



Õiguskantsler

Teie nr

Meie 14.04.2015 nr 6-1/150147/1501628

## Lõppvastus

### Hooldusõigusest ilmajäämine perekonnaseaduse rakendussätte mõjul

Lugupeetud [ ]

Pöördusite oma kliendi nimel õiguskantsleri poole avaldusega, milles leidsite, et perekonnaseaduse § 214 lg 3 on põhiseadusega vastuolus.

**Õiguskantsler, olles tutvunud Teie avalduse, asjassepuutuvate kohtulahendite ning asjakohaste õigusnormidega, on seisukohal, et käesolevaks ajaks on seadusandja perekonnaseaduse § 214 lõikest 3 tuleneva võimaliku vastuolu põhiseadusega kõrvaldanud. Nimelt lisati 11.06.2014 Riigikogu poolt vastu võetud perekonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega perekonnaseadusesse § 123<sup>1</sup>, mis sätestab sõnaselgelt vanema hooldusõiguse taastamise võimaluse, sh vanemate ühise hooldusõiguse taastamise võimaluse ühe vanema taotluse alusel. Kõigil vanematel, ka neil, kes jäid hooldusõigusest ilma perekonnaseaduse § 214 lg 3 alusel, on võimalik pöörduda PKS § 123<sup>1</sup> alusel kohtusse hooldusõiguse taastamiseks.**

#### I Faktilised asjaolud<sup>1</sup>

1. [ ]
2. [ ]
3. [ ]
4. [ ]
5. [ ]
6. [ ]

---

<sup>1</sup> Faktilised asjaolud, mis ei tugine käsitletud kohtulahenditele, pärinevad Teie avaldusest. Kohtumenetlustega seonduvad andmed pärinevad kohtute infosüsteemist.

- 7. [ ]
- 8. [ ]
- 9. [ ]
- 10. [ ]
- 11. [ ]

- 12. 26.01.2015 pöördusite oma kliendi nimel minu poole ning palusite mul kontrollida PKS § 214 lg 1 ja 3 põhiseadusele vastavust.

## II Asjassepuutuv õigusnorm<sup>2</sup>

- 13. PKS § 214 lg 3 sätestab:

(3) Kui enne käesoleva seaduse jõustumist on kohus lapse elukohaks määranud ühe vanema elukoha, siis loetakse alates käesoleva seaduse jõustumisest vanema hooldusõigus kuuluvaks vaid vanemale, kelle elukoha on kohus lapse elukohaks määranud.

## III Õiguskantsleri seisukoht

- (i) *PKS § 214 lg 3 vastuvõtmise ja rakendamisega seonduv*

- 14. PKS § 214 lg 3 ei sisaldunud esialgses PKS-i eelnõus ja seetõttu ei ole selle sättega seonduvat kajastatud ka põhjalikus eelnõu seletuskirjas. Säte lisandus eelnõusse menetluse käigus Riigikogus ning selle kohta on lühike selgitus täiendavas seletuskirjas<sup>3</sup>. Seletuskirja punktis 20 selgitatakse: „Täiendus annab ühese lahenduse hooldusõiguse kuuluvuse küsimuses ja näeb ette, et kui vana seaduse alusel jõustunud kohtuotsuse kohaselt on kohus määranud lahuselavate vanemate puhul lapse elukohaks ühe vanema elukoha, siis uue seaduse jõustumisest alates loetakse, et vaid sellele vanemale kuulub ka lapse hooldusõigus.“ Sisulist analüüsi, mida selline muudatus isikute põhiõiguste riive seisukohast kaasa toob ning kas varasem elukoha määramine on sisu poolest võrreldav hooldusõiguse täieliku äravõtmisega, seletuskirjas ei sisaldu.
- 15. 08.12.2010 vastu võetud konsulaarseaduse ja teiste seaduste muutmise seadusega lisati PKS §-i 214 lõige 4, mis sätestas, et kui vanema hooldusõigus loetakse lõike 1 kohaselt kuuluvaks lapse vanematele ühiselt või lõike 3 kohaselt ühele vanemale, siis võivad lapse vanemad kahe aasta jooksul alates seaduse jõustumisest esitada perekonnaseisuametnikule isiklikult ühise avalduse ühise hooldusõiguse lõpetamiseks ja vanema hooldusõiguse

<sup>2</sup> Avalduse resolutiivosas olete palunud kontrollida lisaks PKS § 214 lõikele 3 ka lõike 1 põhiseadusele vastavust. PKS § 214 lg 1 sätestab, et vanema hooldusõigus loetakse alates käesoleva seaduse jõustumisest kuuluvaks lapse vanematele ühiselt ning hooldusõigust ei ole vanemal, kellelt vanema õigused on varem kehtinud perekonnaseaduse alusel ära võetud. Avalduse sisust lähtuvalt leiata, et ülaltoodud põhimõte on õige – hooldusõigust saab Teie hinnangul vanemalt ära võtta üksnes kehtiva seaduse alusel – s.t enne 1. juulit 2010 sai seda teha kehtinud perekonnaseaduse vanema õiguste äravõtmise sätete alusel ning pärast 1. juulit 2010 kehtiva PKS-i hooldusõiguse piiramise või hooldusõiguse täieliku äravõtmise sätete alusel. Seega on avalduse sisust lähtudes Teie hinnangul PKS § 214 lg 3 vastuolus sama paragrahvi lõikes 1 sätestatuga, ehk lõige 1 ise ei ole avalduse sisust lähtuvalt põhiseadusega vastuolus, vaid selles sisalduv aitab mõista lõike 3 põhiseadusvastasust.

<sup>3</sup> Seletuskiri kättesaadav Riigikogu veebilehel:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=678845&u=20150407154910>

andmiseks ühele vanemale või hooldusõiguse andmiseks vanematele ühiselt. Konsulaarseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri<sup>4</sup> sisaldab ülalviidatud täienduse kohta järgmist selgitust: „1. juulil 2010 jõustunud perekonnaseadusega luuakse hooldusõiguse instituut, mis asendab senise põhimõtte, mille järgi mõlemal vanemal on õigus last esindada eraldi, ühise hooldusõigusega, mille kohaselt saavad vanemad edaspidi esindada last ühiselt. Ühise hooldusõiguse muutmiseks on vanematel õigus pöörduda kohtusse. Kuna tegu on uudse põhimõttega, on otstarbekas ette näha üleminekuperiood, mille jooksul on vanematel vaidluse puudumisel võimalus esitada avaldus hoolduse muutmiseks perekonnaseisuametnikule.“

16. 13.06.2012 võttis Riigikogu vastu perekonnaseaduse muutmise seaduse, millega muudeti PKS § 214 lõikes 4 sisaldunud kaheaastane tähtaeg kolmeaastaseks.<sup>5</sup>
17. Kuna hooldusõiguse taastamisega seonduv (nii üleminekuregulatsiooni raames kui PKS-i enda sätete kontekstis) on alates PKS-i jõustumisest põhjustanud rakenduspraktika probleeme, lisati 11.06.2014 Riigikogu poolt vastu võetud perekonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega PKS-i § 123<sup>1</sup>, mis sätestab sõnaselgelt vanema hooldusõiguse taastamise võimaluse, sh vanemate ühise hooldusõiguse taastamise võimaluse ühe vanema taotluse alusel. Riigikogu menetluse käigus koostatud täiendavas seletuskirjas<sup>6</sup> on selgitatud muudatuse vajadust järgmiselt: „Loodav uus paragrahv 123<sup>1</sup> reguleerib vanema hooldusõiguse taastamist seoses hooldusõiguse piiramise, täieliku äravõtmise või ka hooldusõiguse muutustega. Mitmetest hiljuti läbiviidud uuringutest<sup>7</sup> on selgunud, et praktikas on probleeme tekitanud ühise hooldusõiguse taastamine. Praegu võimalust ühise hooldusõiguse taastamiseks seadus otsesõnu ette ei näe, kuid samas ka ei välista seda, mistõttu on soovitatud perekonnaseadust täiendada. Enim küsimusi tekitab (ühise) hooldusõiguse taastamise võimalus hooldusõiguse muutuste juhtudel, mis hõlmavad muu hulgas ühise hooldusõiguse lõpetamist, ainuhooldusõiguse üleandmist ning perekonnaseaduse § 214 lg 3 rakendussätet,

<sup>4</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems&emshelp=true&eid=1164553&u=20101215151218>

<sup>5</sup> Eelnõu seletuskirjas on muudatuse vajadust selgitatud järgmiselt: „Komisjon otsustas algatada ühe muudatuse, mis seondub hooldusõiguse regulatsiooniga perekonnaseaduses. Nimelt tegi siseministerium ettepaneku perekonnaseaduse (edaspidi PKS) § 214 ette nähtud üleminekuajaga, mis lõpeb k.a. 1.juulil, pikendada veel 5 a võrra põhjusel, et avalikkus pole olnud piisavalt informeeritud kõigist seadusega ettenähtud võimalustest, mistõttu tuleks vanematele anda lisaajaga lastesse puutuvate õigussuhete kordaseadmiseks. Siseministeriumi andmetel on seni kõik laste hooldusõigust puudutavad ühisavaldused esitatud vanemate ühise hooldusõiguse lõpetamiseks. Sellisel soovitatakse hooldusõigus üle anda ühele vanemale, kelleks on valdavalt ema. Vastupidi ei ole siiani esinenud ühtegi juhust, st et avaldusi ainuhooldusõiguse lõpetamiseks ja ühise hooldusõiguse sisseseadmiseks (PKS § 214 lõikest 3 tulenev olukord) ei ole esitatud. 2011. aastal registreeriti maavalitsustes kokku 50 ühise hooldusõiguse lõpetamist. Käesoleva aasta mai alguseks oli lisandunud 21 ühist avaldust ning kokku on seega esitatud vaid 71 avaldust pooleteise aasta jooksul. Ka justiitsministerium leiab, et olukorras, kus varem kehtinud perekonnaseadus hooldusõiguse instituuti ei tundnud, on vanemad, kelle puhul üks vanem tegelikult lapse elus aktiivselt ei osale, kuid kellele 2010.a juulis jõustunud PKS ühise hooldusõiguse andis, saaksid oma hooldusõigust piiratud aja jooksul kohtuväliselt korrigeerida. Seetõttu saigi esialgu seadusesse 2-aastane üleminekuperiood sisse viidud. Kehtiva üleminekuaja pikendamine rohkem kui üheks aastaks ei ole aga Justiitsministeriumi hinnangul põhjendatud, sest see seaks ebavõrdsesse olukorda enne ja pärast 2010.a 1.juulit sündinud laste vanemad ning oleks vastuolus ka lapse huve teeniva hooldusõiguse maksimaalse stabiilsuse säilitamise põhimõttega. Perioodi pikendamine ühe aasta võrra annab õiguskomisjoni hinnangul piisavalt lisaajaga, et vanemad, kes ei ole veel jõudnud muutunud õigusruumis oma lastesse puutuvaid perekonnasuheteid määratleda, saaksid seda veel teha.“

<sup>6</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=be809fb2-34b3-4079-aa84-807c020db2b4&>

<sup>7</sup> Seletuskirjas viidatakse RAKE teostatud 2013. a uuringule „Vanema hooldusõiguse määramine“. Uuringu lõppraport on kättesaadav:

[http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/www\\_ut/vanema\\_hooldusõigus\\_loppraport\\_isbn.pdf](http://www.ec.ut.ee/sites/default/files/www_ut/vanema_hooldusõigus_loppraport_isbn.pdf)

mis reguleerib hooldusõiguse kuuluvust varasema perekonnaseaduse alusel lapse elukoha määramise korral. Praktika on ebakindel ka hooldusõiguse piiramise ja täieliku äravõtmise juhtudel, vaatamata hiljutisele Riigikohtu lahendile<sup>8</sup>, mis hooldusõiguse taastamise võimalust kinnitab. Muudatus loob selguse, et nii hooldusõiguse piiramise kui ka hooldusõiguse muutuste korral on võimalik hooldusõigust taastada. Lisaks sellele on lõikes 2 eraldi välja toodud, et ka siis, kui lapse hooldusõigus on üksnes ühel vanemal, näiteks ühise hooldusõiguse lõpetamise järel, on vanemal õigus taotleada mitte üksnes ainuhooldusõiguse üleandmist talle, vaid ka ühise hooldusõiguse taastamist. Samuti lahendab loodav paragrahv uuringute kohaselt praktikas enim probleeme tekitava küsimuse PKS § 214 lõike 3 rakendamise kohta.“

(ii) *Analüüs*

18. Jõustunud kohtuotsustest tulenevalt on Teie kliendi hooldusõiguse vaidluse lahendamise pädevus Rootsi kohtutel. Kohtute järeldus tugineb Nõukogu 27.11.2003 määruse (EÜ) nr 2201/2003 (Brüssel II määrus) artiklile 8, mille järgi on liikmesriigi kohtutel vanemliku vastutuse<sup>9</sup> asjus pädevus lapse suhtes, kelle alaline elukoht on hagi esitamise ajal selles liikmesriigis. Seega on käesoleval ajal ainus viis Teie kliendile kuulunud hooldusõiguse taastamiseks hooldusõiguse vaidluse lahendamine Rootsi kohtus. Õiguskantsleri seisukoht PKS § 214 lg 3 põhiseadusvastasuse osas ei aitaks Teie kliendi hooldusõigust taastada. Isegi kui Teie klient oleks jäänud hooldusõigusest ilma põhiseadusevastase sätte tulemusena, saaks hooldusõigust taastada üksnes kohus, andes hinnangu sellele, kas hooldusõiguse üleandmine on käesoleval ajal lapse parimates huvides.<sup>10</sup>
19. Õiguskantsleri seaduse § 17 kohaselt on õiguskantsleri tööriistaks põhiseaduslikkuse järelevalve teostamisel õigustloova akti andjale ettepaneku tegemine akti kooskõlla viimiseks põhiseadusega. Seoses PKS § 214 lõike 3 võimaliku põhiseadusvastasusega on aga tänaseks tekkinud olukord, kus seadusandja on ise oma võimaliku vea parandanud. Nimelt lisati 11.06.2014 Riigikogu poolt vastu võetud perekonnaseaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega PKS-i § 123<sup>1</sup>, mis sätestab sõnaselgelt vanema hooldusõiguse taastamise võimaluse, sh vanemate ühise hooldusõiguse taastamise võimaluse ühe vanema taotluse alusel (vt täpsemalt p 17). Seega, isegi kui eeldada, et PKS § 214 lg 3 tingis põhiseadusvastase olukorra, siis tänaseks on seadusandja selle kõrvaldanud, lisades seadusesse hooldusõiguse taastamise võimaluse (PKS § 123<sup>1</sup>). Kõigil vanematel, ka neil, kes jäid hooldusõigusest ilma PKS § 214 lg 3 alusel, on võimalik pöörduda PKS § 123<sup>1</sup> alusel kohtusse hooldusõiguse taastamiseks. Takistus, mille tõttu Teie klient ei saa pöörduda Eesti kohtusse hooldusõiguse taastamiseks, ei ole tingitud PKS-i rakendussätetest, vaid sellest faktilisest asjaolust, et Teie kliendi lapsed asusid 2010. a Rootsi elama ja elavad seal tänaseni. Brüssel II määrusest tulenevalt peab selle tõttu kõik vanemlikku vastutust puudutavad vaidlused lahendama Rootsi kohus.
20. Mis puudutab küsimust, kas PKS § 214 lg 3 oli selle andmise ajal põhiseadusvastane, siis ei pea ma eesmärgipäraseks seda analüüsida. Kuigi pean PKS § 214 lõike 3

<sup>8</sup> Seletuskiri viitab Riigikohtu 11.12.2013 määrusele tsiviilasjas nr 3-2-1-154-13, p 16.

<sup>9</sup> Mõiste „vanemlik vastutus“ tähendab määruse artikli 2 (7) kohaselt kõiki lapse isiku või varaga seotud õigusi ja kohustusi, mis antakse füüsilisele või juriidilisele isikule kohtuotsusega, seaduse alusel või õigusliku toimega kokkuleppe põhjal. See mõiste hõlmab eestkostesõigust ja suhtlusõigust.

<sup>10</sup> Arvestada tuleb, et lapsed on alates 2010. aastast elanud Rootsis ning nad ei ole vastavalt Teie poolt kirjeldatud asjaoludele oma isaga selle aja jooksul kokku puutunud, ehk olukord on laste perspektiivist vaadatuna olemuslikult muutunud.

põhiseaduspärasust selle andmise ajal küsitavaks<sup>11</sup>, ei aitaks minu seisukoht normi põhiseadusvastasuse osas kaasa Teie kliendi õiguste taastamisele. Nagu eelpool viidatud, saab Brüssel II määruse järgi hooldusõiguse küsimuse lahendada üksnes Rootsi kohus.

21. Hooldusõiguse taastamise kõrval on iseküsimus, kas Teie klient on kannatanud võimaliku põhiseadusvastase sätte mõjul hooldusõigusest ilmajäämise tõttu kahju. Riigivastutuse seaduse § 14 sätestab, millistel alustel saab isik nõuda õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist.<sup>12</sup>
22. Mõistan kui ebasoodsasse olukorda on Teie klient sattunud oma õiguste kaitsmisel ning loodan, et minu kirjas toodu aitab Teie kliendil igakülselt kaaluda oma edasisi võimalusi.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Kristi Paron 6938411  
Kristi.Paron@oiguskantsler.ee

---

<sup>11</sup> Enne PKS-i kehtima hakkamist ühe vanema elukoha määramine lapse elukohaks ei eeldanud kohtult igal juhul hinnangu andmist selle kohta, kuidas teine vanem saab hakkama hooldusõiguse teostamisega ehk kas teine vanem oli piltlikult õeldes hea lapsevanem.

<sup>12</sup> Õigustloova aktiga tekitatud kahju hüvitamist on käsitlenud Riigikohtu halduskolleegium näiteks oma 31.10.2013 otsuses asjas 3-3-1-84-12. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222565807>