



Hr Urmas Reinsalu
Justiitsminister
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie: 18.06.2018 nr 8-1/ 4294
Meie: Kuupäev digitaallkirjas nr 1-2-18/35

Arvamus perekonnaseaduse muutmise
seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele

Lp Urmas Reinsalu

Käesoleva aasta 1. juunil toonitas Eesti Vabariigi peaminister Jüri Ratas, et lastekaitsepäeva tähistamisega juhime tähelepanu laste heaolule ning et kõiki lapsi tuleb hoida kogu aeg ja iga päev. MTÜ Lastekaitse Liit märgib, et riik peab igas otsuses lähtuma laste huvidest¹ ja mitte piirduma üksnes selle deklareerimisega. Eesti on vananeva ja kahaneva elanikkonnaga ühiskond, kus iga laps on riigi jätkusuutlikkuse tagamiseks väga olulise kaaluga. Lastekaitse Liit peab kahetsusväärseks, et Justiitsministeeriumi poolt esitatud perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse (edaspidi VTK) koostamisel ei ole lapse huvidest lähtutud.

Eestis on viimasel kümnendil tihti räägitud vajadusest tõsta laste sündimust. Samas ainult laste sündimuse kasvust ei piisa – vaja on tagada, et igal lapsel oleksid ka piisavad võimalused kasvada toimetulevaks täiskasvanuks. Lapsed kasvavad tänapäeval üles eripalgelisemates perekondades kui kunagi varem. Üha rohkem on vabaabielus vanematega ja üksikvanemate leibkondi² ning trend, kus lapsed kasvavad vaid ühe vanemaga, on Eestis süvenemas. Samas kogevad ühe vanemaga pered majandusliku toimetuleku raskusi ja vaesust sagedamini kui kahe vanemaga pered, kuna mida rohkem on leibkonnas sissetulekutoojaid, seda kergem on leibkonnal majanduslikult hakkama saada³.

Üks oluline tegur, mis takistab lapsel elada elamisväärset elu, on vaesus. Laps oma kaitsmatuses ja abituses sõltub ainult täiskasvanutest. Esitatud VTK tekitab üheselt küsimuse, millise signaali saadab riik ühiskonnale, kui teeb ettepaneku langetada miinimumelalise summat lausa kolm korda ehk 84 euronit kuus, sidudes selle toimetulekupiiriga.

Õiguskantsler on märkinud⁴, et elatise eesmärk on lapsele pideva ja vajaliku ülalpidamise kindlustamine ning õigussüsteem peab selle tegelikkuses ja tõhusalt tagama. Elatise võlgnike temaatikaga puutub Lastekaitse Liit igapäevaselt kokku heategevusliku projekti „Hea nõu lastega peredele“⁵ raames, mida viiakse ellu koos Eesti Advokatuuriga. Just elatise maksmisest

¹ Riik peab vastavalt ÜRO Lapse õiguste konventsioonis, Euroopa Liidu põhiõiguste hartas ja lastekaitse seaduses sätestatud igas otsuses esikohale seadma lapse huvid. Lapse Õiguste Komitee rõhutab üldkommentaaris nr 14, et riigi kohustus on mehhanismide ja menetlusreeglite kehtestamine kaebuste, abinõude ja hüvitiste osas, et täielikult realiseerida lapse õigus sellele, et tema parimad huvid oleksid kohaselt integreeritud ja järjepidevalt rakendatud kõigis last puudutavates ning teda mõjutavates rakendusmeetmetes, kohtu- ja haldusmenetlustes.

² Vaata täiendavalt: <https://blog.stat.ee/2017/11/16/lastega-leibkonnad-euroopas/>.

³ OECD tööhõive aruandest (2015) selgus, et ainult Tšehhis tuleb nädalas rohkem tööd teha kui Eestis, et kahte last kasvatav üksikvanem saaks üldse miinimumpalgaga vaesusest välja murda.

⁴ Õiguskantsleri arvamus täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule. Kiri Justiitsministeeriumile 25.11.2014 nr 18-2/141339/1404861 Arvutivõrgus kättesaadav: http://www.oguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_arvamus_eelnoule_taitemenetluse_seadustiku_muutmise_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou.pdf.

⁵ Vt. lähemalt: <http://www.lastekaitseliit.ee/vajad-abi/hea-nou-lastega-peredele/>

teadlikult kõrvale hoidmine on hooldusõiguslike küsimuste kõrval üks peamine probleemteema⁶.

Lastekaitse Liit on seisukohal, et kõiki lapse ülalpidamiskohustusega seotud probleeme tuleb vaadelda ja seadusloomes arvestada komplekselt ja seda eesmärgiga kohtulikku elatisvaidlusi võimalikult ennetada, nende tekkimise korral aga juhendada prioriteetselt lapse huvidest. Sealhulgas ja eeskätt tuleb lastega peredele tagada erinevate nõustamis-, lepitus- ja teraapiateenuste parem kättesaadavus ja vastavus pere vajadustele, samuti tõhustada senist elatise sissenõudmist. Ära tuleb hoida mistahes kavandatud meetmete võimalik otsene või kaudne negatiivne mõju lapsele.

Alljärgnevalt on esitatud tähelepanekud, mida Lastekaitse Liit palub käesoleva VTK puhul täiendavalt arvesse võtta:

1. VTKs on märgitud, et praegune miinimumelatis ei pruugi kaitsta elatist saava lapse parimat huvi. Kehtiva perekonnaseaduse kohaselt ei või igakuine elatis ühele lapsele olla väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära. Alates 2010. aastast oli tegemist summaga, mis peaks seadusandja hinnangul tagama just laste huvide rahuldamise minimaalses ulatuses ja täitma elatise eesmärgi. **VTKst ei selgu, millistele uuringutele tuginevalt leiab Justiitsministeerium, et edaspidi tagab laste huvide rahuldamise senisest kolm korda väiksem summa ehk 84 eurot kuus.**
2. Juba 2010–2012 a. oli keskmine lapse ülalpidamiskulu Eestis LEU andmete põhjal 280 eurot kuus ühe lapse kohta (sealjuures ühe lapse puhul 333 eurot)⁷ ning leibkonnad, kus lapsel oli pikaajaline terviseprobleem, kulutasid ühes kuus keskmiselt 157 eurot enam kui terve lapsega leibkonnad. **Statistika näitab, et leibkonnaliikme keskmised kulutused (koos tarbijahindade tõusuga) on aastaid olnud tõusutrendis.** Eurostati värsketest andmetest selgub, et Eesti on Ida-Euroopas hinnatasemelt esirinnas. Kavandatav muudatus ei taga kaugeltki lapse reaalse ülalpidamiskulu katmist, olles seega lapse huvidega vastuolus.
3. VTKs on läbivalt rõhutatud mastaabisäästu olulisust, samas rahvaloenduse (2011) andmetel on **Eesti enamikes üksikvanemaleibkondades kasvamas üks laps** (72%-l üksikvanemaleibkondades). Seega suure osas elatisvaidlustega seotud peredesse mastaabisäästu võimalus ei puutu.
4. Riigikohtu, Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Ringkonnakohtu kirjas Justiitsministeeriumile (2017) rõhutatakse väga õigesti, et kokku tuleb kutsuda asjatundjate kogu, kus muude huvigruppide kõrval oleks esindatud ka laste vajadusi objektiivselt mõõta oskavad teadlased. **VTKst ei ilmne, kas Justiitsministeerium on VTK väljatöötamisel ja vastavate ettepanekute koostamisel kaasanud asjaomaseid teadlasi ja eksperte.** Lastekaitse Liit pöördus antud küsimuses konsultatsiooniks Tartu Ülikooli emeriitprofessor Ene-Margit Tiit poole, kes on uurinud lapse ülalpidamiskulusid ja nende moodustumist põhjalikult nii 2004, 2008 kui ka 2013⁸.

Rahvastikuteadlane ja statistik Ene-Margit Tiit oma arvamuses käesoleva VTK kohta rõhutas, et **miinimumelatisse vähendamine ei ole kooskõlas tänapäevaste üldiste**

⁶ Koostaja märkus: Projekt on kinnitanud, et tasuta õigusabi vajadus perekonnaõiguslikel teemadel on Eestis väga suur, alates 01.06.2010 on tasuta nõustamistel osalenud ca 1150 inimest.

⁷ Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika. Lõppraport (2013) RAKE. Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lapse_ülalpidamiskulud_lopparuanne_dets2013.pdf.

⁸ Ibid.

suundumustega, kuna:

- a) viimastel aastatel on kõik hinnad (sh eriti toidu hinnad) Eestis tõusnud, st lapse ülalpidamine on muutunud kallimaks;
 - b) ka palgatase on real aastatel tõusnud, st et isegi samal tasemel toetussummaga pered jäävad suhteliselt kehvemasse majandusseisu teiste peredega võrreldes;
 - c) võimaluste ja vahendite hulk lapse füüsiliseks ja vaimseks arendamiseks kasvab päev-päevalt, kuid kõik need vahendid nõuavad raha, mille tulemusena süveneb kihistumine juba lapseas, mis kindlasti ei ole ühiskonna arengule soodus.
5. VTK (lk 13) kohaselt püütakse plaanitava regulatsiooniga muuhulgas kaitsta lahus elavat vanemat ülemäärase kohustusega koormamise eest. Paraku saab öelda, et **VTKs on laps ja tema huvid ning vajadused sekundaarsed lahus elava vanema huvide kõrval**. Seda olukorras, kus ka Euroopa Inimõiguste Kohus on erinevaid huvisid kaaludes omistanud erilise tähtsuse lapse parimatele huvidele, mis võivad nende loomusest ja tõsidusest sõltuvalt lapsevanema huvid üles kaaluda (EIK 07.08.1996 otsus asjas Johansen v. Norra (17383/90)). On ilmikas, et VTKs ei ole lapsi isegi eraldi sihtrühmana välja toodud, kuigi alates 2010. aastast on elatist saama õigustatud isikuks vastavalt PKS § 97 p 1 laps, kes saab olla ka nõude esitajaks kohtus, st hagejaks. Küll aga on toodud välja sihtrühmana advokaadid.
6. VTK (lk 1) kohaselt on paljud elatist maksma kohustatud vanemad tahtmatult võlgnikustaatusesse sattunud, kuna miinimumelatise maksmine käib neile selgelt üle jõu. Antud, olulist kaalu omavana, esitatud fakti tõestuseks ometigi mingitele uuringutele VTKs ei viidata.

Riigikohus on 24. oktoobri 2012.a otsuses nr 3-2-1-118-12 toonitanud elatist saama õigustatud lapse õigusi, st vanema kohustust oma vajadusi piirates last ülal pidada ka juhul, kui vanema sissetulek ja varaline seisund ei võimalda pidada last ülal ilma vanema enda tavapärase vajaduste rahuldamisest kahjustamata⁹. Antud lahendis rõhutas Riigikohus, et **vanemal on kohustus hankida nii enda kui ka oma laste vajaduste rahuldamiseks vajalikud vahendid**. Aastal 2016 läbiviidud uuring¹⁰ näitas, et **41% juhtudest on olukorrad, kus mittemaksmine on põhimõtteline**. See on ka rühm teistest lapsevanematest, kes elatise maksmisest kõrvale hoidmiseks või selle vaid osaliseks tasumiseks varjavad enda tegelikke tulusid ning vara. On selge, et tahtmatu sattumisega võlgnikustaatusesse sellise, olulise suurusega vanemategrupi puhul, tegu ei ole.

Kohtutäiturite arvates¹¹ on peamised elatise mittemaksmise põhjused valdavalt selles, et võlgnikud elavad välisriigis, töötavad mitteametlikult, kannavad vanglakaristust või on töötud. Elatise võlgade mittemaksmine võib tuleneda veel sellest, et inimesed loodavad nõude aegumisele. Värske Eesti Konjunkturiinstituudi varimajanduse uuringu tulemuste järgi kasvas ümbrikupalga saajate arv aastaga 8 protsendilt 13 protsendini. Ka viidatud arvamusel ei nähtu kaalukat hulka tahtmatult võlgnikustaatusesse sattunud vanemaid.

7. Paindlikkus elatise kindlaksmääramisel on tervitatav, kuid VTKs toodud elatiskalkulaatori põhimõtete tutvustamisel ei ole piisavalt arvestatud lapse vajadustega. Samuti ei ole kirjeldatud elatiskalkulaatori toimimist kärgperede puhul, näiteks kuidas arvestatakse perehüvitisi juhul kui kõrge perehüvitise õiguse annavad vaid ühe ühise vanemaga lapsed.

⁹ Vt. <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-118-12>

¹⁰ Lapse ülalpidamiskohustuse täitmine üksikvanemaga perekonnas (2016) Balti Uuringute Instituut. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Lapse-%C3%BClalpidamiskohustuse-t%C3%A4itmine-%C3%BCsiksikvanemaga-perekonnas-uuringuaruanne.pdf>

¹¹ Külaots, M. (2017) Eestis välja mõistetud elatise sissenõudmise õiguslikud probleemid. Magistritöö. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://digi.lib.ttu.ee/i/?8333&>

Lapsele kohase ja tema huvidele vastava elatise väljaarvestamise süsteem peab võtma arvesse nii konkreetse lapse kui tema vanemate iseärasusi. Lapsed ei ole homogeenne grupp, keda saab ühtse šablooniga mõõta. **Igal lapsel on erinevad vajadused, ning need vajadused ei hõlma ainult elukohta ja toitu. Suurima osa lastega leibkondade lisakulutustest võrreldes lasteta leibkondadega moodustavad transpordikulud, laste mängude ja harrastustega seotud kulud ning sidekulud**¹². Seejuures ei ole lapse huvid samastatavad üksnes tema huvialadega ning ka mängud ja harrastused on lapsele vajalikud igakülgselt arenguks, mis on laiem eesmärk kui meelepärane meelelahutus. Vajalikud on kõik need kulutused, mis aitavad lapsel veeta täisväärtuslikku lapsepõlve ja areneda toimivaks täiskasvanuks. Kulude ammendav loetelu ning kulude suuruse hindamine on iga juhtumi puhul erinev ning saab olla vaid kohtute õigus.

8. Paratamatult tekib küsimus, mis on käesoleva VTK suuremaks eesmärgiks. **Kohtusüsteemi korrastamine ja kohtute töökoormuse leevendamine on vajalik, kuid see ei saa toimuda laste heaolu arvelt.** On ilmne ja paratamatu, et uurimisprintsipi alusel toimuv elatise väljamõistmise menetlus kohtus on aeganõudev ja keeruline, eeldades kohtunikult lapsekeskse lähenemise tundmist, et osata aru saada lapse huvidest ja vajadusest, ning viimaseid arvestades määrata elatise suurus. See paratamatus ei või ometigi tähendada ressursimahukama menetluse kõrvaleheitmist lapse huvide ohverdamise hinnaga. Probleemi lahendamiseks on vaja suurendada kohtunike arvu ja ellu viia kehtivas koalitsioonileppes¹³ kokkulepitud eesmärk suurendades tsiviil- ja kriminaalkohtutes kohtunike spetsialiseerumist laste ja peredega seotud kohtuasjades
9. Vähendades drastiliselt miinimumelatist, **ei ole garanteeritud, et elatisvaidluste arv väheneb.** Esiteks puuduvad uuringud, sh mõjuuuringud, mis kinnitaksid, et kavandatavate seadusemuudatustega vabatahtlike ülalpidamiskohustuse täitmiste arv kasvab. Teiseks **paneab riik VTK kohaselt lapsega elavale üksikvanemale nn täiendava tõendamiskoormisega kaebekohustuse taotlema miinimumelatisest suuremat, ehk lapse vajadustele vastavat elatist.** Võttes arvesse üksikvanemate statistiliselt tõestatud nõrgemat majanduslikku seisu, siis tooks see tõenäoliselt kaasa ka suurema riigi õigusabi taotlejate arvu, ning ka seeläbi suurema koormuse kohtutele, sealjuures suureneks ka riigi halduskoormus. Saavutatav eesmärk oleks pigem vastupidine VTKs deklareeritule.
10. **Kavandatav muudatus, mis vähendab lahuselava vanema vastutust ülalpidamise eest lausa kolm korda, on vastuolus Vabariigi Valitsuse poolt 2011. a kinnitatud Laste ja perede arengukavas 2012-2020** („Ühe vanemaga perede toetuse skeem vajab kompleksset lähenemist ja põhjalikke analüüse, mille tulemusel väljatöötatud meetmetega oleks eelkõige tagatud lapse heaolu, vähendamata samas lahuselava vanema vastutust lapse ülalpidamise eest ja minimaliseerides toetuse väärkasutust“) **ja kehtivas koalitsioonileppes sätestatuga** („Meie peamine väljakutse on Eesti rahvastikuprobleemide lahendamine. Eesti elanike arvu taas tõusule viimiseks soovime tõsta kõigi inimeste heaolu, pikendada tervelt elatud aastaid ning kutsuda kõiki Eestist lahkunud inimesi kodumaale naasma. Iga seaduseelnõu ja programmilise dokument peab panustama rahvastikukriisi lahendamisse ja väljarände pidurdamisse“¹⁴), milles on rõhutatud lapse heaolu tagamise tähtsust ja soovi seda suurendada.

¹² Ibid 7.

¹³ Eesti Keskerakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna ning Isamaa ja Res Publica Liidu valitsusliidu aluspõhimõtted 2016-2019 (2016). Arvutivõrgus kättesaadav: https://www.valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/eesti_keskerakonna_sotsiaaldemokraatliku_erakonna_ning_isamaa_ja_res_publica_liidu_va_litsusliidu_aluspohimotted_2016-2019.pdf

¹⁴ Ibid 10.

11. Lapse õigustest lähtumine ja edendamine peab olema seotud reaalsete rakenduslike meetmetega, mis on suunatud laste põhivajaduste rahuldamisele ja heaolu tagamisele. Lastekaitse Liit leiab, et **mida laiemaid sihtgruppe kavandatav seadusmuutus hõlmab ning mida isiklikumate õiguste riivet see puudutab, seda analüüsivam ning põhjendatum peab kogu õigusloomeprotsess olema**. Murelikuks teeb, et VTKs on kavandatavate muudatuste põhjendamisel kasutatud tõenduspõhisuseta hinnanguid andvaid väiteid, nagu nt: *miinimumelalise kehtestamise eesmärgiks oli pärast vanemate lahkuminekut säilitada mõistlikus ulatuses lapse varasem elulaad, mitte oluliselt parendada last peamiselt kasvatama jääva vanema majanduslikku seisundit* (lk 3). Samuti puuduvad paraku analüüsid, mis võimaldaksid kavandavate muudatuste mõju hinnata. Sealhulgas ei ole VTKs toodud statistilisi andmeid, mis toetaksid eelnõuga kavandatavaid muudatusi (nt millises summas kohtud realselt elatise välja mõistavad; kui suurte elatiste puhul ja millistel asjaoludel tekivad täitemenetlused; tabelid peaksid pakkuma reaalseid sissetulekute valikuid, st Eesti oludes; netosissetulekute arvestamine praeguse tulumaksusüsteemi valguses jne).
12. Äärmiselt taunimisväärne on olukord, et Eestis on üle 12 000 lapse, kelle ülalpidamiskohustust vanema poolt vabatahtlikult ei täideta. **Tegu on kasvava lapse õiguste rikkumise trendiga ning kasutusel olevad meetmed ei ole järelkult piisavalt efektiivsed, et elatise koguvõlgnevus väheneks**. Aastal 2015 koostatud [ÜRO Lapse õiguste konventsiooni täiendavas aruandes \(Eesti valitsusväliste organisatsioonide täiendused, kommentaarid ja ettepanekud\)](#) rõhutati, et vaja on tõhustada üksikvanemaga perede toetussüsteemi, sh suurendada lepitusteenuse kättesaadavust¹⁵. ÜRO Lapse Õiguste Komitee 2017. aastal tehtud lõppjäreldustes Eesti teise kuni neljanda perioodilise aruande kohta¹⁶ soovitab, et hooldus- ja suhtlusõiguse vaidlustes oleks liikmesriigi kohtutes tagatud nõustamis- ja lepitusteenused organiseeritud ning ühetaolisel viisil kõigile taskukohase hinnaga kättesaadavad. Samuti soovitab komitee, et osalisriik vaataks üle oma kehtiva õigusliku režiimi, mis puudutab abielu ja perekondlikke suhteid, et suurendada olemasolevat õiguslikku kaitset vabaabielus olevatele naistele ja nende lastele ning et sätestaks rangemad meetmed lapse elatise sisse nõudmiseks. VTK osundatud soovitude järgmisele kaasa ei aita.

Kokkuvõtvalt on MTÜ Lastekaitse Liit seisukohal, et elatise maksimisest kõrvalehoidumine ei saa olla ühiskonnas aktsepteeritav. Samuti tuleb meeles pidada, et vanemad on oma lastele eeskujuks, mistõttu ülalpidamiskohustuste täitmata jätmine vanema poolt kujundab ühtlasi ka lapse hoiakuid oma kohustustesse suhtumises. Selleks, et tagada paremini laste huvide kaitse ning vältida põlvkonnaüleste mustrite kordumist, on vaja võtta kasutusele kompleksed meetmed.

Loodame igakülgselt koostööle ning oleme valmis edaspidi jätkuvalt protsessi panustama.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Tõnu Poopuu

MTÜ Lastekaitse Liit juhatuse liige

¹⁵ ÜRO lapse õiguste konventsiooni täiendav aruanne. (2015) MTÜ Lastekaitse Liit, Tallinn. Arvutivõrgus kättesaadav: www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2016/02/ÜRO-LAPSE-ÕIGUSTE-KONVENTSIOONI-TÄIENDAV-ARUANNE.pdf

¹⁶ Lõppjäreldused Eesti teise kuni neljanda perioodilise aruande kohta (2017). ÜRO Lapse Õiguste Komitee, Genf. Arvutivõrgus kättesaadav eestikeelsena: <http://www.sm.ee/et/lapse-õigused-ja-heaolu-0>

Helika Saar 631 1128
helika.saar@lastekaitseliit.ee