



Õiguskantsler

Maret Maripuu
peadirektor
Sotsiaalkindlustusamet

Teie nr
Meie 26.02.2025 nr 7-4/250278/2501368

info@sotsiaalkindlustusamet.ee

Eestkostetava lapse toetus

Lugupeetud peadirektor

Õiguskantslerilt küsiti, kas Sotsiaalkindlustusametil on õigus jätta eestkostetava lapse toetus maksmata, kui kohus on lapse vanematelt hooldusõiguse ära võtnud või peatanud ning määranud lapsele eestkostja.

[Perehüvitiste seaduse § 20 lõiget 1](#) tuleb mõista nii, et kui kohus on vanematelt hooldusõiguse ära võtnud või peatanud ning määranud lapsele eestkostja, on lapsel õigus saada eestkostetava lapse toetust. Lapsele eestkostjat määrares on kohus juba andnud hinnangu, et lapse vanemad ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Sama kehtib siis, kui kohus on vanemate hooldusõigust piiranud sellises mahus ja sisus, mis on ligilähedane hooldusõiguse täielikule peatamisele või äravõtmisele, ning lapse eest hoolitseb igapäevaselt eestkostja.

Sotsiaalkindlustusametil tuleb oma otsuse tegemisel tugineda tsiviilasjas tehtud kohtuotsuses tuvastatud asjaoludele. Neid asjaolusid saab ümber hinnata vaid siis, kui kohtulahendis võetud seisukoht on kaalukate argumentidega kahtluse alla seatud. Vastasel juhul kahjustab amet kohtuotsuse seadusjõudu.

Perehüvitiste seaduse § 20 lõige 1 ei anna ametile õigust võtta toetuse määramisel arvesse muid asjaolusid, näiteks seda, kas vanemad olid enda hooldusõiguse piiramisega nõus, kas vanemad ja laps suhtlevad omavahel või kas vanemad võiks kohtult taotleda peatatud hooldusõiguse taastamist. Samuti on meelevaldne järeldada nendest asjaoludest seda, et vanemad teostavad hooldusõigust. Amet ei saa keelduda toetuse määramisest ka seetõttu, et eestkostja võiks lapse nimel nõuda vanematelt elatist. Vanematel, kelle hooldusõigust on kohus piiranud, on jätkuvalt kohustus lapsele ülalpidamist anda, kuid eestkostetava lapse toetuse saamise õigus ei sõltu vanematelt saadavast elatisest.

Kui Sotsiaalkindlustusametil on andmeid, et eestkostja ei täida oma kohustusi, saab amet sellest kohtule teada anda. Kohtu ülesanne on teha järelevalvet eestkostja tegevuse üle.

Eestkostetava lapse toetust ei pea maksuma erieestkostjale, sest erieestkostja määratakse perekonnaseaduse järgi toimingute tegemiseks, mida vanemad teha ei saa (nt vanema ja lapse vahelise tehingu tegemiseks), samuti näiteks ühe vanema ja lapse suhtlemise korraldamiseks.

Õiguskantsleri Kantselei

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

Toetust ei pea maksma ka siis, kui vanemad annavad lapse pikemaks ajaks kasuperekonna (nt mõne sugulase) hooldada, sest sellisel juhul ei näe seadus ette eestkostja määramist, kuigi mõnel juhul võib kasuvanem kohtuotsusega saada endale erieestkostja õigused.

Palun Sotsiaalkindlustusametil maksta edaspidi eestkostetava lapse toetust kõigile lastele, kellele on määratud eestkostja ning kelle vanematelt on kohus hooldusõiguse ära võtnud või peatanud, samuti siis, kui kohus on vanemate hooldusõigust ligilähedases mahus ja sisus piiranud ning laps kasvab eestkostja juures. Erandid on võimalikud siis, kui kaalukad argumendid kummutavad kohtulahendis esitatud seisukoha.

Palun ametil üle vaadata kõik eestkostetava lapse toetuse maksmisest keelduvad otsused, mida amet on teinud pärast toetuse maksmise praktika muutmist ([haldusmenetluse seaduse § 64 jj](#)).

Ootan Teilt tagasisidet 30. aprilliks 2025.

Sotsiaalkindlustusameti tegevus eestkostetava lapse toetuse maksmisel

1. [Perehüvitiste seaduse](#) (PHS) § 20 lõige 1 sätestab: „Eestkostetava lapse toetuse saamise õigus on lapsel, kelle vanemad ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda ning kellele on määratud füüsilisest isikust eestkostja.“

2. Õiguskantslerini jõudnud näidete ja Sotsiaalkindlustusameti selgituste kohaselt ei maksa amet eestkostetava lapse toetust kõikidel juhtudel, kui kohus on lapse vanemate¹ hooldusõiguse peatanud või selle ära võtnud ning määranud lapsele eestkostja. Ameti hinnangul on neil juhtudel olnud täitmata toetuse saamise esimene eeldus: vanemad pole täitnud perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda.

3. Seda, kas toetuse maksmise esimene tingimus on täidetud (vanemad ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda), hindab amet üldjuhul asjaolude põhjal, mida on kirjeldatud eestkostja määramise kohtulahendis.

4. Amet ei maksa eestkostetava lapse toetust näiteks sel juhul, kui kohus on küll peatanud vanemate hooldusõiguse kinnipidamisasutuses viibimise ajaks ning määranud lapsele eestkostja, kuid vanemad on vanglast vabanenud ja pole taotlenud kohtult oma hooldusõiguse taastamist. Sellisel juhul on amet leidnud, et vanemad saaks nõuda hooldusõiguse taastamist ja asuda ise last kasvatama. Ameti hinnangul pole sellises olukorras täidetud toetuse maksmise esimene tingimus.

5. Amet on leidnud, et eestkostetava lapse toetust ei ole põhjust maksta ka siis, kui kohus on küll vanemate hooldusõiguse peatanud või ära võtnud ja määranud lapsele eestkostja, kuid vanemad on eestkostja määramisega nõus olnud.

6. Veel on amet jätnud toetuse määramata siis, kui kohus on vanemate hooldusõiguse peatanud ja määranud lapsele eestkostja, aga vanemad suhtlevad lapsega, millest amet järeldab, et vanemad võtavad lapse kasvatamisest osa.

7. Sotsiaalkindlustusameti ametnike kinnitusel vaatas amet eelmisel aastal üle eestkostetava lapse toetuse maksmise põhimõtted ning muutis neid. Ametnikud leidsid, et kohus on vanemate

¹ Siin ja edaspidi on juttu vanematest, kuid sama kehtib ka siis, kui lapsel on vaid üks hooldusõiguslik vanem (nt rahvastikuregistris puuduvad andmed teise vanema kohta, teine vanem on surnud või ühel vanemal on ainuhooldusõigus).

hooldusõiguse piiramise ja lapsele eestkostja määramise asjades teinud väga erinevaid otsuseid, mistõttu ei saa nad lähtuda ainult eestkostja määramise kohtuotsusest. Ametnike hinnangul andis Riigikogu neile perehüvitiste seaduse vastuvõtmisega õiguse kaaluda, kas vaatamata eestkostja määramisele on laps vanemliku hoolitsuseta laps.

8. Perehüvitiste seaduse eelnõu seletuskirjas on selgitatud, et mõnikord on laps antud eestkostele muudel põhjustel ning laps ei ole vanemlikust hoolitsusest ilma jäetud, mistõttu ei saa lähtuda vaid eestkostja määramise faktist, nagu seaduse varasem regulatsioon ette nägi (eelnõu 217 SE algataja [seletuskiri](#), lk-d 21 ja 80). Näitena on seletuskirjas (lk 21) toodud olukord, kus lapse vanemad töötavad välismaal. Seletuskirjas on järeltatud, et laps ei ole rahalises mõttes hooleta ning riigil ei ole põhjust maksta tema ülalpidamiseks toetust. Lisaks on seletuskirjas (lk 21) mainitud, et [perekonnaseaduse](#) (PKS) § 122 lõige 2 näeb ette võimaluse, kus laps on vanemate nõusolekul läinud elama teise perre. Seletuskirjas on nenditud, et ainult eestkoste määramine ei ole piisav alus toetuse andmiseks, sest riigil pole vaja sekkuda pereellu, kui vanemad on lapse huve silmas pidades korraldanud talle kõige parema elukorralduse.

Hinnang Sotsiaalkindlustusameti tegevusele

9. PHS § 20 lõige 1 viitab perekonnaseadusele, mis kohustab vanemaid oma last kasvatama ja tema eest hoolitsema. Perekonnaseaduses vastab selline kohustus vanemate hooldusõigusele, eelkõige isikuhoidusõigusele (PKS § 116 lg-d 2 ja 3; §124 lg 1). Eestkostja määramisega on kohus selles küsimuses seisukoha juba võtnud (vt järgnevat selgitust p 19 jj).

10. Kui Sotsiaalkindlustusamet järeltab erinevalt kohtust, et vanemad siiski täidavad perekonnaseadusega sätestatud kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda, annab amet kui haldusorgan sisuliselt hinnangu tsiviilasjas tehtud kohtulahendile. Riigikohus on rõhutanud, et nii nagu haldusorganid peavad omavahel vältima vastuolulisi otsuseid, peab haldusorgan vältima kohtuotsuse seadusjõu kahjustamist (Riigikohtu halduskolleegiumi määrus asjas nr [3-3-1-29-13](#), p 23). Kui tsiviilasjas tehtud kohtuotsuses on tuvastatud haldusmenetluses tähtsaid faktilisi asjaolusid, võib haldusorgan tugineda kohtuotsusele kui dokumentaalsele tõendile (samas). Neid asjaolusid saab ümber hinnata vaid erandina, kui kohtulahendis võetud seisukoht on kaalukate argumentidega kahtluse alla seatud (samas).

11. PHS § 20 lõige 1 ei anna ametile õigust hinnata, kas vanem võiks hakata oma hooldusõigust teostama (taotleja kohtult peatatud hooldusõiguse taastamist).

12. See norm ei anna ametile ka õigust öelda, et vanema hooldusõiguse äravõtmine või peatamine ning lapsele eestkostja määramine „ei kehti“, kuna see on toimunud vanema nõusolekul. Kohus ei võta vanematelt hooldusõigust ära ega peata seda kergekäeliselt. Kui ametil on andmeid, et eestkostja ei täida oma kohustusi, tuleks ametil sellest kohtule teada anda, sest kohus teeb eestkostja üle järelevalvet (PKS § 193 lg 1).

13. Ka on meelevaldne tõlgendada eestkostel oleva lapse ja tema bioloogilise vanema suhtlemist sellisena, et lapse hooldusõigust teostab eestkostja asemel tema bioloogiline vanem. Lapsel on õigus isiklikult suhelda oma vanematega ja seda õigust võib kohus piirata lapse huvides (PKS § 143 lg-d 1 ja 3).

14. PHS § 20 lõige 1 ei sea toetuse saamise õigust sõltuvusse sellest, kas laps saab ülalpidamist oma vanematelt või mitte. Seetõttu ei saa amet toetuse andmisel või sellest keeldumisel arvestada vanematelt saadavat elatist või tõenäosust seda saada.

15. Kõik vanemad, kelle hooldusõigust on kohus piiranud, peavad jätkuvalt lapsele ülalpidamist andma (PKS § 96 lg 1 teine lause). Vanemad ei pruugi aga anda lapsele elatist vabatahtlikult, eestkostjatel võib olla keeruline esitada vanemate vastu elatistõuet ja mõnel juhul võib kohus elatist vähendada märkimisväärselt alla miinimumsumma. Eestkostel oleval lapsel tuleb aga igapäevavajaduste katteks kulutusi teha ning ainuüksi lapsetoetusest selleks ei piisa. Perekohustusest makstav elatisabi aitab last vaid piiratud juhtudel. Eestkostetava lapse toetust kehtestades on Riigikogu ilmselt arvestanud just nende tõsiasjadega. Vanemate ülalpidamiskohustust ei mõjuta asjaolu, et riik eestkostetavate laste puudusesse langemise vältimiseks toetust maksab (vt Riigikohtu tsiviilkolleegiumi otsus asjas nr [2-16-100215](#), p 16.3.2).

16. Seega võib mõistlikuks ja põhiseaduspäraseks pidada tõlgendust, mille kohaselt saab Sotsiaalkindlustusamet üldjuhul tugineda tsiviilasjas tehtud kohtuotsusele. Kui kohus on lapsele määranud eestkostja ja vanematelt hooldusõiguse ära võtnud või selle peatanud, siis võib eeldada, et vanemad ei täida perekonnaseadusest tulenevat kohustust last kasvatada ja tema eest hoolitseda, vaid seda teeb vanemate asemel eestkostja.

17. Seaduseelnõu seletuskirjas toodud näited rõhutavad aga seda, et PHS § 20 lõige 1 ei kohusta maksma eestkostetava lapse toetust erieestkostjale ja kasuvanemale. Muid järeldusi seletuskirjast teha ei saa, sest seda ei lubaks PHS § 20 lõike 1 sõnastus ega perekonnaseaduse sätted.

18. Sellist tõlgendust toetab ka asjaolu, et Riigikogu on PHS § 20 lõikes 2 sidunud toetuse saamise õiguse alguse ja lõpu lapsele eestkostja määramise kohtumääruse tegemise ja eestkoste lõppemise ajaga.

Eestkostja määramine lapsele

19. Perekonnaseaduse § 171 lõike 1 kohaselt määrab kohus lapsele eestkostja siis, kui kummalgi vanemal ei ole oma alaealise lapse esindamise õigust. Tavaliselt tähendab see, et laps on orb või tema vanematelt on hooldusõigus ära võetud või peatatud, samuti siis, kui hooldusõigust on piiratud.

20. Kohus võtab hooldusõiguse ära, kui ta leiab, et vanem kuritarvitab hooldusõigust, jätab lapse hooletusse, pole suuteline täitma oma kohustusi või et kolmanda isiku käitumine ohustab lapse kehalist, vaimset või hingelist heaolu või tema vara ja vanemad ei soovi või ei ole võimelised ohtu ära hoidma (PKS § 134 lg 1) ning kohtu hinnangul ei ole muud abinõud tulemusi andnud või on põhjust eeldada, et nendest ei piisa (PKS § 135 lg 2).

21. Järelikult, kui kohus määrab lapsele eestkostja, sest ta on vanematelt hooldusõiguse ära võtnud, annab kohus ühtlasi hinnangu, et vanemad ei täida perekonnaseadusega määratud kohustust oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda. Need kaks kohustust on vanemate hooldusõiguse, eelkõige isikuhooldusõiguse põhisisu (vt PKS § 116 lg-d 2 ja 3; § 124 lg 1).

22. Eestkostja määratakse ka vanemate hooldusõiguse peatamise korral (Riigikohtu määrus tsiviilasjas nr [3-2-1-26-16](#), p 19).

23. Kohus peatab hooldusõiguse, kui vanem on kestvalt võimetu lapse hooldusõigust teostama (PKS § 140 lg 1). Kestev võimetus hooldusõigust teostada tähendab PKS § 140 lõike 1 mõttes seda, et vanema hooldusõiguse teostamine on pikema aja jooksul faktiliselt takistatud, sest vanem viibib eemal või on mõni muu kõrvaline takistus, näiteks kui vanem on vangis, raskelt haige või

teadmata kadunud (Riigikohtu määrus tsiviilasjas nr [2-18-3298](#), p 16.2). Kui vanema hooldusõigus peatatakse, siis vanemal säilib küll hooldusõigus, kuid ta ei või seda teostada (PKS § 140 lg 3, vt eespool viidatud Riigikohtu määrust).

24. Järelikult ka olukorras, kus kohus on määranud vanemate hooldusõiguse peatamise tõttu lapsele eestkostja, on kohus andnud hinnangu, et vanemal või vanematel on lapse kasvatamine ja tema eest hoolitsemine pikema aja jooksul takistatud.

25. Seda järeldust ei muuda asjaolu, et faktiline takistus, mille tõttu vanemate hooldusõigus peatati, on ära langenud (nt vanem on vanglast vabanenud). Kohtu määrus vanemate hooldusõiguse peatumise ja eestkostja määramise kohta ei muutu faktilise olukorra tõttu kehtetuks. Vanem peab kohtult taotlema hooldusõiguse taastamist ja kohus peab andma hinnangu, kas peatamise alus on ära langenud ja kas hooldusõiguse taastamine on lapse huvides (PKS § 140 lg 2; § 123 lg 1, vt ka Tallinna Ringkonnakohtu otsus asjas nr [2-15-4708](#))

26. On juhtumeid, kus vanem ei taotle pärast takistuse äralangemist kohtult enda hooldusõiguse taastamist. Põhjuseks võib olla nii teadmatuse, raskused asjade ajamisel ametiasutustega, kehv toimetulek või see, et vanem kahtleb oma vanemaoskustes. Kui vanem vabaneb vanglast, saab selle probleemi lahendada näiteks vangla sotsiaaltöötajate abil, kes võivad vanemat enne vanglast vabanemist nõustada. Muudel juhtudel oleks abiks, kui kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja võtaks vanemaga ühendust ja aitaks tal hooldusõiguse taastamiseks kohtule avalduse esitada. Kui selgub, et vanem ohustab oma tegevuse või tegevusetusega lapse heaolu, saab valla- või linnavalitsus pöörduda kohtu poole, et kohus rakendaks lapse kaitseks uusi abinõusid, näiteks piiraks vanema hooldusõigust või võtaks selle ära.

27. Kokkuvõtteks võib öelda, et kui kohus on määranud lapsele eestkostja, sest kohus on hooldusõiguse peatanud või täielikult ära võtnud, on kohus juba andnud hinnangu, et vanemad ei täida oma kohustust lapse eest hoolitseda ja teda kasvatada. Sotsiaalkindlustusametil ei ole üldjuhul põhjust seda asjaolu eestkostetava lapse toetuse määramisel eraldi kontrollida.

28. Eestkostetava lapse toetust tuleks maksta ka siis, kui kohus on vanemate hooldusõigust piiranud sellises mahus ja sisus, mis on ligilähedane hooldusõiguse täielikule peatamisele või äravõtmisele ning lapse eest hoolitseb igapäevaselt eestkostja. Näiteks siis, kui vanemate hooldusõigus on peatatud viibimiskoha, hariduse ja tervise küsimuses ning lapsele on määratud eestkostja, kelle juures laps elab.

29. Kui laps kasvab eestkostja juures, kohaldatakse eestkostja õigustele ja kohustustele lapse isiku eest hoolitsemisel isikuhooldusõiguse kohta käivaid sätteid (PKS § 182 lg 1). See tähendab, et eestkostjal on sellisel juhul kohustus ja õigus last kasvatada, tema järele valvata ja tema viibimiskohta määrata ning lapse igakülgse heaolu eest muul viisil hoolitseda (PKS § 124 lg 1). Sellisel juhul pole põhjust jätta eestkostetavale lapsele toetus maksmata, sest ta on sarnases olukorras nagu lapsed, kelle vanemate hooldusõigus on tervikuna peatatud või ära võetud.

Erieestkostja määramine ja kasuperekond

30. Teistsugune on olukord siis, kui kohus on lapsele määranud erieestkostja.

31. Erieestkostja saab määrata võimaliku huvide konflikti vältimiseks vanemate hoolduse all olevale lapsele nende toimingute tegemiseks, mida vanemad teha ei saa, näiteks lapse ja vanema vahelise tehingu tegemisel (PKS § 120 lg 6, § 180, § 209 lg ja 2, vt ka Riigikohtu tsiviilkolleegiumi

määrust asjas nr [2-20-12596](#), p 9). Samuti määravad kohtud erieestkostja näiteks siis, kui ühelt vanemalt on võetud otsustusõigus lapse ja teise vanema suhtlemist puudutavas küsimuses ning see on tehtud ülesandeks neutraalsele kolmandale isikule ehk erieestkostjale (vt nt Riigikohtu otsust tsiviilasjas nr [2-16-9408](#), p 13.2.3).

32. Niisiis ei ole eestkostetava toetuse maksmine erieestkostjale asjakohane, sest erieestkostjat ei määrata selleks, et ta teostaks vanemate asemel hooldusõigusest, vaid üksnes piiratud ulatusega ülesande täitmiseks.

32. Kui vanemad annavad lapse pikemaks ajaks kasuperekonna (nt mõne sugulase) hooldada, siis ei näe perekonnaseadus ette eestkostja määramist. Seadusest tuleb vaid see, et kui kohus annab vanema ja kasuvanema kokkuleppel otsustusõiguse teatud ulatuses vanemalt kasuvanemale, siis on üleantud õiguste ulatuses kasuvanemal erieestkostja õigused (PKS § 122 lg 2). Niisiis, kuna kasuvanemat eestkostjaks ei määrata, pole kasuperes kasvaval lapsel õigust saada ka eestkostetava lapse toetust.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Koopia: Sotsiaalministeerium