt kohelda. Eeltoodut kinnitab hulk Euroopa

Inimõiguste Kohtu (EIK), Saksamaa Liidukonstitutsioonikohtu ja Austria Konstitutsioonikohtu lahendeid selles küsimuses.

Õiguskantsler

33. Õiguskantsler leidis, et vaidlustatud õigusaktid on vastuolus PS §-dega 12, 26 ja 27.

34. Välismaalaste seadus ei kehtesta õiguslikku alust elamisloa taotlemiseks samast soost elukaaslase juurde elama asumiseks. Kuna Eestis ei saa samasoolised partnerid oma abielu sõlmida, ei ole neil võimalik täita välismaalaste seaduses sätestatud elamisloa saamise eeltingimust, mille kohaselt saab elama asuda vaid abikaasa juurde.

35. Põhiseaduslik perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost partnereid. Perekonnaliikmetel on õigus luua ühine kodu ja elada seal koos. Riik peab nägema ette õigusliku aluse võimaldamaks perekonnaliikmetel elada koos samas riigis. Eesti kodanikul on subjektiivne õigus elada Eestis (PS § 36 lõige 1). Eesti kodaniku välismaalasest pereliige vajab riigis viibimiseks seaduslikku alust. Kui riik otsustab Eesti kodaniku pereliikmele Eestis viibimise õigust mitte anda, peab selleks olema väga kaalukas põhjus ja riive peab olema proportsionaalne. Iseäranis kaalukad põhjendused peavad olema juhul, kui inimest koheldakse teistest erinevalt tema seksuaalse sättumuse tõttu.

36. Püsiva riigis elamise õiguse annab elamisluba. Elamisloa andmise alus peab vastama sellele eesmärgile, miks Eestisse elama asutakse. Kuigi VMS §-s 118 on sätestatud mitu alust elamisloa taotlemiseks, ei ole võimalik elamisluba saada, kui kõik tingimused ei ole täidetud. Kuna perekonnapõhiõigust võib piirata vaid kaalukat põhjustel, ei saa pereliikme juurde elama asumisele seada nii palju kitsendusi, nagu on ette nähtud muul alusel elamisloa taotlemisel. Kui samast soost elukaaslaste peresuhe on olemuslikult samasugune nagu eri soost abikaasade peresuhe, on neil ühesugused õigused elamisluba saada. Abikaasa juurde elama asumiseks võib anda elamisloa juhul, kui abikaasade vahel on olemas tihe majanduslik side ja psühholoogiline sõltuvus, perekond on püsiv ja abielu ei ole fiktiivne (VMS § 138 lõige 1). Abielu loetakse fiktiivseks, kui see on sõlmitud selleks, et elamisluba saada ning isikute vahel puudub tegelik perekonnaelu (VMS § 138 lõige 2). Samasoolistel elukaaslastel on võimalik pühendunud suhte sõlmimist tõendada kooselulepingu sõlmimisega.

37. Ei ole ühtegi asjakohast ja avalikest huvidest lähtuvat põhjendust, mis õigustaks seda, et seaduse kohaselt ei ole võimalik elamisluba anda Eesti kodanikuga kooselulepingu sõlminud samasoolisele elukaaslasele. EIK praktika kohaselt ei saa selliseks põhjenduseks olla vajadus kaitsta traditsioonilist perekonda.

38. Elamisloa taotlemisel võib sõlmitud abielu nõue osutada ebaproportsionaalseks siis, kui abielu on jäänud sõlmimata inimestest endist sõltumatutel põhjustel (esineb õiguslik takistus, mida elamisloa taotleja(d) ei saa kõrvaldada). Kuna Eestis kehtivate õigusaktide kohaselt ei saa koos elavad samasoolised paarid abielluda, on nad hoopis teistsuguses õiguslikus olukorras kui erisoolised paarid, mistõttu on samasooliste ja erisooliste elukaaslaste õiguslikult ühetaoline kohtlemine diskrimineeriv.

39. Vaidlusalune siseministri määrus oli põhiseadusega vastuolus, kuna seal oli sätestatud, millised dokumendid tuleb elamisloa taotlusele lisada, ega nähtud ette kaalutusõigust mõne muu dokumendi esitamiseks.

Justiitsminister

40. Justiitsminister oli seisukohal, et vaidlusalused õigusaktid on põhiseadusega kooskõlas. Tulenevalt suveräänsuse printsiibist on seadusandjal välismaalaste riiki lubamise otsustamisel lai

otsustusõigus. Välismaalaste seaduse kohaselt on üheks elamisloa saamise eelduseks abielu olemasolu, mida tuleb mõista perekonnaseaduses sätestatu valguses. Eesti on küll seotud rahvusvaheliste kohustustega, kuid selles küsimuses ei ole Eesti oma suveräänsust loovutanud. Lisaks ei ole kooseluseadus jõustunud. Seetõttu ei saa pidada registreeritud kooselu võrdselt kaitstuks mehe ja naise vahelise abieluga.

ÜLDKOGU SEISUKOHT

41. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et kahes haldusasjas kohaldamisele kuulunud välismaalaste seadus ja siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 on põhiseadusega osaliselt vastuolus. Üldkogu hindab kõigepealt ringkonnakohtu taotluste lubatavust välismaalaste seaduse osas (I) ning käsitleb seejärel asjakohaseid põhiõigusi (II), välismaalaste seadusest tulenevat põhiõiguste riivet (III) ja selle põhiseaduspärasust (IV). Pärast seda võtab üldkogu seisukoha taotluste lubatavuse kohta siseministri määruse osas ning hindab määruse põhiseaduspärasust (V). Lõpuks lahendab üldkogu Tallinna Ringkonnakohtu taotlused (VI).

I

42. Esimese või teise astme kohtu taotluse alusel tunnistab Riigikohus kehtetuks või põhiseadusega vastuolus olevaks sellise õigustloova akti või selle sätte, samuti õigustloova akti andmata jätmise, mis oli kohtuasja lahendamisel asjassepuutuv (PSJKS § 9 lõige 1 ja § 14 lõike 2 esimene lause). Seejuures ei lahenda Riigikohus õigusvaidlust, mis tuleb lahendada haldus-, tsiviil- või kriminaalasjades kohaldatavate kohtumenetluse sätete järgi (PSJKS § 14 lõike 2 teine lause).

43. Tallinna Ringkonnakohus algatas põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse, lahendades haldusasju, milles välismaalased vaidlustasid neile Eestisse elama asumiseks tähtjalise elamisloa andmisest keeldumist. Tallinna Ringkonnakohtu taotlused on lubatavad juhul, kui välismaalaste seadus oli haldusasjade lahendamisel asjassepuutuv osas, milles ringkonnakohus pani seaduse põhiseaduspärasuse vaidluse alla.

44. Ringkonnakohus tunnistab välismaalaste seaduse põhiseadusvastaseks osas, milles seadus ei näe ette õiguslikku alust tähtjalise elamisloa andmiseks Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud kooselupartnerile perekonnaelu elamiseks Eestis. Selles osas oli välismaalaste seadus haldusasjade lahendamisel asjassepuutuv eeldusel, et kaebajad olid registreerinud samast soost Eesti kodanikuga kooselu.

45. Kaebaja I ja tema Eesti kodanikust samast soost elukaaslane sõlmisid 2016. a mais Eestis kooselulepingu kooseluseaduse alusel. KooS § 1 lõike 1 kohaselt võivad kooselu sõlmida kaks füüsilist isikut, kellest vähemalt ühe elukoht on Eestis. Üldkogu nõustub Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. aprillil 2018 asjas nr 5-17-42/9 tehtud määruse punktis 32 väljendatud seisukohaga, et kooseluseadus jõustus 1. jaanuaril 2016. Puudub põhjus kahelda kaebaja I kooselulepingu kehtivuses ning välismaalaste seadus oli vaidlustatud osas haldusasja nr 3-16-1903 lahendamisel asjassepuutuv. Ringkonnakohtu taotlus kontrollida välismaalaste seaduse põhiseaduspärasust on seega lubatav.

46. Tallinna Ringkonnakohtu haldusasjas nr 3-17-51 esitatud põhiseaduslikkuse järelevalve taotluse üle otsustab üldkogu pärast seda, kui on hinnanud vaidlusaluse regulatsiooni põhiseaduspärasust.

II

47. Perekonnapõhiõigus tuleneb PS § 26 esimesest lausest, mille kohaselt on igäühel õigus perekonna- ja eraelu puutumatusesele, ning PS § 27 lõikest 1, mis annab perekonna rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena riigi kaitse alla. Perekonnapõhiõigus kaitseb perekonnaliikmete õigust hoida perekondlikke sidemeid nende kõige laiemas tähenduses, sealhulgas õigust elada koos (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 4. aprilli 2011. a otsus asjas nr 3-4-1-9-10, punkt 43).

48. Perekonnapõhiõigus annab igäühele õiguse eeldada, et riigiasutused ei sekku perekonnaellu muidu, kui põhiseaduses nimetatud eesmärkide saavutamiseks. Lisaks sellele on isikul õigus riigi positiivsele tegevusele, mis aitaks tal elada täisväärtuslikku perekonnaelu (Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 5. märtsi 2001. a otsus asjas nr 3-4-1-2-01, punkt 14). Seadusandja peab kehtestama perekonnapõhiõiguse kasutamiseks vajaliku õigusliku raamistiku ja kohased menetlused (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 10. aprilli 2018. a määrus asjas nr 5-17-42/9, punkt 36).

49. Praeguses kohtuasjas on küsimuse all see, kas perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost registreeritud partnerite õigust elada perekonnaelu Eestis.

50. Eesti on ühinenud Euroopa Nõukogu inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooniga ja põhiseaduse tõlgendamisel tuleb arvestada konventsiooni ning selle kohaldamispraktikat EIK-s. EIK on korduvalt leidnud, et konventsiooni artikliga 8 kaitstud perekonnaelu hõlmab ka samast soost inimeste kooselu, kui tegemist on püsiva faktilise partnerlusega (vt EIK 24. juuni 2010. a otsus asjas Schalk ja Kopf vs. Austria; 7. novembri 2013. a otsus asjas Vallianatos jt vs. Kreeka; 21. juuli 2015. a otsus asjas Oliari jt vs. Itaalia; 23. veebruari 2016. a otsus asjas Pajić vs. Horvaatia; 30. juuni 2016. a otsus asjas Taddeucci ja McCall vs. Itaalia; 14. detsembri 2017. a otsus asjas Orlandi jt vs. Itaalia).

51. EIK on perekonnaelu küsimust sageli käsitlenud koos konventsiooni artiklis 14 tagatud õigusega võrdsele kohtlemisele, kuna nimetatud artikkel keelab kohtu tõlgenduse järgi diskrimineerimise ka seksuaalse orientatsiooni alusel. Kohus on leidnud, et samast soost paarid võivad täpselt samuti nagu erinevast soost paarid elada stabiilses, pühendunud suhtes, olles seetõttu oluliste tunnuste poolest heteropaaridega sarnases olukorras (vt EIK 24. juuni 2010. a otsus asjas Schalk ja Kopf vs. Austria, punktid 92-95 ja 99). Erinev kohtlemine seksuaalse orientatsiooni alusel nõuab EIK hinnangul iseäranis kaalukaid põhjuseid erineva kohtlemise õigustamiseks ning riigi hindamisruum on sellisel juhul kitsas (vt EIK 30. juuni 2016. a otsus asjas Taddeucci ja McCall vs. Itaalia, punkt 89; 23. veebruari 2016. a otsus asjas Pajić vs. Horvaatia, punkt 59).

52. Arvestades EIK eeltoodud praktikat, samuti Eesti põhiseaduses tagatud inimväärikuse (PS § 10) ja võrdse kohtlemise (PS § 12 lõige 1) põhimõtteid, on üldkogu seisukohal, et PS § 26 esimese lauses ja § 27 lõikes 1 tagatud perekonnapõhiõigus kaitseb ka samast soost inimeste õigust elada perekonnaelu Eestis. Üldkogu nõustub Riigikohtu halduskolleegiumi väljendatud seisukohaga, et „[p]erekonnaelu kaitset riigi sekkumise eest ei ole põhiseaduse tekstis seatud sõltuvusse perekonnaliikmete soost ega seksuaalsest sättumusest. Sellised kitsendused ei ole põhiseadusest leitavad ka tõlgendamise teel“ (Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2017. a määrus asjas nr 3-3-1-19-17, punkt 16). 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.

53. Üldkogu märgib, et samast soost inimeste kooselu on ka õiguslikult reguleeritud. Nii nagu erinevast soost inimesed, võivad ka samast soost inimesed sõlmida 1. jaanuaril 2016 jõustunud kooseluseaduse alusel kooselulepingu (KooS § 1 lõige 1). Samuti on Eesti rahvusvahelise

eraõiguse reeglite alusel võimalik lugeda Eestis kehtivaks samast soost inimeste välismaal registreeritud kooselu (KooS § 7 lõige 2). Oluline on arvestada ka seda, et kuigi perekonnaseaduse järgi saavad abielu sõlmida üksnes naine ja mees (PKS § 1 lõige 1), siis loetakse Eestis kehtivaks ka välismaal sõlmitud samast soost inimeste abielu, mis on sõlmitud vastavalt rahvusvahelise eraõiguse reeglitele (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2017. a määrus asjas nr 3-3-1-19-17, punkt 28). Ka Euroopa Liidu õigusest võib tuleneda Euroopa Liidu kodaniku perekonnaliikme (sh samast soost abikaasa, registreeritud või faktilise partneri) tähtajaline elamisõigus liikmesriigis (Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 29. aprilli 2004. a direktiiv 2004/38/EÜ, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil (vt artikli 2 punkti 2 alapunktid a ja b ning artikli 3 lõike 2 alapunkt b); vt ka Euroopa Kohtu 5. juuni 2018. a otsus asjas *Coman*, C-673/16, punktid 34-35 ja 51; samuti Euroopa Liidu kodaniku seaduse § 22).

III

54. Järgnevalt käsitleb üldkogu küsimust, kas Eesti õiguskorras on olemas alus Eesti kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasele tähtajalise elamisloa andmiseks, ehk selgitab välja perekonnapõhiõiguse riive.

55. Välismaalaste seaduse kohaselt saavad välismaalased Eestis elada kehtiva elamisloa alusel. Välismaalaste seaduses on sätestatud alused ka selleks, et anda elamisluba välismaalasele, kes soovib asuda Eestisse elama perekonnaelu elamiseks. Pererände võimaldamiseks on ette nähtud, et välismaalane saab taotleda tähtajalist elamisluba elama asumiseks abikaasa juurde (VMS § 118 punkt 1) või lähedase sugulase (laps vanema, vanem või vanavanem lapse või lapselapse ja eestkostetav eestkostja) juurde (VMS § 118 punkt 2).

56. Välismaalaste seadus võimaldab elamisluba taotleda abikaasa juurde asumiseks, seega üksnes juhul, kui inimesed on sõlminud abielu. Sellel alusel tähtajalise elamisloa taotluse esitamisel tuleb 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“ kohaselt muu hulgas esitada abielu sõlmimist tõendav dokument (määruse nr 7 § 9 lõike 1 punkt 3). Siiski ei piisa elamisloa andmiseks üksnes abielu sõlmimise fakti tuvastamisest, vaid elamisluba antakse juhul, kui on täidetud ka seaduses sätestatud lisatingimused (nt VMS §-s 138 nimetatud perekonnaelule esitatavad nõuded - tihe majanduslik ja psühholoogiline sõltuvus abikaasade vahel ning perekonna püsivus, abielu fiktiivsuse keeld).

57. Üldkogu nõustub ringkonnakohtu hinnanguga, et abielu mõistet välismaalaste seaduses ei ole põhjendatud tõlgendada laiendavalt ning hõlmata sellega ka samast soost inimeste registreeritud kooselu. Kuigi õigusmõisted võivad olla õigusaktides erineva mahuga, räägib sellise tõlgenduse vastu seadusandja selge soov eristada abielu ja registreeritud kooselu instituute. Seadusandja sellist eesmärki võib järeldada nii kooseluseaduse vastuvõtmisest eriseadusena olukorras, kus perekonnaelu (sh abielu) on reguleeritud perekonnaseaduses; samuti pärast kooseluseaduse vastuvõtmist algatatud kooseluseaduse rakendamise seaduse eelnõu tekstist (KooSRaS eelnõu; XIII Riigikogu 114 SE), mis langes Riigikogu menetlusest välja. KooSRaS eelnõu nägi ette ka välismaalaste seaduse täiendamise (KooSRaS eelnõu § 80). Muudatuse sisuks oli välismaalaste seaduse asjakohastesse sätetesse pärast sõna „abikaasa“ lisada sõnad „või registreeritud elukaaslane“ vastavas käändes.

58. Ainuüks sellest, et seadusandja pole pärast kooseluseaduse vastuvõtmist välismaalaste seadust muutnud, ei saa üldkogu arvates järeldada, et seadusandja arvates hõlmab välismaalaste seaduses abielu kohta kehtiv regulatsioon ka registreeritud kooselu. Pigem võib sellest välja lugeda seadusandja soovi välistada võimalus anda pererände eesmärgil tähtajaline elamisluba Eesti kodaniku samast soost registreeritud kooselupartnerile. Kuigi seadusandjal on võimalik valida,

millises seaduses välismaalaste õigusi puudutavaid küsimusi reguleerida, on välismaalaste Eestis elamine reguleeritud eelkõige välismaalaste seaduses (v.a Euroopa Liidu õigusega seotud erisused), mis sätestab ammendavalt ka tähtajalise elamisloa väljastamise alused.

59. Eelnevat arvestades leiab üldkogu, et välismaalaste seadus ei näe ette alust anda tähtajaline elamisluba välismaalasele, kes soovib Eestisse elama asuda Eesti kodanikust samast soost registreeritud kooselupartneri juurde. Kuna ilma elamisloata ei saa välismaalane Eestisse elama asuda, riivab välismaalaste seadus osas, milles see kirjeldatud alust ette ei näe, nii elamisluba taotleva välismaalase kui ka tema Eesti kodanikust kooselupartneri perekonnapõhiõigust. PS § 36 lõike 1 kohaselt on Eesti kodanikul subjektiivne õigus elada Eestis. Kui tähtajalise elamisloa puudumisel ei saa samast soost registreeritud elukaaslased Eestis koos elada, võib Eesti kodanik olla sunnitud Eestist lahkuma (vt Riigikohtu halduskolleegiumi 18. mai 2000. a otsus asjas nr 3-3-1-11-00, punkt 6).

60. Perekonnapõhiõiguse riivet ei muuda olematuks see, et Eesti kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasel pole keelatud taotleda elamisluba mõnel muul alusel, mis ei ole ette nähtud pererände võimaldamiseks. Õiguslikud alused Eestis viibimiseks, mille eesmärgiks ei ole võimaldada pererännet, võivad olla seotud põhiõiguse kandja jaoks ebasoodsate piirangutega (nt viisa on ajaliselt väga piiratud) või olla seotud sõltuvusse asjaoludest, mis ei ole seotud perekonnaelu elamisega (nt elamisluba õppimiseks või töötamiseks) ning millele elamisloa taotleja ei pruugi vastata. Samuti ei saa pererändeks ettenähtud aluste puhul elamisloa andmisest või pikendamisest keelduda põhjusel, et sisserände piirarv on täitunud (VMS § 115 punktid 2 ja 3) või et välismaalase Eestis viibimine võiks ohustada kõlblust või teiste isikute õigusi või huve (VMS § 141, § 145 lõige 1, § 147 lõige 1, § 153, § 157 lõige 1, § 159 lõige 1). Elamisloa väljastamine muudel alustel ei taga perekonnapõhiõiguse kandjale piisavat kindlust, et ta saab elada perekonnaelu Eestis, ega pruugi kaitsta riigi meelevaldse sekkumise eest tema perekonnaellu.

61. Lisaks perekonnapõhiõigusele riivab välismaalaste seadus asjassepuutuvas osas ka võrdsuspõhiõigust (PS § 12 lõige 1). Kuigi samast soost inimesed ei saa Eestis abielu sõlmida, loetakse samast soost inimeste välismaal sõlmitud abielu teatud tingimustel ka Eestis kehtivaks (vt otsuse punkt 53). Seetõttu on välismaalaste seaduse sätete alusel, mis reguleerivad elamisloa väljastamist abikaasa juurde Eestisse elama asumiseks, võimalik anda tähtajaline elamisluba ka Eesti kodaniku samast soost abikaasale.

62. Välismaalasele, kes on registreerinud samast soost Eesti kodanikuga kooselu, välismaalaste seadus tähtajalise elamisloa andmist ei võimalda. Elamisloa andmine ei sõltu seejuures sellest, kas kooselu on registreeritud Eestis (kooseluleping KooS § 1 lõike 1 alusel) või välismaal (teiste riikide analoogsete regulatsioonide alusel) ning kooselu loetakse Eestis kehtivaks.

63. Üldkogu leiab, et välismaalased, kes on samast soost Eesti kodanikuga sõlminud abielu või registreerinud oma kooselu muus juriidilises vormis, on elamisloa taotlemisel oluliste tunnuste poolest sarnases olukorras. Mõlemal juhul soovivad isikud elamisluba selleks, et asuda Eestisse elama Eesti kodanikust perekonnaliikme juurde, tuginedes perekonnapõhiõigusele. Välismaalaste seadus kohtleb aga neid sarnases olukorras olevaid isikuid erinevalt, kuna võimaldab anda elamisloa Eesti kodaniku samast soost abikaasale, kuid välistab elamisloa andmise registreeritud kooselupartnerile. Samast soost inimeste võimalus sõlmida abielu on paljudes riikides (sh Eestis) piiratud, mistõttu on tegemist isikutest sõltumatu õigusliku takistusega oma põhiõiguste teostamisel (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi 9. novembri 2009. a otsus asjas nr 3-3-1-61-09, punkt 33).

64. Järgnevalt hindab üldkogu põhiõiguste riive põhiseaduspärasust. Nii nagu teisedki põhiseaduses tagatud põhiõigused, ei ole ka perekonnapõhiõigus piiramatu.

65. PS § 11 lubab põhiõigusi piirata üksnes kooskõlas põhiseadusega, seades tingimuseks, et piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratatavate õiguste ja vabaduste olemust. See tähendab, et põhiõiguse riivel peab olema põhiseadusega kooskõlas olev (legitiimne) eesmärk ning riive peab olema eesmärgi saavutamiseks proportsionaalne (sobiv, vajalik ja mõõdukas). Põhiõiguse riive on eesmärgi saavutamiseks sobiv vahend siis, kui see aitab mingil moel kaasa eesmärgi saavutamisele. Riive on vajalik aga üksnes juhul, kui eesmärki pole võimalik saavutada mõnda teist, põhiõigusi vähem piiravat meetet kasutades (vt Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 6. märtsi 2002. a otsus asjas nr 3-4-1-1-02, punkt 15).

66. Kuna perekonnapõhiõigus on tagatud PS § 26 esimeses lauses ja § 27 lõikes 1, siis lubab põhiseadus seda põhiõigust piirata PS § 26 teises lauses nimetatud eesmärkidel või mõne teise põhiõiguse või põhiseadusliku õigusväärtuse kaitseks.

67. Üldkogu leiab, et välismaalaste seadusest tulenevat perekonnapõhiõiguse riivet õigustavad põhiseaduse preambulis väljendatud väärtused. Põhiseaduse 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 (vrd Riigikohtu halduskolleegiumi 18. mai 2000. a otsus asjas nr 3-3-1-11-00, punkt 3; Riigikohtu halduskolleegiumi 27. juuni 2017. a määrus asjas nr 3-3-1-19-17, punkt 16).

68. Ka EIK tunnustab konventsiooni osalisriikide ulatuslikku otsustusruumi välismaalaste riiki sisenemist ja seal viibimist puudutavates küsimustes ning on korduvalt märkinud, et konventsioon ei taga välismaalasele õigust siseneda mingisse konkreetse riiki või seal elada (30. juuni 2016. a otsus asjas Taddeucci ja McCall vs. Itaalia, punkt 55 koos seal esitatud viidetega). Siiski peavad riigid selle otsustusruumi kasutamisel arvestama inimeste era- ja perekonnaelu kaitsmise vajadusega. Riigi otsustusruum kahaneb eriti kitsaks juhul, kui seejuures koheldakse inimesi erinevalt nende soo ja seksuaalse sättumuse tõttu (23. veebruari 2016. a otsus asjas Pajić vs. Horvaatia, punktid 58-60).

69. Põhiseaduse preambulis nimetatud eesmärkide saavutamiseks on välismaalaste seadusest tulenev vaidlusalune perekonnapõhiõiguse riive üldkogu hinnangul küll sobiv, kuid mitte vajalik meede. Välismaalaste seaduse regulatsioon tervikuna, samuti selles ettenähtud põhiõiguste piirangud, võimaldavad riigil kontrollida välismaalaste Eestisse saabumist ja Eestis viibimist ning sel viisil edendada eelnimetatud põhiseaduslike eesmärke. Neid eesmärke on aga võimalik saavutada põhiõigusi vähem riivavate vahenditega.

70. Sisemise rahu ja rahvuse säilimise tagamiseks on võimalik seadustes ette näha reeglid, mis võimaldavad hinnata konkreetsest elamisloa taotlejast lähtuvat spetsiifilist ohtu ning keelduda elamisloa andmisest isikule, kelle puhul vastav oht ilmneb (sellisest loogikast on kantud ka VMS § 124, milles on sätestatud tähtajalise elamisloa andmisest keeldumise alused avaliku korra ja riigi julgeoleku tagamiseks ning rahva tervise kaitsmiseks). See võimaldab välistada põhiõiguste ülemäärasteid riiveid ning selline on ka välismaalaste seaduse elamislubade regulatsiooni üldine loogika. Samast soost registreeritud kooselupartneri juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise välistab välismaalaste seadus täielikult, piirates seega ühe isikute grupi perekonnapõhiõigust väga intensiivselt üldiste tunnuste alusel ehk võimaldamata siduda elamisloa andmisest keeldumist konkreetse isikuga seotud asjaoludega.

71. Eeltoodust lähtudes leiab üldkogu, et välismaalaste seadus piirab osas, milles välistab tähtajalise elamisloa andmise Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasele Eestisse elama asumiseks, ebaproportsionaalselt elamisluba taotleva välismaalase ja Eesti

kodaniku perekonnapõhiõigust ning on seetõttu vastuolus PS §-ga 26, § 27 lõikega 1 ja §-ga 11. Tuginedes PSJKS § 15 lõike 1 punktile 2, tunnistab kolleegium välismaalaste seaduse osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise välismaalasele Eesti Vabariigi kodanikust samast soost registreeritud elukaaslase juurde Eestisse elama asumiseks, põhiseadusega vastuolus olevaks ja kehtetuks. Kuni kohase õigusliku aluse kehtestamiseni saab täitevvõim tähtajalise elamisloa taotluste läbivaatamisel lähtuda välismaalaste seaduses abikaasa juurde elama asumiseks tähtajalise elamisloa andmise kohta sätestatust.

V

72. Tallinna Ringkonnakohus leidis, et põhiseadusega oli vastuolus ka siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 „Tähtajalise elamisloa ja selle pikendamise ning pikaajalise elaniku elamisloa ja selle taastamise taotlemise kord ning elamisloa taotlemise vormid“, mis kaebaja I ja kaebaja II elamisloa taotluste esitamise ning rahuldamata jätmise ajal reguleeris seda, millised dokumendid tuleb esitada tähtajalise elamisloa taotlemisel.

73. Erinevalt haldusmenetluses üldiselt kehtivatest reeglitest asja lahendamiseks oluliste asjaolude kindlakstegemisel ja tõendite kogumisel (haldusmenetluse seaduse §-d 6 ja 38) sätestas siseminister 18. detsembri 2015. a määruses nr 83 iga VMS §-s 118 nimetatud tähtajalise elamisloa andmise aluse kohta eraldi loetelu taotlusele lisatavatest tõenditest ja andmetest, mis tuli elamisloa taotluses esitada. Kuna välismaalaste seadus ei näinud ette õiguslikku alust samast soost registreeritud elukaaslasele elamisloa andmiseks, ei reguleerinud ka 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 küsimust, millised andmed ja tõendid tuleks sellisel juhul esitada. Ringkonnakohus leidis seetõttu õigesti, et siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 oli haldusasjade lahendamisel asjassepuutuv. Üldkogu hinnangul oli määrus asjassepuutuv osas, milles ei sätestanud juhuks, kui Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslane taotleb Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba, taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.

74. Üldkogu tunnistas eespool (vt otsuse punkt 71) välismaalaste seaduse vastuolu tõttu perekonnapõhiõigusega põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see välistab tähtajalise elamisloa andmise Eesti kodaniku samast soost registreeritud elukaaslasele Eestisse elama asumiseks. Seetõttu oli ka siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 asjassepuutuvas osas põhiseadusvastane vastuolu tõttu perekonnapõhiõigusega samadel põhjustel nagu välismaalaste seadus. Tuginedes PSJKS § 15 lõike 1 punktile 5, tunnistab üldkogu, et siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 oli põhiseadusega vastuolus osas, milles ei sätestanud juhuks, kui Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslane taotles Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba, taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.

75. Siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83 kaotas kehtivuse 16. jaanuaril 2017, kuna järgmisel päeval jõustus 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“. Siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 regulatsioon on analoogne siseministri 18. detsembri 2015. a määruses nr 83 sätestatuga. Seetõttu tunnistab üldkogu PSJKS § 15 lõike 1 punktile 2 tuginedes ka siseministri 12. jaanuari 2017. a määruse nr 7 põhiseadusvastaseks ja kehtetuks osas, milles see ei sätesta juhuks, kui Eesti Vabariigi kodaniku samast soost registreeritud elukaaslane taotleb Eestisse elama asumiseks tähtajalist elamisluba, taotluses esitatavate andmete ja taotlusele lisatavate tõendite loetelu.

VI

76. Üldkogu rahuldab Tallinna Ringkonnakohtu haldusasjas nr 3-16-1903 esitatud taotlused tunnistada vaidlustatud osas põhiseadusvastaseks välismaalaste seadus ja siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83.

77. Haldusasjas nr 3-17-51 oli välismaalaste seaduse regulatsioon, mille üldkogu tunnistas (otsuse punktis 71) põhiseadusvastaseks, asjassepuutuv juhul, kui kaebaja II Saksamaal registreeritud kooselu Eesti kodanikuga tuli lugeda elamisloa taotluse lahendamisel Eestis kehtivaks. Sellisel juhul laieneb käesolev otsus ka kaebajale II.

78. Tallinna Ringkonnakohtu hinnangul tuli haldusasjas nr 3-17-51 kaebaja II Saksamaal registreeritud kooselu lugeda kehtivaks. Lähtudes PSJKS § 14 lõike 2 teisest lausest, ei hinda üldkogu käesolevas põhiseaduslikkuse järelevalve asjas seda, kas ringkonnakohus luges kaebaja II registreeritud kooselu Eestis kehtivaks põhjendatult. Kui haldusasjas vastustaja hinnangul on ringkonnakohus hinnanud kaebaja II registreeritud kooselu kehtivust valesti, siis on tal võimalik esitada ringkonnakohtu otsuse peale kassatsioonkaebus Riigikohtule.

79. Eeltoodust lähtudes rahuldab üldkogu ka Tallinna Ringkonnakohtu haldusasjas nr 3-17-51 esitatud taotlused tunnistada vaidlustatud osas põhiseadusvastaseks välismaalaste seadus ja siseministri 18. detsembri 2015. a määrus nr 83.

80. Üldkogu otsus tuleb avaldada andmeteta, mis võimaldavad kaebajaid ja nende elukaaslasi üheselt identifitseerida.

Villu Kõve, Velmar Brett, Peeter Jerofejev, Eerik Kergandberg, Hannes Kiris, Ants Kull, Saale Laos, Viive Ligi, Heiki Loot, Jaak Luik, Nele Parrest, Ivo Pilving, Jüri Pöld, Paavo Randma, Peeter Roosma, Malle Seppik, Tambet Tampuu

Eriarvamus 5-18-5/18

Eriarvamus 5-18-5/19

Eriarvamus 5-18-5/20

Eriarvamus 5-18-5/21