

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Õiguse instituut

Gaidy Alavere

**LAPSE ÜLALPIDAMISKOHUSTUS JA PEREKONNASEADUSE
MUUTMISE SEADUSE EELNÕU VÄLJATÖÖTAMISE
KAVATSUSE KOOSKÕLA LÄHTUDES LAPSE PARIMA HUVI
PÕHIMÕTTEST**

Bakalaureusetöö

Õppekava HAJB, peeriala Eesti avalik- ja eraõigus

Juhendaja: Kristi Joamets, PhD

Tallinn 2019

Deklareerin, et olen koostanud töö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele töö koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks. Töö pikkuseks on 7592 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Gaidy Alavere

(allkiri, kuupäev)

Üliõpilase kood: 105736HAJB

gaidyalavere@gmail.com

Juhendaja: Kristi Joamets, PhD:

Töö vastab kehtivatele nõuetele

.....

(allkiri, kuupäev)

Kaitsmiskomisjoni esimees:

Lubatud kaitsmisele

.....

(nimi, allkiri, kuupäev)

SISUKORD

SISUKORD	3
LÜHIKOKKUVÕTE	4
SISSEJUHATUS	5
1. LAPSE PARIMAST HUVIST LÄHTUMISE PÕHIMÕTE, OLEMUS JA EESMÄRK	9
2. LAPSE ÜLALPIDAMISKOHUSTUS EESTI KEHTIVAS ÕIGUSES	15
3. KAVANDATAVAD MUUDATUSED ÜLALPIDAMISKOHUSTUSE TAGAMISEKS ..	19
3.1 Kavandatavad muudatused lähtudes lapse parimatest huvidest.....	23
KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD.....	26
SUMMARY	29
KASUTATUD KIRJANDUS	33

LÜHIKOKKUVÕTE

Bakalaureusetöö eesmärgiks on välja selgitada, kas perekonnaseaduse (edaspidi PKS) muutmise seaduse väljatöötamise kavatsuse eelnõu (edaspidi VTK) on kooskõlas lapse parimate huvidega. Selleks on vajalik vastata uurimusküsimusele, kuidas plaanitavad muudatused tagavad lastele reaalse ülalpidamise, lähtudes lapse parimatest huvidest lähtumise põhimõttest.

Töö on kvalitatiivne uurimus, õigusnormide tõlgendamisel kasutatakse erinevaid õiguse tõlgendamise meetodeid, eelkõige grammatilist ja teleoloogilist tõlgendamist. Autor analüüsib võimalikke probleeme seoses kavandavate seadusemuudatustega ning kuidas ülalpidamiskohustus on täidetud lähtudes lapse parima huvi põhimõttest. Autor analüüsib, kuidas on tagatud lapsele reaalne ülalpidamine.

Autor jõuab järeldusele, et hetkel kehtivas seaduses lapse heaolu ei ole tagatud, kuna elatisvõlgnike arv riigis on suur ja paljud lapsed ei saa õigustatud elatist. VTK-s puudub otseste ja kaudsete mõjude analüüs, millega kindlaks teha võimalikud tagajärjed lastele. See on üks lapse parima huvi põhimõtte aluspunkte ning sellest tulenevalt lähevad planeeritavad muudatused vastuollu huvide põhimõttega. Väljapakutud miinimumelatisse vähendamine 84 euronit tagab lapsele eelkõige esmased vajadused, kuivõrd tuleb katta realselt kõik lapse heaoluga seonduvad kulutused. Samuti väljapakutud elatiskalkulaator keskendub liigselt teise vanema sissetulekule ning seab esikohale vanema huvid. Lapse parima huvi põhimõtte tagamisel tuleb esikohale seada lapse huvid ja lähtuda otsuste tegemisel nendest huvidest.

Võtmesõnad: Lapse õigused, ülalpidamiskohustus, lapse parimad huvid.

SISSEJUHATUS

”Justiitsministeerium on esitanud PKS-e muutmise seaduse eelnõu VTK, milles on välja toodud, et hetkel kehtiv PKS sätestatud miinimumelatis ei täida oma funktsiooni ning kohtunikud on oma avalikus pöördumises palunud seadusesse sisse viia muudatused, mis vähendaksid kohtuvaidlusi ja arvestaks lapsevanemate tegelikku võimekust elatisraha maksmisel.”¹ VTK sisaldab nimetatud probleemi analüüsi ning võimalikke lahendusi, kuid ei ole selgitatud, kuidas selliste muudatustega on tagatud laste huvid, eelkõige ülalpidamiskohustus.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 3 lg 1 sätestab selgesõnaliselt: „Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekande asutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid.“² Konventsiooniga soovitakse rõhutada, et enne otsuse langetamist tuleb analüüsida selle võimalikke mõjusid lastele ja iga otsus peab olema motiveeritud ja selgitatud.³ VTK-st aga ei selgu, kas ja millises ulatuses mõjuanalüüsi on tehtud ja milline oleks selle võimalik tulem.

Eesti Vabariigi põhiseadusest tulenevalt on mõlemal vanemal ühine kohustus kasvatada oma lapsi ja nende eest hoolitseda.⁴ Samuti sätestab PKS 8. peatükis ülalpidamist andma kohustatud isikud, kelleks on esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased ning ülalpidamist saama õigustatud isikud, kelleks on alaealised lapsed.⁵

Lastekaitse Liit on oma arvamuses välja toonud, et leibkonna eelarve uuringu (edaspidi LEU) andmete põhjal on keskmine lapse ülalpidamiskulu 280 eurot kuus ühe lapse kohta ning statistika alusel tõusevad keskmised kulutused igal aastal.⁶ Seega jääb selgusetuks, kuidas väljapakutud miinimumelatis 84 eurot katab laste reaalse ülalpidamise.

VTK eesmärgiks on tagada lastele põhiseadusest tulenev õigus ülalpidamisele ning samas kaitsta lahus elavat vanemat kohustustega koormamise eest.⁷ Väljatöötatud kavatsuses ei ole selgitatud

¹ Reinsalu, U. (2018). Perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elatise_suuruse_vtk.pdf, 29. september 2018, lk 1.

² Lapse õiguste konventsioon. RT II 1996, 16, 56.

³ Aru, A., Paron, K. (2015). Lapse parimad huvid - *Juridica*, Nr. 6, lk 6.

⁴ Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2, § 27, lg 3.

⁵ Perekonnaseadus. RT I, 09.05.2017, 29.

⁶ Poopuu, T. (2018). Arvamus perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele, lk 2 viidatud Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika. Lõppraport (2013) RAKE. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lapse_ualalpidamiskulud_lopparuanne_dets_2013.pdf, 15. veebruar 2019.

⁷ Reinsalu, *supra nota* 1, lk 5.

niivõrd laste õiguste tagamist, kuivõrd keskendunud vanemate seadusest tulenevate kohustuste koormuse vähendamisele.

Autor leiab, et VTK peamine eesmärk ei saa olla lapsevanemate elatismakse vähendamine põhjusel, et kohustuse täitmine ei ole paljudel juhtudel võimalik ja võlgnike arv riigis kasvab. „Kohtutäiturid on leidnud, et peamine elatise mittemaksmine tuleneb sellest, et võlgnikud elavad välisriigis, on töötud, kannavad vanglakaristust või töötavad mitteametlikult.“⁸ Sellest tekib arusaam, et üritatakse lihtsustada ennekõike võlgnike olukorda, kuid autori arvates tuleks lähtuda esmajärjekorras laste õiguste üldpõhimõtetest. Autor nõustub, et vajadus PKS-e muutmiseks on ajakohane, kuid muudatuste mõju tuleb analüüsida põhjalikumalt tagamaks, et muudatused ei ole vastuolus Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikliga 24⁹, ÜRO poolt välja antud laste õiguste konventsiooni¹⁰ (edaspidi konventsioon) ja lastekaitseadusest (edaspidi LateKS)¹¹ tulenevate laste õiguste ja heaolu tagamise põhimõtetega. „Lastekaitse liit on väljendanud, et elatise vähendamine selliselt ei võimalda tagada laste heaolu, vaid pigem tuleb lahata probleemi laiemalt ja tegeleda elanikkonna elatusaseme tõstmisega ning peredele alternatiivsete lahenduste leidmisega.“¹²

Teema valik on aktuaalne seetõttu, et justiitsministeerium on algatanud PKS-e muudatuse seaduse eelnõu ning et teema on ühiskonnas oluline, kinnitab ka vastavate probleemide rohke kajastamine meedias.

Käesoleva töö eesmärgiks on välja selgitada, kas PKS-e muutmise seaduse VTK on kooskõlas lapse parimate huvidega. Selleks on vajalik vastata uurimusküsimusele, kuidas plaanitavad muudatused tagavad lastele reaalse ülalpidamise, lähtudes lapse parimatest huvidest lähtumise põhimõttest.

Töö on kvalitatiivne uurimus, õigusnormide tõlgendamisel kasutatakse erinevaid õiguse tõlgendamise meetodeid, eelkõige grammatilist ja teleoloogilist tõlgendamist. Autor analüüsib hetkel kehtivat PKS-st ja toob välja võimalikud probleemid seoses lapse ülalpidamiskohustusega, lähtudes lapse parimast huvist. Järgnevalt võrdleb autor hetkel kehtivat PKS-st ja kavandatavaid

⁸ Külaots, M. (2017). Eestis välja mõistetud elatise sissenõudmise õiguslikud probleemid. (Magistritöö) TTÜ Õiguse instituut. Tallinn, lk 53.

⁹ Official Journal of the European Union Charter Of Fundamental Rights Of The European Union, 2012/C 326/02.

¹⁰ Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

¹¹ Lastekaitseadus, RT I, 12.12.2018, 49.

¹² Poopuu, T. (2018). Arvamus perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele. Kättesaadav: https://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2018/06/1-2-18-35_JUM_LKL-arvamus-PKS-muutmise-VTK-kohta.pdf, 29. september 2018, lk 1.

muudatusi ning analüüsib, kas ja millises ulatuses kavandatavad muudatused tagavad lastele reaalse ülalpidamise. Argumentide toetamiseks tuvastatakse, kuivõrd ja millisel viisil vastavad muudatused võivad minna vastuollu lapse parimatest huvidest lähtumise põhimõttega.

Lapse prima huvi ja heaolu analüüsimiseks kasutab autor ennekõike PKS-st, PKS-e muutmise seaduseelnõu VTK-st ning muid siseriiklike õigusakte, Euroopa Liidu regulatsioone, erinevate autorite seisukohti teadusartiklites nii Eestis kui välismaal.

Statistikat kasutatakse teoreetilise käsitluse avamiseks ja osaliselt ka uurimusküsimuse tulemuste analüüsimiseks ning järelduste tegemiseks. Statistiliste andmetena kasutab autor asjakohaste ametite poolt väljastatud ametlikku statistikat, kuna küsitluse läbiviimine ei oma antud töö kontekstis väärtust.

Andmete analüüsimisel kasutab autor nii riigisisest kui ka rahvusvahelist õigust. Väidete toetamiseks tuginetakse eelkõige juriidiliste andmebaasides olevatele teadusallikatele.

Autor analüüsib, kuivõrd ja millises ulatuses VTK-s väljatoodud muudatused võivad kahjustada laste ülalpidamiskohustust ja olla vastuolus lapse parimast huvist lähtumise üldpõhimõttega. Arvestades vajadust muuta PKS-es määratletud miinimumelatisraha suurus, hindab autor, kas miinimumi seadmine 84 eurole tagab lastele reaalse ülalpidamise.

Autor analüüsib justiitsministeeriumi poolt välja töötatud elatiskalkulaatori peamisi tingimusi, mille alusel elatisraha suurus määratakse ja kuivõrd selline arvutusviis reaalselt tagab laste ülalpidamise.

Kuivõrd VTK eesmärgiks on ennetada kohtuvaidlusi ja selle kaudu vähendada kohtute koormust, tuleb analüüsida, kas ja millises ulatuses vastavad muudatused seda täidaksid ning vajadusel leida alternatiive eesmärgi täitmiseks.

Tegemist on kvalitatiivse uurimusega ja õigusnormide tõlgendamisel kasutatakse erinevaid õiguse tõlgendamise meetodeid, eelkõige teleoloogilist tõlgendamist, kuivõrd tuleb analüüsida kavatsuse eesmärgipärasust.

Töö esimeses peatükis analüüsib autor, kuidas lapse parimatest huvidest lähtumise põhimõtet on tõlgendatud konventsiooni sättes ja kuidas seda tuleb tõlgendada nii Euroopa Liidu kui siseriiklikul tasandil.

Teises peatükis arutleb autor ülalpidamiskohustuse üle hetkel kehtivas õiguses.

Kolmandas peatükis analüüsib autor uute ettepanekute mõju laste ülalpidamiskohustusele ja VTK-s esitatud eesmärkidele vastavust ning seda, kuidas ja millises ulatuses tehtavad muudatused võivad kahjustada laste parimatest huvidest lähtumise põhimõtet. Samuti teeb autor kolmandas peatükis VTK sisu analüüsi.

1. LAPSE PARIMAST HUVIST LÄHTUMISE PÕHIMÕTE, OLEMUS JA EESMÄRK

„Lastel on õigus elule, tervisele ja arengule, võrdsele kohtlemisele ja väljendusvabadusele.“¹³ Rahvusvahelised tasandil on pikalt tegeletud laste õiguste arendamisega tagamaks, et lapsed oleksid meie ühiskonnas kaitstud üle maailma.¹⁴ Lapsed on ühiskonna täisväärtuslikud liikmed, kuid oma noore ea tõttu pole nad valmis oma õiguseid ja kohustusi isiklikult täitma ning siin tõuseb vanema ja riigi vastutus nende eest hoolitseda. Eesmärgiks on heaolu tagamine, mida saab mõõta, hinnates elukvaliteeti ja arenguvõimalusi läbi majanduslike ja poliitiliste tingimuste.¹⁵

Lapse õiguste konventsiooni artikkel 3 lg 1 sätestab: „Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekande asutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid.“¹⁶ Lähtepunktina tuleb mõista, et artikli 3 lõige 1 on lapse huvidest lähtumise põhimõtte aluseks.¹⁷ Konventsiooniga soovitakse tagada, et lapse huvid on kaitstud ja esikohale seatud kõigis valdkondades, mis käsitleb otse ja kaudselt laste heaolu.¹⁸

Euroopa Liidus mõistetakse laste parimast huvist lähtumise põhimõtte all eelkõige lähtumist sellest, „mis on kasulik lapse vaimsele, moraalsele, füüsilisele ja materiaalsele heaolule.“¹⁹ Seetõttu on õigusliku ja poliitilise otsustamise keskmes lapsed ning riigil tuleb kasutusele võtta kõik vajalikud meetmed, et tagada lastele püsiv kaitse igas olukorras.²⁰ Pealtnäha on kõik korrektne ja sellega oleks justkui kõik oluline öeldud, kuid praktikas näeme siiski erinevaid tõlgendusviise ning endiselt on palju lapsi, kes tunnevad puudust hoolitsusest, turvatundest, stabiilsusest ja finantsilisest võimalustest. On kurb tõdeda, et veel tänapäeva ühiskonnas on puudujääke, mis ei võimalda lastele täisväärtuslikku elu.

Kuna põhimõte on üldine ja kohati laialivalgub, annab lapse õiguste komitee (edaspidi LÕK) jätkuvalt osalisriikidele soovitusi, mille alusel üldpõhimõte peab olema täielikult toimiv igas

¹³ Lastekaitseseadus, *supra nota* 11, § 5.

¹⁴ Brian K. Gran, B.K. (2010). Comparing Children's Rights: Introducing the Children's Rights Index. - *International Journal of Children's Rights*, Vol. 18, Issue 1, lk 2.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Artikkel 3 lg 1.

¹⁷ Zermatten, J. (2010). The Best Interests of the Child Principle: Literal Analysis and Function. - *International Journal of Children's Rights*, Vol. 18, Issue 4, lk 485.

¹⁸ Lawrence, J. L. (1991). The Convention on the Rights of the Child. - *Leiden Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 2, lk 287.

¹⁹ Atangcho, N. A. (2010). Excursion into the Best Interests of the Child Principle in Family Law and Child-Related Laws and Policies in Cameroon. - *International Survey of Family Law*, Vol. 63, lk 65.

²⁰ *Ibid.*

valdkonnas.²¹ Üldiselt võib väita, et eesmärk ühiskonnas on ühine: tagada lastele turvaline keskkond ja konventsiooni põhimõtte parimad huvid, on teoreetiliselt justkui sellega tagatud.²² Siiski on praktikas põhimõtte määratlus problemaatiline ning küllaltki ebamäärane ja konventsioonis puuduvad jõustamismehhanismid.²³ Laste heaolu ja vajaduste hindamisel tuleb lähtuda konkreetsest lapsest ja üldistuste tegemine on keeruline, kuna lapsed on olenevalt nende vanusest, päritolust ja perekonnast erinevad ning sellest tulenevalt on erinevad ka nende vajadused.

LÕK on selgitanud, et lapse huvide keskmeks on tagada laste õiguste täielik ja tõhus kasutamine ning terviklik areng, mille juures tuleb meeles pidada, et konventsiooni artiklid on võrdsed.²⁴ Autor on seisukohal, et põhimõtted peavad olema reaalselt täidetud, et lapse õigused oleksid kaitstud. Juhul kui õiguspõhimõtte normid on mitmeti tõlgendatavad, tuleb eelistada lapse heaolu kaitsev tõlgendus ning otsuses tuleb välja tuua võimalik mõjuanalüüs ja selgitada, kuidas vastavaid õigusnorme on arvesse võetud.²⁵ See paneb riigile kohustuse reaalselt lapse huvisid hinnata ning analüüsida, milline võib olla võimalik tagajärg. Riik ei saa väita, et on lapse heaoluga arvestanud, kui mõjuanalüüsi ei ole tehtud. Konventsioon ei hõlma mitte ainult otsuseid, vaid ka kõiki õigusakte, käitumist, ettepanekuid, teenuseid, menetlusi ja muid meetmeid ning ka tegevusetust.²⁶ Kuna on kritiseeritud, et konventsioon on laialivalgub ja ei ole üheselt mõistetav, on leitud, et seda tuleb tõlgendada kui normide kogumikku.²⁷ Teisisõnu on lapse parimast huvist lähtumise tagamiseks vajalik, et konventsioonis esitatud õigused oleksid kõik tagatud. Seega on võimalik järeldada, et kui põhimõtete tagamisel esineb puuduseid, ei ole lapse parimaid huve täielikult arvestatud ning sellest võib järeldada, et on kahjustatud vähemal või rohkemal määral lapse heaolu.

Lapse õiguste konventsiooni artikkel 8 "reguleerib peresuhteid ja annab lapsele õiguse tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hoolitsetud."²⁸ Autor leiab, et on lapse huvides olla vanemate poolt hoolitsetud nii emotsionaalselt kui ka materiaalselt ning tunda end turvaliselt ja stabiilselt igas

²¹ Zermatten, *supra nota* 17, lk 489.

²² Engle, E. (2011). The Convention on the Rights of the Child. - *Quinnipiac Law Review*, Vol 29, Issue 3, lk 802.

²³ *Ibid.*

²⁴ Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration art. 3, para. 1, CRC/C/GC/14, 29.05.2013.

²⁵ *Ibid.*, lk 4.

²⁶ *Ibid.*, lk 7.

²⁷ Lastekaitse Liit. (2005). Laste õigused ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtete rakendamine praktikas. Tallinn, lk 33.

²⁸ Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

olukorras. Lapsed on oma noore ea tõttu haavatavad ja vanemad on nende eestkostjad, kes heauskselt täidavad lapse õiguseid ja kohustusi.

Riigid peavad välja töötama läbipaistvad ja objektiivsed protsessid, mille kaudu laste õiguste mõju hindamine toimuks õigusloome ja poliitika kõigil tasanditel, et oleks võimalik hinnata ja prognoosida sellega kaasnevat võimalikke tagajärgi mitte ainult mingil konkreetsel ajahetkel, vaid ka tulevikus.²⁹ Autor leiab, et lapse õiguste võimalikult tõhusaks teostamiseks on vajalik eelkõige riigipoolne tugi ja vastava keskkonna loomine vanematele ja nende lastele. Vanemad on küll esmajärjekorras laste eest vastutavad, aga riik peab tagama, et vanemad oma kohustusi täidavad. Lastel on samasugused õigused ja väärtused nagu täiskasvanul ning nad ei ole lihtsalt kaitset vajavad isendid, vaid täisväärtusliku ühiskonna liikmed ja neid tuleb kohelda võrdselt täiskasvanutega.³⁰ Lapsed on meie ühiskonna vara ja neisse panustades kujundame maailma tulevikku.³¹

Lapse parimad huvid on ülimuslikud ning kõik kohtud peavad otsuseid vastu võttes tõendama, et põhimõtet on tõhusalt kasutatud.³² Seega ei ole piisav, et on mainitud, et lapse huvid on arvesse võetud, vaid sellekohane analüüs peab nähtuma lahenditest. Lapse huvide ülimuslikkust ning lapsevanema kohustust kanda hoolt selle eest, et vanema õiguste nõudmisega ei kahjustata lapse õigusi, on kinnitanud ka Euroopa inimõiguste kohus oma lahendites.³³ Samuti peavad konkreetsete juhtumitega seotud faktid olema kogutud vastavate spetsialistide poolt, et tulemus oleks võimalikult täpne ja seisukohad konkreetsed ning sellest lähtuvalt on võimalik kasutada otsuste tegemisel kaalutusõigust ja selgelt välja tuua erinevad lahendusviisid, mis on sisuliselt põhjendatud.³⁴

Konventsiooni artikli 6 lõikes 2 toob välja, et "osalisriigid peavad tagama lapse ellujäämise ja arengu võimalikult maksimaalselt."³⁵ Autor on seisukohal, et kuivõrd sõna maksimaalne on suhteliselt ebamäärane mõiste ja see ei ole mõõdetav, tõuseb kaalutluse ja proportsionaalsuse tähtsus. Strasbourgi kohus on leidnud, et seda tuleb tõlgendada viisil, mis tagaks lastele

²⁹ Joseph, M. (2015). When are the best interests and welfare of the child relevant and how can they be used in housing-related claims? Part 2: application. - *Journal of Housing Law*, Vol. 18(1), lk 2.

³⁰ Tobin, J. (2013). Justifying Children's Rights. - *International Journal of Children's Rights*, Vol. 21, Issue 3, lk 434.

³¹ Peens, B. J. Louw, D. A. (2000). Children's Rights: A Review. - *Medicine and Law*, Vol. 19, Issue 1, lk 31.

³² *Ibid*, lk 1.

³³ P.F. v. Poland, no. 2210/12, ECHR 2015.

³⁴ *Ibid*, lk 2.

³⁵ Committee on the Rights of the Children, *supra nota* 24.

elatusaseme, mis tagab neile täisväärtusliku elu igas aspektis.³⁶ Sellest tulenevalt saab väita, et ülalpidamiskohustus on üks lapse parimatest huvidest ja sellega tagatakse lapse heaolu. Autor on seisukohal, et lapse vajadused on erinevad ja sõltuvad paljudest teguritest, mistõttu on vaja lapse parimaid huvisid hinnata individuaalselt ja ei saa seada ühtset, kõigile sobivat mõõdupuud.

LÕK on selgitanud, et põhimõtte rakendamiseks on vajalik kasutusele võtta kolmetasandiline lähenemine, mis võimaldaks maksimaalselt hinnata lapse parimaid huve.³⁷ Esiteks tuleb olukorda vaadelda materiaalõiguslikult, kaaludes küll kõigi osapoolte huve, esmatähtsaks seatakse lapse huvid.³⁸ Seejärel, kui on võimalus tõlgendada alusväärtust mitmeti, tuleb olukorda hinnata selliselt, et konventsiooni põhimõtte on tagatud parimal viisil.³⁹ Samuti peab otsustusmenetluse kaasama mõjuanalüüsi, millest selgub, kas ja millisel määral võib vastuvõetav otsus mõjutada last ning millisel viisil neid on arvesse võetud otsuse langetamisel.⁴⁰ Autor leiab, et eelnimetatud kolmetasandilist lähenemist kasutades on võimalik välja selgitada lapse vajadused ja anda hinnang igale konkreetsele juhtumile. Kuivõrd laste vajadusi ei ole võimalik üheselt määratleda, on eelpool loetletud tingimused igati proportsionaalsed.

Lisaks on LÕK selgitanud, kuidas aluspõhimõtet tuleb hinnata ja millisel viisil seda rakendada, et lapse parimad huvid oleks seatud esikohale ja oleksid läbivaldvalt kaasatud kõikides valdkondades. Esmalt tuleb selgitada konkreetse juhtumi faktilised asjaolud, välja tuua nende sisuline tähendus ja erinevate osapoolte huvid ning nende kaalutus.⁴¹ Tuleb järgida menetlusreegleid, et õiguslikult kõik oleks korrektne ning enne otsuse langetamist hinnata ja välja selgitada otsuse mõju lastele.⁴²

Konventsioon määrab seega osalisriikidele laiaulatuslikud miinimumkohustused ja seda peetakse "kriitiliseks verstepostiks" üleüldiselt ning aina enam kasutatakse konventsiooni artiklit 3 kui rahvusvahelist iseseisvat allikat, mis võib teatud olukordades olla sobivaim vahend laste kaitsmisel.⁴³ Näitena võib tuua rändekontekstis varjupaigaküsimuste lahendamise, kus tekib olukordi, mil laps ei defineeru pagulaskonventsiooni järgi pagulaseks, kuid tema kodumaale

³⁶ Woolf, M. (2003). Coming of age? - the principle of "the best interests of the child." - *European Human Rights Law Review*, 2, 205-221, lk 5.

³⁷ Committee on the Rights of the Children, *supra nota* 24, lk 4.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Ibid.*, lk 12.

⁴² *Ibid.*

⁴³ Pobjoy, J.M. (2015). The Best Interests of the Child Principle as an Independent Source of International Protection. - *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 64, Issue 2, lk 363.

tagasisaatmine võib kahjustada siiski lapse parimaid huve ja sellest tulenevalt peab kohaldama konventsiooni, et kindlaks määrata lapsele parim otsus.⁴⁴

Eesti tasandil reguleerib lapse huvide põhimõtet ja selle esikohale seadmist LateKS § 21, mis sõnastab, et ” kõigi last mõjutavate otsuste vastuvõtmisel, vastu võtmata jätmisel ning otsuse kavandamisel eri võimaluste vahel valimisel tuleb selgitada välja lapse huvid ning lähtuda otsuse tegemisel nendest kui esmatähtsast kaalutlusest.”⁴⁵ Stabiilne ja turvalise kasvukeskkonna loomine on eelduseks, et huvide põhimõte oleks tagatud.⁴⁶ Autor leiab, et selle loomiseks on vaja eelkõige hoolitsevaid vanemaid, kuid samamoodi ka rahalisi vahendeid, mille eelkõige tagavad lapsele tema vanemad. Rahaga ei suuda osta lapsele armastust ja hingelist tuge, kuid sellega on võimalik luua lapsele sobiv ümbritsev elukeskkond ning turvatunne, millega tagada lapse täisväärtuslik areng.

Samuti on välja toodud LateKS § 4 ja § 5 lapse õiguste ja heaolu tagamise põhimõtted.⁴⁷ Lapse heaolu hindamiseks ei ole üldist valemit, vaid nagu eespool mainitud, tuleb igat konkreetset olukorda hinnata individuaalselt. Üldiselt vajab laps oma mõlema vanema armastust ja hoolt ning selle olemasolu on lapse heaolu põhimõttest lähtudes esmavajalik. Siiski on olukordi, kus lapse olemasolevat sidet koos elava vanemaga hinnatakse tähtsamaks kui suhtlust mõlema vanemaga ja teatud juhtudel lahuselava vanema õigusi piiratakse.⁴⁸ Lapsevanem ei või oma õiguste teostamisega kahjustada lapse heaolu.⁴⁹

Põhiseadusest tulenevalt on perekonnal õigus perekonna- ja eraelu puutumatusle ja sekkumine on võimalik ainult seaduses ette nähtud juhtudel.⁵⁰ Autori arvates tuleb lapse heaolu hinnates analüüsida perekonda kui tervikut, sest lapsevanemad ja nende osalemine perekonnaelus on otsene ja peamine mõjutegur lastele. Lapsevanemad kujundavad elukeskkonna ja turvalisuse ning erinevate vahenditega võimaldavad seda ka lastele. Olukorras, kus lapse heaolu on ohustatud lapsevanemate käitumisest tingituna, tuleb eelistada last ja vajadusel piirata vanemate õiguseid.⁵¹ Sellistel juhtudel on oluline kaalutusõigus, mis annab võimaluse leida sobivam lahend vastavates olukordades, silmas pidades, et esikohale seatakse lapse heaolu. Kuivõrd vanemad kuritarvitavad

⁴⁴ *Ibid*, lk 329-330.

⁴⁵ Lastekaitseseadus. *supra nota* 11.

⁴⁶ TlnRnK 2-12-44580.

⁴⁷ Lastekaitseseadus, *supra nota* 11.

⁴⁸ RKTk 3-2-1-159-15.

⁴⁹ Kullerkupp, K. (2001). Family Law in Estonia – *International Survey of Family Law*, lk 105.

⁵⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus, *supra nota* 4.

⁵¹ Ahas, E. (2015). Kas perest eraldamine on liigne sekkumine perekonnaautonoomiasse või üks lapse huve tagavatest meetmetest? – *Juridica*, VI, lk 402.

teatud juhtudel laste õiguseid, on kohtunikel vajalik anda hinnang, kuivõrd ja millises ulatuses võimalik rikkumine on toimunud. Vastavas olukorras tuleb kohtus analüüsida konkreetse juhtumi asjaolusid, selgitada välja lapse heaolu tegurid ning anda neile konkreetne väärtus.⁵² Autor leiab, et vastava hinnangu andmiseks on vajalikud eriteadmised ja võimalus andmeid koguda. Riigikohus on leidnud, et teatud olukordades, kus ei ole ühest õiget lahendit, on vajalik ekspertide kaasamine, kes annaksid olukorrale omapoolse hinnangu, kuivõrd kohtunikel puuduvad vajaminevad eriteadmised.⁵³ Autorile teadaolevalt kasutatakse sellist võimalust vähe, kuigi ekspertide kaasamine võib anda lisaväärtust ja leida parim võimalik lahend.

Autor leiab, et laps on oma noore ea tõttu kergesti haavatav, ümbritsev keskkond ja läbielatud olukorrad kujundavad suuresti nende olemust. Lapsena õpitakse eluks vajaminevaid oskuseid ning areneb lapse arusaam maailmast üldiselt. Varajane lapsepõlveperiood on otsustava tähtsusega ja mõjutab suuresti lapse ülejäänud elu ja sellest tulenevalt on oluline, et edukaks arenemiseks on loodud sobivad tingimused.⁵⁴

Autor nõustub, et lapse huvide põhimõte ja heaolu definitsioon on kohati laialivalguv ja ebamäärane, kuid leiab, et seda ei ole võimalik konkreetsemalt määratleda, kuivõrd iga laps on eraldiseisev indiviid, kelle heaolu ja vajadusi tuleb hinnata juhtumipõhiselt. Selline lähenemine tagab lapse õigused, kui neid põhimõtteid tõhusalt praktiseeritakse. Lapse parimast huvist lähtumise põhimõte on kaitsta lapsi ning luua neile soodsad tingimused enesekehtestamiseks ja arenemiseks. Eesmärk on tagada laste õiguste täielik teostamine nii lapsevanema kui riigi poolt, kehtestades selleks üldise raamistiku. Lapse huvid on seatud esikohale ja neid tuleb arvesse võtta igas olukorras.

⁵² Fenton-Glynn, C. (2014). Participation and Natural Justice: Children's Rights and Interests in Hague Abduction Proceedings. - *Journal of Comparative Law*, No. 9 lk 141.

⁵³ RKTK 2-17-3347/129.

⁵⁴ Johnson, A.L. (2005). Meeting the best interest of the child: reconsidering massachusetts' foster care system. - *Boston University Public Interest Law Journal*, Vol. 14, Issue 2, lk 292.

2. LAPSE ÜLALPIDAMISKOHUSTUS EESTI KEHTIVAS ÕIGUSES

Lapse ülalpidamine on reguleeritud põhiseaduse § 27 lõikes 2, mis sätestab, et „vanematel on õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest.“⁵⁵ PKS § 96 näeb ette „ülalpidamist andvad isikud, kelleks on täisealised esimese ja teise astme ülenejad ja alanejad sugulased ning PKS § 97 määratleb ülalpidamist saama õigustatud isikud, kelleks on alaealised lapsed ning lapsed, kes täisealisena omandavad põhi -, kesk – või kõrgharidust või õpivad kutseõppe tasemeõppes 21 a saamiseni.“⁵⁶ Vanemad, kes on otsustanud lapsi saada, on sellega ka võtnud kohustuse nende eest hoolt kanda teostades heauskselt laste õiguseid.⁵⁷ Autor leiab, et vanemad, kes on otsustanud pere luua, on vaikimisi sellele nõusoleku andnud ja teadvustavad, millised kohustused sellega kaasnevad.

Ülalpidamisega seonduvad küsimused on olnud Eesti ühiskonnas pikalt problemaatilised ning otsitud on võimalusi, mis tagaksid realselt lapse heaolu.

2014.a töötas justiitsministeerium välja täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu SE 803, mis võeti Riigikogus vastu 18. veebruaril 2015. Eelnõu SE 803 jõustus osaliselt 1. oktoobril 2015, teine osa jõustus 1. märtsil 2016. Selle eelnõuga võeti vastu mitmeid muudatusi elatise sissenõudmise tõhustamiseks.⁵⁸ „Eelnõu eesmärgiks oli eelkõige vähendada elatisvõlgnike arvu ning leida sunnivahendid, millega tagada kohustuste täitmist.“⁵⁹ Kuivõrd lapse parima huvi põhimõtte üheks komponendiks on ülalpidamine, on autor seisukohal, et lapse areng on otseselt ohustatud, kui võlgnikud ei täida ülalpidamiskohustust ja last peab olukorra sunnil üleval ainult üks vanem. Lapse ülalpidamises mitteosalev vanem kahjustab sellise käitumisega teadlikult oma järeltulijaid, kelle eest peab ta seadusest tulenevalt vastutama. Autor leiab, et vanemlus ei saa olla valikuline ja vanema rahapuudus ei saa anda talle õigust oma kohustused täitmata jätta. Kuigi elatisvõlgnikega tegelemiseks on juba pikemat aega erinevaid võimalikke lahendeid välja töötatud, pole need siiski osutunud piisavalt efektiivseks ja toonud

⁵⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus, *supra nota* 4.

⁵⁶ Perekonnaseadus, *supra nota* 5.

⁵⁷ Altman, S. (2003). A Theory of Child Support. - *International Journal of Law, Policy and the Family*, No. 17, lk 176.

⁵⁸ Justiitsministeerium. (2014). Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (elatis võlgnike survestamine) eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e9fb22e-69d1-449d-93a1-40fe2415c1a4/Taitemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ning%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, 15. veebruar 2019.

⁵⁹ *Ibid.*

oodatud tulemust. 2015.a seisuga oli täitemenetlust alustatud enam kui 8000 elatisvõlgniku suhtes.⁶⁰ Autor leiab, et probleem ühiskonnas on laialdane ja ohustatud on palju lapsi ning kuna probleem pole endiselt lahendust leidnud, rikutakse süsteemselt ja järjepidevalt laste õiguseid. Õiguskantsler on selgelt nõustunud üldise käsitlusega, et lapse parimad huvid kaaluvad üle lapsevanemate heaolu ning õigussüsteem peab selle ka neile realselt tagama.⁶¹ Autor on seisukohal, et kui teine vanem ei ole suuteline ülalpidamiskohustust täitma või hoiab sellest teadlikult kõrvale, tõuseb oluliselt lapse risk sattuda allapoole vaesuse piiri ning ohustatud on normaalseks arenguks vajalike vahendite olemasolu. Kuigi lapse heaolu pole mõõdetav ainult rahas, on see siiski oluline tegur ning selle puudumisel pole võimalik last maksimaalselt kaitsta.

Samuti on dekriminaliseeritud tahtlik lapse ülalpidamiskohustuse rikkumine Karistusseaduse § 169 alusel, mis näeb ette, et „vanema teadliku kõrvalehoidumise eest oma nooremale kui kaheksateistaastasele lapsele või täisealiseks saanud, kuid abi vajavale töövõimetule lapsele kohtu poolt väljamõistetud igakuise elatusraha maksmisest karistatakse rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.“⁶² Elatisvõlgnikke on võimalik karistada juhul, kui nad teadlikult kohustust rikuvad, kuid arusaamatuks jääb, mil viisil selline karistamine ka realselt ülalpidamiseni viib. Autor leiab, et kuivõrd tahetakse ennetada probleemi tekkimist ja püütakse ära hoida tulevikus toimepandavaid rikkumisi, siis on see igati tervitav lähenemine. Prokurörid on aga leidnud, et vastava paragrahvi alusel süüdi mõistmine on raskendatud, ”kuna tahtliku tegutsemisviisi elatise maksmata jätmisel, vajab mahukat ja faktide põhist tööd, mis on aga aeganõudev ja kulukas ning sellest tulenevalt ebaefektiivne.”⁶³ Samuti ei tagata menetlusega lapse õiguseid, vaid tegemist on eelkõige kohustustest eemale hoidva isiku karistamisega, millest võib järeldada, et selline lahendus ei lahenda ülalpidamiskohustusega seonduvaid probleeme, kuivõrd isiku vastutusele võtmine on raskendatud.⁶⁴ Kuigi selline lähenemisviis on aeganõudev ja kulukas, on vajalik leida vastavad vahendid ja sisse viia muudatused, et vastutusele võtmine oleks ka

⁶⁰ Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite koda. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-poole-lingid/elatisevõlgnevused>, 29. jaanuar. 2019.

⁶¹ Parrest, N. (2014). Arvamus eelnõule Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (elatise sissenõudmise tõhustamine). Kättesaadav: https://www.õiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_eelnõule_täitemenetluse_seadustiku_muutmise_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnõu.pdf, 30. jaanuar 2019.

⁶² Karistusseadustik. RT I, 04.01.2019, 15.

⁶³ Kruusma, K. C. (2013) KarS § 169 ja § 170 kehtetuks tunnistamise võimalike mõjude analüüs. Kättesaadav: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/lapse_ja_vanema_ülalpidamiskohustuse_rikkumise_dekriminaliseerimise_moju_analuus_justiitsministeerium_2013.pdf, 31. jaanuar 2019, lk 3.

⁶⁴ *Ibid.*

reaalselt võimalik. Vastasel juhul ei täida seadusemuudatus oma eesmärki, vaid jääb pigem teoreetilisele tasandile.

Balti Uuringute Instituut on leidnud, et Eestis on umbkaudselt 42 000 üksikvanemat, kes on õigustatud saama teiselt vanemalt lapse ülalpidamiseks toetust ja samal ajal on elatisvõlgnike arv ületanud 12 000 piiri.⁶⁵ Seega on aastast 2015 võlgnike arv kasvanud 34% võrra. Kuigi olukorda on juba pikka aega üritatud erinevate sunnivahenditega leevendada, ei ole see siiski andnud oodatud tulemust ja laste ülalpidamise kohustuse täitmine on endiselt päevakohane ja lahendust vajav probleem.

Samuti on uuringus välja toodud, et elatise maksmine realiseerub kolmandik juhtumitest, mis näitab, et 2/3 laste ülalpidamiskohustustest hoitakse kõrvale erinevatel põhjustel.⁶⁶ Siiski on tulemustest näha, et 41% kõrvalehoidjatest on teinud seda teadlikult ja mittemaksmine on olnud nende jaoks põhimõtteline otsus.⁶⁷ See tähendab, et pea pooltest juhtumitest on kõrvalehoidmine teadlik tegevus ja vahendid ülalpidamiseks on olemas, kuid erinevatel põhjustel neid selleks ei kasutata. Elatist maksuma kohustatud isikud ei võta vastutust ega seadusest tulenevat kohustust oma lapse heaolu tagamiseks, seega rikuvad nad otseselt lapse õiguseid.

Peale 2014.a täitemenetluse seadustiku muudatustega kehtestatud sunnimehhanismide laiendamist on tekkinud vastupidine reaktsioon oodatule. Elatisvõlgnikud on teadlikult peitnud oma varasid ning ametliku palgana näidatakse tihtipeale miinimumpalka, et kõrvale hoida elatise maksmisest.⁶⁸ Autor on seisukohal, et selline käitumine on murettekitav ja vastuseid vajab küsimus, miks selline muster on tänapäeva ühiskonnas omane. Tuleb jõuda probleemi tuumani ja selle põhjal välja töötada vastavad muudatused, mis aitaksid üldist käsitlust muuta. Teoreetilisel tasandil on küll palju ära tehtud ja muudetud seaduseid ning karmistatud elatisvõlgnike karistusi, kuid praktiliselt ei ole vastavad muudatused lapse huvisid kaitsnud. Elatisvõlgnikud ja kitsikuses elavad lapsed on endiselt ühiskonnas suur probleem ja riik ei ole suutnud olukorda lahendada.

⁶⁵ Balti uuringute instituut. (2016). Lapse ülalpidamise kohustuste täitmine üksikvanemaga perekonnas. Kättesaadav: <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Lapse-ülalpidamiskohustuse-taitmine-üksikvanemaga-perekonnas-uuringuaruanne.pdf>, 1. veebruar 2019, lk 3.

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ Külaots, *supra nota* 8, lk 16.

Hetkel kehtiv PKS § 101 määrab elatise suuruseks pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära, milleks on 270 eurot⁶⁹.⁷⁰ On palju diskuteeritud selle üle, et summa on kasvanud kiirelt ja ei ole proportsioonis lastele tehtavate kulutustega.

Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika lõppraportis on leitud, et keskmine ülalpidamiskulu 2012.a oli 280 eurot lapse kohta kuus.⁷¹ Võib eeldada, et elu kallineb järkjärgult läbi toiduhindade tõusu ja erinevate aktsiiside ja elupindade kallinemise, seega võime järeldada, et ka kulutused ühe lapse kohta kuus on viimase kuue aasta jooksul mõnevõrra tõusnud. Ka Riigikohtu tsiviilkolleegium on tuginenud kohtuotsuses just LEU andmetele.⁷² 2013. a oli tarbijahinnaindeksi muutus eelmise aastaga võrreldes 2,8% ning aastatel 2014-2016 on tarbijahinnaindeksi muutus olnud 0% lähedane.⁷³ Kui korrigeerida uuringus leitud 280 euro suurust keskmist ülalpidamiskulu lapse kohta 2013. a tarbijahinnaindeksiga, on keskmiseks ülalpidamiskuluks lapse kohta 287 eurot, millele on ka Riigikohus tuginenud kohtulahendis.⁷⁴ 2017-2018.a oli mõlemal aastal indeks 3,4, mille alusel võib arvutada, et keskmine kulu 2018a lapse kohta oli 307eurot.⁷⁵

Autor nõustub, et hetkel kehtiv elatise suuruse alammäär, milleks on 270 eurot⁷⁶, pole piisavalt paindlik ja ei võta arvesse alati konkreetse lapse vajadusi. Kuna alammäär on seotud miinimumpalgaga ja selle järkjärguline tõus ei pruugi olla kooskõlas lapsele makstava elatise suurusega, on igati vajalik, et süsteemi arendatakse ja viiakse sisse vastavad muudatused, et sellega tagada laste reaalne heaolu. Nagu eelpoolnimetatud uuringutulemused on näidanud, on ühiskonnas palju elatisvõlgnike, kes teadlikult kohustusest kõrvale hoiavad. Autor on seisukohal, et see on üks osa probleemist, mis vajab kohest lahendamist, et lõpetada igapäevane laste parimate huvide rikkumine.

⁶⁹ Töötasu alammäära kehtestamine. RT I, 18.12.2018, 7, § 1.

⁷⁰ Perekonnaseadus, *supra nota* 5.

⁷¹ Sammul, M., Tiit, E.-M., Varblane, U. (2013). Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika. Lõppraport. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lapse_ualpidamiskulud_lopparuanne_dets_2013.pdf, 1. veebruar 2019, lk 14.

⁷² RKTK 3-2-1-35-17, p 3.

⁷³ Statistikaamet. (2019). Kättesaadav: <https://www.stat.ee/stat-tarbijahinnaindeksi-muutus>, 15. veebruar. 2019.

⁷⁴ RKTK 3-2-1-174-16, p 14.

⁷⁵ Statistikaamet, *supra nota* 72.

⁷⁶ Töötasu alammäära kehtestamine. *supra nota* 69.

3. KAVANDATAVAD MUUDATUSED ÜLALPIDAMISKOHUSTUSE TAGAMISEKS

”Justiitsministeerium on esitanud PKS muutmise seaduse eelnõu VTK, milles leiab, et hetkel kehtiv PKS sätestatud miinimumelatis ei täida oma funktsiooni ega kaitse lapse parimat huvi. Hetkel kehtiv regulatsioon ei täida oma eesmärki ja kohtunikud on palunud oma avalikus pöördumises viia seadusesse sisse muudatused, mis vähendaksid kohtuvaidlusi ja arvestaks lapsevanemate tegelikku võimekust elatisraha maksmisel.”⁷⁷ Kavatsuses on välja toodud, et miinimumelatis summaks oleks pool toimetulekupiirist ehk 84 eurot kuus ning elatise suurus seostatakse nii lahus elava vanema sissetulekuga kui ka ülalpeetavate laste vanuse ja arvuga.⁷⁸ On ütlematagi selge, et hetkel kehtiv seadus ei taga tõhusat kaitset lastele ning on vägagi vajalik teha muudatusi, et luua paindlik ja toimiv süsteem.

Lähtudes juba eelpool viidatud LEU raportist, oli keskmine ülalpidamiskulu 2012. a 280 eurot lapse kohta kuus⁷⁹ ning tarbijaindeksiga korrutades võime eeldada, et tänaseks päevaks see on keskmiselt juba 307 eurot lapse kohta kuus⁸⁰. Kuivõrd selline arvutusviis on olnud ka üks kohtute argumente miinimumelatismakse vähendamisel põhjusel, et teine vanematest ei ole võimeline seda maksta ja seejuures on aluseks võetud samuti LEU raport, jääb arusaamatuks, miks ei ole VTK kasutanud vastavat raportit arvutamaks välja lapse vajaduste rahuldamiseks minev keskmine kulu tänasel päeval. Miinimumi alandamine 84 euroni ei taga lapse heaolu, kuivõrd lihtsa arvutusvalemiga on kindlaks tehtav, et keskmine ülalpidamine ühe vanema kohta on pool keskmisest ülalpidamiskulust 307 eurost ehk 153,5 eurot kuus lapse kohta. „Toimetulekupiiri kehtestamisel lähtutakse minimaalsetest kuludest toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele esmavajaduste rahuldamiseks.”⁸¹ Lapse heaolu hindamisel ei võeta arvesse minimaalsust, vaid parimast huvist lähtumise põhimõtte eesmärk on, et kõik lapse vajadused oleksid rahuldatud. Igat last tuleb hinnata juhtumipõhiselt ning välja selgitada reaalne ülalpidamiskulu. Autor leiab, et laste heaolu ei saa olla tagatud, kui rahuldatud on ainult minimaalses ulatuses esmavajadused. Samuti on autor seisukohal, et kuna hetkel kehtiv miinimumelatis on seotud miinimumpalgaga ja selle järkjärguline tõus on tekitanud vajaduse

⁷⁷ Reinsalu, *supra nota* 1, lk 5.

⁷⁸ *Ibid*, lk 11.

⁷⁹ Sammül, *supra nota* 71.

⁸⁰ Statistikaamet, *supra nota* 72.

⁸¹ Sotsiaalministeerium. Kättesaadav. <https://www.sm.ee/et/toimetulekutoetus-0>, 19. aprill. 2019.

miinimummäärade muutmiseks, siis võib tekkida taoline olukord ka tulevikus, kui elatise summa seotakse toimetulekupiiriga.

VTK põhjal tuleneb PKS muutmise vajadus eelkõige vajadusest leida elatise määramiseks paindlik süsteem, mis arvestaks kohustatud isikute võimalustega ning kataks lapse reaalsed vajadused.⁸² Jääb arusaamatuks, kuidas ja mil viisil on vastava muudatustega arvestatud konkreetset laste heaolu ja lähtunud konventsiooni lapse parima huvi põhimõttest, kuivõrd huvide põhimõtet ei ole VTK-s üldse mainitud. Nagu on tõdenud ka lastekaitse liit, on küsitav, „kuivõrd on lähtunud laste heaolust, kui lapsi ei ole eraldi sihtrühmana kavatsuses välja toodud.“⁸³ Pigem on püütud leevendada elatisvõlgnike olukorda, kui leida lahendus, kuidas tagada lastele reaalne ülalpidamine. Autor on seisukohal, et seadusemuudatuse eesmärgiks ei saa olla kohustusest kõrvale hoidvate isikute vähendamine arvesse võtmata, milline mõju kaasneb sellega lastele. Elatise eesmärgiks on lapse ülalpidamise kindlustamine stabiilses keskkonnas ja sellest tulenevalt leiab autor, et lapse toimetulekuks on vajalikud rahalised vahendid, mille tagamine on eelkõige vanemate ülesanne. Elatise määramisel on õiglane osaliselt arvestada lapsevanema sissetulekuid, kuid ainult sellisel määral, mis ei kahjusta lapse huve ja tema heaolu saab tagatud.⁸⁴ Autor leiab, et elatismakse vähendamine ilma, et lapse reaalsed vajadused oleksid hinnatud, on otseselt vastuolus lapse parima huvi põhimõttega.

Justiitsministeeriumil on kavas välja töötada elatiskalkulaatori valem, „mis tagaks maksimaalse paindlikkuse ning võtaks arvesse kõiki olulisi asjaolusid elatismakse arvutamisel.“⁸⁵ Selline lähenemine on igati tervitatav probleemide lahendamiseks, kuid nagu ka õiguskantsler on viidanud, „on väljapakutav süsteem keskendunud liigselt vanema sissetulekule.“⁸⁶ Juhul kui lapsevanem on töötu, tuleb seda käsitleda kui ajutist olukorda, sest tööturul on eesmärgiks töötute arvu vähendamine ja töötuna olemist peetakse üldjuhul ajutiseks. Autor on seisukohal, et ühiskonna üldise arusaama järgi teeb iga täiskasvanud inimene tööd, et ennast ja oma peret üleval pidada. Seega kui lapsevanemal ei ole piisavat sissetulekut lapse ülalpidamiseks, on tema kohustus vajalikud vahendid leida. Juhul kui ülalpidamiskohustusest hoitakse teadlikult kõrvale ja oma sissetulekuid varjatakse või alandatakse ametlikku sissetulekut sihilikult miinimumini, on riigi

⁸² Reinsalu, *supra nota* 1, lk 5.

⁸³ Poopuu, T. *supra nota* 12.

⁸⁴ Clark, M.C. (1999). Imputing parental income in child support determinations: what price for a child's best interest? - *Catholic University Law Review*, Vol. 49, Issue 1, lk 168.

⁸⁵ Reinsalu, *supra nota* 1, lk 11.

⁸⁶ Madise, Ü. (2018). Perekonnaseaduse elatise sätete muutmine. Kättesaadav:

http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Perekonnaseaduse%20elatise%20sätete%20muutmine.pdf, 20. aprill 2019.

kohustus selline tegutsemisviis lõpetada.⁸⁷ Ainuüksi töötü olemine või liiga väike sissetulek ei anna õigust rikkuda lapse ülalpidamiskohustust.⁸⁸

VTK välja pakutud elatiskalkulaatori üks komponent on lapse jagatud elukoha arvesse võtmine, mille alusel tuleks elatist protsentuaalselt vähendada ning suhestada see koos veedetud ajaga.⁸⁹ See tähendab, et võetakse arvesse küll teise vanemaga koos veedetud aega, mis on igati mõistlik, kuid ainuüksi sellel tingimusel elatise vähendamine ei pruugi alati olla õiglane ning arvesse tuleb võtta vanemate poolt tegelikult lastele tehtud kulutusi. On küll loogiline eeldada, et lapsevanem, kelle juures laps viibib, teeb ka vajaminevaid kulutusi, kuid see ei tähenda automaatselt, et see ka praktikas alati nii on.⁹⁰

Riik on kasutusele võtnud mitmeid sunnivahendeid, millega piiratakse vanemate õiguseid juhul, kui elatist ei maksta, kuid need ei ole toonud oodatud tulemust. Kuivõrd lapse huvid tuleb seada esikohale ning vanemate tegevusetus lõpetada, tuleks olukorras, kus elatist ei maksta, piirata teatud tingimustel ka vanemate külastusõigust.⁹¹ Kuivõrd vanemaks olemisega kaasnevad nii õigused kui kohustused, leiab autor, et sellise sunnimeetme kasutamine kindlaks määratud tingimustel võib olla õigustatud. Teatud olukordades teeb riik seda juba praegu, näiteks adopteerimise ja spermadoonorluse puhul.⁹² Lapsevanemad ei saa valida, milliseid õiguseid ja kohustusi nad teostavad, vaid lapse heaolu tagamiseks tuleb täita neid kõiki ja võimalikult efektiivselt. Kui vanem soovib kasutada enda õiguseid, tuleb täita ka sellega kaasnevaid kohustusi.⁹³

VTK eesmärgiks on ka vähendada kohtuvaidlusi, mille sisuks on elatise vähendamine alla seaduses ette nähtud miinimumi ning anda lapsevanematele võimalus arvutada elatiskalkulaatori abil välja reaalne elatise suurus.⁹⁴ Riigikohus on leidnud, et üks lahendusviis oleks professionaalne ja efektiivne perelepitus, mille tulemusena on võimalik kokkuleppele jõuda osapooltel endil kiiremini ning selle mõju lastele oleks positiivne.⁹⁵ Siiski oleks see jätkusuutlik ainult tingimusel, et see on riiklikult rahastatud.⁹⁶ Perelepitus ei taga otseselt ülalpidamiskohustuse täitmist, kuid on võimalik alternatiiv kohtute koormuse vähendamiseks elatisvaidluste puhul.

⁸⁷ Clark, *supra nota* 84, lk 175.

⁸⁸ RKTK 2-16-2343.

⁸⁹ Reinsalu, *supra nota* 1, lk 12.

⁹⁰ RKTK, *supra nota* 72.

⁹¹ Altman, *supra nota* 57. lk 188.

⁹² *Ibid.*

⁹³ *Ibid.*

⁹⁴ Reinsalu, *supra nota* 1, lk 15.

⁹⁵ RKTK 2-17-3347, p 25.

⁹⁶ *Ibid.*

Nagu autor on leidnud eelnevalt, tähendab lapse ülalpidamine lapse vajaduste rahuldamist nii vaimses kui ka füüsilises mõttes. Tuleb tagada reaalne ülalpidamine, mis tähendab, et lapse kõik vajadused oleksid arvesse võetud ja tagatud lastevanemate poolt ning säiliks elatustase, mis oli lapsel siis, kui vanemad elasid koos. Riigikohus on selgelt öelnud, et kuigi teatud juhtudel on elatise vähendamine alla miinimumi mõjuval põhjusel võimalik ja osadel juhtudel ka vajalik, on siiski ka sellist meedet kasutades vaja tagada elatise eesmärk, milleks on reaalse ülalpidamise kindlustamine lapsele.⁹⁷ Vaadates kohtuvaidluste hulka ja vastuvõetuid otsuseid, saab autor väita, et paljudel juhtudel määratakse elatis alla seaduses ettenähtud miinimumi. Kuivõrd justiitsministeerium otsib lahendust elatisvõlgnike arvu vähendamiseks seadusemuudatuste kaudu, leiab autor, et tuleb põhjalikumalt analüüsida, miks Eestis elavad vanemad ei ole võimelised piisavat sissetulekut omama ning arutelda, kas süüdi võib olla ühiskonna üldiselt madal elatustase ning riigi suutmatust luua oma inimestele piisavalt töökohti, arendada konkurentsivõimelist palka või muul moel soodustada elanike üldist heaolu.

Mõnede Euroopa süsteemide veelgi radikaalsem tunnus on see, et riik tagab elatismakse juhul, kui maksekohustust ei täideta lapsevanema poolt ja sel viisil garanteeritakse lapsele vajalik ülalpidamine ja kaitstakse lapse parimat huvi.⁹⁸ „Juba 1982. aastal andis Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee välja soovitusel kehtestada vastav süsteem ka teistes liikmesriikides.“⁹⁹ Eestis on vastu võetud perehüvitiste seadus, mille alusel riik tagab teatud tingimustel lapsele elatisabi 100 euro ulatuses alates 2017 aastast.¹⁰⁰ Autor nõustub, et selline lahendusviis on vajalik tagamaks, et võlgnike käitumine ei kahjustaks otseselt last. Seadusest tulenevalt tagatakse elatisabi alates 4 kuust, kui võlgnik ei ole oma kohustusi täitnud ja on alustatud täitemenetlust elatise sissenõudmisel.¹⁰¹ Siiski jääb autorile arusaamatuks, miks on seatud 4 kuuline ooteaeg, kui laste vajadused vajavad rahuldamist koheselt.

⁹⁷ RKTK 2 -16-118651.

⁹⁸ Maclean, M. Eekelaar, J. (1993). Child Support: The British Solution. - *International Journal of Law and the Family*, Vol. 7, Issue 2, lk 209.

⁹⁹ Council of Europe Committee of ministers recommendation no. r (82) 2 of the committee of ministers to member states on payment by the state of advances on child maintenance, Rec(82)2 04/02/1982.

¹⁰⁰ Perehüvitise seadus. RT I, 26.10.2018, 3.

¹⁰¹ *Ibid*, § 50.

3.1 Kavandatavad muudatused lähtudes lapse parimatest huvidest

Eesti Vabariigi õiguskantsleri 2015.a raportis konventsiooni täitmisest Eestis on juhitud tähelepanu lapse parimatest huvidest lähtumise põhimõtete väljatöötamise vajadusele nii riigi kui ka omavalitsuse tasandil, luues selleks vastavasisulisi materjale ja viies läbi sellealaseid koolitusi ning rõhutatakse, et mõjude hindamise protsess peaks olema kohustuslik mitmel tasandil.¹⁰²

„PKS § 116 lg 1 sätestab vanema hooldusõiguse põhimõtted, mille järgi on lapse vanemate kohustus ja õigus hoolitseda oma alaealise lapse eest ning § 118 lg 1 järgi teostavad vanemad lapse suhtes ühist hooldusõigust ja täidavad hoolduskohustust omal vastutusel ja üksmeeles, pidades silmas lapse igakülgset heaolu.”¹⁰³ Lapse heaolu all mõeldakse muu hulgas ka vajadust tagada lapsele turvaline ja stabiilne kasvamis- ja arenemiskeskkond.¹⁰⁴ Autor leiab, et lapsele soodsa keskkonna tagamise eelduseks on juba eelpool märgitud elatustase, mis aitab vastavad tingimused luua ja laste õigusi täiel määral teostada. On leitud, et paljud lapsed, kes elavad üksikvanemaga, satuvad oluliselt tõenäolisemalt vaesusepiiri kui lapsed, kes elavad koos mõlema vanemaga.¹⁰⁵

Vanematel ei ole ainuüksi kohustus oma vara lapsega jagada, vaid teha kõik endast olenev selleks, et leida vahendid, millega tagada lapsele rahuldav elatustase.¹⁰⁶ Autor leiab, et esmajärjekorras on lapsevanemate kohustus tagada laste üldine heaolu ja lapse õiguste seaduspärane teostamine. Lahkumineku korral tuleb tagada lastele endine eluviis, mis tähendab, et lapsel peab olema võimalus jätkata elu selliselt, kui see oli mõlema vanemaga koos elades. Elatise mittemaksmine kahjustab otseselt last, kuna lapse vajaduste rahuldamine võib olla piiratud finantsilistel põhjustel.¹⁰⁷ Riigil lasub kohustus tagada, et vanemad ei kahjustaks oma õiguseid kasutades lapse huve ja seaksid need alati esikohale.¹⁰⁸ Lapse rahalisi ja emotsionaalseid vajadusi järjepidevalt hinnates ja kaaludes antakse lapse huvidele reaalne tähendus.¹⁰⁹ Perekonna lagunedes kerkivad esikohale tihti täiskasvanute emotsioonid ja lapsed jäävad sageli teisejärgulisteks ning vanematel on keeruline mõista oma käitumise tegelikku mõju lastele. Võideldakse enda tunnetega ning kui

¹⁰² Õiguskantsler. (2015). Eesti Vabariigi õiguskantsleri raport ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmisest Eesti Vabariigi kolmanda ja neljanda perioodilise aruande kohta. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/eesti_vabariigi_oiguskantsleri_raport_uro_lapse_oiguste_konventsiooni_taitmisest.pdf, 15. veebruar. 2019, lk 7.

¹⁰³ Perekonnaseadus, *supra nota* 5.

¹⁰⁴ RKTk, *supra nota* 48.

¹⁰⁵ Altman, *supra nota* 57, lk 174.

¹⁰⁶ RKTk, *supra nota* 72.

¹⁰⁷ Altman, *supra nota* 57, lk 176.

¹⁰⁸ Johnson, *supra nota* 54, lk 279.

¹⁰⁹ Clark, *supra nota* 84, lk 200.

lahkumine ei ole sõbralik, on enim haavatavad ühised lapsed, kes on sattunud tahtmatult olukorda, kus nende turvalisus ja stabiilsus on ohustatud. Autor leiab, et kuigi ennekõike vastutavad oma laste eest vanemad, on riigi kohustus tagada, et laste huvidega arvestataks õiguspäraselt ja maksimaalselt.

Lapsi tuleb kohelda võrdselt ja neile tuleb tagada ühesed võimalused, olenemata sellest, kas nad elavad koos mõlema või ainult ühe vanemaga.¹¹⁰ Olukordades, kus pere laguneb ja laps jääb elama teise vanemaga, on lapsel oht sattuda majanduslikult halvemasse olukorda ja olla koheldud ebavõrdselt. Lapse heaolu ei ole tasuta ja selleks tuleb teha kõik, et lapse vajadused oleksid piisavalt rahuldatud.

Lastevanemate sissetulekut tuleb arvestada niivõrd, kui võrd arvestamine ei kahjusta lapse huve.¹¹¹ Autor leiab, et lapse elatise arvutamisel tuleb küll arvesse võtta lapsevanemate sissetulekut, kuid ainult sellises mahus, et laste vajaduste rahuldamine oleks võimalik. Kui lapsevanem on töötu või teenib väikest sissetulekut, siis see ei saaks olla ainukeseks põhjuseks elatise vähendamiseks. Autor leiab, et elatise vähendamine alla miinimumi seab esikohale vanema huvid ja seega on otseselt vastuolus lapse huvide põhimõttega. Elatis peab siiski tagama lapse stabiilse kasvukeskkonna, mis oleks samaväärne kasvukeskkonnaga vanemate kooselu ajal. On lapsevanema kohustus otsida võimalusi oma sissetuleku suurendamiseks, kui olemasolev ei ole piisav. Sellisel juhul tuleb hinnata lapsevanema tegelikku teenimisvõimet, et minimaliseerida võimalus, et vanem on teadlikult oma ametlikku sissetulekut vähendanud või sootuks peidab oma varasid.¹¹² Vastasel juhul tekib arusaam, et kui lapsevanem on töötu või ei teeni piisavalt, tekib tal justkui õigus lapse heaolu kõrvale jätta ja alandada elatist määrani, mida ta oleks võimeline tasuma, seejuures arvesse võtmata lapse tegelikke vajadusi. Lapsevanemate kohustus on hankida tööd ja teha kõik selleks, et piisav elatis võimaldada. Kohtutel peab olema võimalus hinnata lapsevanemate tegeliku võimet teenida sissetulekut, juhul kui nad leiavad, et see on vajalik.¹¹³ Sellisel viisil on võimalik vähendada olukordi, kus vanem võtab end ainuüksi elatise suuruse vähendamiseks või maksmise vältimiseks töötuna arvele või vähendab teadlikult sissetulekuid või ei osale piisavalt aktiivselt tööturul. Tuleb arvestada ka nüanssi, et elatis on jaotatud mõlema vanema vahel võrdselt, kuid ühiskonnas on jätkuvalt palju perekondi, kus ema on olnud lastega kodune ja pere peamiseks sissetulekuks on olnud isa palk. Sellisel juhul on ema ka lahkuminek

¹¹⁰ Saler, C.D. (2002). Pennsylvania Law Should No Longer Allow a Parent's Right to Testamentary Freedom to Outweigh the Dependent Child's Absolute Right of Child Support. - *Rutgers Law Journal*, Vol. 34, Issue 1, lk 36.

¹¹¹ Clark, *supra nota* 84, lk 201.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*

korral tõenäoliselt majanduslikult halvemas olukorras, mistõttu tuleks elatise arvutamisel arvestada mõlema lapsevanema reaalsel sissetulekut ja suhestada elatishaha suurus sissetuleku suurusega. Sellisel juhul maksab väiksema sissetulekuga vanem väiksemat elatist ja suurema sissetulekuga vanem katab rohkem kulutusi. Võrdne kohtlemine saab olla õigustatud juhul, kui vanemate rahalised võimalused on võrdsed, kuid kui sissetuleku suuruses on erinevusi, tuleb seda arvesse võtta.¹¹⁴

Autor leiab, et justiitsministeerium ei ole hinnanud otsest ja kaudset mõju lastele vastavate muudatuste läbiviimisel, seega VTK koostamisel on mindud vastuollu lapse parima huvi põhimõttega, kuivõrd mõjuanalüüs puudub. Samuti keskendub elatiskalkulaator liigselt vanemate sissetulekule ning eelistab lahuselavat vanemat, kuivõrd elatise arvutamise aluseks võetakse lahuselava vanema sissetulek. Autor on seisukohal, et vastavate muudatustega seatakse lapsega kooselav vanem oluliselt nõrgemasse positsiooni ning sellest tulenevalt on ohustatud ka ülalpeetav.

¹¹⁴ Horvath, E. (2002). Justifying Alimony. - *UCL Jurisprudence Review*, Vol. 2002, lk 97.

KOKKUVÕTE JA ETTEPANEKUD

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas justiitsministeeriumi poolt välja esitatud VTK on kooskõlas lapse parimate huvidega. Selleks oli autoril vajalik vastata uurimusküsimusele, kuidas plaanitavad muudatused tagavad lastele reaalse ülalpidamise lähtudes lapse parimate huvide põhimõttest.

Töö esimeses peatükis analüüsis autor, mis on lapse parima huvi põhimõte, olemus ja eesmärk ning kuidas seda tuleb tõlgendada. Teises peatükis arutles autor ülalpidamiskohustust hetkel kehtivas seaduses eesmärgiga selgitada võimalikud kitsaskohad. Kolmandas peatükis analüüsis autor seaduseelnõu VTK-s esitatud eesmärkide saavutamist ja ülalpidamiskohustuse täitmist lähtudes lapse parimast huvist.

Konventsiooni eesmärk on tagada lastele täisväärtuslik arengukeskkond, mis võtab arvesse vaimseid, moraalseid, füüsilisi ja materiaalseid vajadusi heaolu tagamiseks. Konventsiooni alusel tuleb kõiki otsuseid vastu võttes lähtuda lapse parimast huvist ning hinnata nii otseselt kui ka kaudset võimalikku mõju lastele. Alusväärtuse keskmeks on tagada lapse terviklik areng ja kindlustada õiguste tõhus ja täielik kasutamine. Autor leidis, et kuigi põhimõtet on kritiseeritud kui liiga üldsõnalist ja ebamäärast, on see piisav andmaks juhised, millele põhimõtet rakendades tugineda. Igat last tuleb hinnata indiviidina ja liigne reeglite kogumik ei pruugi anda võimalust teha seda juhtumipõhiselt. Lapse parima huvi põhimõte on tagada igale lapsele stabiilne ja turvaline kasvukeskkond, mis soodustab laste täisväärtuslikku arenemist. Kuigi põhimõte on kohati probleemne, annab LÕK jätkuvalt juhiseid osalisriikidele, kuidas konventsiooni veelgi tõhusamalt realiseerida. Lapse huvid seatakse esikohale ja teatud tingimustel kaaluvad üle vanemate huvid, mis võimaldab vajadusel vanemate õiguseid piirata. Kuivõrd lapse huvide keskmeks on tagada õiguste täielik ja tõhus realiseerimine, leiab autor, et see annab lapse huvidele olulise kaalu ning põhimõte peab toimima täielikult.

Hetkel kehtivas seaduses on elatise suuruse alammäär 250 eurot, mis on seotud Eesti miinimumpalgaga ja selle kiire tõus on kasvatanud ka elatise suurust. Elatise eesmärk on tagada lapsele samaväärne elulaad kui tal oli koos elades mõlema vanemaga. Kuigi võlgnike arvu vähendamiseks on karmistatud seaduseid, ei ole vastavad muudatused siiski tulemust toonud. Laste heaolu ja vajadused ei ole tagatud paljudel juhtudel ja riik ei ole suutnud välja töötada tõhusaid meetmeid, et laste õiguste rikkumine lõpeks. Autori seisukohalt on murettekitav, et veidi vähem kui pooled võlgnikest hoiavad kohustusest eemale teadlikult ning sellega ohustavad otseselt

lapsi. Selline tendents ühiskonnas on taunitav ja eelkõige tuleb tegeleda probleemi põhjustega, ennetamiseks võlgnikustaatus tekkimist. Autor leidis, et hetkel kehtiv süsteem ei ole piisavalt paindlik ja vajadus seadusemuudatusele on ajakohane.

VTK-s on välja pakutud miinimummäära alandamine 84 euron. Autor jõudis järeldusele, et pigem püütakse leevendada võlgnike olukorda, kuivõrd seadusemuudatuse üheks eesmärgiks on vähendada elatisvaidlusi. Lastel on õigus ülalpidamisele ja seda on kohustatud andma eelkõige vanemad. Riigil lasub kohustus tagada, et vanemad täidaksid oma kohustusi laste ees. LEU uuringuandmetel oli keskmine lapsele tehtav kulutus 2012 aastal 280 eurot ning kui seda tarbijaindeksi kasvu võrra suurendada, oli keskmine kulutus 2018 aastal 307 eurot. Kuivõrd justiitsministeerium on VTK-s osaliselt tuginenud LEU andmetele, jääb selgusetuks, miks vastavaid andmeid ei kasutatud miinimummäära arvutamisel. Samuti puudub mõjuanalüüs, mille alusel selgitada välja, kuidas ja millises ulatuses vastavad muudatused mõjuksid lastele ja sellest tulenevalt on lapse huvide põhimõtet rikutud juba VTK koostamisel.

VTK väljapakutud elatiskalkulaator on paindlikum kui hetkel kehtiv süsteem ning võimaldab vanematel arvutada elatise summat. Kuivõrd põhimõte ütleb selgelt, et laste huvid kaaluvad üle vanemate huvid, jõudis autor seisukohale, et ka elatiskalkulaatori süsteemi loomisel ei ole järgitud põhimõtte alusväärtuseid. Autor leidis, et kui vanemal puudub sissetulek, siis on vanema kohustus rahalised vahendid leida, et tagada lapsele piisav ja stabiilne elukeskkond. Vanemal on lapse suhtes õigused ja kohustused ning on ebaõiglane, kui vanem saab valida, millisel määral ta kohustusi täidab. Laps on oma ea tõttu haavatav ning sõltuv vanematest ning vanemate tegevus või tegevusetus mõjutab otseselt lapse arengut.

Tuginedes eeltoodule jõudis autor järeldusele:

- Hetkel kehtiva PKS-i alusel ei ole lapse parimad huvid tagatud, kuivõrd elatisvõlgnike arv on suur ja riik ei ole suutnud võlgnike arvu vähendada.
- VTK-s ei ole esikohale seatud lapse heaolu, kuivõrd seadusemuudatus algatati kohtunike palvel vähendamaks elatisvaidlusi. Samuti puudub otseste ja kaudsete mõjude analüüs, mis on üks lapse parima huvi põhimõtte komponent. Kuivõrd LÕK on rõhutanud otsuste vastuvõtmisel just analüüsi tähtsust, on vastavad muudatused vastuolus lapse parima huvi põhimõttega.
- Miinimumelatis vähendamine 84 euron kahjustab otseselt lapse huve ja läheb vastuollu konventsiooni põhimõtetega. VTK-s välja pakutud miinimumelatis rahuldab lapse

esmasel vajadused, arvesse võtmata lapse heaoluks vajaminevaid tegelikke kulutusi, millest tulenevalt ei võta miinimumelatisel vähendamine selliselt realselt arvesse laste vajadusi.

- Elatiskalkulaator tugineb liigselt täiskasvanu rahalisele võimekusele, millega seatakse vanema huvid esikohale kahjustades samaaegselt lapse huve. Elatisvaidlustes peab olema kohtutel võimalus hinnata vanema tegelikku teenimisvõimet, mis minimaliseerib olukordi, kus vanem teadlikult hoiab kohustusest kõrvale vähendades või varjates sissetulekut. Tuleb suhestada sissetulek ja elatist makstav summa selliselt, et kui teisel vanemal on tunduvalt kõrgem palk, tuleb tal ka elatist maksta protsentuaalselt rohkem. Lapse sündides jääb vanem lapsehoolduspuhkusele ja tema sissetulekud mõnevõrra vähenevad. On väär eeldada lahkumise korral, et mõlemad vanemad maksavad ülalpidamiskulusid võrdselt, kui lapse sündimise tõttu on teine vanem loobunud suuremast sissetulekust, et jääda koju last hooldama. Kuivõrd elatustase peab säilima samaväärne, olenemata kas laps elab koos ühe või kahe vanemaga, tuleb elatis suhestada protsentuaalselt vanemate sissetulekutega.

Autor teeb ettepaneku:

- Teostada VTK väljapakutud lahenduste otsene ja kaudne mõjude analüüs.
- Teostada uuring, millega selgitada välja lapsele tehtavad keskmised kulutused ja koguda piisavad uuringuandmed miinimumelatisel määramiseks.
- Elatise arvutamisel suhestada palk ja elatise suurus protsentuaalselt selliselt, et vanem, kes teenib rohkem, maksab ka rohkem elatist.
- Elatise arvutamisel võimaldada kohtunikel arvutada vanema tegelikku teenimisvõimet olukordades, kus tekib kahtlus, et vanem varjab või vähendab tahtlikult enda sissetulekut kohustusest kõrvalehoidmiseks.
- Tõhustada perelepitust ja lisada sinna riiklikku rahastust, kuivõrd kohtunikud on seda üheks alternatiiviks pidanud. Perelepitus ei taga otseselt lastele reaalsel ülalpidamist, kuid vähendab oluliselt kohtute koormust elatusvaidluste puhul. Perelepituse valdkond on ka autori arvates alternatiivne lahendus, kuid selle põhjalikum käsitlemine ei mahu selle bakalaureustöö raamidesse ning vajaks edasi arendamist tulevaste uurimistööde käigus.

SUMMARY

WHETHER THE CHILD'S MAINTENANCE OBLIGATION AND FAMILY LAW DRAFT ACT ARE CONSISTENT WITH THE BEST INTERESTS OF THE CHILD

Gaidy Alavere

The aim of this thesis was to find out if the family law draft act is in consistency with child best interests. To know that, the author needs to answer in her research, will the changes ensure that the real needs of a child will be covered based on child best interest.

In the first chapter the author analysed the principle, nature and purpose of the child's best interest and how it should be interpreted. In the second chapter, the author analysed the maintenance obligations in the current laws in order to clarify possible shortcomings. In the third chapter, the author analysed the achievements of the goals set in the maintenance draft law and fulfilment of it based on the child best interest.

The aim of Convention of the Children Rights (CRC) is to provide a complete environment that considers spiritual, moral, physical and material needs of well-being. Based on CRC all the decisions made, must be based of child best interests and assess both direct and indirect potential impact on children. The core is to ensure his or her enough development, effective and full use of child rights.

The author found that although the principle has been criticized as being too lax and vague, it is enough to provide guidance on which to apply the principle. Every child must be assessed as an individual and an excessive set of rules may not provide the opportunity to do that on a case-by-case basis. The principle of best interest of the child is to provide each child a stable and secure growth environment that fosters the full development of children. Although the principle is problematic the Committee on the Rights of the Child continues to give guidance on how to more effectively implement CRC. The priority is given to child best interest and under certain conditions override the parents interest, which allows to restrict parents' rights. Since in the best interests of the child is to ensure the full and effective realization of the rights, the author found that it gives a significant weight and the principle must work fully.

In the current law, the minimum amount of maintenance is 250 euro, which is related to Estonian minimum wage and its rapid increase has also increased the amount of maintenance. The purpose of maintenance is to ensure that the child has the same quality of life as he or she had when living with both parents. Although laws have been tightened to reduce the number of debtors, it has not made a significant change. The well-being and needs of children are not guaranteed in many cases and the state has failed to develop effective measures to end the violation of children's rights.

From author`s point of view, it is worrying that slightly less than half debtors are consciously keeping away from the obligation and that is a direct threat to children. This tendency in society is worrying and, above all, the core of the problem must be tackled, in order to prevent the emergence of debtor status in general. The author found that the current system is not flexible enough and the need for a law change is up to date. The intention is to lower the minimum rate to 84 euros. The author concluded that with development intention the aim is to mitigate the situation of debtors, as one of the aims of the law change is to reduce maintenance disputes. Children are entitled to maintenance and first its parents' obligation to do so. It is states obligation to ensure that the parents fulfil their obligations.

The LEU survey showed that the average amount spent on a child in 2012 was 208 euro and increased to 307 euro by 2018 if increased by a consumer index. As the Ministry of Justice had partly relied on LEU data in its development intentions, it is unclear why this data was not used when calculating the minimum rate. There is also no impact analysis on development intention, to identify how and to what extent these changes would affect children. Calculator proposed by family law draft act is more flexible than the current system and allows parents to calculate the amount of maintenance. Since the principle clearly states that the interests of children override the interests of the parents, the author concluded that the basic values of the principle have not been followed in the creation of the system. The author found that if a parent has no income, its he's or her obligation to find funds to provide for the child with an adequate and stable living environment. A parent has rights and obligations to the child, and it is unfair if the parent can choose to what extent he or she fulfils the obligations. The child is vulnerable and dependent on parents due to his or her age and their actions or inactions directly affect the child's development.

Based on the previous the author made conclusions:

- the best interests of the child are not guaranteed under current family law, as the number of maintenance debtors is high, and the state has failed to reduce the number of debtors. The family law draft act does not prioritize child welfare as the change of the law was initiated by judges to reduce maintenance claims.
- There is also no analysis of direct and indirect effects on what the components of the best interests of the child are. Since the Committee of Children Right has emphasized the importance of analysis in decision making, the changes in question were contrary to the principle of the best interests of the child.
- Reducing the minimum to 84 euro directly damages the interests of the child and contradicts the principles of CRC. The minimum proposed satisfies the child's primary needs, without taking into account the actual costs for the child's well-being, which does not actually take the needs of the child into account. The maintenance calculator relies too heavily on the financial capacity of an adult to prioritize the interests of the parent while damaging the child's interests.
- In maintenance disputes the court must have the opportunity to assess the parent's actual earning capacity, which minimizes situations where parent deliberately keeps the income concealed or reduces it. The amount of income and subsistence allowance must be related in such way that if the other parent has a much higher salary, he or she must also pay a higher percentage of the maintenance allowance. When a child is born one of the parents will take a parental leave and his or her income decreases. It is wrong to assume that in the event of a separation both parents must pay the maintenance costs equally, because due to birth of the child the other parent has given up a higher income in order to stay at home. As the standard of living must remain the same, regardless of whether the child lives with one or two parents, the subsistence must be related to the percentage of the parent's income.

The author proposes:

- Perform a direct and indirect impact analysis of the relevant changes.
- Carry out a study to find out the average amount spent on a child and use the survey data to determine the minimum maintenance cost.
- When calculating maintenance court has to rely on incomes and if the other parents' incomes are significantly higher, then that parent has to fulfil the most of maintenance cost.

- When calculating the maintenance cost, it should be allowed for judges to calculate the parent`s actual earning capacity in situations where there is a suspicion that the parent deliberately conceals or diminishes his or her income to circumvent the obligation.
- Enhance and add the state funding into the family mediation as judges have considered it as one alternative. In authors opinion family mediation is an alternative solution, but the topic is too broad within the scope of this work.

KASUTATUD KIRJANDUS

Teadusartiklid

1. Ahas, E. (2015). Kas perest eraldamine on liigne sekkumine perekonnaautonoomiasse või üks lapse huve tagavatest meetmetest? – *Juridica*, VI, 397-404.
2. Altman, S. (2003). A Theory of Child Support. - *International Journal of Law, Policy and the Family*, No. 17, 173-210.
3. Aru, A., Paron, K. (2015). Lapse parimad huvid. - *Juridica*, Nr. 6, 375-386.
4. Atangcho, N. A. (2010). Excursion into the Best Interests of the Child Principle in Family Law and Child-Related Laws and Policies in Cameroon. - *International Survey of Family Law*, 62-93.
5. Brian K. Gran, B.K. (2010). Comparing Children's Rights: Introducing the Children's Rights Index. - *International Journal of Children's Rights*, Vol. 18, Issue 1, 1-18.
6. Clark, M.C. (1999). Imputing parental income in child support determinations: what price for a child's best interest? - *Catholic University Law Review*, Vol. 49, Issue 1, 167-200.
7. Engle, E. (2011). The Convention on the Rights of the Child. - *Quinnipiac Law Review*, Vol 29, Issue 3, 791 – 820.
8. Fenton-Glynn, C. (2014). Participation and Natural Justice: Children's Rights and Interests in Hague Abduction Proceedings. - *Journal of Comparative Law*, No. 9, 129-144.
9. Horvath, E. (2002). Justifying Alimony. - *UCL Jurisprudence Review*, Vol. 2002, 85-99.
10. Johnson, A.L. (2005). Meeting the best interest of the child: reconsidering massachusetts' foster care system. - *Boston University Public Interest Law Journal*, Vol. 14, Issue 2, 277-296.
11. Joseph, M. (2015). When are the best interests and welfare of the child relevant and how can they be used in housing-related claims? Part 2: application. – *Journal of Housing Law*, 18, 10-15.
12. Kullerkupp, K. (2001). Family Law in Estonia. – *International Survey of Family Law*, 95-110.
13. Lawrence, J. L. (1991). The Convention on the Rights of the Child. - *Leiden Journal of International Law*, Vol. 4, Issue 2, 281-292.
14. Maclean, M. Eekelaar, J. (1993). Child Support: The British Solution. – *International Journal of Law and the Family*, Vol. 7, Issue 2, 205-229.

15. Peens, B. J. Louw, D. A. (2000). Children's Rights: A Review. - *Medicine and Law*, Vol. 19, Issue 1, 31-48.
16. Pobjoy, J.M. (2015). The Best Interests of the Child Principle as an Independent Source of International Protection. - *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 64, Issue 2, 327-363.
17. Saler, C.D. (2002). Pennsylvania Law Should No Longer Allow a Parent's Right to Testamentary Freedom to Outweigh the Dependent Child's Absolute Right of Child Support. - *Rutgers Law Journal*, Vol. 34, Issue 1, 235-278.
18. Tobin, J. (2013). Justifying Children's Rights. - *International Journal of Children's Rights*, Vol. 21, Issue 3, 395-441.
19. Woolf, M. (2003). Coming of age? - the principle of "the best interests of the child." *European Human Rights Law Review*, 2, 205-221.
20. Zermatten, J. (2010). The Best Interests of the Child Principle: Literal Analysis and Function. - *International Journal of Children's Rights*, Vol. 18, Issue 4, 483-500.

Eesti õigusaktid

21. Eesti Vabariigi põhiseadus. RT I, 15.05.2015, 2.
22. Lapse õiguste konventsioon. RT II 1996, 16, 56.
23. Lastekaitse seadus. RT I, 12.12.2018, 49.
24. Karistusseadustik. RT I, 04.01.2019, 15.
25. Perekaitse seadus. RT I, 26.10.2018, 3.
26. Perekonnaseadus. RT I, 09.05.2017, 29.
27. Töötasu alammäära kehtestamine. RT I, 18.12.2018, 7.

Euroopa Liidu õigusaktid

28. Committee on the Rights of the Children, General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration art, CRC/C/GC/14, 29.05.2013.
29. Convention on the Rights of the Child, Adopted and opened for signature, ratification and accession by General Assembly resolution 44/25 of 20 November 1989 entry into force 2 September 1990, in accordance with article 49.

30. Council of Europe Committee of ministers recommendation no. r (82) 2 of the committee of ministers to member states on payment by the state of advances on child maintenance, Rec(82)2 04/02/1982.
31. Official Journal of the European Union Charter Of Fundamental Rights Of The European Union, 2012/C 326/02.

Kohtulahendid

32. TlnRnK 2-12-44580.
33. RKTK 3-2-1-159-15.
34. RKTK 3-2-1-174-16.
35. RKTK 3-2-1-35-17.
36. RKTK 2 -16-118651.
37. RKTK 2-16-2343
38. RKTK 2-17-3347.
39. RKTK 2-17-3347/129.
40. P.F. v. Poland, no. 2210/12, ECHR 2015.

Elektroonilised allikad

41. Balti uuringute instituut. (2016). Lapse ülalpidamise kohustuste täitmine üksikvanemaga perekonnas. Kättesaadav: <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Lapse-ülalpidamiskohustuse-taitmine-üksikvanemaga-perekonnas-uuringuaruanne.pdf>, 1. veebruar 2019.
42. Justiitsministeerium. (2014). Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (elatise võlgnike surveamine) eelnõu seletuskiri. Kättesaadav: <https://m.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/6e9fb22e-69d1-449d-93a1-40fe2415c1a4/Täitemenetluse%20seadustiku%20muutmise%20ning%20sellega%20seonduvalt%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus>, 15. veebruar 2019.
43. Kohtutäiturite ja pankrotihaldurite koda. Kättesaadav: <http://www.kpkoda.ee/content/avaliku-pole-lingid/elatisevõlgnevused>, 29. jaanuar 2019.

44. Kruusma, K. C. (2013). KarS § 169 ja § 170 kehtetuks tunnistamise võimalike mõjude analüüs. Kättesaadav: https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/lapse_ja_vanema_ualpidamiskohustuse_rikkumise_dekriminaliseerimise_moju_analys_us_justiitsministeerium_2013.pdf, 31. jaanuar 2019.
45. Külaots, M. (2017). Eestis välja mõistetud elatise sissenõudmise õiguslikud probleemid. (Magistritöö) TTÜ Õiguse instituut. Tallinn.
46. Lastekaitse Liit. (2005). Laste õigused ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtete rakendamine praktikas. Tallinn.
47. Madise, Ü. (2018). Perekonnaseaduse elatise sätete muutmine. Kättesaadav: http://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/Perekonnaseaduse%20elatis%20sätete%20muutmine.pdf, 29. september 2018.
48. Parrest, N. (2014). Arvamus eelnõule Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (elatis sissenõudmise tõhustamine). Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_arvamus_eelnoule_taitemenetluse_seadustiku_muutmise_ja_sellega_seonduvalt_teiste_seaduste_muutmise_seaduse_eelnou.pdf, 30. jaanuar 2019.
49. Poopuu, T. (2018). Arvamus perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsusele. Kättesaadav: https://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2018/06/1-2-18-35_JUM_LKL-arvamus-PKS-muutmise-VTK-kohta.pdf, 29. september 2018.
50. Sammul, M., Tiit, E.-M., Varblane, U. (2013). Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika. Lõppraport. Kättesaadav: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lapse_ualpidamiskulud_lopparuanne_dets2013.pdf, 1. veebruar 2019.
51. Sotsiaalministeerium. Kättesaadav: <https://www.sm.ee/et/toimetulekutoetus-0>, 19. aprill. 2019.
52. Statistikaamet. (2019). Kättesaadav: <https://www.stat.ee/stat-tarbijahinnaindeksi-muutus>, 15. veebruar 2019.
53. Reinsalu, U. (2018). Perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus. Kättesaadav: https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/elatise_suuruse_vtk.pdf, 29. september 2018
54. Õiguskantsler. (2015). Eesti Vabariigi õiguskantsleri raport ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmisest Eesti Vabariigi kolmanda ja neljanda perioodilise aruande kohta. Kättesaadav: https://www.oiguskantsler.ee/sites/default/files/eesti_vabariigi_oiguskantsleri_raport_uro_lapse_oiguste_konventsiooni_taitmisest.pdf, 15. veebruar 2019.