

**PEREKONNASEADUSE EELNÕU
SOTSIAALSETE MÕJUDE ANALÜÜSI
ARUANNE**

SISUKORD

SISSEJUHATUS	3
ÜLDTEOREETILINE TAUST.....	4
PEREKONNA ÜLESANDED.....	4
INDIVIDUATSIOON.....	4
PÕHIVÄÄRTUSED	5
ANALÜÜSI MEETOD	5
OLULISEMATE SEADUSANDLIKE MUUDATUSTE MÄÄRATLEMINE.....	6
PEREKONNASEADUSE EELNÕU SOTSIAALSETE MÕJUDE ANALÜÜS..	10
VARASUHETE MUUTUMISE OTSESED SOTSIAALSED MÕJUD	10
HOOLDUSÕIGUSE MUUTUMISE OTSESED SOTSIAALSED MÕJUD	11
OODATAVAD KÄITUMUSLIKUD MUUTUSED	13
MUUTUSED INSTITUTIONAALSES KORRALDUSES.....	19
SOTSIAALHOOLEKANNE.....	19
NOTAR.....	20
KOHUS	20
KOKKUVÕTE.....	21
PROJEKTI TÄITJAD	24
ANALÜÜSITULEMUSTE ARGUMENTATSIOON.....	25

SISSEJUHATUS

Uue perekonnaseaduse eelnõu (PKSE) üheks eesmärgiks on senisest parem vastavus inimekäitumise ja ühiskonna arengutele. Iga seadusemuudatus kutsub esile muutusi hoiakutes, väärtussüsteemides ja inimekäitumises, suunates seega uusi ühiskondlikke arenguid. Samas aga pole selge, millised on inimekäitumise ja kogu Eesti ühiskonna oodatavad arengud peale uue perekonnaseaduse toimima hakkamist, pole ka selge, kas need muutused vastavad ühiskonna soovitatavatele arengusuundadele ning on kooskõlas rahvusvaheliste ja riiklike arengueesmärkidega.

PKSE abielusuhteid ja perekonnaelu reguleeriv mõju puudutab otseselt ca 500000 registreeritud kooselus elavat inimest, kellele kaudselt lisanduvad nii vabaabielupaarid, erinevates perekonnavormides elavad lapsed kui ka lähiajal pereloomelikka jõudvad noored ning hooldust vajavad eakad. Seega puudutab menetluses olev eelnõu praktiliselt kogu Eesti elanikkonda, mis seab seadusloomes osalejate ette suure vastutuse, millega kaasneb vajadus põhjalikult analüüsida kõiki seadusandlikust initsiatiivist tulenevaid võimalikke tagajärgi. *PKSE-st tulenevate võimalike sotsiaalsete mõjude väljaselgitamiseks sugupoole ja laste huvide kaitstuse aspektist tellis Riigikogu Kantselei Riigikogu Sotsiaalkomisjoni initsiatiivil Tartu Ülikooli sotsiaalteadlastelt uurimuse, mille tulemuseks on käesolev aruanne.*

Aruande eesmärgiks on esitada PKSEga kaasneva võivad olulisemad otsesed ja kaudsed sotsiaalsed mõjud indiviidi, perekonna ja ühiskonna tasandil. Sotsiaalsete mõjudena käsitletakse võimalikke muutusi rahvastiku struktuuris ja reproduktiivkäitumises, tööhõives, perekonna- ja abieluinstitutsioonis, samuti ühiskonnaliikmete igapäevategevuses ning sotsiaalkultuurilistes hoiakutes. PKSE sotsiaalsete mõjude analüüsi üldteoreetilisteks lähtekohtadeks on perekondliku ja abielulise käitumise seaduspärasusi selgitavad sotsioloogilised ja sotsiaal-psühholoogilised teooriad, kaasaegset ühiskonnakorraldust laiemalt iseloomustav „riskiühiskonna” kontseptsioon ning erinevad väärtuste, hoiakute, normide ja reaalse käitumise vahelisi seoseid esitavad teooriad. Mõjude analüüsis rakendatakse prognoosiva eelhindamise meetodilisi võtteid. Analüüsi empiiriliseks aluseks on riikliku statistika ja erinevate sotsiaaluuringute andmed.

Käesolev aruanne koosneb kahest omavahel lahutamatu osast, mida täiendavad täpsustavad ja illustreerivad lisad. Aruande põhiosa esitab analüüsi teoreetilis-metodoloogilise raamistiku, seadusandlike muutuste analüüsi ning PKSE olulisemad eeldatavad otsesed ja kaudsed mõjud koos kokkuvõtlike järeldustega. Aruande teises osas „Analüüsitulemuste argumentatsioon” (vormistatud numereeritud järelduskustena) tuuakse välja põhiosas esitatud väidete teoreetilis-empiriiline tõendusmaterjal. Argumentatsiooniosa on vormistatud numereeritud järelduskustena, millele on aruande põhitekstis lisatud numereeritud viited.

Analüütiliste prognooside koostamisel lähtuti kahest põhimõttest: 1) akadeemiline neutraalsus – isiklike väärtuste ja hoiakute minimiseerimine järelduste tegemine; iga hinnatava eelnõuga reguleeritava valdkonna puhul on eraldi analüüsitud nii sotsiaalsete mõjude negatiivseid kui ka positiivseid aspekte; 2) konsensuslikkus - kõik aruandes seisukohad on uurimisrühma töökoosolekul ühiselt läbi arutatud.

PKSE sotsiaalsete mõjude analüüsi teostajaks on uurimisrühm TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi (SSPI) dotsendi Dagmar Kutsari juhtimisel. Uurimisrühma koosseisus osalesid (tähestikulises järjekorras) Helen Biin (SSPI doktorant), Liis Hallik (Riigikohtu tsiviilkolleegiumi nõunik ja Tartu Ülikooli perekonnaõiguse õppejõud), Kairi Kasearu (SSPI doktorant), Jüri Kõre (SSPI dotsent), Margit Sutrop (TÜ eetikakeskuse

juhataja, professor), Avo Trumm (SSPI lektor) ja Eveli Vavrenjuk (Tartu Maakohtu kohtunik). Nõuandvas ja konsulteerivas funktsioonis lisasid oma panuse Agnes Alvela (SSPI doktorant) ja Kadri Simm (TÜ Filosoofia ja semiootika instituudi vanemteadur). Aruande toimetajateks on Dagmar Kutsar ja Avo Trumm. Uurimisrühma kontaktisik on Dagmar Kutsar (dagmar.kutsar[at]ut.ee).

Töö autorid loodavad, et käesoleva aruande tulemused jõuavad võimalikult paljude PKSE huvirühmade esindajateni. Soovime, et PKSE sotsiaalsete mõjude analüüs ning selle esitamisele järgnev avalik diskussioon aitab kaasa eesti ühiskonna eesmärke ja selle individuaalsete liikmete huve ja vajadusi võimalikult hästi kaitsva õiguspoliitilise lahenduseeni.

ÜLDTEOREETILINE TAUST

Perekonna ülesanded

Kõige üldisemalt saab öelda, et perekonna ülesandeks ühiskonna ees on selle vaimne (väärtuseline, kultuuriline) ja füüsiline (arvuline) taastootmine. Perekond tagab ühiskonna kestmise, on eeltingimuseks tema jätkusuutlikkusele. Indiviidi seisukohalt on perekond väike sotsiaalne grupp, moodustades lähikeskkonna, kus toimub tema esmaste vajaduste rahuldamine kindlustunde, kaitstuse, austuse ja intiimsuse järele.

Perekonnagrupis toimub ühistegevus (ühiste eesmärkide seadmine, vastastikune kohustustevõtt ja interaktsioon), kusjuures pereliikmete individuaalsed otsustused toimivad ühistegevuse kontekstis. Perekonnafunktsioonide täitmine (ühine majandamine; laste saamine ja kasvatamine; vaimne ja füüsiline taastumine; üksteise toetamine ja stressisituatsioonidega toimetulek) eeldab ühiselt kasutatavate ressursside tootmist ja ühist tarbimist. Peremajanduse uurijate kinnitusel on ühistarbimine individuaalsest ökonoomsem, kuna põhineb ühiste asjade kasutamisel.

Perekonnad püsivad seaduspäraselt koos ühistegevuse baasil. Väliste abielu ja perekonda kooshoidvate jõudude asemel on määravad pereliikmete, iseäranis abikaasade/partnerite vahelised emotsionaalsed ja eetilised suhted (sh. usaldus, ausus, üksteise vajadustega arvestamine jne.), mis toetavad ühist eesmärgivõttu ja tegutsemist selle nimel.

Tänapäeval on perekonnaelule esitatud mitmeid uusi väljakutseid. Toime tuleb tulla uute riskidega ühiskonnas (töötus või töötamine kodust kaugel, vaesus, sotsiaalne tõrjutus), sotsiaalsete toetusvõrgustike hajumisega, normide ja väärtussüsteemide mitmekesisumisega, süvenevate individuatsioonimärkidega ühiskonnas üldiselt. *PKSE sotsiaalsete mõjude hindamisel on oluline analüüsida seda, kuidas seaduseelnõu toetab perekondi nende väljakutsetega toimetulekul.*

Individuatsioon

Sotsiaaleetika printsiip *kõigile võrdsed õigused ja võrdsed võimalused* loob aluse individuatsiooniprotsessiks kaasaegses ühiskonnas – ühiskonna baasühikuna käsitletakse üha sagedamini mitte enam perekonda, vaid indiviidi. Indiviid allutatakse bürokraatlikule kontrollile registrite, teenuste ja toetuste süsteemi kaudu. Bürokraatlikus mõttes eraldatakse ta perekonnagrupist (Frønes 1994,147).

Ulrich Beck ja Elisabeth Beck-Beck-Gernsheim (2002) nimetavad antud protsessi individualiseerimiseks, nähes selles probleemi, sest perekonnagrupi toimimise seisukohalt on oluline ühistegevus (või vähemalt individuaalsed otsused peavad endiselt olema

perekonnagrupi toimimist toetavad), vastasel juhul perekond ei täida oma funktsioone ühiskonna ja indiviidi suhtes ning võib ise sattuda purunemise ohtu. Ka indiviidi enda jaoks tähendab individualiseerimine ühelt poolt tegevusruumi ja võimaluste kasvu, teisalt aga turvatunde kadumist, kuna indiviidi tegevusele seni kindla raami andud sotsiaalsed normid nõrgenevad.

Individuatsioon annab indiviidile põhimõtteliselt suurema autonoomsuse (individuaalsete otsuste tegemise õiguse), samas aga tekitab vastuolu perekonnagrupi toimimise alustingimuse – ühistegevusega. Lapsepõlvesotsioloogide hinnangul (Frønes 1994) liigub individuatsioon järjest nooremasse vanusesse, kaasates sellesse protsessi ka lapsed (laps kui aktiivne sotsiaalne tegutseja ning oma eale vastavat sotsiaalset kompetentsust, sh. otsustusõigust omav subjekt – neid põhimõtteid kannab nii ÜRO Lapse õiguste konventsioon, millega Eesti ühines 1991 aastal kui ka EV Lastekaitseseadus). Mida enam on aga individuatsiooniprotsessi toetavaid tingimusi, seda vähem jääb ruumi ühistegevuseks. *PKSE sotsiaalsete mõjude hindamisel on oluline silmas pidada, kuivõrd PKSE võrreldes kehtiva Perekonnaseadusega (PKS) toetab enam üksi- või ühistegevust, st kas toetab individuatsiooni süvenemist või perekondade kaudu toimivat ühistegevust. Individuatsiooni tungimisel perekonnagrupi käitumisse võib sattuda ohtu seni ühiskondade alustoeks peetav abielul põhinev perekonnainstituatsioon, seda eriti Eestis, kus perekondade madal stabiilsus on probleemiks juba alates 1960. aastatest.*

Põhiväärtused

Uute seaduste vastuvõtmisel oleme sageli sunnitud valima erinevate eetiliste väärtuste vahel, juhul kui ühiskonnas oluliseks peetavad väärtused on olla omavahel konfliktis. Perekonnaseaduse puhul on ühel kaalukaasil üksikisiku (majanduslik) vabadus ja õigus ise otsustada (autonoomia) ning teisel kaalukaasil (perekondlik) solidaarsus ja vastutustunne. Kui tunnistame kõrgemaks üksikisiku vabaduse, siis väärtustame piirangute puudumist. Kui inimene on autonoomne, siis pole ta teistest sõltuv, tema valikutesse ja tegevusse ei sekkuta. Vabaduse realiseerimise oluline eeltingimus on omand. Mida rikkam on inimene, seda suurem on tema vabadus ja kindlustatus. Sellist vabadust nimetatakse kaasaegses poliitikafilosoofias *negatiivseks vabaduseks*. See on vabadus *millestki*. Ent on ka teine vabadus, *positiivne vabadus*, mis on vabadus *millekski*. Kui tunnistame kõrgemaks väärtuseks positiivse vabaduse, siis väärtustame oma sidemete, kuulumise ja vastutuse tunnetamist. Suhetega tuleb kaasatus, kaasatusega kindlustunne.

Kuna perekonnaseadus ühiskonna toimimise ühe alusseadusena reguleerib ühiskonna reproduktiivühiku (perekonna) toimimise kaudu ühiskonna taastootmist nii füüsilises kui ka vaimses mõttes, siis kannavad seaduselojad suurt vastutust selle ees, millise väärtuselise suuna perekonnad oma käitumises PKSE mõjul võtavad. *PKSE puhul on oluline hinnata seda, millist vabadust see eesti ühiskonnas rohkem toetab, kas negatiivset (vabadust millestki) või positiivset (vabadust millekski), milliseid ressursse ja ohte see endas sisaldab ning kuidas sobitub eesti ühiskonna laiemate arengusihetidega.*

ANALÜÜSI MEETOD

Käesolev PKSE sotsiaalsete mõjude analüüs rakendab sotsiaalsete mõjude analüüsi (vt. lisa 1, osa 1.1). eelhindava (*ex ante*) kvalitatiivse mõjude analüüsi meetodit (vt. lisa 1, osa 1.2)., mille keskseks ülesandeks on välja selekteerida planeeritavate tegevustega kaasnevad olulisemad ja tõenäosuslikumad tagajärjed ehk vastama küsimusele „mis hakkab juhtuma pärast planeeritu realiseerimist?”

Mingi eesmärgistatud tegevuse eeldatud (oodatud) mõjud on otseselt seotud tegevuse eesmärkidega ning seega poliitikakujundajatele üldjuhul eelnevalt teada. Oodatud mõjude puhul on hindamise ülesandeks selgitada planeeritud tegevuse realiseerumise tõenäosust erinevate sihtrühmade lõikes ning kavandatud tegevuse efektiivsust suurendavaid ja vähendavaid tegureid. PKSE väljatöötamise protsessis on eeldatavad otsesed mõjud osaliselt esitatud eelnõu seletuskirjas, samuti on teostatud mõjude eelhindamine Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna poolt.

Eelnevast tulenevalt on PKSE mõjude analüüsi põhirõhk võimalike kaudsete mõjude väljaselgitamisel. Kaudsete mõjude hindamine on otseste mõjude hindamisega võrreldes oluliselt mahukam ja komplitseeritum. Üldjuhul eeldab kaudsete sotsiaalsete mõjude hindamine kvantitatiivsete ja kvalitatiivsete spetsiaaluuringute tegemist, mida kahjuks ei võimaldanud käesoleva hindamisprojekti ajalised ja rahalised ressursid. Seega kasutatakse PKSE mõjude analüüsimisel kättesaadavaid riikliku statistika ja erinevate sotsiaaluuringute andmed. Analüüsis kasutatud uuringute ja andmetike ülevaade on esitatud lisas 1, osa 1.3. PKSE sotsiaalseid mõjusid analüüsitakse kolmel põhitasandil:

- **Perekonna tasandil** on keskseks PKSE mõjude hindamise sihtmärgiks perekonnainstitutsiooni jätkusuutlikkus – perefunktsioonide tasakaalustatus (muudatuste mõju perekonna ühisele majandustegevusele, pereliikmete vahelistele suhetele ja perekonna kui terviku stabiilsusele, erinevate funktsioonide täitmisele).
- **Indiviidi tasandil** analüüsitakse, kuidas eelnõu mõjutab erinevate pereliikmete huvide kaitstust, eraldi tuuakse välja vanemate ja laste perspektiiv (fookuses eelkõige laste huvide kaitstus) ning sugupoole aspekt (meeste ja naiste ressursside ja riskide muutumine).
- **Ühiskonna tasandil** vaadeldakse seaduseelnõu muudatuste mõju ühelt poolt eetikale ja väärtustele üldisemalt (milliste hoiakute/ väärtuste esilekerkimist võiks eelnõu soodustada, milliseid pärssida), teiselt poolt aga nn institutsionaalseid mõjusid (milliseid probleeme võiks seaduseelnõu rakenduslikus plaanis kaasa tuua); ühiskonna jätkusuutlikkust üldisemalt (võrdsuse/ebavõrdsuse kasvamine või kahanemine; sündide arvu muutumine; tööhõivelisuse muutumine jne).

OLULISEMATE SEADUSANDLIKE MUUDATUSTE MÄÄRATLEMINE

Abieluvararežiim

Oluliselt muutub seadusjärgne abieluvararežiim – varaühisusel baseeruv vararežiim asendub varalahususel baseeruva vararežiimiga. Lepinguline abieluvararežiim võimaldab praegu väga erinevaid kokkuleppeid abikaasade vahel, st abikaasad saavad suhteliselt piiramatult omavahelistes varalistes küsimustes leppida seaduses sätestatust erinevalt kokku; eelnõus muutub abikaasade lepinguvabadus piiratumaks, samas näeb eelnõu ette alternatiivsed vararežiimid, mille vahel saavad abikaasad soovi korral valida, st lepinguvabadust on lihtsam teostada¹.

Vara valdamine, kasutamine ja käsutamine seadusjärgses vararežiimis

Oluliselt muutub abikaasade varaline seotus abielu ajal – praegune vararežiim näeb ette abikaasade tiheda varalise seotuse (abielu ajal soetatud vara valdavad, kasutavad ja käsutavad abikaasad omavahelisel kokkuleppel, st otsustavad vara saatuse koos); eelnõu näeb ette abikaasade varade lahususe ja õiguse otsustada reeglina ise enda omandatud vara üle, ilma

teiselt abikaasalt nõusolekut saamata, v. a pere kasutuses oleva eluruumi ja sõiduki võõrandamine². Lihtsustatult saab järeldada, et praegu on üldreeglik see, et abielu ajal omandatud vara üle otsustavad abikaasad koos, eelnõu kohaselt aga otsustab reeglina kumbki abikaasa ise oma vara saatuse ning üksnes erandina on vajalik abikaasa nõusolek.

Varaline vastutus

Abikaasade varalise vastutuse küsimuses põhimõttelist muutust ei toimu – nii nagu praegu nii näeb ka eelnõu ette, et reeglina vastutab kumbki abikaasa ise oma kohustuste täitmise eest, üksnes erandjuhtudel vastutavad mõlemad abikaasad ühe abikaasa võetud kohustuse eest³.

Vara jagamine

Oluliselt muutub abieluvararežiimi lõppemisel abikaasade nõudeõigus teineteise vastu – praegu saab abikaasa nõuda ühisvara jagamist reeglina viisil, mis tagab talle omandiõiguse (reeglina) poolele ühisvaraks olnud varale, erandina on võimalik nõuda rahalist hüvitist; eelnõu kohaselt saab abikaasa reeglina nõuda teiselt abikaasalt rahalist hüvitist ning omandiõiguse üleandmist saab nõuda erandina.

Põhimõttelisi muudatusi ei ole selles, et teatud abikaasa vara ei tule ühisvara jagamisel ega tasaarvestusnõude arvutamisel arvestada – praegu ei tule jagada lahusvara; eelnõu kohaselt saab koguarvast arvestada maha põhivara. Põhimõtteliselt ei muutu ka üldreegel, et reeglina on abikaasadel õigus varasuhte lõppemisel võrdselt osale abielu ajal omandatud vara väärtusele, st rahalises väärtuses peaks mõlema kohaselt saama abikaasad reeglina sama suure osa.

Oluliselt muutuvad alused, millal kohus võib kalduda kõrvale võrdsuse põhimõttest – praegu on seaduses ammendavalt sätestatud, millistel juhtudel võib kohus kõrvale kalduda; eelnõus on jäetud kohtule diskretsiooniõigus otsustamiseks, kas hüvitis välja mõista või mitte, st hüvitist võib erinevatel põhjustel vähendada (nullini), samas suurendada seda ei saa, st võrdsuse põhimõttest saab kõrvale kalduda üksnes hüvitise saaja kahjuks, mitte aga vastupidi⁴.

Abikaasa ja lahutatud abikaasa ülalpidamine

Oluliselt muutub abikaasa ülalpidamine abielu ajal – senine äärmiselt piiratud juhtudel esinev ülalpidamiskohustus asendub üldise ülalpidamiskohustusega. Lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustus oluliselt ei muutu – lahutatud abikaasat tuleb üksnes erandjuhtudel ülal pidada. Eelnõus lisandub võimalus maksta vajadusel ülalpidamist ka ühekordse summana ning sõlmida ülalpidamisleping⁵.

Vanema ja lapse õigussuhe üldiselt

Võrreldes praegu kehtiva perekonnaseadusega muutub PKSE eelnõus oluliselt *vanemate omavaheline suhe seoses ühise lapsega*. Praegune õigus rõhutab vanemate võrdsust, st eelduslikult on emal ja isal võrdsed õigused ja kohustused lapse suhtes (vanemate õiguste võrdsuse põhimõte on siiski piiratud lapse huvide põhimõttega). Eelnõus ei ole vanemate võrdsuse põhimõtet sõnaselgelt sätestatud, samuti ei ole hooldusõiguse ega ülalpidamise regulatsioon kantud esmajoones vanemate võrdsusest oma kohustuste täitmisel ja õiguste teostamisel. *Laste võrdsuse põhimõtte järgimise seisukohast* ei ole erinevalt kehtivast õigusest eelnõus *expressis verbis* sätestatud põhimõtet, et abielust sündinud ja abieluvälistel lastel on vanemate suhtes võrdsed õigused. Eelnõu regulatsioon ei tee siiski abielust ja väljaspool abielu sündinud laste õigustel vahet, st kõigile lastele kehtivad samad sätted.

Eelnõus sätestatud vanema ja lapse omavahelised vastastikused kohustused on hetkel lastekaitseseaduses (LaKS § 18 ja § 20 lg 2). Seega olulisi muudatusi eelnõus *vanema ja lapse õiguste ja huvide tasakaalu arvestamise* osas ei ole. Eelnõus ei ole siiski sõnaselgelt sätestatud, et vanem ei või oma õigusi teostada vastuolus lapse huvidega (imperatiivne keeld), nagu see on kehtivas õiguses. Eelnõus on sätestatud vanema kohustus arvestada lapse huvide ja õigustega. Nii kehtiva perekonnaseaduse kui ka eelnõu kohaselt tuleb kõik lapsi puudutavad vaidlused lahendada eelkõige lapse huvidest lähtudes.

Praegu kehtiva seaduse kohaselt kaasatakse reeglina kõigisse lapse üle peetavatesse kohtuvaidlustesse eestkostetasutus, s.o valla- või linnavalitsus sotsiaalosakonna töötaja kaudu. Kuna eelnõus ei ole sätestatud, et eestkostetasutus tuleks kõigisse lastesse puutuvatesse vaidlustesse kaasata, peab valla- või linnavalitsus esitama edaspidi kehtiva tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt üksnes oma seisukoha⁶.

Põlvnemise kindlakstegemine

Olulisi muudatusi lapse põlvnemise osas eelnõu ette ei näe, pigem on tegemist väiksemate (peamiselt seadustehniliste) muudatustega. Mõlema seaduse järgi on lapse emaks naine, kes lapse sünnitas ja isaks mees, kes lapse eostas. Isaduse määrab kindlaks asjaolu, et mees on lapse emaga abielus, või lapse omaksvõtt isa poolt (ema ja isa ühisavaldus/ema nõustumine). Võimalik on ka isaduse tuvastamine kohtus. Kohtus saavad isaduse tuvastamist nõuda mõlema seaduse järgi nii mees ise, lapse ema (eestkostja) kui ka (täisealine) laps ise. Erinevalt kehtivast õigusest ei ole eelnõu järgi enam võimalik teha lapse sünniakti kannet isa kohta ema ütlusel⁷.

Vanema kande vaidlustamine/ebaõigeks tunnistamine

Põhimõttelisi muudatusi eelnõu põlvnemise vaidlustamise osas ette ei näe. Nii kehtiva seaduse kui ka eelnõu kohaselt saavad põlvnemist vaidlustada lapse vanem, isik, kes peab end lapse vanemaks ja laps ise. Eelnõus lisandub lapse huvide kaitseks ka regionaalministri vaidlustamisõigus. Vaidlustamise aeg on mõlemas regulatsioonis reeglina üks aasta alates vastavatest asjaoludest teadasaamisest. Eelnõus on tähtaja algus ja pikkus diferentseeritud. Eelkõige on võrreldes kehtiva õigusega piiratud end lapse vanemaks pidava isiku ja vanema pärija põlvnemise vaidlustamise õigust. Lisandunud on ka säte, et kui alaealise lapse isadust ei ole vaidlustatud varem, siis hakkab tema jaoks vaidlustamise tähtaeg kulgema tema täisealiseks saamisest⁸.

Vanema ja lapse õigussuhe

Oluliselt muutub vanemate õiguslik positsioon. Kehtiva õiguse kohaselt on vanemana sünniakti kantud mehel ja naisel lapse suhtes (eelduslikult) võrdsed õigused ja kohustused. Kõik vanema õigused ja kohustused tekivad isikul hetkest, mil ta kantakse vanemana lapse sünniakti ja kõik vanema õigused ja kohustused tekivad nii lapse isana kui ka emana sünniakti kantud isikul. Eelnõu kohaselt on nii emal kui isal automaatselt ühine hooldusõigus üksnes siis, kui nad on omavahel abielus. Kui vanemad abielus ei ole, peavad nad ühise hooldusõiguse saamiseks lisaks vanema kande tegemisele avaldama soovi ühise hooldusõiguse saamiseks. Kui üks vanematest seda ei soovi (ema või isa), siis ühist hooldusõigust vanematel ei ole. Sellisel juhul jääb lapse hooldusõigus lapse emale ja isal on üksnes üksikud õigused ja kohustused (suhtlusõigus, otsustusõigus, ülalpidamiskohustus). Vanema õiguste ja kohustuste maht seoses hooldusõiguse instituudi sisetoomisega oluliselt ei muutu. Hooldusõiguslikul vanemal on sarnaselt kehtiva õigusega õigus ja kohustus lapse

eest hoolitseda ja teda kasvatada, olla lapse seaduslik esindaja (sh varalistes suhetes) ja pidada last üleval.

Lapse kasvatamiseks on eelnõus lisaks sätestatud vanema õigus määrata isikute ring, kellega laps suhtleb. Lapse varaga tehinguid tehes on täpsustatud, kuidas peab vanem lapse vara valitsema. Lapsele on antud õigus nõuda vanematelt kahju hüvitamist, kui vanemad rikuvad lapse vara valitsedes oma hoolsuskohustust. Endiselt on vanemale last varalistes suhetes esindades seatud teatud piirangud, et vältida lapse huvide võimalikku kahjustamist (piirangud on siiski mõnevõrra erinevad võrreldes kehtiva õigusega). Oluliseks erinevuseks kehtiva õigusega on see, et senise õiguse kohaselt peab vanem teatud tehingute tegemiseks küsima nõusolekut eestkostesutusest (valla- või linnavalitsus), eelnõu kohaselt tuleb aga tehingute tegemiseks saada kohtu luba.

Lapse ülalpidamiskohustus on nii kehtiva õiguse kui ka eelnõu kohaselt põhimõtteliselt mõlemal vanemal. Kehivas õiguses on vanematel põhimõtteliselt võrdne kohustus last ülal pidada ja reeglina peavad vanemad kandma võrdse osa lapse ülalpidamiskuludest. Vanemate varalise seisundi erinevuste korral võib see proportsioon olla erinev. Eelnõu kohaselt on küll vanemad osavõlgnikud, kuid mitte võrdsetes osades. Kummagi vanema osa suurus sõltub tema sissetulekust ja varalisest seisundist. Nii kehtivas õiguses kui ka eelnõus peab lapsele väljamõistetav elatis olema vähemalt $\frac{1}{2}$ VV kehtestatud kuupalga alammäärast ning seda võib mõjuval põhjusel vähendada⁹.

Riigi sekkumisõigus vanema ja lapse õigussuhtesse

Oluliselt paindlikumaks muutub vanema õiguste ulatuse kindlaksmääramine ja vanema õiguste piiramine. *Lahuselu* korral on kehtivas seaduses vanematel põhimõtteliselt võrdsed õigused ja kohustused sõltumata sellest, kas vanemad elavad lapsega koos ja kes faktiliselt last kasvatab. Faktiliselt on ühe vanema õigused siiski lahuselu korral piiratud. Eelnõu kohaselt võib vanema hooldusõigust ka vanemate kooselu korral piirata seeläbi, et otsustusõigus (sh esindusõigus) antakse ühele vanemale. Võimalik on ka see, et üks vanematest saab ainuhooldusõiguse ja teisel vanemal säilib suhtlemisõigus (sh osaline otsustusõigus suhtlemise ajal). Teise vanema suhtlemisõigus ja otsustusõigus võivad olla lapse huvides piiratud.

Kehtiva seaduse järgi on *vanema õiguste kuritarvitamise ja kohustuste täitmata jätmise* korral võimalik laps perekonnast eraldada või vanema õigused täielikult ära võtta. Eelnõu kohaselt on võimalik vanema õigusi piirata vastavalt sellele, millist ohtu vanem lapsele kujutab, s.o piirata isiku või varahooldust, võtta vanemalt ära isikuhooldusõigus või varahooldusõigus. Vanemalt ei pea ära võtma kõiki vanemaõigusi korraga. Vanemalt ära võetud õiguste osas saab lapsele määrata erieestkostja, kes lapse vastavaid õigusi ja huve vanema asemel kaitseb¹⁰.

Olulisemad muudatused ja üleminekuõigus

Kõige olulisemate muudatustena abikaasade varaliste õiguste ja kohustuste osas toob eelnõu kaasa uue seadusjärgse abieluvararežiimi, piiratud lepinguvabaduse abikaasade varaliste suhete osas ja abikaasade üldise perekonna ülalpidamise kohustuse. Vanema ja lapse õigussuhte osas toob eelnõu kaasa hooldusõiguse instituudi ning võimaluse piirada vanema õigusi vastavalt konkreetsele vajadusele.

Alates seaduse jõustumisest kehtib kõigile reeglina soetusvararežiim ja enne seaduse jõustumist omandatud ühisvara muutub kaasomandiks võrdsetes osades, kuid abikaasad võivad määrata, et kaasomandis oleva asja mõttelised osad ei ole võrdsed, samuti võivad

abikaasad esitada kahe aasta jooksul abieluvararegistrile teate, et soovivad varaühisust. Vanematele rakendub seaduse jõustumisega ühine hooldusõigus, kui vanema õigusi ei ole vanemalt ära võetud.

PEREKONNASEADUSE EELNÕU SOTSIAALSETE MÕJUDE ANALÜÜS

Järgnev PKSE sotsiaalsete mõjude analüüs keskendub kahele PKSE enim seadusandlikke muutusi sisaldavale aspektile: varasuhted perekonnas ning vanema ja lapse õigussuhted.

Varasuhete muutumise otsesed sotsiaalsed mõjud

Varasuhete muutumise sotsiaalseid mõjusid hindame ainult abielus indiviidide puhul. 2000. aasta rahvaloenduse andmetel oli Eestis abielus 513 178 indiviidi ning 8778 indiviidi, kes olid küll ametlikult abielus kuid elasid uue partneriga vabas kooselus. Seega muudatused puudutavad ligikaudu 500 000 indiviidi. Varasuhete aspektist on sotsiaalsete mõjude analüüsi lähtekohtadeks: (1) meeste ja naiste erinev sotsiaalmajanduslik staatus Eesti ühiskonnas¹¹, (2) peresisene traditsiooniline tööjaotus¹², (3) naise statistiliselt suurem materiaalne sõltuvus abikaasast ning peresisest võimusuhted¹³, (4) soolised eelarvamused¹⁴. Arvestades naiste madalamat sissetulekut, suuremat majanduslikku sõltuvust partnerist ja karjääripause, suuremat panust kodutööde tegemisel, võib lähtuda analüüsis eeldusest, et reeglina on *naine perekonnas majanduslikult nõrgemal positsioonil ja seeläbi võib olla varasuhetes haavatavam osapool* ning ühisvararežiimilt üleminek tasaarveldusnõudega lahusvararežiimile ei pruugi tagada nõrgema osapoole õiguseid¹⁵.

Vara valdamine, kasutamine ja käsutamine seadusjärgses vararežiimis

- **Abikaasadevahelise majandusliku ebavõrdsuse tõenäosuslik kasv.** Tulenevalt naiste kehvemast sotsiaalmajanduslikust olukorrast võib oletada, et suuremaid väljaminekuid saab peres üldjuhul teha mees, samas kui naise sissetulekuid kasutatakse pigem jooksvate väiksemate kulutuste tegemiseks (toit, riided, majapidamisvahendid jmt.). Seega võib eeldada, et suuremad perekonna kasutuses olevad varaesemed¹⁶ kuuluvad uues vararežiimis mehele ning seeläbi tekib mehel õigus nendega vabalt oma äranägemise järgi talitada. Samuti kaasnevad ainuisikulise otsustusõigusega suuremad võimalused varaga manipuleerimiseks, nt realiseerimine enne lahutust. Eelnevalt tulenevalt võib vähendada uue, partnerite individuaalseid huvisid esile tõstva seadusandluse rakendamine ja teise abikaasa vetoõiguse kaotamine varaga tehtavatele tehingutele majanduslikult *nõrgema osapoole, suurema tõenäosusega naise, otsustusõigust, osalust, ressursse ja mõjuvõimu perekonnas ning muudab seeläbi tema olukorra ebakindlamaks.*
- **Mittebioloogilise lapse huvide mitteamistamine.** Eestis on suhteliselt palju taasloodud perekondi, kus laps(ed) ei ole mõlema abikaasa bioloogilised ega lapsendatud lapsed¹⁷. Kuna sagedamini liigub laps koos emaga uude perestruktuuri ja mittebioloogiliseks vanemaks on sagedamini mees, siis lähtudes sugupoolte vahel toimivast sissetulekute ebavõrdsusest ei pruugi mittebioloogilisele lapsele bioloogiliste lastega võrdselt ressursse jaguda. *Olukord muutub teravamaks juhul, kui pere laguneb: lapse ülalpidamine mittebioloogilise isa poolt suure tõenäosusega kaob ja lapse heaolu olulisel määral kahaneb juhul, kui bioloogiline isa oma kohustusi ei täida või ei ole neid täitma võimeline.*

Vara jagamine abielu lõppemisel

- **Majanduslikult nõrgema osapoole (sagedamini naise) majandusliku ebakindluse kasv abielulahutuse korral.** Kuigi reegel, mille kohaselt mõlemal abikaasal on õigus võrdsele

osale abielu vältel omandatud vara väärtusest jääb PKSEs kehtiva seadusega võrreldes samaks, muutub oluliselt nõrgema osapoole positsioon sellises situatsioonis – kui hetkel kehtiva seaduse kohaselt on mõlemal abikaasal lahutuse käigus õigus poolele ühises omanduses olevast varast, siis uue regulatsiooni kohaselt muutub nõrgem osapool küsijaks. Kui abikaasad ei jõua hüvitise määramisel kokkuleppele, on hüvitisetaajal õigus pöörduda kohtu poole, millega kaasnevad õigusabikulud ning riigilõivud võivad majanduslikult nõrgemale osapoolele ülejõukäivaks osutuda. *Seega jätkub olukord, kus nõrgema osapoole võimalused hüvitise väljanõudmiseks on ebapiisavad ja ta loobub nõudest.* Soetisvara tasaarveldussüsteemi sisseviimisel on nõrgema osapoole seisukohast oluline ka see, kas ja kuidas on garanteeritud kohtu poolt määratud hüvitise reaalne laekumine hüvitisetaajale. Probleem on eriti terav, arvestades Eestis tekkinud olukorda, kus üksikemadel on suuri raskusi laste isadelt lastele kohtu poolt määratud elatusraha kättesaamisel. Soolise võrdõiguslikkuse printsiipi ohustab ning nõrgema osapoole huvide kaitstust õhnestab kohtu õigus muuta hüvitise suurust vaid ühesuunaliselt, *so. hüvitisetaaja ehk majanduslikult nõrgemal positsioonil oleva osapoole kahjuks.*

Abikaasa ja lahutatud abikaasa ülalpidamine

- **Nõrgema osapoole (sagedamini naise) majandusliku heaolu kindlustamise võimalused kasvavad.** Ülalpidamiskohustuse laiendamine mõlemale abikaasale *pakub abielu vältel nõrgemale osapoolele suuremat kindlustunnet.* Mõlema abikaasa kohustus oma töö ja varaga peret ülal pidada langeb kokku nii soolise võrdõiguslikkuse printsiibiga kui ka Eesti elanike hoiakutega¹⁸. Erinevalt kehtivast seadusest laiendab eelnõu ülalpidamiskohustust ka abielus mitte olevatele paaridele lapse sünni eel (rase naine) ja järel (last hooldav vanem, enamasti naine)¹⁹. *Seega paraneb abieluväliselt sündivate laste ja abielus mitteolevate emade heaolu majanduslik kindlustatus.* Kehtiva seaduse korral tuleb elatise suuruse määramisel lähtuda abivajadusest, seaduseelnõus nähakse elatise suuruse määramise alusena ette tavapärase eluvajadust, st. võimaluse korral tuleb säilitada lahutatud abikaasa senine elustandard. Selline säte võimaldab pehmendada elustandardi, ressursside ja võimaluste järsku langust peale abielulahutust, *maandab lahutatud nõrgema poole (sagedamini naise) vaesumise riski ning vähendab varanduslikku kihistumist sugupoolte lõikes.*

Vanema ja lapse õigussuhte muutumise otsesed sotsiaalsed mõjud

Vanema ja lapse õigussuhte muutumise sotsiaalsed mõjud puudutavad lastega perekondi; perekonnapurunemise (lahutus/separatsioon) ning vanemlike kohustuste täitmise seoses²⁰.

Hooldusõigus

- **Abieluväliselt sündivate laste hooldusõigus loob emadele isade ees eelise.** Kehtiv perekonnaseadus lähtub vanema ja lapse õigussuhete reguleerimisel vanemate võrdsusest, eeldades ema ja isa võrdseid õiguseid ja kohustusi ühise lapse suhtes. Uus perekonnaseaduse eelnõu vanemate võrdsust ühise lapse suhtes kõigile lapsevanematele ette ei näe. Soolise võrdõiguslikkuse aspektist on suurt abieluväliselt sündinud laste osakaalu arvestades murettekitav väga paljude isade õiguste võimalik piiramine²¹, kuna abieluväliselt sündinud lapse ühise hooldusõiguse saamiseks peavad mõlemad vanemad ühise hooldusõigusega nõus olema ning esitama koos vastava sooviavalduse. Juhul, kui isa soovib ühist hooldusõigust, kuid ema sellest mingil põhjusel keeldub, jääb lapse hooldusõigus emale ning *isa õigused ja kohustused abieluvälise lapse suhtes on oluliselt piiratud.* Teisalt annab kõnealune hooldusõiguse korraldus sarnaselt ka meestele

võimaluse paljudest lapsega seonduvatest kohustustest taganeda ning jätta suurem osa õigustest ja kohustustest naise kanda.

- **Võrdse vanemaksoleku printsiibi rakendumine mitteabielulisest suhtest sündinud lapse puhul muutub küsitavaks.** Vastavalt eelmises punktis väljatoodud asjaoludele võib vanema ja lapse õigussuhte regulatsioon seaduseelnõus esitatud kujul vähendada meeste õigusi, kohustusi, vastutust ja osalust ning suurendada naise õiguseid, kohustusi ja vastutust lapse hooldamisel. Samuti piirab perekonnaseaduse eelnõu põlvnemise tuvastamise säte võrreldes kehtiva õigusega isaduse vaidlustamist isiku poolt, kes taotleb enda lapse isana tuvastamist²². Seega võib isade osalus laste elus (sh kasvatamisel) väheneda. Selline võimalik PKSE mõju on vastuolus meie ühiskonnas juurutatava võrdse vanemaksoleku (ja eriti aktiivse isaduse) retoorikaga.
- **Ilmneb vastuolu soolise võrdõiguslikkuse eesmärkidega**²³. PKSEga sätestatav hooldusõiguse režiimi muutumine võib vähendada meeste õigusi, kohustusi, vastutust lapse hooldamisel ning varasema seadusega kehtestatud võrdsusprintsiibil põhinenud süsteem muutub soo aspektist ebavõrdseks ning läheb vastuollu vanemate võrdsete õiguste printsiibiga²⁴.

Lapse ja vanema õigussuhe

- **Liigvõimuka primaarse hooldaja võimupiirid kahanevad, eemalelava lapsest hooliva vanema osa lapse elus kasvab.** Positiivne on see, et sekundaarne hooldaja omab otsustusõigust siis, kui laps viibib tema juures, see kahandab primaarse hooldaja võimupiire ja teise vanema eemaletoetust. Lahutuse ja lahuselu korral on mõlema vanema ja lapse vahelised õigused ja kohustused selgemalt piiritletud. Seetõttu võib eeldada, et abielu/kooselu lõppemise korral on *lapse ja pere juurest lahkunud vanema suhted paremad, sagedasemad jne, lapse ja vanema kontakt säilib*.
- **Primaarse hooldaja õigus määrata lapse suhtlusringkonda piirab lapse õigust suhtlusringkonna valikule.** EV LaKS § 13 lg (1) ütleb, et lapsel on õigus privaatsusele ning õigus isiklikule elule, suhtlus- ja sõprusringile. Psüühiliselt ebastabiilne, kuid õigusteadlik primaarsest hooldajast vanem saab õiguse lapse suhtlusringkonnaga manipuleerimiseks, lähtudes isiklikest suhetest, mitte lapse huvist asjassepuutuvate isikute suhtes.
- **Hooldusõiguse diferentseerimine ja selle osalise üleandmise võimalus annab võimaluse mittebioloogilise isa osa õiguslikuks suurendamiseks lapse elus.** Hooldusõiguse diferentseeritus PKSEs annab võimaluse mittebioloogilisel isal saada osaline või täielik hooldusõigus lapse üle, kui ta seda lapse tegeliku kasvataja ja/või ülalpidajana ilma adopteerimiseta soovib (ja lapse ema seda soovi toetab) - seega annab PKSE võimaluse „osaliseks” isaduseks. Nn diferentseeritud isadus kaitseb mittebioloogilise lapse huve siis, kui isa oma isakohustusi vaid osaliselt täidab või ei täida neid üldse, seega on vastav säte lapse huvides, sest toetab lapse heaolu. *Mittebioloogilisele isale (diferentseeritud) hooldusõiguse andmine võib tagada jätkuvalt lapse heaolu ka siis, kui laps enam temaga koos ei ela (tingimusel, kui hooldusõigust ei ole vanemad muutnud) ning toetab lapse kindlustatuse suurenemist.*
- **Hooldusõiguse diferentseerimine kaitseb last senisest paremini väärkohtleva vanema eest.** Eelnõu seab primaarseks lapse huvid, mille kohaselt vanema hooldusõigust diferentseeritakse, võimaldab vanemlike õiguste osalise äravõtu, samas lapse huvides toimivate kohustuste säilitamisega. Äravõetud õigusi on võimalik üle kanda last tegelikult

kasvatavale mittebioloogilisele vanemale. *Selline regulatsioon aitab last paremini väärkohtleva vanema eest kaitsta, teda vanemast päriselt ilma jätmata. Ühendatud perekonnatiübi korral annab võimaluse mittebioloogilisel vanemal, kes tegelikult last kasvatab, kasvatusfunktsioone õigusjärgselt täita (seni on see olnud reguleeritud moraali ja hea tavaga).*

Riigi sekkumisõigus vanema ja lapse suhtesse

- **Kahaneb sotsiaalala spetsialistide kompetentsuse rakendamine vanema ja lapse õigussuhtesse sekkumisel.** Uue PKSE eelnõu kohaselt antakse kogu eestkoste seadmise ja menetlemisega seotud funktsioonid kohtute pädevusse. Seni on eestkostega seotud aruandluse eest vastutavaks olnud kohaliku omavalitsuse sotsiaalala spetsialistid, kellel on kujunenud vastav kompetentsus ja menetlemise praktika. *Arvestades, et senise kohtusüsteemi koosseisus puuduvad eriettevalmistusega eestkoste probleemistikuga tegelevad sotsiaaltöö spetsialistid, võib eestkoste seadmise professionaalsus ja tulemuslikkus kahaneda. Samas aga kaitseb tõenäoliselt senisest paremini lapse huve lapse ja vanema varaliste tehingute järelevalve minek kohtu kompetentsi²⁵.*
- **Riigi sekkumisõiguse kitsad piirid suurendavad nõrgema osapoole** (laps ja isast sagedamini lapsi üksikasvatav ema) **riski sattuda sotsiaalhoolekande subjektiks.** PKSE ei näe ette riiklikku toetust, kompenseerimaks vanemapoolse toetuse puudumist, mistõttu lapse võimalused oma vajadusi rahuldada jäävad piiratuks. Kui perekonnast eemaleliikuv hästi majanduslikult toimetulev vanem hoiab elatisraha maksmisest kõrvale, siis võib tema pere seoses olulise heaolutaseme langusega sattuda sotsiaalhoolekande subjektiks.

Oodatavad käitumuslikud muutused

Käitumuslikud muutused indiviidi tasandil

- **Individuaalsete valikute kasv kahandab varaliselt nõrgemal positsioonil oleva abikaasa** (sagedamini naise) **emotsionaalset turvatunnet.** PKSE loob suurema vabaduse pereliikmetel (mehed ja naised; vanemad; lapsed) individuaalselt toimida ja valikuid teha, suurendades pereliikmete individuaalset vastutust ning vähendades ühisvastutuse osa. Demokraatlikes ühiskondades on üldiselt suund suuremale individuaalsele otsustusõigusele, mis perekonna tasandil tähendab häid eluuskusi eeldavaid läbirääkimisi perekonna ühishuvide kaitseks. Siiski on karta, et individuaalsele otsustamisele sellise õigusliku tausta loomine sisaldab riski perekonnaliikmete ühistegevusele, põhjustades abikaasade üksteise otsustustest võimaliku informeerimatuse tõttu emotsionaalset kaugenemist ja rahulolematuse kasvu, luues selge aluse võimuvõitluseks ja konkurentsiks, mis omakorda seab ohtu perekonnagrupi stabiilsuse.
- **Emotsionaalse turvatunde kahanemine suurendab vahet endale soovitava ja tegeliku laste arvu vahel.** Otsus laps sünnitada või mitte saab individuaalsete valikute retoorika laienedes üha enam naise emotsionaalseks otsustuseks. Esimeste laste sündi PKSE oluliselt ei mõjuta, kuid järgmiste laste sünd oleneb eelkõige naise turvatundest (paarisuhte kindlus, majanduslik olukord)²⁶.
- **Abikaasad muutuvad enam majanduslikult kaalutlevamaks, ressursside kasutust planeerivamaks,** mille tagajärjel varasuhted perekonnas tähtsustuvad, psühholoogiline „Meie”-tunne kahaneb. Ühelt poolt võib see olla peresuhteid tugevdav, kuna kahaneb suhete emotsionaalsuse ja romantika kui kõrgeima (kuid reaalses elus raskesti

realiseeritava) väärtuse roll. Teisest küljest võib ratsionaalsuse ja arvestuse domineerima hakates ühine majandustegevus kaotada mõtte või saada ratsionaalse arvestuse objektiks.

- **PKSE toel võtavad pereliikmed suuremat vastutust individuaalsete otsustuste eest.** Kõige üldisemalt – igaüks saab rohkem õigust ja sisemist vabadust 'olla ise', st järgida oma vajadusi ja eelistusi, süveneb individualiseerumisprotsess, mis toob aga ühisvastutusest erinevalt kaasa suurema individuaalse stressi.
- **Kasvab vajadus õigusteadlikkuse suurendamiseks.** Õigusteadvuse uuringud on välja toonud Eesti elanike suhteliselt madala õigusteadlikkuse taseme (Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring 2007). Kuna PKSE lähtub senisest erinevast ideoloogiast varasuhetele ja lapse hooldusõigusele, muutes olulisel määral seniseid arusaamu, siis PKSE toimimahakkamine võib tuua kaasa osa elanike õigusteadvuse kasvu nii abielul kui ka vabal kooselul põhineva perekonnaga seotud küsimustes.
- **Individuaalse vara tähtsustamine viib mittebioloogilise lapse ebavõrdsesse olukorda teiste peres kasvavate lastega võrreldes.** Olgugi et PKSE ei tee vahet abielust ja väljaspool abielu sündinud laste vahel, on Eesti ühiskonnas üha sagedasem see, et laps kasvab peres, kus üks vanematest ei ole tema bioloogiline vanem. Risk, et kihistumine ja sotsiaalne ebavõrdsus liiguvad laste vahele, eriti juhul, kui peres kasvavad samaaegselt bioloogilised ja mittebioloogilised lapsed; vara omavad ja mitteomavad lapsed ning mittebioloogilise vanema õigussuhteid reguleerivad mittebioloogilise lapse suhtes vaid moraal ja hea tava.
- **Sagenevad juhtumid, kus vabas kooselus elades otsustatakse abiellumisest loobuda.** Lähtudes asjaolust, et PKSE toetab individuaalseid valikuid ja individuaalset toimimist ning abielul põhineva perekonnagrupi toimimine sarnastub vabal kooselul põhineva perekonnagrupi toimimisega, siis abiellumine subjektiivse kindlustunde allikana kahaneb oma väärtuses, mille tulemusena abielude arv hakkab taas kahanema.

PKSE negatiivseid mõjusid tõenäoliselt suurendavad riskid indiviidi tasandil

Naise riskid mehega võrreldes:

- keskmiselt madalam sissetulek;
- võimuhetes tõenäolisem alluva positsioonile/kaotajaks jäämine;
- laste sünd ja nende hooldamine ning suur kodutöödele kuluv aeg seavad piiri sissetulekute teadlikule kasvatamisele karjääri kaudu;
- periooditi (lastega seoses) ülalpeetava seisundis olemine;
- lapse/laste saamisest loobumine emotsionaalsetel, majanduslikel ja karjäärist tulenevatel põhjustel ja võimalused ainuisikuliselt sellist otsust langetada;
- abielu purunedes ning laste elatisraha mittekättesaamisel oht sattuda sotsiaalabi kliendiks;
- suurem psühholoogiline kaitstuse- ja turvalisuse vajadus ning kõrgem emotsionaalne haavatavus;
- üldiselt madalam õigusteadlikkus.

Mehe riskid naisega võrreldes:

- üldiselt suurem riskikäitumine (materiaalsed tehingud, alkohol, füüsiline vägivaldsus²⁷);
- madalam stressitaluvus kahandab toimetulekut individuaalse vastutuse olukordades;
- reaalse perekonna olemasolul jääda perekonnata – sõltumine naise (lapse/laste ema) otsusest (suvast) lapse/laste hooldusõiguse saamisel ja osalisel või täielikul ilmajäämisel.

Riskid, et lapse huvid jäävad piisava kaitseta:

- lapse kui oma eale vastavat sotsiaalsed kompetentsust omava subjekti mittetunnistamine täiskasvanute poolt;
- hooletussejätuse risk juhul kui ema lapse isaga mitteabielulises suhtes olles keeldub ühishooldusõigusest või isa ei soovi seda ning ema ise ei ole hoolduseks võimeline (nt on psüühiliselt ebastabiilne);
- väärkohtlemise risk, kui primaarne hooldaja piirab last talle oluliste suhete loomisel ja hoidmisel.

PKSE negatiivseid mõjusid tõenäoliselt kahandada võivad individuaalsed ressursid**Naise ressursid mehega võrreldes:**

- üldiselt parem stressitaluvus võimaldab paremat toimetulekut individuaalse vastutuse olukordades;
- PKSE toetab naise kui primaarse hooldaja otsust ühishoolduse osas ja õigust lapse hooldusõigusele ning eestkostele, st toetab emajärgset põlvnemist ja perekonda ning naise otsustusõigust perekonnas.

Mehe ressursid naisega võrreldes:

- keskmiselt kõrgem sissetulek ja suuremad võimalused vara soetada, mida toetavad traditsioonilised võimusuhted peresisest otsustustes;
- sagedasem võimupositsioonil olek ja sellest tulenev individuaalse otsustamise traditsioon.

Lapse ressursid vanemaga võrreldes:

- senisest suurem huvide kaitstus;
- individualistlikud väärtused ja hoiakud toetavad edu- ja karjäärihoiakuid ning loovad potentsiaalsed ressursi konkurentsiks erinevates elusituatsioonides.

Käitumuslikud muutused perekonna tasandil

Järgnevalt vaatleme, milliseid käitumuslikke muutusi perekondade tasandil võivad PKSE otsesed sotsiaalsed mõjud kaasa tuua. Hinnangu lähtepunktiks on perekonna kui institutsiooni jätkusuutlikkus ehk kas ja kuidas antud seaduse raames perekond täidab oma ülesandeid indiviidi ja ühiskonna suhtes ning kuidas on mõjutatud perekonnainstitutsioon ja selle stabiilsus.

- **Perekonnagrupi toimimise edasine demokratiseerumine.** Perekondlikud otsustused ja käitumine sõltuvad tänapäeval rohkem kui varem individuaalsetest eelistustest ja omavahelistest läbirääkimisoskustest (mees - naine; laps - vanem(ad); laps - primaarne hooldaja - eemalelav vanem; laps-vanem - erieestkostja jne). Selles mõttes toetab PKSE ideoloogiat perekonnagrupi üldiseid demokratiseerumise protsesse.
- **Perekonnakäitumise individualiseerumine.** Nii PKSE järgne abikaasade modifitseeritud varalahusus kui ka pere ühine majandamine igapäevasisuatsioonis sõltuvad senisest rohkem abikaasade omavahelistest läbirääkimistest (individuaalsed otsused ja vastastikused kokkulepped perekonnagrupi toimimise kontekstis). Sellest tulenevalt võib abielul põhinev perekond liikuda kahes suunas (kaks stsenaariumit), kusjuures kahe alternatiivse rakendumine sõltub sellest, kui suur on abikaasade varade vaheline lõhe ja varade akumulatsiooni potentsiaal, sissetulekute erinevus ning võimalused oma vara kindlustada.

- **Perekonnakäitumine liigub rohkem individualiseerituse suunas**, juhul kui partnerite varaline seis on võrdväärne. Võrdväärset tasemel vara tootmine ja haldamine muudab partnerid oma käitumises ja otsustes individualistlikumaks (iseseisvamaks) ja vähem perekonnale kui tervikule orienteeruvaks. Perekonna ühine majandustegevus mõtestatakse ümber: kes mida ostab, kellele ostab, mida maksab, investeerib jne. Kuna kummalgi abikaasast on PKSE järgi õigus tegutseda oma varaga oma äranägemise kohaselt, siis teineteisega arvestamise vajadus kahaneb, ühiste otsuste tegemise sagedus harveneb ja kokkuvõttes võib oletada, et abielus inimeste majandustegevus hakkab sarnanema vabas kooselus inimeste majandustegevusele. Seega on tõenäoline, et *abielul põhinev perekond kui ühiselt toimiv majandusüksus nõrgeneb, pereliikmete üksteisega arvestamine, üksteise toetamine ja psühholoogiline sõltuvus kahaneb*. Ilmselt toob võimalik lahutus kaasa väiksemaid probleeme nii individuaalse toimetuleku kui ka lahutusejärgse kohanemise mõttes, võrreldes olukorraga, kus varaline seis ja ressursid neid juurde toota on ebavõrdsed.
- **Traditsioonilise peremudeli kinnistumine**, juhul kui abikaasade varaline seis ning võimalus vara juurde toota on väga erinev (sagedamini naise kahjuks). Seadusest tulenevalt on mõlemal abikaasal ülalpidamiskohustus (§16 PKSE-s), kuid seda realiseeritakse oma isikliku vara arvel. Seega annab meeste keskmiselt suurem sissetulek aluse eeldada, et materiaalses mõttes panustavad nad rohkem perekonna heaolusse ning naised peavad sedavõrd rohkem panustama oma aega perekonna heaolu tagamiseks kodutööde, lastehoidmise, sugulaste eest hoolitsemise näol. Seetõttu võib toimuda naasmine traditsioonilise peremudeli juurde, kus mees on peamine leivateenija (suurema tulu tooja) ja naine on rohkem vastutav kodutööde ja lastekasvatuse eest. *Traditsiooniline peremudel kinnistub ning perekonnasisene ja perekonnaliikmete vaheline varaline kihistumine ja sooline ebavõrdsus suureneb*. Nimetatud stsenaariumi realiseerumise tõenäosus on suurim olukordades, kus pereliikmete kvalitatiivselt ja kvantitatiivselt panustamine perekonnaellu muutub ühele abikaasast vastuvõetamatuks, samuti perekonna purunemise korral.
- **Pereloomelaienemine mitteabielulisel alusel**. Võib eeldada, et praegusest sagedamini hakkavad mitteabielulisest suhtest sündima teised ja järgnevad lapsed (praegu sünnivad valdavalt esimesed lapsed). Vabal kooselul põhinev perekond saab sagedamini eelistatavaks perekonna alternatiivseks vormiks, ja seda tõenäoliselt pigem naise kui mehe otsusena, kuna annab naisele suurema otsustusõiguse.
- **Peresuhete pingestumine ja peresidemete nõrgenemine**. Peresisesed võimusuhted hakkavad enam sõltuma partnerite majanduslikest ja sotsiaalsetest ressursidest. Kui kehtiva perekonnaseaduse kohaselt on mõlema partneri vara abikaasade ühisvara, siis uus seadus diferentseerib osapoolte majanduslikud ressursid ja muudab seeläbi peresiseid võimusuhteid enam ressursse omava partneri kasuks. Selline võimusuhte muutumine, ühe osapoole tunnetatud võimu ning nõrgemal positsioonil oleva pereliikme ebakindluse suurenemine, võib perekonna tasandil viia *peresuhete pingestumisele ning peresidemete nõrgenemisele*.
- **Abistava mitteformaalse toetusvõrgustiku edasine hajumine**. Mittebioloogilised lapsed ja bioloogilise vanema abiellumise kaudu „omandatud sugulased” – lähivõrgustik on hõredam ja tõenäoliselt kaob abikaasade lahkumineku või lahutuse korral.

PKSE negatiivseid mõjusid suurendada võivad riskid perekonna tasandil

- abielude suhteline ebastabiilsus;
- abielude püsimine pigem emotsionaalsel kui ratsionaalsel kaalutlusel;
- kehvad läbirääkimisoskused;
- individualistlik eluorientatsioon ning eneseõigustusliku retoorika („*igaiks ajab oma asja*”) süvenev juurdumine ja sellest tulenev isiklike eelistuste läbisurumise risk ressursse rohkem omava osapoole poolt;
- kihistumise ja konkurentsi tungimine perekonnagrupi sisse – abikaasade vahele, laste vahele, bioloogiliste ja mittebioloogiliste laste vahele;
- üksitegutsemise õigus ja abikaasa riskantsetest tehingutest teadmatuses hoidmine tekitavad usalduskriisi riski ja kahandavad abielu stabiilsuse potentsiaali;
- ühise majandustegevuse tähtsuse kahanemine individuaalsete otsuste suurenemise arvel;
- huvi kahanemine perekonna pärandvara akumulatsiooni vastu;
- mitteformaalse tugivõrgustiku hajumine senisest veelgi enam (igäihel on oma vara ja isiklik huvi sellega seoses);
- probleemid ühistarbimise ja -kulutustega (eluasemele, toidule, lapsele/lastele jne.) toovad uusi pingeid suhetesse;
- mittebioloogilise lapse olemasolu perekonnas on sagenemas.

PKSE negatiivseid mõjusid kahandada võivad perekonna toimimist toetavad ressursid

- arendab perekonnasisest demokraatiat (kooselu põhineb enam läbirääkimisoskustel) - toime tulevad need, kel paremad eluoskused ja vastastikune individuaalne sobivus;
- laiendab perekonna õiguslikke piire ning perekonna toimimist väljaspool perekonnagruppi (hooldusõiguse diferentseerimise kaudu);
- loob realselt last kasvatavale mittebioloogilisele vanemale põhimõttelise võimaluse hooldusõiguse saamiseks.

Tõenäosuslikud kaudsed mõjud ühiskonna jätkusuutlikkusele

Kõik ühiskonnad on huvitatud oma kestmisest ehk jätkusuutlikkusest, st et ühiskond taastoodaks ennast nii füüsiliselt kui ka vaimselt. Füüsilises mõttes tähendab see nii vajalikku sündimuse taset kui ka ühiskonna üldist sotsiaalset sidusust: elanikkonna head tervist, kõrget tööhõivet, võimalikult väikest sotsiaalmajanduslikku ebavõrdsust ning ühiskonna arengut toetavaid väärtusi ja hoiakuid. *Perekonnal kui ühiskonda taastootval üksusel on siin oluline roll täita ning PKSE-l perekonnaelu reguleerimise kaudu kaudsed sotsiaalsed mõjud ühiskonna jätkusuutlikkusele.*

- **Väärtuselise nihke võimalik toimumine.** Eesti ühiskond on sisenenud riskide ühiskonda, mis tähendab seda, et inimeste igapäevane tegevus on enam seotud riskide võtuga ja nendega toimetulekuga. Riskivõtuga seostub ka *suurem individuaalne orienteeritus karjäärile ja edule*, mis toodab uusi riske ja väljakutseid konkurentsis püsimisele. Erinevat edukust näitab eesti ühiskonna sotsiaalne jagunemine hariduse ja sotsiaalmajandusliku staatuse alusel. Elu mitmekesisustumisega seoses *kaotavad normid ja väärtused oma selgepiirilisuse* ning traditsiooniline elukäsitlus asendub elukäsitluste paljususega.
- **Ebavõrdsuse süvenemine.** Ühiskonna tasandil toob seaduseelnõus ettenähtud varajagamise põhimõtete rakendamine ohu *nõrgema osapoole vaesuse suurenemiseks*. Naiste, eriti üksikemade ja üksikvanemapere vaesumine on Eestis tõsine probleem juba praegu (Mänd, 2003), mistõttu tuleb sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse süvenemise ohtu

ühiskonnas väga tõsiselt suhtuda. Ebavõrdsuse süvenemine ühiskonnas *suurendab põlvkondlikult päritava vaesuse kasvu tõenäosust*²⁸ ning seab takistusi nendele, kes teistega võrreldes on kehvas sotsiaalmajanduslikus positsioonis. Ebavõrdsusega seoses sugeneb rohkem usaldamatust ja sallimatust inimeste vahelistesse suhetesse ja suhtumisse ühiskonna institutsioonidesse ning võimustruktuuridesse, mille kaugema mõjuna *kahaneb ühiskonna sotsiaalne sidusus*.

- **Abielude sõlmimise vähenemine.** Eesti ühiskonnas on levinud traditsiooniline arusaam abielust kui kooslusest, mida iseloomustab ühistegevus, ühisvara, osapoolte võrdväarsus jne.²⁹ Varasuhete individualistlikumaks muutumine esitab abieluinstitutsioonile väljakutse. Probleemaatiliseks saab abielu tähenduse ja tegelikkuse mittevastavus. Kui vabaabielu on partnerite poolt isereguleeritav üksus ning perekondlikud varasuhted toimivad partnerite kokkuleppe alusel, siis abielu puhul eeldatakse seda, et riik toetab ja kontrollib abikaasade õigusi ja kohustusi. Seega tuleneb põhjus kooselu reguleerimiseks abielu tähendusest/olemusest. Modifitseeritud varalahuse põhimõtete rakendamisega esitatakse väljakutse senisele arusaamale abielust ning see võib endaga kaasa tuua registreeritud abielude arvu vähenemise, samuti abielu kui institutsiooni tähenduse ja olulisuse muutumise. Seega ei ole modifitseeritud lahusvara režiim vastavuses abielu olemuse ja tähendusega, mistõttu *võib registreeritud kooselu regulatiivse väärtuse kahanemine vähendada registreeritud kooselude arvu, mis omakorda võib viia sündide arvu languseni*³⁰.
- **Perekonnainstitutsiooni deinstitutionaliseerumise jätkumine (perekonnainstitutsiooni nõrgenemine).** Individuaalsete valikute õiguslik toetamine toetab kaudse mõjuna perekonna kui sotsiaalse institutsiooni nn deinstitutionaliseerumise protsessi (vt nt Ditch et al., 1994), mis väljendub isiklike huvide kogukonna huvidest kõrgemale seadmises. Nii näiteks võivad emotsionaalsete otsustuste asemele tulla üha sagedamini ratsionaalsed valikud – naise puhul näiteks väljendub see karjääri eelistamises lapsele³¹.
- **Sündimuse võimalik kahanemine.** Sarnaselt ülejäänud Euroopale on eesti ühiskond vananev ühiskond. Sündimuse tõusule 1980. aastate lõpus ja 1990. aastate alguses järgnes dramaatiline sündide arvu kahanemine, mis on tõstnud küll lapse väärtust ühiskonnas (seda väljendavad mitmed pronatalistlikud e. sündide arvu kasvule eesmärgistatud perepoliitilised meetmed), kuid sellele vaatamata ei ole soovitatavat sündimuse taset suudetud senini saavutada. PKSE on eriliselt oluline mõjude seisukohalt reproduktiivkäitumisele, sest laulva revolutsiooni ajal ja enne seda sündinud suhteliselt arvukas põlvkond on jõudmas (osa nendest on juba jõudnud) sünnitusikka. Kuid varalise seotuse vähendamisest, perekonnasiseste võimuhete muutmisest ja abikaasade abielusidemete võimalikust nõrgenemisest tõenäosuslikult tuleneva laste sünni edasilükkamise või nendest loobumise tõttu³² *võib sündinud laste arv naise kohta jääda järgnevatel aastatel praegusele tasemele või isegi kahaneda*, mis ei ole kooskõlas riigi rahvastikupoliitika eesmärkide ja vajadustega.
- **Tööhõivelisuse muutumine.** Seoses tööturu ümberkorraldamisega ei ole inimestel varasemat kindlust töökoha suhtes³³. Lähtudes sellest, et PKSE ei toeta perekonnasisest sugupoolte ja laste majanduslikku võrdsust selle toimimise ajal, võib *naise kui haavatavama poole täistööhõivelisus praegusest veelgi kasvada*. Kasv toimub põhimõtteliselt sündimata jäävate järgmiste laste pealt kokkuhoitava väikelapse hooldusaja arvel. Samas võib vastupidise tendentsina süveneda olukord, kus naised hakkavad rohkem täisaja asemel osa-ajaga tööle. Sellise käitumusliku muutuse aluseks on PKSE lapse hooldusõiguse regulatsioon, mille kohaselt ema saab otsustada vabast

kooselust sündinud lapse isa hooldusõiguse üle. Andmata isale mingitel (nt emotsionaalsetel) põhjustel hooldusõigust (või isa keeldub ühisest hooldusõigusest) võib naine ainuhooldajana eelistada osajaga töötamist, eriti juhtudel, kui lapse isa on võimeline lapse vajadused rahaliselt katma.

- **Õiguskindlustunde kahanemine.** PKSE muudab tagasiulatuvalt varalisi suhteid abikaasade vahel, mis kahandavad elanikkonna õiguskindlustunnet³⁴, eriti juhtudel, kui tegemist on tagasiulatuva mõjuga normidega. Oluline on rõhutada, et *PKSE rakendamine tabab tugevamalt vanemat osa elanikkonnast, kuna just nemad on juba abielus, arvestanud oma abielu sõlmides ühisvararežiimiga ning uue seaduse jõustumisel satuvad olukorda, kus nende varalisi suhteid reguleerivad nii endine varauhisusel baseeruv vararežiim.*

MUUTUSED INSTITUTSIONAALSES KORRALDUSES

PKSE rakendamise kaasnev võimalik mõju olemasolevatele ja tulevastele abielupaaridele on erinev. Võib eeldada, et enamik eesti perekondadest ei näita üles initsiatiivi varasuhte muutmiseks peale PKSE kehtima hakkamist, mida kinnitab Ida-Saksamaa kogemus³⁵. Taoline käitumine võib olla tingitud mitmetest asjaoludest: (1) inimesed pole seadusest piisavalt informeeritud või ei saa asjadest aru, (sellisesse mitteinformeeritud situatsiooni sattumise võimalus on suurem venekeelsel elanikkonnal Eestis); (2) osa isikuid leiab, et muudatusel pole nende jaoks sisulist tähendust; (3) osad peavad uut abieluvararežiimi õigeks või enda seisukohast kasulikuks (nt isikud, kelle abielu on faktiliselt lõppenud või lõppemas ja kes kavandavad lahutust ja/või isikud, kelle partner harrastab riskikäitumist ning seetõttu on varakasutuse režiimi muutus nende huvides).

PKSE rakendamine toob kaasa muutusi õigusorganite ja sotsiaalhoolekandega tegelevate institutsioonide töös. Järgnevalt keskendume mõnele sotsiaalhoolekandesüsteemi toimimises tekkivale küsimusele, seejärel hindame notarite ja kohtute töökoormuse muutumist.

Sotsiaalhoolekanne

PKSE toob kaasa muutused sotsiaalhoolekande praeguseks väljakujunenud praktikas. Alates 1994. aastast on sotsiaalhoolekande toimimine ühtlustunud, nüüd on saabumas uus katsetamiste periood. Võimalike probleemidena võib tuua välja järgmist.

- **Vastuolu perekonnaliikmete vastastikuse ülalpidamise kohustuse ja varalahususe põhimõtte vahel.** Perealiikmete vastastikune ülalpidamiskohustus on universaalne põhimõte. Riikides, kus perekonnaseadustes rakendatakse perekonna majandusasjade korraldamisel varalahusust, on nimetatud põhimõtte rakendamist tänapäeval tugevalt modifitseeritud³⁶. *Perekonnaseaduses perekonna majanduslikesse alustesse muudatuste tegemine on hoolekande seisukohast säästvam, kui muudetakse perekonnaliikmete vastastikuse ülalpidamise kohustuse täitmise põhimõtet.*
- **Küsimus ülalpidamiskohustuse piiridest.** Perekonnaliikmete ülalpidamise kohustust³⁷ rakendatakse PKSEs üldjuhul sarnaselt kehtiva seadusega³⁸. Varasemast erinevalt antakse võimalus eirata üldreeglit, et ülalpidamiskohustuse täitmine ei tohi ohustada isiku toimetulekut, juhul kui abi vajab alaealine laps. *Siiski jätab eelnõu, nii nagu ka kehtiv seadus, mõnevõrra segasesse staatusesse statsionaarses õppes õppivad üliõpilased*³⁹.
- **Küsimus perekonnaliikmete omavastutuse piiridest.** Vaatamata sellele, et osa hoolekandetasutusi kuulub riigile, ei ole riik seni oluliselt sekkunud hoolduse tingimustega seotud isiku ja perekonnaliikmete omavastutuse määramisse⁴⁰. Sellist olukorda on

toetanud senikehtiv ühisvara põhimõte (hinnatakse mitte ainult seda, kas konkreetne isik, vaid kas konkreetse isiku perekond on võimeline abivajavat vanemat või vanavanemat üleval pidama). PKSEs ettenähtud varalahususe põhimõte tekitab küsimuse perekonnaliikmete omavastutuse piiridest ja sellest, kas need võivad edaspidigi laieneda teisele abikaasale või saab kohustusi juurde kohalik omavalitsus. Näiteks pole selge, millest hakkavad lähtuma sotsiaaltöötajad ja vaidluste korral kohtud langetama otsuseid juhtudel, kui varata abikaasa saab oma vanema tasuta hooldekodu koha taotlusele eitava vastuse ja ise ei ole võimeline teda üleval pidama. Kas otsus hakkab lähtuma sellest, et faktiliselt elab perekond tänu teise abikaasa edukusele hästi või varata otsesugulase võimaluste puudumisest oma seadusjärgseid kohustusi täita. *Küsimus ei ole faktilises hooldamises - perekonnaseaduse muutmine ei vähenda ega suurenda laste ja vanemate vahelist hoolivust, pigem on küsimus kohalike omavalitsuste võimalikus kohustuste kasvus.*

Notar

*PKSE toimima hakates võib notarite töökoormust eelkõige suurendada asjaolu, et eelnõus on suurenenud kokkulepete arv, mille kehtimiseks on vajalik nende notariaalne tõestamine, s.o isiku pöördumine notari poole*⁴¹. Notari poole pöördumine perekondlikke suhteid reguleeriva kokkuleppe tõestamiseks eeldab isikute õigusteadlikkust. Samas tähendab notari poole pöördumise vajadus isikule ka ajalisi ja rahalisi kulutusi, mis võib pärssida soovi leppida kokku seaduses sätestatust erinevalt. Seega võib, kuid ei pruugi erinevate kokkulepete notariaalse tõestamise vajadus tuua kaasa notarite töökoormuse tõusu. Notari poole pöördumise vajalikkust ja notarite töökoormuse võimalikku kasvu võib õigustada asjast puudutatud isikute efektiivsem kaitse nende poolt mõtlematult tehtavate tehingute eest.

*Notarite töökoormust võib suurendada asjaolu, et eelnõus minnakse üle uuele seadusjärgsele abieluvararegulatsioonile*⁴². See võib enesega kaasa tuua tulevikus sõlmitavate abieluvaralepingute hulga kasvu, sest lepinguvabadust on tänu seaduses ammendavalt sätestatud valiku võimalustele lihtsam teostada, samuti võivad isikud eelistada neile tuttavat varaühisusel baseeruvat regulatsiooni. Uuele regulatsioonile ülemineku välistamiseks tehtavate notariaalselt tõestatud avalduste arv võib samuti notarite töökoormust suurendada, kuid esitatavate teadete arv sõltub tõenäoliselt suures osas taas isikute õigusteadlikkusest.

Kohus

Eelnõus on sätestatud mitmeid uusi või ka senisest diferentseeritumaid perekondlikest suhetest tulenevaid nõudealused, mis võib tähendada seda, et suureneb kohtute töökoormus⁴³ ja muutub vaidluste sisu (lisa 4).

*Eelkõige võib kohtute töökoormus suureneda nende sätete mõjul, mis panevad isikule oma õiguste ja huvide kaitseks kohustuse pöörduda kohtusse*⁴⁴. Nende küsimuste otsustamine on kohtu ainupädevuses ning ilma kehtiva kohtulahendita vastavaid perekonnaõiguslikke tagajärgi isikutele ei teki, seega on isikud sunnitud pöörduma kohtu poole. Kohtusse pöördumise kohustuslikkus tähendab reeglina ka isikutele teatud kohustuslike kulude (riigilõiv, kohtukulud) ja kohustusliku asjaajamise (ajakulu) lisandumist. Kohtute töökoormuse suurenemist võib neis asjades õigustada asjaolu, et kohtusse pöördumine tagab kõigi asjast puudutatud isikute õiguste ja huvide efektiivsema kaitse.

*Kohtute töökoormust võib mõjutada ka asjaolu, et eelnõus on lisandunud sätteid, mis annavad isikule õiguse pöörduda kohtusse oma õiguste ja huvide kaitseks juhul, kui osapooled ise ei saavuta kokkulepet*⁴⁵. Nende küsimuste otsustamine on kohtu pädevuses üksnes siis, kui isikud ei suuda omavahelist vaidlust ise kokkuleppel lahendada. Reaalne kohtusse pöördumiste arv sõltub tõenäoliselt isikute materiaalistest ja ajalistest ressurssidest.

Seega ei pruugi vastavate nõudealuste lisandumine suurendada kohtute töökoormust. Kohtute töökoormuse suurenemist võib siin õigustada isikute õiguste ja huvide efektiivsem kaitse.

Notarite töökoormuse võimalikust kasvust tingitult võib suureneda ka kohtu kinnistusosakondade töökoormus⁴⁶. Asjaolu, et registritoimingud on reeglina seotud ka teatud kuludega isikute jaoks, võib kinnistusosakondade koormuse kasvu piirata. Samuti sõltub perekondlike suhete regulatsioonist tulenev registriosakondade töökoormuse kasv tõenäoliselt isikute õigusteadlikkusest.

KOKKUVÕTE

Kuigi käesoleva analüüsi esemeks ei olnud **õigusliku hinnangu** andmine eelnõule, ilmnes kehtivat seadust ja eelnõud võrreldes asjaolu, et eelnõuga muutub olulises osas perekondlike suhete regulatsioon ja muutuvad teatud seni kehtinud regulatsiooni aluseks olevad põhimõtted. Positiivsena saab välja tuua, et eelnõus on perekondlike suhete regulatsioon viidud teatud küsimustes paremini kooskõlla teiste tsiviilõigust reguleerivate seadustega (eelkõige tsiviilseadustiku üldosa seadus) ja tsiviilõiguses valitsevate üldpõhimõtetega. Samuti on regulatsiooni täpsusaste kohati suurenenud. Samas on eelnõu regulatsioon kehtivaga võrreldes komplitseeritum. Eelnõu sisaldab mitmeid diskretsiooninorme, mida kehtivas õiguses ei ole. Samuti ilmneb eelnõus üksikuid seadustehnilisi ja ka sisulisi küsitavusi, mis vajavad põhjalikumalt analüüsi, et luua toimiv seadus ning vältida eelnõu vastuvõtmise järel vajadust regulatsiooni koheselt muutma hakata.

PKSE institutsionaalne rakendatavus. PKSE rakendamine toob kaasa tööd juristidele ja notaritele, kohtutele uusi senisest erinevaid kaasusi ja seniste kaasuste teisenemist ning võib kokkuvõttes minna üksikindiviidile praegusest kulukamaks.

PKSE eetiline aspekt. PKSE muudatused võrreldes kehtiva Perekonnaseadusega toetavad enam perekonnaliikmete individuaalset toimimist, st. seaduseelnõu on hästi kooskõlas üldise individuaalsioonitendentsiga. Ka lapse individuaalsiooni seisukohast on PKSE ajakohane, käsitledes last õigussuhetes täiskasvanuga subjektina ja tema huve ülimuslikuna. Arvestades, et individuaalsiooniprotsess loob eeltingimusi inimeste osalus- ja turvatunde kahanemiseks ja võõrandumise süvenemiseks, andes enam õigustust egoistlikule, kaasinimestest vähehoolivale käitumisele, mille kaudu ohustab inimeste üldist heaolu ja takistab ühiskonna jätkusuutlikku arengut, võib PKSE esile kutsuda mittesoovitavaid eetilisi tagajärgi. Individuaalsiooni süvendavate tegurite toetamine on eelkõige ohtlik noorele põlvkonnale, kuna just perekonnas kui lapse lähikeskkonnas luuakse tema eetiliste tõekspidamiste alus. Läbi laste ja noorte sotsialiseerimise edendatakse ühiskonna heaolu ja luuakse eeltingimusi selle stabiilseks arenguks.

PKSE toetab „*homo oeconomicus*”, st. muudab majandushuvid abielus primaarseks teiste väärtuste (hoolivus, solidaarsus, usaldus) ees. Seeläbi aitab uus PKSE süvendada Eesti ühiskonnas probleemiks kujunenud individualismi ja orienteeritust materiaalsele väärtustele, nõrgestades ühiskonna moraalseid alustalasid. Seaduse muutmine toetab inimeste negatiivset vabadust (vabadust piirangutest), millega käib kaasas iseotsustamisõigus ja jätab tahaplaanile positiivse vabaduse (seotuse, kuuluvustunde), millega käib kaasas vastutus ja heategemine. Negatiivse vabaduse seadmine kõrgemale võib aga aidata kaasa abielul põhineva perekonnainstitutsiooni jätkuvalle marginaliseerumisele.

PKSE läheb vastuollu inimestes juurdunud arusaamadega perekondlikust käitumisest, muutes tagasiulatuvalt varaliste suhete regulatsiooni abikaasade vahel. Eetilisest aspektist tekivad probleemid just elanikkonna vanema osa õigusteadlikkuse ja õiguskindlustundega seoses.

Poliitikate aspekt. PKSE õhutab individualistliku alge tugevdamist ühiskonnas, rõhutab individuaalse vastutuse tähendust abielu sõlmimisel, abielu ajal, abielu lõppemisel ja abielu järgselt sugulaste ja hõimlaste vaheliste suhete pidamisel. Seega on eelnõu lähtekohaks liberaalse maailmavaate seisukohad ja kavandatud sammudega soovitakse tugevdada neoliberaalse poliitika mõju ühiskonnas⁴⁷.

PKSE pöörab liiga vähe tähelepanu perekonna igapäevasele majandustegevuse ja perekonnaliikmete tänaste ja tulevaste vajaduste katmisele, kuigi näidetena eelnõu koostamisel tuuakse riike või seadusi, kus need küsimused on täpselt reguleeritud⁴⁸.

Tulevikku silmas pidades võib uus režiim olla soositud majanduslikus mõttes väga ebavõrdsete, ajaliselt piiratud planeeritud abielusuhete korral. Abielu jooksul toimunud jõukama partneri vara kasvust poole saamine võib abielu lõppemise korral ühele poolele olla kasulik, kui abieluvaralepinguga kokku lepitud kindel elatusraha jm kindlapiirilised hüvitised (piiritletud suurusega kinnisvara või hulk aktsiaid, maja, auto jms).

Sotsiaalpoliitilisest vaatenurgast lähtudes ei ole põhjendatud ega mõistlik kehtivas juriidilises abielus olevate paaride abieluvara režiimi *in corpore* muuta. See ei suurenda enamiku asjassepuutuvate isikute jaoks turvalisust ega kinnista arusaama riikliku poliitika järjekindlusest. Üksikutel juhtudel (nt abielupoole riskantse käitumise tõttu on tajutav oht perekonna ühisvarale) on ühisvara režiimi asendamine lahusvara režiimiga otstarbekas.

PKSEga kehtestatav modifitseeritud varalahususe põhimõte läheb vastuollu avalikkuse vastavate hoiakutega⁴⁹ (vt ka lisa 3).

Perekonnainstitutsiooni funktsioneerimise ja stabiilsuse seisukohast tähendab abikaasade varalahususe ebavõrdse suurenemise perekonnaliikmete vahel ja tagasipöördumist traditsioonilise patriarhaalse perekonna mudeli juurde, mille kohaselt mehe otsustusvõim perekonnas kasvab, hoogu saab soorollidel põhinev peresisene tööjaotus.

Lapse huvide kaitse. PKSE võrreldes kehtiva PKSga reguleerib enam lapse kui subjekti õigusi, potentsiaalselt tagades lapsele senisest kõrgemat heaolu taset. Siiski jätab PKSE tähelepanuta ühendatud perekondade toimimise, seda just mittebioloogiliste laste ja vanemate vaheliste õigussuhete ja mittebioloogilise lapse huvide kaitstusega seoses.

Soolise võrdõiguslikkuse perspektiivis on PKSE üksikpunktide lõikes nii positiivseid kui ka negatiivseid mõjusid. Positiivsed mõjud avalduvad peamiselt väljaspool abielu sündinud lapsi üksi kasvatava vanema majanduslike garantiide mõningases suurendamises, elatistraha määramises vastavalt eluvajadusele ning mõlema partneri võrdses kohustuses perekonda ülal pidada. Vastavad muudatused panustavad nii naiste kui majanduslikult nõrgema osapoole vaesusrisi vähendamisesse kui ka üldsuse hoiakute kujundamisesse võrdselt partnerlusest.

Need muudatused, mis puudutavad registreeritud abielus olevaid inimesi (nii abielu vältel kui ka selle lõppemisel) ning vanemate suhteid lastega, on kantud soolise ebavõrdsuse suurenemise pitserist. PKSEs ettenähtud vararežiimi muutus muudab majanduslikult nõrgema osapoole vara õiguslikust omanikust ülalpeetavaks ja küsijaks, vähendades tema otsustusõigust, osalust, ressursse ja mõjuvõimu perekonnas. Selline rollimuutus taasloob ja kinnistab soostereotüüpset patriarhaalset perekonnamudelit ning nõrgendab solidaarsusel ja ühisvastutusel baseeruvaid abielusidemeid.

Laste ja vanemate suhete regulatsioon, mis kehtivas seaduses on kantud vanemate võrdsuse printsiibist, on PKSEs kallutatud emale proportsionaalselt suuremate õiguste andmise suunas. Kuigi hooldusõiguse diferentseerimine on oluline laste huvide paremaks kaitseks, on PKSEs mitmeid punkte, kus mehe õigusi isakohustusi täita on võrreldes kehtiva seadusandlusega

põhjendamatult piiratud või keerulisemaks muudetud (nt. väljaspool abielu sündinud laste hooldusõiguse määramine, isaduse vaidlustamine).

Järeldused:

1. PKSE on kooskõlas mitmete sotsiaalsete muutuste suunaga: ühiskondade demokraatiseerumine, individuaalsus ja individuaalsete otsustuste laienemine läbirääkimiste baasil ning sellest tulenev varasuhete selgem reguleeritus; individuaalsete huvide kaitse, sh lapse huvide eraldi väljatoomine. Meie üldine seisukoht kokkuvõtlikult:
2. PKSE näol on tegemist ühiskonna senises sotsiaalses praktikas ja inimeste mõtlemises ning väärtusorientatsioonides tugevalt juurdunud põhimõtetes olulisi korrektiive sisse viia seadusandliku initsiatiiviga, seda eriti abikaasade varasuhete osas. Seaduse probleemi rakendumine eeldab inimeste teadvuse (sh õigusteadvuse), perekonnasiseste käitumisharjumuste ja väärtusorientatsiooni olulist muutumist, mis lisaks käesolevas aruandes toodud riskide võimalikule realiseerumisele võib kaasa tuua teisi ettearvamatuid eesti ühiskonna jaoks mittesoovitavaid muutusi, seda eriti senise moraali-õigusliku registreeritud abielul põhineva perekonnainstitutsiooni kestmajäämise ja toimimise osas.
3. Üleminek ühisvaralt tasaarveldusõigusega lahusvararežiimile tõstatab mitmeid küsimusi ja kitsaskohti seoses soolise võrdõiguslikkuse printsiibiga. Kuigi uue perekonnaseaduse eelnõu seletuskirjas on uuele vararežiimile ülemineku ühe põhjendusena välja toodud soovi paremini kaitsta nõrgema osapoole õigusi, näeme uue seaduse rakendamisel pigem vastupidiste mõjude ilmumist ehk nõrgema, majanduslikult vähemkindlustatud osapoole seisukorra ebakindlamaks muutumist, otsustusõiguse, osaluse, ressursside ja mõjuvõimu vähenemist.
4. Lapsega seotud muudatused on üldjuhul asjakohased, kuna on senisest rohkem last aktiivse sotsiaalse subjektina käsitlevad, lapse huve enam arvestavad. Probleemaatiline ja lapse huve mittearvestav on kooselust sündinud lapse huvide kaitse, kuna siin on lähenetud liigselt emakeskselt, millega rikutakse võrdse vanemaksoleku ja aktiivse isaduse viimasel ajal meie ühiskonnas juurdunud põhimõtteid. Vanema ja lapse õigussuhte regulatsioon perekonnaseaduse eelnõus läheb vastuollu ka CEDAW 16. artikli punktiga c, mille kohaselt peavad meestel ja naistel nende perekonnaseisust olenemata, olemasoleva lapsevanemana ühesugused õigused.
5. Arvestades asjaolu, et eesti ühiskonnas on üha enam peresid, kus kasvab vähemalt üks laps, kelle üks kasvatajatest ei ole bioloogiline vanem, peame PKSE oluliseks puuduseks mittebioloogilise lapse õigussuhete regulatsiooni tähelepanuta jätmist. Juhul kui modifitseeritud varalahususe põhimõtteid abielusuhetes siiski kehtima hakkavad, on see aspekt PKSE-s väga oluline.
6. Seaduse menetlejatel soovitame tungivalt kaaluda võimalust säilitada juba abielus olevate inimeste puhul PKSst tulenev ühisvararežiim, andes valiku selle soovikohaseks muutmiseks ning soetisvararežiimi rakendada PKSE jõustumise kuupäevast alates vaid sõlmitavatele abieludele.
7. Lähtudes PKSEs sisalduvatest ühiskonnas juurdunud põhiväärtustest ja sotsiaalse praktikaga vastuollu minevatest põhimõtetest, *peame avalikku arutelu ja teavitustööd PKSE menetlemise protsessis hädavajalikuks.*

PROJEKTI TÄITJAD

Dagmar Kutsar, (projekti juht)
TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalsüsteemide instituudi dotsent

Helen Biin
TÜ sotsioloogia ja sotsiaalsüsteemide instituudi doktorant

Liis Hallik
Riigikohtu tsiviilkolleegiumi nõunik

Kairi Kasearu
TÜ sotsioloogia ja sotsiaalsüsteemide instituudi doktorant

Jüri Kõre
TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalsüsteemide instituudi dotsent

Margit Sutrop
TÜ Eetikakeskuse juhataja, professor

Avo Trumm
TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalsüsteemide instituudi lektor

Eveli Vavrenjuk
Tartu Maakohtu kohtunik

Tartus, 31. jaanuaril 2008. aastal

ANALÜÜSI TULEMUSTE ARGUMENTATSIOON

Olulisemate seadusandlike muudatuste määratlemine

¹ **Praegu kehtivas seaduses** kehtib enamusele abielupaaridest modifitseeritud ühisvararežiim: abielu ajal omandatud vara (õigused ja perekonna huvides võetud kohustused) kuulub abikaasadele ühiselt, v.a abielu ajal saadud kingid, pärand, omandireformi käigus tagastatud vara ja isiklikud tarbeesemed (PKS § 14 ja 15). Ühisvara vallatakse, kasutatakse ja käsutatakse kokkuleppel, mõlemal abikaasal on selle vara suhtes võrdsed õigused (PKS § 17). Abielu lõppedes (või ka varem või hiljem) ühisvara jagamine (PKS § 18). Abikaasade lepinguvabadus on osaliselt piiratud, st põhimõtteliselt võivad abikaasad suhteliselt vabalt kokku leppida omavahelistes varalistes suhetes, võimalik nii seadusest erineva vararežiimi kehtestamine kui ka üksikute varasemate kuuluvuse kindlaksmääramine (eelkõige PKS § 8-9).

Eelnõus kehtestatakse enamusele abielupaaridest soetusvararežiim: abielu ajal modifitseeritud varalahusus – abielu ajal omandatud vara (õigused ja kohustused) kuulub sellele abikaasale, kes selle omandas (PKSE § 24 lg 2 teine lause). Kumbki abikaasa on oma vara omanik ja otsustab ise, kuidas seda vallata, kasutada ja käsutada. Erandina ei või abikaasa ilma teise abikaasa nõusolekuta võõrandada pere ühist eluaset ega pere huvides kasutatavat autot (PKSE § 25). Abielu lõppedes on rahaline tasaarvestusnõue sellel abikaasal, kelle vara on abielu ajal vähem suurenenud (PKSE § 24 lg 2 esimene lause + § 38 lg 1). Lepinguliste abieluvararežiimide puhul rakendub *numerus clausus* (st kui abikaasad ei soovi seadusjärgset vararežiimi, võivad nad valida kahe alternatiivse režiimi vahel, mis on seaduses sätestatud): (1) vara ühisus – (põhimõtteliselt) praegu kehtiva ühis- ja lahusvararežiimiga; (2) vara lahusus – abikaasadel on kummalgi oma vara ning abielu lõppedes puudub ka tasaarvestusnõue.

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse üldiselt eelnõu muudatustega: (1) viia perekonnaõigus kooskõlla teiste tsiviilõigust reguleerivate seadustega; (2) parandada seaduse regulatiivsust ja vähendada kohtu diskretsiooni; (3) kõrvaldada kehtiva perekonnaseaduse kohaldamisel ilmnenu puudused (abikaasade tugev varaline seotus, varaliste õiguste määratlematus, sh lahusvara muutumine ühisvaraks, tehingute ebaefektiivne piiramine, ühisvara vormivaba jagamine, abikaasade omavaheliste tehingute ebamõistlik piiramine, abikaasade vastutuse ebaefektiivne regulatsioon); (4) arvestada rohkem kaasaja varaliste õiguste dünaamikat; (5) piirata abikaasade varaliste suhete reguleerimisel nende lepinguvabadust, täpsustada abieluvaralepingu mõistet ja sisu, säilitada tasakaal abikaasade varalistes suhetes ning luua rohkem selgust kolmandate isikute (võlausaldajate) jaoks. Seletuskirja kohaselt ei ole ühise omandi eeldus abielulise kooselu ning abikaasade varaliste huvide kaitseks ainuvõimalik ega vajalik meetod.

² **Praegu kehtivas seaduses** kehtib kaks varasuhet: lahusvara ja ühisvara. Lahusvara korral otsustab abikaasa ise, mida endale kuuluva varaga ette võtab (ainuomand). Ühisvara korral on: (1) abikaasadel võrdne õigus ühisvara vallata, kasutada ja käsutada (PKS § 17 lg 1); (2) reeglina teevad abikaasad seda kokkuleppel (PKS § 17 lg 2). Sealhulgas on kinnisasjade puhul vajalik abikaasade kokkulepe või teise abikaasa nõusolek, vallasajade puhul eeldatakse teise abikaasa nõusolekut (PKS § 17 lg 3), erandina vajalik teise abikaasa nõusolek registrisse kantava vallasajaga (autod, veesõidukid) võõrandamiseks ja pantimiseks (PKS § 17 lg 4).

Eelnõus otsustab kumbki abikaasa reeglina ise enda omandatud vara saatuse, st valdab, kasutab ja käsutab oma äranägemisel, teise abikaasa nõusolek ei ole vajalik (PKSE § 25 lg 1). erandina on teise abikaasa nõusolek vajalik: (1) pere eluaseme käsutamiseks (PKSE § 25 lg 2 p 1) ja (2) pere mootorsõiduki käsutamiseks (PKSE § 25 lg 2 p 2).

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse muudatustega piirata üksnes mõlema abikaasa (perekonna) ühiste, esmaste huvide sfääri kuuluvate varaesemetega ümberkäimist.

- 3 Praegu kehtivas seaduses** kehtib reeglina personaalne varaline vastutus oma varalise kohustuse eest (üldine võlaõiguse põhimõte + PKS § 20 lg 1) ning erandina ühine varaline vastutus arvestades perekonna huvides võetud varalisi kohustusi (PKS § 20 lg 2) või kuriteoga saadud vara osas (PKS § 20 lg 3).

Eelnõus on reeglina sätestatud personaalne varaline vastutus oma varalise kohustuse eest (üldine võlaõiguse põhimõte + PKSE § 19) ning erandina abikaasade solidaarvastutus, mis puudutab perekonna vajaduste rahuldamiseks võetud varalisi kohustusi.

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse muudatustega toetada iseseisvat tsiviilõiguslikku vastutust ja pakkuda paremat kaitset varaga läbimõeldult käituvale abikaasale teise abikaasa riskantsete finants- ja majandustehingute eest.

- 4 Praegu kehtiva seaduse** kohaselt jääb lahusvara sellele, kelle oma see on. Erandina on võimalik lahusvarasse kuuluv ese tunnistada ühisvarasse kuuluvaks ja jagada (PKS § 14 lg 2). Ühisvara jagatakse abikaasade vahel reeglina võrdselt (PKS § 19 lg 1). Seaduses on sätestatud ammendavalt need juhtumid, mil võib osade võrdsuse põhimõttest kõrvale kalduda (PKS § 19 lg 2). Reeglina jagatakse vara n.ö asjadena (PKS § 19 lg 3).

Eelnõus sätestatakse tasaarvestusnõue, mille kohaselt mõlemal abikaasal peab abielu ajal olema vara võrdselt suurenenud. Sealjuures arvestatakse, et enne abielu omandatud, abielu ajal kingitud/päritud vara, samuti pensionikindlustuse osakuid ja muid saadud hüvitisi ei arvestata tasaarvestusnõude suuruse kindlakstegemisel (PKSE § 32+34) ning määratakse kindlaks, kummale abikaasale kuulub abielu ajal omandatud vara ja kui palju on kummalgi abikaasal abielu ajal vara suurenenud (PKSE § 31 ja 32 + § 38 lg 1 esimene lause). See abikaasa, kelle vara abielu jooksul suurenes vähem, saab teiselt nõuda rahalist hüvitist (PKSE § 24 lg 2 esimene lause + § 38 lg 1 teine lause). Reeglina peab tagama hüvitis abielu ajal mõlemale abikaasale võrdse vara juurdekasvu, erandina võib kohus hüvitise suurust muuta, jätta hüvitise välja mõistmata või ajatada hüvitise maksmise (PKSE § 41 lg 1). Hüvitis on reeglina rahaline hüvitis (PKSE § 38 lg 1), erandina on võimalik hüvitada ka omandiga (n.ö asjade jagamise teel) (PKSE § 41 lg 2).

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse muudatustega: (1) luua varasuhte lõppemisel olukord, kus mõlema abikaasa vara oleks abikaasade varasuhte vältel suurenenud võrdses ulatuses; (2) anda selgemad kriteeriumid abikaasade varaliste õiguste kuuluvuse ning teostamise kohta ning seeläbi vähendada kohtuvaidluste arvu; (3) sundida abikaasasid vastutustundlikult osalema vaidluste lahendamises.

- 5 Praegu kehtivale seadusele** vastavalt tuleb abielu ajal ülal pidada abivajavat töövõimetut abikaasat, sh rasedat ja alla 3 a last hooldavat vanemat, kui teise abikaasa varaline seisund seda võimaldab (PKS § 21). Abielu lahutamise järel tuleb ülal pidada abielu ajal töövõimetuks muutunud abikaasat ja 3 aastat pärast abielu möödumist töövõimetuks muutunud abikaasat, kui abielu kestis vähemalt 25 aastat, samuti rasedat ja alla 3 a last hooldavat vanemat, kui teise abikaasa varaline seisund seda võimaldab (PKS § 22). Igakuiselt makstava elatise suurus sõltub abivajadusest ja teise abikaasa varalisest seisundist (PKS § 23), kusjuures mõjuval põhjusel võib kohus ülalpidamiskohustusest vabastada (PKS § 24) ning abikaasa uuesti abiellumisel ülalpidamiskohustus lõpeb (PKS § 25).

PKSE eelnõu kohaselt peavad abielu ajal mõlemad abikaasad oma töö ja varaga perekonda ülal pidama, tavapäraseid vajadusi rahuldama (PKSE § 16 lg-d 1 ja 2), samuti säilib lahuselu korral õigus saada raha tavapäraste vajaduste rahuldamiseks. Samas ei ole õigust nõuda ülalpidamist, kui abikaasa suudab end ise kohaselt ülal pidada või ta ise põhjustas süüalise käitumisega lahuselu (PKSE § 16 lg 3). Abielu lahutamise järel tuleb ülal pidada lahutatud abikaasat, kes ei suuda end ise ülal pidada terviseseisundi või vanuse tõttu või seetõttu, et hooldab alla 3 a last (PKSE § 72-73). Lapse sünni eel ja järel tuleb naist ülal pidada ka siis, kui mees ja naine ei ole abielus, kuid naine ei suuda raseduse tõttu või raseduse või sünnituse tõttu end ise ülal pidada (PKSE § 111). Elatise

suurus sõltub abikaasa tavapärasest eluvajadusest, teise abikaasa varalisest seisundist ja abikaasade senisest varalisest seisundist; võimalik ka ühekordse summana maksta (PKSE § 74), kusjuures kaalukal põhjusel võib ülalpidamiskohustust piirata või elatise suurust vähendada (PKSE § 76), ülalpidamiskohustus lõpeb abikaasa uuesti abiellumisel (PKSE § 79) ning võimalik on sõlmida ülalpidamisleping (PKSE § 78).

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse muudatustega: (1) laiendada abikaasade abieluaegset ülalpidamiskohustust; (2) täpsustada lahus elavate abikaasade säilivaid õigusi ja kohustusi; (3) täpsustada lahutatud abikaasa ülalpidamiskohustust; (4) lisada ülalpidamiskohustus lapse sünni puhul.

- 6 Praegu kehtivas seaduses** tuleneb vanema ja lapse õigussuhe põlvnemisest, mis on seaduses ettenähtud korras kindlaks tehtud (PKS § 38). Vanema ja lapse õigussuhe ei sõltu sellest, kas laps sündis abielust või väljaspool abielu (PKS § 45) ning vanematel on laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused (PKS § 49). Vanemaõigusi ei või teostada lapse huvidega vastuolus (PKS § 50 lg 4), oma õiguste kasutamisel ei tohi laps kahjustada teiste huve ja õigusi (LaKS § 20 lg 2) ja lapsesse puutuvad vaidlused lahendatakse lapse huvist lähtudes (PKS § 58), kusjuures lapsesse puutuvasse kohtuvaidlusesse kaasatakse reeglina avalikku huvi kaitsma eestkosteasutus (valla- või linnavalitsus) (PKS § 59; TsMS § 552 lg 1)

Eelnõus tuleneb vanema ja lapse õigussuhe põlvnemisest, mis on seaduses ettenähtud korras kindlaks tehtud (PKSE § 82); vanem ja laps on kohustatud teineteist toetama, teineteisest lugu pidama, arvestama teineteise huve ja õigusi (PKSE § 113) ning laps on kohustatud vanemaid majapidamises abistama (PKSE § 114). Lapsesse puutuvad vaidlused lahendatakse esmajoonel lapse huvist lähtudes, arvestades ka teiste isikute õigustatud huve (PKSE § 123) ja kohus küsib valla- või linnavalitsuse seisukohta alaealist puudutavas menetluses (TsMS § 552 lg 2).

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse üldiselt eelnõu muudatustega: (1) viia perekonnaõigus kooskõlla teiste tsiviilõigust reguleerivate seadustega ja rahvusvaheliste õigusaktidega; (2) parandada seaduse regulatiivsust ja vähendada kohtu diskretsiooni; (3) lisada vajalikke nõudealuseid; (4) anda selgemad kriteeriumid perekonnasuhetes esinevate varaliste õiguste regulatsiooni, ülalpidamiskohustuste ja vanema õiguste teostamise kohta ning seeläbi vähendada kohtuvaidluste arvu; (5) sundida osapooli vastutustundlikult osalema vaidluste lahendamises.

- 7 Praegu kehtivas seaduses** loetakse emaks lapse sünnitanud naine (PKS § 38 lg 2), kes kantakse lapse emana lapse sünniakti ning isaks lapse eostanud mees (PKS § 38 lg 3), kes on haldus- või kohtukorras kindlaks tehtud ja kantakse lapse isana lapse sünniakti. Halduskorras kantakse isana lapse sünniakti (1) mees, kes on lapse emaga abielus (PKS § 39 - reeglina eostatud või sündinud abielu ajal), (2) mees, kes võtab isaduse omaks (PKS § 41 - ema ja isa ühisavaldus), (3) mees, kes annab nõusoleku naise kunstlikuks viljastamiseks (PKS § 39 lg 6 ja KVEKS § 21 lg 2). Kohtus tuvastatakse isadus juhul, kui asjaolud annavad alust eeldada, et mees on lapse (bioloogiline) isa (PKS § 42; TsMS § 579 jj) ning kantakse lapse isana lapse sünniakti. Isadus loetakse tuvastamata, kui sünniaktis puudub isa kanne või sünniaktis põhineb kanne ema ütlusel, millel puudub õiguslik tähendus (PKS § 43).

Eelnõus loetakse emaks lapse sünnitanud naine (PKSE § 83) ning isaks lapse eostanud mees (PKSE § 84) kes on haldus- või kohtukorras kindlaks tehtud. Halduskorras tehakse isana kindlaks mees (1) kes on lapse emaga abielus; (2) mees, kes võtab isaduse omaks (PKSE § 87), (3) mees, kes annab nõusoleku naise kunstlikuks viljastamiseks (KVEKS § 21 lg 2). Kohtus tuvastatakse isadus juhul, kui asjaolud annavad alust eeldada, et mees on lapse (bioloogiline) isa (PKSE § 94, TsMS § 579 jj). Sünniakti kannete tegemisega seonduv reguleeritakse perekonnaseisutoimingute seaduse eelnõus.

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse eelnõuga täpsustada isast põlvnemist ning kõrvaldada lapse huvide tagamiseks võimalus kanda lapse sünniakti fiktiivne isa.

- 8 Praegu kehtiv seadus** nimetab vaidlustamiseks õigustatud isikuks elusoleva vanema, (PKS § 44 lg 2) kes: (1) on sünniakti vanemana kantud, välja arvatud isik, kes sünniakti koostamisel teadis, et

ei ole lapse tegelik vanem või isik, kes andis nõusoleku kunstlikuks viljastamiseks; (2) isik, kes nõuab enda sünniakti kandmist, välja arvatud kunstliku viljastamise doonor; (3) last esindav vanem, eestkostja või täisealine laps ise. Kui vanem on surnud, on vaidlustamiseks õigustatud isikuks isik, kelle põlvnemist vaidlustatakse (laps), tema vanem, eestkostja ja kohalik omavalitsus (TsMS § 579 jj). Vaidlustamise tähtjaks (PKS § 44 lg 3) loetakse 1 aasta päevast, mil isik sai teada või pidi teada saada kande ebaõigsusest.

Eelnõus loetakse vaidlustamiseks õigustatud isikuteks (PKSE § 91) elusoleva vanema korral vanemad, mees, kes taotleb enda isaduse tuvastamist, laps või regionaalminister. Kui vanem on surnud on vaidlustamiseks õigustatud isikuks isik, kelle põlvnemist vaidlustatakse (laps), tema vanem, eestkostja ja kohalik omavalitsus (TsMS § 579 jj). Vaidlustamise tähtaeg (PKSE § 93) on vanemate puhul üks aasta päevast, mil ta sai teada isaduse vaidlustamise aluseks olevatest asjaoludest (mitte lühem kui 1 aasta lapse sünnist või isaduse omaksvõtust, vanema surma korral 1 aasta vanema surmast). Lapse puhul üks aasta päevast, mil ta sai teada isaduse vaidlustamise aluseks olevatest asjaoludest (mitte lühem kui 1 aasta lapse enda täisealiseks saamisest), isiku puhul, kes taotleb oma isaduse tuvastamist (PKSE § 91 lg 1) üks aasta lapse sünnist ning hiljem üksnes vanemate nõusolekul või kohtu loal.

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse eelnõuga: (1) täpsustada regulatsiooni; (2) piirata lapse ja tema sotsiaalse perekonna huvide kaitseks oletatava lapse isa õigust isadust vaidlustada; (3) takistada varjatud lapsendamist isaduse omaksvõtu kaudu, andes avalikes huvides isaduse vaidlustamise õiguse regionaalministrile.

- 9 Praegu kehtivas seaduses** on lapse kasvatamine ja lapse eest hoolitsemine (PKS § 50 lg 1) reguleeritud järgmiste sätetega: (1) õigus nõuda oma laps teistelt isikutelt tagasi (PKS § 50 lg 3); (2) õigus lapsega koos elada (õigus nõuda lapse elukoha määramist, PKS § 51) (3) lapsest lahus elades õigus lapsega suhelda (LaKS §-d 28 ja 30) ja (4) õigus nõuda suhtlemiskorra kindlaksmääramist (PKS § 52). Lapse isiklike ja varaliste õiguste ja huvide kaitse osas (PKS § 50 lg 2) on vanem lapse seaduslik esindaja, st ta teeb lapse nimel tehinguid või annab tehingu tegemiseks nõusoleku. Vanema esindusõigus on piiratud nagu eestkostjal, st lapse nimel ei tohi teatud tehinguid teha ning teatud tehingute tegemiseks on vajalik eestkostetasutuse (valla- või linnavalituses) nõusolek. *Eestkostetasutuse eelneval nõusolekul (PKS § 99) on lubatud:* (1) eestkostetava kinnisasja võõrandamine ja koormamine; (2) eestkostetava vallasasja võõrandamine, kui asjal on eestkostetava jaoks eriline väärtus, kinkimine, kui see pole tavapärane kingitus ning pantimine; (3) eestkostetava nimel laenu võtmine ja võla sissenõudmisest loobumine ning (4) eestkostetava nimel pärandi vastuvõtmisest loobumine. *Keelatud tehinguteks /toiminguteks (PKS § 100) on* (1) eestkostja tehing eestkostetavaga, millest tekib eestkostetavale tsiviilkohustusi; (2) eestkostetava esindamine tehingu tegemisel oma abikaasa, ülaneja/ alaneja sugulase või õe/vennaga; (3) eestkostetava esindamine kohtus vaidluses iseenda või oma abikaasa, ülaneja/ alaneja sugulase või õe/vennaga. Lapse ülalpidamise osas on vanematel võrdne kohustus pidada üleval nii alaealist last (PKS § 60 lg 1) kui ka õpinguid jätkavat täisealiseks saanud last (PKS § 60 lg 2). Kohtus väljamõistetud elatise suurus sõltub kummagi vanema varalisest seisundist ning lapse vajadusest. See ei või reeglina olla väiksem kui ½ VV kehtestatud kuupalga alamäära, erandina võib mõjuval põhjusel elatise suurus siiski vähendada või vanema elatise maksimisest vabastada (PKS § 61). Lisaks nimetatule on seaduses sätestatud vanavanemate kohustus pidada ülal alaealist lapselast, kui laps vanematelt ülalpidamist ei saa (PKS § 65), samuti õe/venna kohustus pidada ülal alaealist õde/vena, kui laps vanematelt ega vanavanematelt ülalpidamist ei saa (PKS § 67). Vanematel on laste suhtes põhimõtteliselt võrdsed õigused ja kohustused, mis tekivad lapse põlvnemisest.

Eelnõu sätestab vanemate hooldus- ja esindusõiguse ning isiku- ja varahoolduse. Hooldusõigus saab olla vanematel *ühine* (kui vanemad on omavahel abielus või teevad avalduse, et soovivad ühist hooldusõigust, PKSE § 117 lg-d 1 ja 2) või *ema ainuhooldusõigus* (kui vanemad ei ole abielus ega ole ühise hooldusõiguse saamiseks avaldust teinud, PKSE § 117 lg 3). *Esindusõigus* laieneb vanemale, kui hooldusõiguslik vanem on lapse seaduslik esindaja (PKSE § 120 lg 1). Vanem ei saa last esindada (PKSE § 180) tehingutes iseenda, oma abikaasa, otsejoones sugulase, õe ja vennaga, v.a kui kohustus täidetakse lapsele, tehingutes, mis eelduslikult kahjustavad lapse

huve, õigusvaidlustes, kus on eelduslikult vanema ja lapse huvide konflikt ning lapse arvel kinkeid tehes (PKSE § 180 lg 3). Neil juhtudel saab lapse esindajaks määrata erieestkostja (PKSE § 209). *Isikuhooldus* tähistab õigust ja kohustust last kasvatada, tema järele valvata, tema viibimiskohta määrata, heaolu eest hoolitseda (PKSE § 124 lg 1), sh õigust nõuda teistelt isikutelt laps välja (PKSE § 126 lg 1) ning õigust määrata, kellega laps suhtleb (PKSE § 123 lg 2). *Varahooldus* on õigus ja kohustus valitseda lapse vara (PKSE § 127). Ilma kohtu eelneva loata ei või vanem teha last esindades tehinguid, mis eelduslikult võivad kahjustada lapse huve (PKSE § 131 lg 1; loetelu PKSE § 187 ja § 188 lg 1). Lapsele kuuluv raha ja varalt saadav kasu tuleb paigutada heaperemehelikult, kui seda ei tule kasutada ülalpidamiseks (PKSE § 130 ja § 132). Vanemad vastutavad lapsele kahju tekitamise eest (§ 133 lg 2). Lapse ülalpidamise osas on vanematel on kohustus ülal pidada (PKSE § 96) nii alaealist last (PKSE § 97 p 1) kui ka kuni 21-aastast last, kui ta jätkab õpinguid (PKSE § 97 p 2). Ülalpidamiskohustuse ulatus sõltub lapse vajadustest ja tavalisest elulaadist (PKSE § 99) ning vanema sissetulekust ja varalisest seisundist (PKSE § 105 lg 3). See ei või reeglina olla väiksem kui ½ VV kehtestatud kuupalga alamäära (PKSE § 101 lg 1). Erandina võib kohus mõjuval põhjusel elatise suurust vähendada alla miinimumi (PKSE § 102 lg 2). Mõlemal vanemal on sõltumata hooldusõigusest õigus ja kohustus suhelda lapsega isiklikult (PKSE § 143) ning hooldusõigusega vanemal on otsustusõigus, kui laps viibib tema juures (PKSE § 145 lg 4).

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse muudatustega: (1) tuua Eesti perekonnaõigusesse rahvusvaheliselt laialt tuntud õiguslik konstruktsioon – vanema hooldusõigus; (2) tagada, et hooldusõigus kuulub vanemale niivõrd, kuivõrd see vanem tegelikult lapse kasvatamises osaleb; (3) piiritleda selgelt vanemate ja (eri)eestkostja pädevust; (4) täpsustada ülalpidamiskohustuse regulatsiooni, sh ülalpidamiskohuslaste ja abivajajate järjekorda;

10 Praegu kehtivas seaduses määratakse vanemate vaidluste lahendamiseks lahuselu korral nii lapse elukoht (PKS § 51) kui ka lapsega suhtlemise kord (PKS § 52), lähtudes lapse huvist. Lapse äravõtmine vanemalt/lapse eraldamine perekonnast (PKS §-d 53 ja 57; ShS § 25; LaKS § 27) toimub juhul kui last on ohtlik jätta vanema juurde. Vanema õiguste äravõtmine (PKS § 54) toimub juhtudel, kui vanem ei täida vanema kohustusi, vanem kuritarvitab oma õigusi, vanem kohtleb last julmalt või vanem avaldab lapsele kahjulikku mõju.

Eelnõu sätestab hooldusõigusliku vanema otsustusõiguse (sh esindusõiguse) piiramist andes teatud küsimuses otsustusõiguse (sh ainuesindusõiguse) ühele hooldusõiguslikule vanemale (PKSE § 119 ja § 120 lg 2 p 2) või last tegelikult hooldavale isikule, kes ei ole lapse vanem (PKSE § 122 lg 2). Hooldusõiguse kuuluvuse muutmine toimub: (1) ühise hooldusõiguse lõpetamisel (lahuselu korral vanema nõudel, kui see on lapse huvides, PKSE § 137), st ühel vanemal tekib ainuhooldusõigus; (2) ainuhooldusõiguse andmisega teisele vanemale (vanema nõudel, kui see on lapse huvides, PKSE § 138); (3) hooldusõiguse peatamise ja taastamisega (kui vanem on kestvalt võimetu hooldusõigust teostama, PKSE § 140). kohus võib piirata vanema õigust lapsega suhelda, kui see on lapse huvides (PKSE § 143), samuti lapse huvides piirata hooldusõigusega vanema otsustusõigust (PKSE § 145 lg 4). Kui vanem ohustab oma tegevusega lapse heaolu või vara, rakendatakse hooldusõiguse piiramist, mis võib olla: (1) isiku- ja/või varahoolduse piiramine (teatud toimingute tegemise keelamine, PKSE § 134 lg 3); (2) varahoolduse äravõtmine (PKSE § 134 lg 3); (3) isikuhoolduse äravõtmine (PKSE § 135). Kui vanema õigusi on piiratud, saab nende toimingute tegemiseks määrata lapsele erieestkostja (PKSE § 209).

Muudatuste eesmärk: Eelnõu seletuskirja kohaselt soovitakse muudatustega: (1) tagada, et hooldusõigus kuulub vanemale niivõrd, kuivõrd see vanem tegelikult lapse kasvatamises osaleb; (2) piiritleda selgelt vanemate ja erieestkostja pädevus; (3) kahandada erieestkostte abil piiranguid tsiviilkäibes, sh vanema ja lapse vaheliste tehingute puhul.

Varasuhete muutumise otsesed sotsiaalsed mõjud

¹¹ Meeste ja naiste erinev sotsiaal-majanduslik staatus seostub nende erineva osaluse ja positsiooniga tööturul. Statistikaameti 2006. aasta andmetel oli meestest hõivatud 65,9% ja naistest 57,8%. Traditsiooniliselt on mitteaktiivsus suurem naiste (38,7%) kui meeste puhul (29,1%), samal ajal on tööpuudus kõrgem meeste hulgas (6,2%, naistel 5,6%) (tabel 1 lisa 2). Meeste mitteaktiivsus tuleneb peamiselt (üli)õpilase staatusest või pensionieast, naiste puhul lisandub antud kahele põhjusele veel rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusel olemine ja vajadus hoolitseda laste või teiste pereliikmete eest (aastal 2006 oli rasedus-, sünnitus- või lapsehoolduspuhkusel 23,4 tuhat naist ja pereliikmete eest kandis hoolt 11,2 tuhat naist; seevastu pereliikmete eest hoolitsemise tõttu mitteaktiivseid mehi oli 2,6 tuhat, tabel 2 lisa 2). Mitteaktiivsed naised on tugevalt sõltuvad lähisugulaste abist, 71,3% mitteaktiivsete 25-49 aastaste naiste jaoks on peamine elatusallikas abikaasa, vanemate, sugulaste sissetulek ja 9,9% jaoks laste- ja toimetulekutoetus. Samuti töötavad naised meestest sagedamini ajutiste lepingutega, on pikaajalised töötud või mitteaktiivsed (Mänd 2003; Hansson 2005).

Üheks suurimaks sugupooltega seotud majandusliku ebavõrdsuse põhjuseks Eestis on naiste ja meeste palgaerinevused. Perioodil 1999-2000 moodustasid naiste palgad keskmiselt 72,9% meeste palkadest (Rõõm ja Kallaste, 2004) ning kuigi viimastel aastatel on palgaerinevused pisut vähenenud, teenivad naised tänagi keskmiselt 25% vähem kui mehed (Eurostat 2007).

Vastavalt 2005. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringule ja Euroopa Sotsiaaluuringu andmetele hindavad nii abielus kui ka vabaabielus olevad naised ja mehed pere suurima sissetuleku toojaks meessoost partneri (joonis 4 ja 5, lisa 2). Palgavahede peamisteks põhjusteks on: (a) tööturu sooline segregatsioon, kus naised koondunud madalamalt tasustatud ja vähemväärtustatud sektoritesse, (b) naiste aeglasem ja vähesem vertikaalne mobiilsus tööturul ning (c) levinud soostereotüüpidest tulenev sooline diskrimineerimine, mis väljendub näiteks eelarvamuses, et abielus ning lastega naised on tööle vähem pühendunud ja seeläbi ebaefektiivsemad töötajad (Mänd, 2003; Hansson, 2005).

Meeste ja naiste vaheline ebavõrdsus peegeldub vastu hoiakute tasandil. Meest peab pere majandusliku toimetuleku eest vastutavaks üks kolmandik meestest ja üks viiendik naistest (joonis 1, lisa 2) ning 41% meestest ja 33% naistest leiab, et töökohtade nappuse korral peaks õigus tööd saada olema meestel ning võrdselt 59% meestest ja naistest nõustus väitega, et naine peaks olema valmis palgatöö vähendamiseks oma pereelu nimel (vt. tabel 3, lisa 2).

¹² Eestis valitseb peresiselselt traditsiooniline tööjaotus, rahvusvahelised ajakasutusuurinud näitavad, et Eesti naised on meestest enam hõivatud igapäevase pereelu ja koduste tööde korraldamisega (Sooline ebavõrdsus... 2006). Eriti suur ebavõrdsus ajakasutuses on peredes, kus ka ema käib tööl ja kasvatab samal ajal väikeseid lapsi (ibid.). Naiste panus kodutööde tegemisel on meestega võrreldes tunduvalt suurem: ESS 2004 uuringu põhjal nentis 84,9% meestest, et nemad teevad kodutöödest vähem kui pool ning naistest 66,5% teeb rohkem kui pool (joonis 2, lisa 2). Seega erineb meeste ja naiste ajakasutus tunduvalt.

¹³ Naiste madalamate sissetulekute tagajärjeks on naiste suurem majanduslik sõltuvus partnerist nii abielus kui ka vabaabielus. Pooled abielus ja vabaabielus naistest leiavad, et nad on oma partnerist materiaalselt sõltuvad. Materiaalne sõltuvus võib tähendada teisest sõltuva abikaasa väiksemat sõna- ja otsustusõigust perekonnas. 2005. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringus ilmnis, et 22% meestest (23% abielus ja 17% vabaabielus meestest) ja 13% naistest (14% abielus ja 6% vabaabielus naistest) nõustusid väitega, et sellel pereliikmel, kellel on suurem sissetulek, on ka suurem otsustamisõigus perekonnas. Otsused perekonnas võivad olla erineva kaaluga. Uuringud kinnitavad, et enamus küsitletutest pooldab perekonnas ühiselt otsuste tegemist, siiski on ka neid,

kes järgivad traditsioonilist patriarhaalset võimujaotust. 31% meestest ja 16% naistest leidis, et auto kasutamise korra üle peaks otsustama pigem mees; pangalaenuvõtmise puhul toetas 13% meestest ja 6% naistest ning suuremate ostude tegemisel 11% meestest ja 3% naistest mehe ainuõigust. Naiste otsustada jäetakse kodukujundamise küsimused (33% meestest ja 28% naistest leidis, et pigem naine), laste kooli valik (13% meestest ja 11% naistest), laste õhtune kojutuleku kellaaeg (10% meestest ja 9% naistest) (Laidmäe 2005).

¹⁴ Eesti ühiskonnas valitsevad väga tugevad soolised eelarvamused ning valdav on seisukoht, mis toetab selget nn naiste- ja meeste tööde eristamist (Eesti Vabariigi neljas perioodiline aruanne ...). Levinud arvamuse kohaselt on mehe peamiseks ülesandeks töötamine väljaspool kodu ning perekonna ülalpidamine, naise kanda jääb aga pere, laste ja kodu eest hoolitsemine. Seega peavad naised leidma tasakaalu töö- ja pereelu vahel, samas kui meeste roll partneri, lapsevanema ja hooldajana jääb palgatöö varju. Sellised seisukohad peegelduvad argielus – kuigi tingimused isade lapsehoolduspuhkusele jäämiseks on soodsad, kasutab seda võimalust vaid ligi 2% kõigist noortest isadest (Karu, Kasearu ja Biin, 2007). Samuti on just emad enamasti need, kes jäävad haige lapse hooldamiseks töölt koju – 2005. aasta soolise võrdõiguslikkuse monitooringu kohaselt olid 56% emadest ning 18% isadest küsitlusele eelnenud aasta jooksul lapse haigestumise tõttu töölt koju jäänud (Hansson, 2005).

¹⁵ Kehtiva perekonnaseaduse kohaselt on abikaasad abielu vältel omavahel tihedalt varaliselt seotud, kuna ühisvararežiimis peavad abielu jooksul soetatud varaga tehtavate tehingute üle üldjuhul otsustama mõlemad abikaasad ühiselt. Selline regulatsioon on kooskõlas ka inimeste igapäevarealaalsega, kuna suurema osa pereelu puudutavatest otsustest, sh pere majanduslikku elukorraldust puudutavad otsused, soovitakse teha abikaasade poolt ühiselt (vt. Laidmäe, 2005). Uues perekonnaseaduse eelnõus ette nähtud tasaarveldusnõudega lahusvararežiimi rakendamisel tekib mõlemal abikaasal õigus otsustada oma vara saatuse üle ainuisikuliselt, erandina on teise abikaasa nõusolek nõutav vaid pere eluruumide ja pere kasutuses oleva mootorsõidukiga tehtavate tehingute puhul.

Üleminek ühisvaralt tasaarveldusõigusega lahusvararežiimile tõstatab mitmeid küsimusi ja kitsaskohti seoses soolise võrdõiguslikkuse printsiibiga. Kuigi uue perekonnaseaduse eelnõu seletuskirjas on uuele vararežiimile ülemineku ühe põhjendusena välja toodud soov paremini kaitsta nõrgema osapoole õiguseid, võivad seaduse rakendamisel ilmnedagi pigem vastupidised mõjud - nõrgema, majanduslikult vähemkindlustatud osapoole seisukord muutub ebakindlamaks, samuti võib eeldada vähemkindlustatud osapoole otsustusõiguse, osaluse, ressursside ja mõjuvõimu vähenemist.

¹⁶ 2006. aasta Leibkonnauuringu andmete põhjal on Eestis 317082 kooselupaari (nii abielus kui vabaabielus inimesed), mis moodustab kõikidest leibkondadest 55%. Eluase kuulub perekonna omandisse 82% perede puhul. Kooselupaaridest 27% on lisaks eluruumile, milles nad elavad, veel teine eluruum või kinnisvara, sh suvila, krunt, teine korter, või ka mingi kinnisvara välismaal. 14% perede käsutuses on uus auto ja 48,5% vana auto. Perekonna käsutuses on vähemalt kaks autot 10,7% uue auto ja 33% vana auto omanike puhul. (Ene-Margit Tiidu arvutused 2006. aasta leibkonnauuringu põhjal)

¹⁷ 2000. aasta rahvaloenduse andmetel oli Eestis 11% alla 18-aastaste lastega perekondadest nn. „ühendatud perekonnad“, kus vähemalt üks laps ei ole partnerite ühine laps. 68% antud perekondadest põhinesid vabal kooselul ja 32% abielul (vt. tabel 4, lisa 2). Kuna vabaabielus inimeste seas on selliseid perekondi rohkem, siis võib eeldada, et ühendatud perekondade arv kasvab veelgi. Põhinedes Sotsiaalkindlustusameti andmetele, oli 2006. aastal üksikvanema lapse toetuse saajaid 23 000.

- ¹⁸ Enamus 2005. a. soolise võrdõiguslikkuse monitooringu käigus küsitletud respondentidest pidas oluliseks mõlema partneri osalemist perekonna majandusliku toimetuleku kindlustamisel (Laidmäe, 2005).
- ¹⁹ Vastavalt Eesti Statistikaameti andmetele sündis 2006. aastal Eestis kõigist lastest 58,2% abieluväliselt. Seega kui eeldada, et sündimus ja abiellumus jäävad samaks, siis hinnanguliselt tagab igal aastal antud regulatsioonimuudatus 7000 ema ja lapse suurema kindlustatuse.

Hooldusõiguse muutumise otsesed sotsiaalsed mõjud

- ²⁰ Viimaste aastate statistika kinnitab, et üle poole sündivatest lastest on abieluvälised 2006. aastal sündis Eestis 14877 last, kellest 6212 sündis abielus, 7298 sündisid väljaspool abielu, kuid kelle isa oli tuvastatud ning 1367 (9,2% kõigist elussündidest) sündinud lapse puhul jäi isa tuvastamata (2006a. – 1367 ja 2005a. – 1645 last); üksikvanema lapse toetuse saajaid oli 2006a. – 23 000. Eestis lahutatakse keskmiselt 4000 abielu aastas, nendest vähemalt pooltel on alla 18a lapsed. Lapse väärkohtlemise alased uurimused (vt. nt Soo ja Soo, 2002) on välja toonud küllalt sagedast laste emotsionaalset ja füüsilist väärkohtlemist ning hooletussejätust.
- ²¹ Vastavalt Eesti Statistikaameti andmetele sündis 2006. aastal Eestis kõigist lastest 58,2% abieluväliselt. Kui eeldada, et sündimus ja abiellumus jäävad samaks, puudutab antud regulatsioonimuudatus igal aastal (väljaspool abielu sündinud laste puhul peab isa taotlema hooldusõigust) hinnanguliselt 7000 paari. Hooldusõiguse küsimus muutub eriti teravaks abielu/kooselu lõppemise korral. Uuringu „Eesti 2003” andmete põhjal nentis 38% üksikemadest, kes on lapse isaga olnud abielus ja 57% mitteabielus olnud emadest, et nad ei suhtle lapse isaga. 7% pidas oma suhteid lapse isaga halbadeks või väga halbadeks. 51% lastest, kelle ema ei ole olnud isaga abielus ning 36% abielus sündinud lastest ei kohtu oma isaga üldse (Hansson, 2004).
- ²² Uues seaduses võimaldatakse isaduse vaidlustamist vaid juhul, kui sellega nõustuvad lapse ema ning lapse isana tuvastatud mees. Kui lapse ema ja/ või lapse isana tuvastatud mees isaduse vaidlustamisega nõus ei ole, võib mõjuval põhjusel või lapse huvisid silmas pidades ka kohus anda loa isaduse vaidlustamiseks. Selline regulatsioon on sugupoole aspektist problemaatiline, kuna vähendab ja raskendab oluliselt teatud juhtudel mehe õigust oma lapse isana tuvastatud saada ning annab emale ebaproportsionaalselt suure õiguse lapsele enda äranägemise järgi isa määrata/takistada lapse võimalikul bioloogilisel isal lapsega seonduvate õiguste ja kohustuste täitmist.
- ²³ Soolist võrdõiguslikkust reguleerivad alusdokumendid:
- Rahvusvaheline tasand. Rahvusvahelisel tasandil on üheks olulisimaks soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamise õiguslikuks alusdokumendiks “Naistevastase diskrimineerimise kõigi vormide elimineerimise konventsioon” (CEDAW). Konventsioon puudutab naiste õigusi kõigis eluvaldkondades ning sätestab nõuded, mille poole konventsiooniga liitunud või selle ratifitseerinud riigid peavad püüdlema. Eesti liitus konventsiooniga 21.10.1991 ning vastavalt reeglistikule peab Eesti esitama regulaarseid aruandeid konventsioonis püstitatud eesmärkide saavutamise kohta. Teiseks siduvaks rahvusvaheliseks soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustuseks on ÜRO IV naiste maailmakonverentsi ehk nn Pekingi konverentsi tegevuskava. Tegevuskava, milles on määratletud kaksteist valdkonda ja soolise võrdõiguslikkuse strateegilised eesmärgid, on üks olulisemaid poliitikate väljatöötamise ja elluviimise aluseid nii rahvusvahelistele organisatsioonidele, riikide valitsustele kui ka valitsusvälistele organisatsioonidele.
- Euroopa tasand. Sooline võrdõiguslikkus on Euroopa Liidu üheks peaeesmärgiks ning soolise võrdõiguslikkuse süvalaiendamine, mis on selle eesmärgi saavutamise strateegiaks, kajastub nii Euroopa Liidu Lepingus kui ka uues Euroopa Liidu põhiseaduslikus lepingus. Soolist

võrdõiguslikkust käsitlevad Euroopa Liidu tasandil ka mitmed direktiivid, deklaratsioonid, resolutsioonid ja määrused (vt. <http://www.gender.sm.ee>). Samuti rakendatakse Euroopa tasandil mitmeid strateegiaid ja programme soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks. Ühenduse poliitika ja tegevused soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks on fikseeritud dokumendis “Naiste ja meeste võrdõiguslikkuse juhised 2006-2010”. EL liikmesriikide kohustusi soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks kõrgeimal tasandil reguleerib Lissaboni strateegia lisas toodud Euroopa soolise võrdõiguslikkuse pakt.

Eesti tasand. Eestis on sooline võrdõiguslikkus reguleeritud kahe seaduse kaudu. Eesti Vabariigi Põhiseaduse § 12 sätestab: „Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu”. Täpsemalt määratleb soolise võrdõiguslikkuse tagamise reguleerimise Eestis Soolise võrdõiguslikkuse seadus.

- 24** Vanema ja lapse õigussuhte regulatsioon perekonnaseaduse eelnõus läheb vastuollu CEDAW 16. artikli punktiga c, mille kohaselt peavad meestel ja naistel olenemata nende perekonnaseisust olema lapsevanemadena ühesugused õigused. Nimetatud punktis on jäetud võimalus sätestatust lapse huvide parema kaitsmise eesmärgil kõrvale kalduda. Seega on soomõjude kõrval ülimalt oluline analüüsida ka antud regulatsiooni olulisust laste huvide kaitsmisest lähtuvalt. Juhul, kui laste huvide paremaks kaitsmiseks on antud regulatsiooni sisseviimine vältimatu, tuleb negatiivne mõju soolisele võrdõiguslikkusele selles aspektis teisejärguliseks tunnistada. Kuna kirjeldatud regulatsioonimuudatus puudutab väga suurt osa lapsevanematest ja lastest ning on oluliselt erinev hetkel kehtivast korrast, on seadusemuudatuse korral vajalik avalikkuse põhjalik teavitamine muudatuse sisust.
- 25** Eestkostete puhul tehtavad muudatused (eristatakse alaealiste ja täiskasvanute eestkostet, laste puhul tuuakse täiesti uue mehhanismina sisse erieestkostet). Järeelvalve eestkostete üle viiakse kohaliku omavalitsuse pealt kohtu vastutusse. Selle põhjenduseks tuuakse nii formaalseid argumente (kuna mõnikord teostab eestkostet mõni KOV ametnik, siis tekib formaalne vastuolo funktsiooni teostaja ja selle täitmise üle kontrolli teostamise seisukohalt, teiseks ka kuni 1940 aastani teostas eestkostet üle järeelvalvet kohus). Teiseks, esitatakse sisulisi kaalutlusi, mis räägivad KOV järelevalve nõrkusest (sotsiaaltöötajate ebapiisav kompetentsus majandusküsimustes). Eestkostete kogemus kuni 1940 aastani (vt koguteos Tartu, kus analüüsitakse Tartu Vaestelaste kohtu tegevust) tõendab, et kohtu järelevalve kaudu saadakse kindlustada küll raamatupidamise, majandustehingute jms seaduslikkus, aga mitte majanduslikkus. Aruannetest selgub, et tegelikult oli segadusi võlakirjade, obligatsioonide jms paigutamise, lunastamise jm toimingutega piisavalt ning ainult kohtu kontrolliga ei ole võimalik kindlustada majandusotsuste otstarbekust.

Oodatavad käitumuslikud muutused

- 26** Sotsiaaluuringud (nt Elutingimuste uuring 1999. aastal) on näidanud, et järgmise lapse sündi lükatakse edasi majandusliku ja emotsionaalse turvatunde vähesuse korral.
- 27** Ajavahemikul 1993-2003 sooritas Eestis enesetapu üle 4000 mehe ja üle 1000 naise, kusjuures meeste ja naiste suitsiidide dünaamika on olnud periooditi erinev. Naiste suitsiidide arv on viimastel aastakümnetel olnud stabiilne, kuid meeste suitsidaalses käitumises on näha enesetappude arvude järsk kasv ühiskondlike reformide perioodil, millele on järgnenud suitsiidimäära oluline langus ühiskondlikult stabiilsematel aegadel. Seega on meeste suitsiidirisk oluliselt suurem kui naistel ning nende reaktsioon sotsiaalsetele muutustele on olnud intensiivsem (Värnik 2003).
- 28** Põhinedes rahvusvahelise EL 6. Raamprogrammi projekti PROFIT (Policy Responses Overcoming Factors in the Intergenerational Transmission of Inequalities www.profit.uni.lodz.pl) käigus

läbiviidud uuringule ilmnas, et sotsiaalne tõrjutus ja ilmajätetus kandub ühelt põlvkonnalt teisele. Noortel (24-29-aastaste) paluti hinnata oma vanemate panust nende haridustee kujunemisel, vanemate kodu majanduslikku olukorda vastaja teismeliseeas, probleeme vanemate kodus ning samuti anda hinnang oma praegusele sotsiaal-majanduslikule olukorrale. Ilmnas, et neil noortel, kes hindasid majanduslikku olukorda vanemate kodus kehvaks, on 6 korda kõrgem risk tajuda tõrjutust kui noortel, kelle arvates perekond sai majanduslikult hakkama. Tõrjutuse risk on madalam noortel, kelle vanemad julgustasid edasiõppimist ja võimaldasid eratunde enesetäiendamiseks. Antud uuringuga jõuti järeldusele, et teismelisea kodune olukord mõjutab oluliselt tõrjutuse tajumist täiskasvanuna.

- 29** Abiellumiste arv on küll viimastel aastatel Eestis tõusnud (2006. aastal 5,2 abielu 1000 elaniku kohta) kuid Euroopa Liidu keskmisest jääb see endiselt madalamaks (Rahvastik 2005-2006, lk. 37, ESA). Abiellumisele eelneb enamasti vaba kooselu, 2006. aasta andmetele põhinedes olid enne abiellumist koos elanud enam kui pooled (60%) abiellujatest. Seega tekib küsimus, kas uus perekonnaseadus soosib abiellumist? Abiellumisega automaatselt kehtima hakkav varalahusus ühelt poolt tähendab, et varasuhted jätkuvad sarnasel viisil nagu enne abiellumist, ainult pere ühise eluaseme ja ühiskasutuses oleva auto kohta on mõlemal võrdne õigus, mida ei pruukinud eelnevalt olla. Kuid abiellumisega kaasnev põhiline muutus on see, et lahkuminekumise korral toimub varade tasarovestus. Seega ei pruugi antud klausel pikaajaliselt vabas kooselus olnud inimestele muuta abielu atraktiivsemaks.

Euroopa Sotsiaaluuringu (2006) põhjal leidis kinnitust, et abielu peetakse vaba kooseluga võrreldes püsivamaks (nõustus 60% meestest ja 64% naistest), abielus olemine tugevdab partnerite ühtekuuluvustunnet (nõustus 67% meestest, 71% naistest) ning lastekasvatamiseks pakub abielu suuremat kindlustunnet (nõustus 71% meestest ja 77% naistest). Seega nähakse abielus suuremat kindlustunnet ning perekonna ühtsust tagavat institutsiooni. Inimesed näevad abielupaari kui ühiselt toimivat üksust ja seega varalahususe idee ei ole vastavuses senise arusaamaga abielust. Näiteks 72% meestest ja 79% naistest nõustus väitega „Vaba kooselu jooksul soetatud vara on partnerite ühisvara, millele mõlemal on võrdne õigus”. Kui isegi vaba kooselu puhul eeldatakse, et tegemist on ühisvaraga, siis võib eeldada, et seda enam kehtib see abielu puhul.

- 30** Juriidilisel ja mittejuriidilisel abielusuhtel baseeruvad perekonnad erinevad eelkõige mitte oma formaliseerituse, vaid suhtes olevate indiviidide *üldiste hoiakute ja ootuste ning demograafilise käitumise poolest*. Kuigi väljaspool abielu sündinud laste koguarv on suurem kui registreeritud abielust sündinud laste arv (vt. tabel 5, lisa 2), on mittejuriidilises abielusuhtes olevatel paaridel lapsi keskmiselt vähem kui juriidilises abielusuhtes olevatel paaridel (2006.a. juriidilises abielus naistel 35,4% elussündidest esimene sünd, 40,6% teine ja 24% kolmas või järgmine sünd, mittejuriidilises abielus naistel vastavalt 57,4%, 30,0% ja 12,6%). Osaliselt teiste ja kolmandate sündide osakaalu langus mitteabielus naistel on seletatav sellega, et peale esimese lapse sündi oma kooselu registreeritakse ja järgmised lapsed sünnivad juba abielus. 2006. aastal abielu registreerinud paaridest 34% olid olemas ühine laps(ed) (vt. joonis 3, lisa 2). Analüüsides 2000. aasta rahvaloenduse andmeid (sünnitatud laste arv naistel) peame konstateerima, et varasemal ajal ei toonud erinevus abielukäitumises kaasa suurt erinevust sünnituskäitumises. Näiteks olid 2000. a. 45-49aastased abielus naised sünnitanud keskmiselt ainult 0,5% ja 40-44 aastased 2% rohkem lapsi kui samas vanuses vabaabielus naised. Nooremates vanuserühmades erinevus kasvab: 35-39aastaste puhul on erinevus 4%, 30-34aastaste seas 13% ja 25-29 aastaste puhul 20% abielus naiste kasuks. Kuigi nooremaelisi (20-25-aastased) abielus naisi on võrreldes samaelaste vabaabielus naistega tunduvalt vähem, on neil sagedamini lapsed. Seega soodustab abiellumine nooremas eas laste saamist, mis omakorda tähendab, et need naised võivad sünnitada oma elu jooksul keskmiselt rohkem lapsi kui need, kes lükkavad laste saamist hilisemasse vanusesse. On selge, et seadusega kavandatud muudatused ei mõjuta vabaabielupaaride käitumist, s.h. sündimuskäitumist. Kuigi hoolduse küsimuste detailsem reguleerimine parandab ka mitteformaalsete partnerite laste situatsiooni lahkuminekumise korral, ei ole sellel asjaolul laiemat mõju

demograafilistele protsessidele. Siiski, kui abiellumine väheneb, siis see võib mõjutada sündivate laste keskmist arvu ühe naise kohta.

- 31** Viimase aja andmed Saksamaal on näidanud soovitud lastetuse kiiret kasvu akadeemilisele karjäärile orienteeritud naiste hulgas, moodustades juba umbes kolmandiku lastetuse põhjustest; orienteeritus materiaalsetele väärtustele ja hinnang oma majandusliku toimetuleku ressurssidele viib ratsionaalsele valikule sünnitada vaid selline arv lapsi, keda potentsiaalselt, ilma suurema heaolu languseta suudab naine üksi üles kasvatada (vt. Adler, 2004).
- 32** Kuigi Eestis sünnib väga palju lapsi registreerimata kooseludest, näitab statistika, et teise ja kolmanda lapse sündimiseks pakub registreeritud abielu suuremat kindlustunnet (vt. ka kommentaar 30) Toodud andmetest võib järeldada, et iibe tõstmise seisukohast (st. ühele perele peaks sündima enam kui üks või kaks last) on registreeritud abielud vabaabieludest tulemuslikumad. Seega, silmas pidades Eesti demograafilise situatsiooni keerukust, pole õigustatud abielus selliste aspektide võimendamine, mis võivad negatiivselt mõjutada sündimuskäitumist. Eesti on oma demograafilistelt protsessidelt selles situatsioonis, mida erialakeeles nimetakse viljakuslõksuks (vt nt. Lutz jt.2007). Hüpoteesi kohaselt summaarse sündimuskordaja langemisel allapoole 1,5 piiri, ei ole populatsioonil sellest lõksust võimalik välja pääseda, viljakus võib lühemaks ajaks tõusta nimetatud piirist kõrgemale, kuid langeb edaspidi uuesti sellest madalamale.
- 33** 2007. aastal oli töötuid 6%; süvenenud on noorte täiskasvanute töötus ja heitumus, mida enim väljendab just tööturule sisenemise raskus. Paljude jaoks asub töö kodust kaugemal, mis kahandab potentsiaalselt perega koosveedetavat aega ning ohustab peresidemeid. Töökaotus ja ebakindlus töö suhtes loovad heitumust ja tekitavad stressi ning toovad pingeid inimestevahelistesse suhetesse. Samas on Eesti Tööjõu-uuringutest teada, et Eestis on Lääne-Euroopa riikidega võrreldes kõrgem naiste ja eakate inimeste tööhõive, kusjuures pigem töötatakse täis- kui osalise tööajaga.
- 34** Elanikkonna üldist turvatunnet riigi suhtes mõjutab arusaam, et uued seadused ei too reeglina tagasiulatuvalt kaasa olulisi muudatusi, või kui, siis need muudatused peavad olema väga hästi põhjendatud. Igal juhul vähendavad taolised tagasiulatuva jõuga seadusemuudatused elanike kindlustunnet oma riigi suhtes. Siinkohal ei piisa kindlasti vaid elanikkonna tagantjärele teavitamisest, vaid legitiimsuse ning demokraatia üldiste põhimõtete juurde kuulub ka elanikkonna kaasamine olulistesse poliitikakujundamise protsessidesse. See on eriti tähtis just võitlemaks läänemaailmas (ja muidugi ka Eestis) järjest enam leviva poliitikast ning riigist võõrandumisega ja nn. „demokraatia defitsiidi” nähtusega. Esindusdemokraatiat (*representative democracy*) tuleb täiendada osalusdemokraatiaga (*participatory democracy*).

MUUTUSED INSTITUTIONAALSES KORRALDUSES

- 35** Saksa perekonnaseaduse uute liidumade elanikele laiendamise kogemus näitab, et väiksem osa individidest taotles õigust jätkata vana ühisvara režiimiga ning suurem osa nõustus uue režiimiga.

Sotsiaalhoolekanne

- 36** Soomes tühistas 1976 aastal perekonnaliikmete ülalpidamiskohustuse, ülalpidamise või hoolduse vajaduse katmise kindlustab üldjuhul isiku sissetulek (k.a. sissetulek sotsiaalkindlustusest). Kui sellest ei piisa, siis katab puudujääva osa vajalikust ressursist kohalik omavalitsus. Saksamaal rakendatakse perekonnaseaduses samuti varalahususe põhimõtet, kehtib ka perekonnaliikmete

vastastikuse ülalpidamiskohustus. Kuna Saksamaa halduskorraldus, s.h. hoolekanne, on üles ehitatud katoliikliku subsidiaarsuspõhimõtte alusel, siis on perekonnaliikmete vastutus üks osa pikast vastutusahelast (indiviid, perekond, sugukond, naabruskond, kirikukogukond, omavalitsuskogukond, kreis (riigi regionaalne juhtimistasand), liidumaa, föderaalvalitsus). Madalamal tasandil abita jäämise korral on isikul õigus pöörduda abi küsimiseks kõrgema tasandi poole. Kuid alates 1996.a. kehtib Saksamaal hoolduskindlustus, mis garanteerib isikule hooldusteenused. St sellega garanteeritakse triviaalne hooldus perekonnata isikutele (vabastatakse KOV eelarve vajadusest teha kulutusi üksikute perekonnata isikute hooldamiseks, kes pole ise endale vanaduseks piisavat ressursi kogunud) ja antakse hoolduse garantii neile, kellel on näiteks lapsed, kuid viimaste majandusseis pole kiita.

- 37** Alates 1865 aastast (Balti Eraseaduse vastuvõtmisest alates) on nimetatud põhimõtte kajastunud Eestis kehtinud perekonnaseaduses (Abielu ja perekonnakoodeksis) ja selle põhimõtte kehtimisele toetusid 1925.a. Hoolekande seadus ning 1995.a. Sotsiaalhoolekande seadus. Hoolekande korralduse seisukohalt on täna vaja lahendada keerukamaid küsimusi kui 1865.a., lisaks ülalpidamisele on vaja kindlustada abivajajatele toetus ja hooldus. Tuleb toonitada, et praktilise hoolekande korraldamise seisukohalt ei olnud elu 1995.a. üks üheselt sarnane eluga 1925 ja 1995.a. sotsiaalhoolekande seadus kujundab selle põhimõtte rakendamiseks uue situatsiooni. Mõne elanikegrupi ülalpidamisküsimused on lähtudes EV 1992.a. Põhiseaduse paragrahv 28 sätetest lahendatud erinevalt 1925.a. hoolekande seadusest (§ 28. Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral.). S.t. riik ei taga näiteks eakale küll normaalseks peetavale elustandardile vastavat ülalpidamist (mida peab ilmselt üldjuhul silmas perekonnaseadus), kuid kindlustab vanadus- või rahvapensioni, puude korral sotsiaaltoetuse ja erakorralise abi vajadusel KOV kaudu toimetuleku- või täiendava sotsiaaltoetuse. Sealjuures ei nõua toimetulekutoetuse maksmise reeglid toetuse taotlejast eraldi elavate ülalpidamiskohustusega perekonnaliikmete ja nende sissetulekute arvessevõtmist. Seega taandub paljudel juhtudel ülalpidamiskohustuse rakendamine hooldusteenuste eest tasu (osalise tasu) võtmisele. Mõnikord tähendab sellise nõude esitamine, et näiteks eakas kodanik jääb hoolduseta (koduhooldusteenuse või hooldekodu kohata, ilma võimaluseta külastada päevakeskust), sest kohustatud isik pole tegelikult võimeline nõutud summat maksta.
- 38** Nimelt kehtib ülalpidamiskohustus täisealiste esimese ja teise astme ülenejate ja alanejate sugulaste suhtes, arvesse võetakse ülalpidamiskohuslase majanduslikke võimalusi. Varasemaga võrreldes on täpsustatud täisealise lapse ülalpidamiskohustust (kuni 21aasta vanuseni, juhul kui omandab põhi- või keskharidust).
- 39** Kuna perekonnaliikmete ülalpidamiskohustus nende suhtes ei kehti, samuti ei laiene neile teatavad sotsiaalkindlustusalased õigused, mis üliõpilastele kehtivad enamikus EL riikides (õigus lastetoetusele kuni 28 aastaseks saamiseni, õigus majandusliku iseloomuga õppetoetusele jms), siis peaks neil olema õigus sotsiaalabile. Paraku tekib sotsiaalhoolekande seaduse rakendamisel kaks probleemi: (1) see seadus käsitleb perekonda, mille koosseisu üliõpilane kuulus enne õppima minekut ja kodust lahkumist, tema suhtes ülalpidamiskohuslasena ja (2) seadus käsitleb üliõpilaste eluvajadusi sarnaselt teiste sotsiaalabi saajatega (eakad, töötud vms kategooriad).
- 40** Sisulisi otsuseid langetavad selles osas omavalitsused ja s.h. rakendavad perekonnaliikmete ülalpidamiskohustust. (Sisuliselt hoolduskohustust, mis tegelikult ei pruugi olla kattuv ülalpidamiskohustusega. Näiteks kui isik on töökohal invaliidistunud ning selle tõttu vajab hooldust, siis tekib küsimus, milline on sisuline argument, et selle hoolduse peab kinni maksta perekond, mitte aga ebaturvalise töökeskkonna loonud ettevõtja ja seda lubanud riik).

Notar

- ⁴¹ Eelnõu kohaselt peab isik pöörduma notari poole: soetisvara tasaarvestuse kokkuleppe tõestamiseks (§ 38 lg 4); abieluvaralepingu tõestamiseks (§ 43) ja lahutusjärgse ülalpidamislepingu tõestamiseks (§ 78).
- ⁴² Eelnõu kohaselt peab isik pöörduma notari poole uuele seadusjärgsele varasuhte ülemineku vältimiseks vajaliku avalduse esitamiseks (§ 212 lg 1 ja 7).

Kohus

- ⁴³ Kohtuinfosüsteemi andmetel oli esimese astme kohtute menetluses 35638 tsiviilasja, millest hagimenetluses perekonnaasju oli 3384, hagimenetlusega ühisvara jagamise asju 143 ning hagita menetluses perekonnaasju 753. Kõigist tsiviilasjadest moodustasid perekonnaasjad 12%.
- ⁴⁴ Eelnõu kohaselt peab isik pöörduma kohtusse: (1) seoses abielusuhtega: alaealise teovõime laiendamiseks abielu sõlmimiseks (§ 1 lg 3); abielu kehtetuks tunnistamiseks (§ 9 lg 1); abikaasa nõusoleku asendamiseks tehingutes, kus teise abikaasa nõusolek on vajalik (§ 25 lg 4 ja § 51 lg 4); abikaasa nõusolekuta tehtud tehingu kehtetuse tuvastamiseks (§ 26-28, § 55); seadusjärgse varasuhte lõpetamiseks abielu ajal (§ 30 lg 1); lepingulise varaühisuse lõpetamiseks abielu ajal (§ 58); (2) seoses vanema ja lapse õigussuhtega: isaduse vaidlustamiseks (§ 91); isaduse tuvastamiseks kohtus (§ 94); teatud tehingute tegemisel loa saamiseks (§ 131 lg 1); isiku- ja varahoolduse piiramiseks vajalikus ulatuses (§ 134); lapse perekonnast eraldamiseks ja isikuhoolduse täielikuks äravõtmiseks (§ 135); lapse vara valitsemisel abinõude rakendamiseks (§ 136); ühise hooldusõiguse lõpetamiseks (§ 137); ainuhooldusõiguse saamiseks (§ 138); hooldusõiguse peatamiseks ning taastamiseks (§ 140); suhtlusõiguse teostamise piiramiseks või varasemate lahendite täitmise lõpetamiseks (§ 143); hooldusõigusetä vanema otsustusõiguse piiramiseks (§ 145 lg 4); erieestkostja määramiseks (§ 209)
- ⁴⁵ Eelnõu kohaselt saab isik vajadusel pöörduda kohtusse: (1) seoses abielusuhtega: abikaasalt ja lahutatud abikaasalt elatise saamiseks (§ 16 lg 4 ja § 75); tarbevara jagamiseks ja ühise eluaseme kasutusõiguse määramiseks lahuselu korral (§ 22 lg 3 ja § 23 lg 1); seadusjärgse vararežiimi korral tasaarvestusnõude tunnustamiseks (§ 39 lg 3, § 41 lg 1 ja 2); lepingulise ühisvara režiimi korral teise abikaasa lahusvara või ühisvara väärtuse hüvitamiseks (§ 57); lepingulise ühisvara režiimi korral ühisvara jagamiseks (§ 59 lg 1, eeldatavasti ei ole siin kohtusse pöördumine ainus võimalus); abielu lahutamiseks (§ 65); perekonna eluaseme ja selle juurde kuuluvate tavalisustuse esemete kasutamiseõiguse kindlaksmääramiseks abielu lahutamise korral (§ 68); ühisomandis olevate esemete jagamiseks (§ 69 eeldatavasti ei ole siin kohtusse pöördumine ainus võimalus); uuele varasuhte ülemineku nõudmiseks/takistamiseks (§ 212) ja seni omandatud kinnisasjade ja laevade omandi määramiseks erinevalt abikaasade võrdsuse põhimõttest (§ 211 lg 3); (2) seoses vanema ja lapse õigussuhtega: lapsele elatise saamiseks (§ 101); teise isiku asemel makstud elatise tagasinõudmiseks (§ 106 lg 2); raseduse ja lapse hooldamise ajal elatise saamiseks lapse isalt (§ 111); hooldusõigust teostades ainuotsustusõiguse saamiseks (§ 119); last hooldavale kolmandale isikule otsustusõiguse andmiseks (§ 122 lg 2); lapse väljanõudmiseks kolmandatelt isikutelt ja lapse suhtlusingkonna määramiseks (§ 125).
- ⁴⁶ Abieluvararegistrisse kantakse abikaasa nõudel: abieluvaralepingu andmed, muudatused ja varasuhte muutmine (§ 44); uuele seadusjärgsele varasuhte üleminekust keeldumine (§ 212 lg 7). Uuele seadusjärgsele vararežiimile üleminekul kantakse abikaasade avalduse alusel

kinnistusraamatusse ja laevakinnistusraamatusse seni omandatud vara mõttelised osad abikaasade soovitud suuruses (§ 211 lg 3).

KOKKUVÕTE

- ⁴⁷ Eelnõu kehtival kujul vastuvõtmine mõjub poliitilises mõttes negatiivselt otsustuses osalevatele konservatiivsetele poliitikutele. Perekond tema erinevates aspektides (ühiskonna taastootja, moraali kandja, perekonnafirmade kaudu majanduse alustugi) on konservatiivse maailmavaate jaoks tähtsaim institutsioon. Kuna tegemist on tugevalt antikollektivismi rõhutava käsitlusega, tekitab perekonnaseaduse eelnõu antud kujul kindlasti palju kahtlusi ja kõhklusid sotsialistide hulgas. Samas, kuna kehtiva seadusega võrreldes on oluliselt täpsustatud ülalpidamis-, hooldus-, eestkostejm hoolekandesse ja lastekaitssesse puutuvaid küsimusi, ei saa vasakult poliitiliselt tiivalt tulev hinnang olla läbinisti kriitiline.
- ⁴⁸ Näiteks saksa perekonnaseadus sätestab, et perekonna igapäevased kulutused, mis tuleb katta, on eluase, majapidamine, abikaasade ja laste riided jms, tervishoiukulud, puhkuse kulud, laste hariduse ja kasvatused kulud, abikaasade ümberõppe ja täienduskoolituse kulud, pensionikindlustus. Selline perekonna igapäevaste vajaduste ja eelarve käsitlus seaduses ja neile vajaduse korral solidaarsuspõhimõttel lahenduse andmine (täienduskoolitus tööturuteenuste ja toetuste seadusega, alla 3-aastast last kodus kasvatava ema pensionikindlustus (I ja II sammu) Riikliku pensionikindlustuse seadusega vms) vähendab olulisel määral seda ebasümmeetrilisust, mis k.a. abikaasade suhetes lühema (lapse hooldamine) või pikema (töötamine kodumajapidamises) perioodi jooksul faktiliselt eksisteerib.
- ⁴⁹ Perekonnaseaduse kavandatud mõningate muudatuste (eelkõige lahusvara põhimõtte) otstarbekuses on kahtlust väljendanud nii Eesti Evangeelse luteri kiriku pea kui ka Eesti Kirikute Nõukogu. Perekonnaseaduse erinevate variantide suhtes on kas oma vastuseisu, hämmingut või aktiivset huvi (soovi seaduse eelnõu läbitöötamises osaleda) avaldanud naisorganisatsioonid. Arvesse võttes traditsioonilist eesti naise rolli perekonnaliikmete vaheliste suhete hoidjana, perekonna taastootmise küsimuste otsustajana (millal ja mitu last perekonda muretseda) ning ka paljudel juhtudel oluliste majanduslike otsuste langetamisel (korteri või maja ostmise või ehitamine), on seaduseelnõu läbitöötamisel antud grupi seisukohtade ära kuulamine mõistlik ja otstarbekas. Pisut hilinenult lülitusid laste hoolduse küsimuste arutellu isad, kes ei ela oma lastega koos. Probleem ebasümmeetriast otsuste langetamisel, kelle juurde jäävad lapsed (laps) elama peale lahutust, on Eestis avalikult päevakorral juba 1970ndatest aastatest.: Käesolev Perekonnaseaduse eelnõu peaks seda ebasümmeetriat vähendama. Nähtavasti puudutatud pool (isad) seda ei tunne ja asjaolu, miks nad planeeritud muudatustest soovitud kasu ei näe, vajab analüüsimist.