



Õiguskantsler

Minister Hanno Pevkur
Siseministeerium
info@siseministeerium.ee

Teie nr

Meie 24.08.2016 nr 7-7/160638/1603449

Rahvastikuregistri kannetest

Austatud minister

Kooseluseaduse rakendamise seaduse puudumine ei ole praktikas takistanud ei kooselulepingu sõlmimist ega ka registreeritud elukaaslase lapse lapsendamist. Notarid ja kohtud on tõlgendanud ja rakendanud seaduseid lähtudes Põhiseadusest ja kooseluseadusest. Tegelikkuusele ja jõustunud kohtulahenditele vastavaid andmeid peaks sisaldama ka rahvastikuregister.

[Kooseluseaduse](#) (KooS) alusel tekkinud õigussuhete^[1] rahvastikuregistrisse kandmist ega nendega seotud andmete arvestamist mistahes otsuse langetamisel ei takista kooseluseaduse rakendamise seaduse (KooRS) puudumine. Vajalik menetlus ja korraldus on leitav [Põhiseadusest](#) (§-d 12 ja 14) ning analoogia kaudu [perekonnaseadusest](#) (PKS) ja [perekonnaseisutoimingute seadusest](#) (PKTS).

Juhul, kui Riigikogu ei ole kehtestanud tõhusat ja lünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt PS §-st 14 tagama põhiõiguste kaitse.^[2] Sama peavad tegema täidesaatev võim ja kohalikud omavalitsused. Kui Riigikogu ei ole loonud piisavalt menetlusreegleid (kuidas otsustada), on täidesaatev võim kohustatud kaaluma, kas konkreetse menetluse eripära arvestades on vajalik regulatsioon saavutatav haldusmenetluse seaduse sätteid kohaldades,^[3] või vajadusel ise tagama menetlust „luues” hea halduse tava kohase menetluse.^[4] Appi tuleb võtta õiguse, eriti haldusõiguse üldpõhimõtted^[5] ja õiguse tõlgendamise erinevad võimalused. Sarnaste olukordade puhul saab kasutada ka teiste seaduste analoogiat.

Üldlevinud on käsitlus, mille järgi mõeldakse normi lugedes: 1) selle sõnastusele, 2) normi vastuvõtja mõttele ja taatele, 3) kogu ülejäänud õigussüsteemile (sh Põhiseadusele, rahvusvahelistele õigusaktidele, Euroopa Liidu õigusele), ning 4) sellele, mis on normi eesmärk otsustamise ajal ja juhtumil. Viimane tähendab ühtlasi õigust/kohustust muuta senist praktikat. Erinevate tõlgendusvõimaluste puhul tuleb alati eelistada Põhiseadusega kooskõlas olevat tõlgendust neile tõlgendustele, mis Põhiseadusega kooskõlas ei ole ning tõlgendust, millega

^[1] Nt kooseluleping, lapsendamine, esindus- ja hooldusõiguslik vanem.

^[2] [RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27](#)

^[3] [RKPJKo 08.10.2007, 3-4-1-15-07, p 19](#)

^[4] [RKHKo 09.03.2005, 3-3-1-88-04, p 28](#); [17.11.2005, 3-3-1-54-05, p 11](#); [03.11.2005, 3-3-1-35-05](#); [15.03.2006, 3-3-1-5-06, p 15](#); [RKHKm 03.10.2007, 3-3-1-41-07, p 12](#)

^[5] [RKPJKo 17.02.2003, 3-4-1-1-03, p 12](#)

oleks tagatud erinevate põhiseaduslike väärtuste kõige suurem kaitse.^[6] Tõlgendamisel on abiks ka õigusteaduslik teadmine, et hilisem norm muudab varasema ja erinorm muudab üldnormi.

Eeltoodust tulenevalt muutus õigusruum peale KooS jõustumist ka ilma selle rakendusaktideta.^[7]

Küsites, kas kooselus lapsendamise kande tegemine rahvastikuregistrisse on õiguslikult võimalik, võib ühe võimalusena tõlgendada erinevate seaduste erinevaid norme järgmisel viisil.

Menetlus toimub kolmel etapil: kooselu sõlmitakse notari juures, seda arvestades teeb kohtunik lapsendamise kohtumääruse, perekonnaseisuasutus teeb kohtumääruse alusel rahvastikuregistri kande.

I Kooselu sõlmimine

KooS § 3 lg 1 järgi sõlmitakse kooseluleping notariaalselt tõestatud vormis.

KooSRS^[8] puudumine ei ole olnud takistus kooselulepingute sõlmimisele ega jõustamisele.

II Lapsendamine kohtus ja kohtulahend rahvastikuregistri kande muutmiseks

Õiguslik võimalus ja alus (materiaalõigus) lapsendamiseks kooselus tuleneb KooS §-st 15, mille kohaselt võib kooselulepingu kehtivuse ajal registreeritud elukaaslane lapsendada ainult teise registreeritud elukaaslase lapse perekonnaseaduse 2. osa 11. peatükis sätestatud korras. Registreeritud elukaaslane võib lapsendada lapse, kelle bioloogiline vanem on teine registreeritud elukaaslane või kelle vanem oli teine registreeritud elukaaslane enne kooselulepingu sõlmimist. Teatud juhtudel näeb sama säte ette võimaluse, et registreeritud elukaaslane võib lapsendada ka kolmanda isiku lapse või lapse, kelle vanem ei olnud enne kooselulepingu sõlmimist teine registreeritud elukaaslane.

Lapsendamisel lähtutakse 1) KooS alusel sõlmitud notariaalse kooselulepingu kehtivusest, 2) KooS ja PKS lapsendamise tingimustest ning 3) [tsiviilkohtumenetluse seadustikust](#) (TsMS). Lisaks tuleb lapsendamisel arvestada lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõttega.^[9] Sõltumata sellest, kas lapsendada soovija on abikaasa või registreeritud elukaaslane, on lapsendamine lubatud üksnes juhul, kui see on lapse huvides.^[10]

PKS ega TsMS ei viita KooS-le ega maini kooselu ja registreeritud elukaaslast. Kohtud on kasutanud õiguse analoogiat ning inimeste ja olukordade võrdset kohtlemist.

^[6] RKPJKo [3-4-1-1-09](#).

^[7] HMS § 112 lg 2 “Eriseadusega reguleeritud haldusmenetlusele kohaldatakse käesolevat seadust juhul, kui seda näeb ette eriseadus.” RKHKm 04.04.2003, [3-3-1-32-03](#): „Sellest sättest ei tulene, et Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks mingis konkreetses valdkonnas peaks eriseaduses sisalduma viitenorm. [...] Seega, kui konkreetses valdkonnas toimuv haldusmenetlus on vaid osaliselt reguleeritud eriseadusega, ei ole Haldusmenetluse seaduse kohaldamiseks nõutav eriseaduses sisalduv viitenorm. [...] Jättes Haldusmenetluse seaduse kohaldamata menetluses, mis ei ole eriseadusega piisavalt reguleeritud, võivad isikute õigused ja kohustused sattuda ohtu.”

^[8] KooSRS eelnõu ([114 SE](#)): „§ 37. Notariaadiseaduse muutmine

Notariaadiseaduses tehakse järgmised muudatused: [...] „7¹) kooselulepingu sõlmimise ja lõpetamise tahteavalduse tõestamine ning kooselulepingu kande ja kooselulepingu lõppemise kande koostamine kooseluseaduse ja perekonnaseisutoimingute seaduse alusel;“

^[9] Lastekaitseaduse (LasteKS) § 5 p 3 järgi tuleb kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes esikohale seada lapse huvid. Vt ka [ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) art 3 lg 1 ja art 21 esimene lause.

^[10] PKS § 147 lg 1 lause 1 järgi on lapsendada lubatud, kui see on lapse huvides vajalik ning on alust arvata, et lapsendaja ja lapse vahel tekib vanema ja lapse suhe.

Näiteks selgitas kohus konkreetses asjas: „Kooseluseaduse § 15 lg 2 järgi võib kooselulepingu kehtivuse ajal registreeritud elukaaslane lapsendada ainult teise registreeritud elukaaslase lapse perekonnaseaduse 2. osa 11. peatükis sätestatud korras. [---] Perekonnaseaduse (PKS) § 147 lg 1 kohaselt on lapsendada lubatud, kui see on lapse huvides vajalik ning on alust arvata, et lapsendaja ja lapse vahel tekib vanema ja lapse suhe. [---]

Kohus kontrollis A kohta kogutud andmeid ja vestles avaldajaga ning veendus, et A on lapsendamiseks sobiv isik. [---]. PKS § 161 lg 1 alusel, kui üks abikaasa lapsendab teise abikaasa lapse, omandab laps abikaasade ühise lapse õigusliku staatuse. Seega pärast määruse jõustumist on laste hooldusõiguslikeks vanemateks D ja A.

PKS § 116 kohaselt on D ja A laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused, neil on kohustus ja õigus hoolitseda oma alaealiste laste eest. [---] Omavahel abielus olevatel vanematel on oma lapse suhtes ühine hooldusõigus. Kohus leiab, et ka kooseluseaduse alusel kooselulepingu sõlminud paaridel on tulenevalt võrdse kohtlemise põhimõttest ühine hooldusõigus oma laste suhtes. [---]“

III Lapsendamise kande tegemine rahvastikuregistrisse

PKS § 159 lg 3 alusel on laps lapsendatud lapsendamise kohtumääruse jõustumisest alates, mistõttu on sellest hetkest alates lapsendamisel õiguslik tähendus ja siduvus. Lapsendamisel saab lapsendajast lapsevanem.^[1]

Iga register, mis seda õiguslikku fakti ei kajasta, sisaldab ebaõigeid andmeid. Iga riigi enda või erasektori otsus, mis seda õiguslikku fakti ei arvesta, lähtub väärandmetest. Iga selline otsus toob kaasa õiguste rikkumise.

Kohustus kanda lapsendamise andmed rahvastikuregistrisse tuleneb KooS § 15 ning PKTS § 11 lõikest 2. Need omakorda mõjutavad [rahvastikuregistri seaduse](#) (RRS) sätete kohaldamist.

KooS § 15 loob õigusliku aluse lapsendamiseks ning PKS § 159 lg 3 alusel on laps õiguslikult lapsendatud kohtumääruse jõustumisest. PKTS § 11 lg 2 näeb riigile kohustuse asendada perekonnaseisuandmeid muutes ja parandades senised andmed õigete andmetega.

Andmete rahvastikuregistrisse kandmise alusdokumendiks on jõustunud lapsendamise kohtulahend (RRS § 26 lg 1 p 19, lg 2 p 4).

Lähtudes põhimõttest, et hilisem norm muudab varasema ning et üht ja sama küsimust reguleerivad ehk asjassepuutuva õigussüsteemi moodustavad PKTS, RRS ja KooS, tuleb rahvastikuregistrisse kanda ka registreeritud kooselu ja kooselus lapsendamise andmed. Selleks vajalike seadusest alamal asuvate rakendusaktide ja registri tehnoloogiliste lahenduste muutmine on selle eeltingimus ja –kohustus.

Sarnasele järeldusele jõudis ühes lapsendamise kohtulahendis ka kohus: „Kohus möönab, et olukorras, kus seadusandja ei ole vastu võtnud kooseluseaduse rakendamisakte, võib olla keeruline teha vastavaid registrikandeid. Siiski leiab kohus, et registrikannete tegemine ei ole võimatu ning selgitab seda allpool. Kohus on seisukohal, et kui kooseluseadus võimaldab kooselulepingu sõlminud paaridel lapsendada, siis ei saa üksnes see, et registrikande tegemine on

^[1] KooSE ([650 SE](#)) seletuskiri: „Lapsendamise protseduuri osas KooS erireegleid ei sätesta, vaid kohaldub perekonnaseaduse teise osa üheteistkümnendas peatükis sätestatud üldregulatsioon. [---] Kui registreeritud elukaaslane lapsendab teise registreeritud elukaaslase lapse, omandab laps registreeritud elukaaslase ühise lapse õigusliku staatuse sarnaselt perekonnaseaduses sätestatud analoogsetele olukordadele (PKS § 161).“

takistatud, olla aluseks kohelda kooselulepingu sõlminud paare erinevalt võrreldes abielu sõlminud paaridega. Kohus leiab, et vastupidine tõlgendus on vastuolus põhiseadusega.

Perekonnaseisutoimingute seaduse [---] § 25 lg 1 näeb ette, et lapse ema andmed kantakse rahvastikuregistrisse tervishoiuteenuse osutaja tõendi või kohtulahendi alusel. Lapsendamise protsessi tulemuseks olev kohtumäärus ongi kohtulahend, mille alusel perekonnaseisutoimingute seaduse § 25 lg 1 kohaselt lapsendaja kantakse rahvastikuregistrisse lapse vanemana (emana). [---] Mõeldamatu oleks tõlgendus, mille kohaselt võiks seaduste täitmisest loobuda, kui määruse tasemel ei ole selleks kehtestatud sobilikku vormi. Rahvastikuregistrisse seaduses nõutud andmete kandmiseks võimaluse loomine on tehniline küsimus ning ka olemasolevate vormide muutmise õigus ja kohustus on siseministri pädevuses juba kehtivate seaduste alusel. [---] Seetõttu võib eeldada, et riigi täitevvõim lahendab registrikandega seonduvad võimalikud küsimused ning tagab rahvastikuregistrisse korrektsete andmete kandmise.“

Kooselus lapsendamise andmete rahvastikuregistrisse kandmine on seega võimalik ja nõutav.^[11] Rahvastikuregistri kande tegemisega kindlustab riik lapse ja vanemate õiguste ning kohustuste tegeliku ja kõikehõlmava realiseerimise.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Helen Kranich 693 8446
Helen.Kranich@oiguskantsler.ee

[11] Vt ka RKÜKo 22.03.2011, [3-3-1-85-09](#): „**105**. Tsiviilseadustiku üldosa seadus ei sätestanud aluseid ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaralise kahju hüvitamiseks. Sellise kahju hüvitamise alust ei tulenenud ka ühestki teisest seadusest. Üldkogu on seisukohal, et enne 1. jaanuari 2002 ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaraline kahju tuleb hüvitada PS § 25 alusel.

124. Eeltoodust lähtudes leiab üldkogu, et riigivastutuse seaduse regulatsioon piirab osas, mis ei näe ette võimalust hüvitada mõistliku menetlusaja ületamisega kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud mittevaralist kahju, ebaproportsionaalselt PS §-des 25 ning 14 ja 15 sätestatud põhiõigusi. Tuginedes PSJKS § 15 lg 1 p-le 2¹, tunnustab üldkogu riigivastutuse seaduse osas, mis ei näe ette võimalust hüvitada mõistliku menetlusaja ületamisega kohtueelses kriminaalmenetluses tekitatud mittevaralise kahju, PS §-dega 11, 14, 15 ja 25 vastuolus olevaks.

125. Pärast 1. jaanuari 2002 [---]-le ebamõistlikult pika kohtueelse kriminaalmenetlusega tekitatud mittevaraline kahju tuleb hüvitada PS § 25 alusel.“