27.05.2022

**Ukrainast Eestisse sõjapõgenikena saabunud lastele eestkoste seadmisest**

Andra Olm

Justiitsministeerium

Ukrainas (UA) 24.02.2022. a ägenenud sõjategevuse tõttu on käesolevaks hetkeks Eestisse jõudnud veidi üle 40 000 inimese, kellest ca 35% on lapsed.[[1]](#footnote-1) Eestisse jõudnud inimestest üle 26 000 on saanud ajutise kaitse. Saabunute seas on ka lapsed, kes tulid Eestisse ilma vanema või eestkostjata, kas koos pereliikme, sugulase või tuttavaga või sootuks ilma tuttava saatjata. Saabunud laste vanemate saatus ei ole alati selge – osadel lastel on vanematega endiselt kontakt alles, kuid on ka olukordi, kus vanemad on hukkunud või nende saatus ei ole teada.

Selleks, et ilma vanemateta saabunud lastel oleks Eestis olemas seaduslik esindaja ning et neile saaks pakkuda igakülgset tuge ja riiklikku eestkostetava lapse toetust, on vaja neile määrata eestkostja. 24.02.2022-21.04.2022 oli Eesti kohtutesse esitatud 70 UA lapsele eestkostja määramise avaldust ning menetlustega on seotud üle 80 lapse.

Kohalike omavalitsuste ja teiste isikute töö lihtsustamiseks on välja töötatud **standardvorm** UA-st saabunud lapsele esialgse õiguskaitse korras ajutise eestkostja ja ka põhimenetluses eestkostja määramise taotlemiseks. Vorm on kättesaadav eesti, vene ja ukraina keeles [siin](https://www.kohus.ee/dokumendid-ja-vormid/vorm-ukraina-alaealisele-eestkoste-seadmiseks-ja-eok-taotlemiseks).

Kuna tegemist on piiriülese õiguslikult keeruka olukorraga, on Justiitsministeerium, Sotsiaalministeerium ja erineva astme kohtunikud viimase paari kuu jooksul korduvalt arutanud, millises ulatuses on Eesti kohtutel nendes asjades kohtualluvus, millise riigi õiguse alusel tuleb eestkoste seada ning kuidas nendele lastele eestkostja määramise protsess täpselt toimuma peaks. Kohtumiste käigus on selgunud, et erinevate spetsialistide ja kohtunike seisukohad ei ole antud küsimuses ühtsed, eeskätt mis puudutab eestkoste määramist põhimenetluses ning vanemate kaasamist ja nende hooldusõiguse peatamist. Ka Justiitsministeerium ei pea eluliste olukordade mitmekesisusest tulenevalt õigeks siinkohal ühe kindla seisukoha kujundamist, küll aga peame vajalikuks alljärgnevalt välja tuua selle teemaga seonduvad olulisemad õiguslikud küsimused ja arutelude käigus välja pakutud lahendusvariandid, mille pinnalt saavad kohtunikud oma siseveendumuse kohaselt lapse huve silmas pidades ja iga konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades edasist praktikat kujundada.

1. **Rahvusvaheline õigus**
2. **Õiguslik raamistik**

Antud olukorras tekib esmalt küsimus, millise rahvusvahelise instrumendi alusel, millise riigi kohtus ja millise riigi õigust kohaldades peaks toimuma UA lastele eestkoste määramine. Kõne alla tuleb kaks instrumenti:

1. [Eesti Vabariigi ja Ukraina leping õigusabi ja õigussuhete kohta tsiviil- ning kriminaalasjades](https://www.riigiteataja.ee/akt/13119066) (ÕAL), mis jõustus aastal 1996 ja
2. [Vanema kohustuste kindlaksmääramise ja laste kaitse abinõude rakendamise pädevuse, kohaldatava õiguse, abinõude tunnustamise, rakendamise ja koostöö konventsioon](https://www.riigiteataja.ee/akt/13265262) (Haagi konv), millega Eesti ühines aastal 2002.

Haagi konv artikli 52 lg 3 kohaselt ei mõjuta konventsiooniga reguleeritud valdkonnas osalisriikide vahel sõlmitud kokkulepped konventsiooni sätete kohaldamist selliste kokkulepete osaliste ja teiste osalisriikide vahel. See tähendab, et enne konventsiooniga ühinemist sõlmitud lepingud jäid jõusse ning **Eesti ja UA suhetes tuleb kohaldada ÕAL regulatsiooni.**

1. **Eestkoste seadmine UA kodakondsusega lastele**

ÕAL artikli 1 kohaselt on ühe lepingupoole kodanikel teise lepingupoole territooriumil oma isiklike ja varaliste õiguste suhtes samasugune õiguskaitse nagu selle lepingupoole kodanikel.

Kui alaealisele on määratud eestkostja UA-s, tunnustab Eesti UA-s määratud eestkostjat (ÕAL art 40 lg 2) ja tema tunnustamiseks või sobivuse kontrollimiseks Eestis kohtumenetlust läbi ei viida. Kui Eestisse sõja tõttu saabunud alaealine vajab eestkostjat, kohaldatakse ÕAL artiklit 30. Üldpõhimõte kohtualluvuse osas eestkoste asjades on sätestatud ÕAL artikli 30 punktis 1 - kui käesolev leping ei näe ette teisiti, on lepingupoolte kodanike üle eestkoste ja hoolduse seadmise asjades pädev selle lepingupoole eestkoste- ja hooldusorgan, kelle kodanik on eestkoste- või hooldusalune isik. Seejuures rakendatakse selle lepingupoole seadusandlust. Niisiis on reeglina kohtualluvus UA kodanike üle eestkoste ja hoolduse seadmisel UA kohtul.

Kuna hetkel sõja tõttu neid eestkosteasju UA-s lahendada ei saa, tuleb järgida ÕAL artikli 30 punkti 4, mille kohaselt **võib edasilükkamatutel juhtumitel teise lepingupoole eestkoste- ja hooldusorgan ise rakendada vajalikke abinõusid**, kuid ta peab esialgselt rakendatud abinõudest viivitamatult teatama käesoleva artikli 1 kohaselt pädevale eestkoste- ja hooldusorganile. Rakendatud abinõud jäävad jõusse, kuni see organ ei langeta teistsugust otsust.

1. **UA lapse ja tema vanema vaheline õigussuhe**

Kui eestkoste osas teeb ÕAL artikkel 4 erandi edasilükkamatute juhtumite puhuks, siis lapse ja vanema vaheliste õigussuhete osas on ÕAL rangem. Nende puhul tuleb rakendada ÕAL artiklit 28, mille punkt 3 näeb ette, et kui kellelgi vanematest ja lastest on elukoht teise lepingupoole territooriumil, määratakse nende vahelised õigussuhted selle lepingupoole seadusandlusega, kelle kodanik on laps. See tähendab, et kui UA vanemad ja laps elavad erinevates riikides, **tuleb vanema ja lapse õigussuhete reguleerimisel kohaldada UA õigust.** Eesti õiguse järgi ei saa seega UA lapse vanemate hooldusõigust eestkoste seadmiseks peatada.

1. **Esialgne õiguskaitse ja seadusemuudatused menetlustähtaegade osas**

Seni on järgitud eelnevalt välja toodud ÕAL artikli 30 punktis 4 ette nähtud põhimõtet. **Eesti kohtud seavad esialgse õiguskaitse korras ajutise eestkoste UA lastele ning Justiitsministeerium informeerib keskasutusena nendest eestkoste lahenditest UA saatkonda Eestis, kes edastab info omakorda UA keskasutusele.** Probleemne on siinkohal aga asjaolu, et ajutist eestkostet ei või kehtiva tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) kohaselt määrata kauemaks kui kuueks kuuks ning hagi tagamise avaldusele peab ühe kuu jooksul järgnema põhiavaldus.

Kohtutele lisaaja andmiseks **esitas Justiitsministeerium värskelt Riigikogule ettepanekud TsMS ja täitemenetluse seadustiku rakendamise seaduse (TsMSRS) muutmiseks**, mis lisati perehüvitiste seaduse, sotsiaalhoolekande seaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seaduse eelnõu [605 SE](https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/19b9c8ac-487a-4a5b-b08c-725a1b3d766a/Pereh%C3%BCvitiste%20seaduse%2C%20sotsiaalhoolekande%20seaduse%20ja%20teiste%20seaduste%20muutmise%20seadus) juurde. Eelnõu võeti hiljuti vastu. Muudatustega tehakse erisused esialgse õiguskaitse korras alaealisele eestkostja määramise menetlemise tähtaegades. Muudatused puudutavad nendele lastele esialgse õiguskaitse korras eestkostja määramist, kes ei ole Eesti Vabariigi kodanikud ega Eesti alalised elanikud. Muudatused kehtestati ajutise kehtivusajaga (kuni 4.03.2025).

Kui ajutine eestkostja soovitakse määrata esialgse õiguskaitse korras enne põhimenetluse avalduse esitamist, kohalduks kehtiva õiguse kohaselt tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 382 lõike 2 teises lauses sätestatu, mille kohaselt tuleb põhimenetluse avaldus esitada kohtu määratud tähtaja jooksul, mis ei või olla pikem kui üks kuu; kui määratud tähtaja jooksul avaldust ei esitata, tühistab kohus esialgse õiguskaitse määramise. Muudatusega täiendatakse TsMSRS-i §-ga 92 ja **sätestatakse eestkoste asjas pikem tähtaeg – kuni kuus kuud – põhimenetluse avalduse esitamiseks** juhul, kui esialgse õiguskaitse korras taotletakse ajutise eestkostja määramist enne põhimenetluse algatamist alaealisele, kes ei ole Eesti Vabariigi kodanik ega Eesti alaline elanik.

Lisaks sätestatakse samadele tingimustele vastavatele alaealistele määratud esialgse õiguskaitse kohaldamise pikem tähtaeg. TsMS § 555 lg 5 kohaselt saab esialgse õiguskaitse korras määrata ajutise eestkostja kuni kuueks kuuks. **Muudatuste kohaselt on võimalik määrata esialgse õiguskaitse korras ajutine eestkostja kuni üheks aastaks**. Esialgse õiguskaitse korras alaealisele eestkostja määramise avalduselt riigilõivu tasuda ei tule.

1. **Eestkoste seadmine põhimenetluses**

Kui UA lastele esialgse õiguskaitse korras ajutise eestkoste määramine on seni sujunud võrdlemisi probleemivabalt, siis põhimenetluses eestkoste seadmise küsimuses on välja kujunenud erinevad seisukohad:

1. **Põhimenetluses ei saa eestkostet määrata**

Kuna ÕAL artikli 30 punkt 4 räägib esialgselt rakendatavatest abinõudest, siis samastab osa eksperte seda esialgse õiguskaitsega ning leiab, et ÕAL võimaldab küll UA lastele Eestis esialgse õiguskaitse korras ajutist eestkostjat määrata, kuid põhimenetluses eestkostjat määrata ei saa.

Lisaks nähakse siin vastuolu perekonnaseadusega (PKS), mille § 171 lõike 1 kohaselt on alaealisele lapsele eestkostja määramise eelduseks, et alaealise lapse kummalgi vanemal ei ole esindusõigust või lapse päritolu ei ole võimalik kindlaks teha. Kui UA lapsel on vanem või vanemad olemas, kuid nad ei saa oma hooldusõigust lapse suhtes teostada või ei ole nende asukoht teada, siis ei ole PKS kohaselt eestkoste seadmise eeldused täidetud.

Algselt pidas Justiitsministeerium lahenduseks vanemate hooldusõiguse ajutist peatamist, kuid põhjalikuma analüüsi käigus sai selgeks, et ÕAL artikkel 28 ei võimalda vanema ja lapse õigussuhte üle otsustamisel Eesti õigust kohaldada. Kuna kohaldub UA õigus, siis tuleb selle sisu välja selgitada ja vastavalt sellele abinõusid rakendada. **Hooldusõiguse peatamine Eesti õiguse järgi ei ole õige, sest UA õiguses hooldusõigust ei tunta** ning eestkostja/hooldaja määratakse seal vanema surma või vanema õiguste rikkumise tõttu vanema õiguste äravõtmise korral.

Lisaks eeltoodud vastuoludele tuleb vanema hooldusõigust puudutavate meetmete rakendamiseks kohtul vanemad ära kuulata, kuid see ei ole hetkeolukorras sageli võimalik. Vanemaid menetlusse kaasamata ei saa aga teha vanemate õigusi puudutavaid otsustusi. Lisaks laste kaitsele tuleb silmas pidada ka seda, et eestkoste määramisega ei soodustataks inimkaubandust ja lasterööve.

UA on riiklikul tasandil märku andnud, et soovib teistelt riikidelt sõjapõgenikest lastele ja nende vanematele ajutise kaitse pakkumist kuni sõjaolukorra lõppemiseni. Samuti on UA andnud selge signaali, et ei soovi nende laste lapsendamist teistes riikides.[[2]](#footnote-2)

1. **Eestkoste seadmine teatud tingimuste saabumiseni**

Ka eestkoste tuleb ÕAL artikli 30 kohaselt määrata üldjuhul UA õiguse järgi UA kohtul, v.a edasilükkamatutel juhtudel. Küsimus on seega selles, mida saab käsitada edasilükkamatu juhtumina ning milliseid abinõusid saab selle sätte alusel kohaldada.

Mitmed eksperdid leiavad, et ÕAL art 30 lg 4 ei tähenda vaid esialgset õiguskaitset (kuna ÕAL ei lähtu Eesti õigusest), vaid ka põhimeetmeid, juhul kui lahendi resolutsioonis on välja toodud, et eestkostja määratakse kuni Ukraina riigi poolse teistsuguse korralduseni. Sellisel juhul võib ka alalist eestkostet pidada ÕAL artikli 30 punkti 4 mõttes esialgselt rakendatuks, sest UA asjakohastel asutustel on ÕAL järgi võimalus teha teistsugune otsus ja Eestis tehtud otsus muuta.

1. **Erieestkostja määramine**

Kui asuda seisukohale, et on võimalik rakendada meetmeid Eesti õiguse alusel ÕAL artikli 30 punkti 4 puhul, siis võib kõne alla tulla ka erieestkostja määramine.

PKS § 209 lg 1 sätestab, et isikule, kes on vanema hoolduse all või kellele on määratud eestkostja, määratakse erieestkostja nendeks toiminguteks, mida vanemad või eestkostja ei saa teha.

Kui lapsel on UA-s vanem või muu esindusõigust omav isik olemas, siis on üheks võimaluseks määrata lapsele erieestkostja Eestis või ka kõikjal peale UA tehtavateks toiminguteks, sest neid ei saa vanemad ise teha. Erieestkoste seadmisel on igal juhul oluline välja selgitada, milliste küsimuste otsustamise õigus üle antakse/on vaja üle anda. Vanemate nõusolekul saab erieestkostjale üle anda lapse elu puudutavate oluliste küsimuste otsustamise ja lapse esindamise õiguse. Sellisel juhul on tagatud see, et kui laps naaseb UA-sse, on vanem täiemahuliselt ise lapse seaduslik esindaja. Erieestkostja volituste ulatus sõltub konkreetsete vanemate ja lapse vajadustest ning olukorrast.

Ekspertide arvamused lähevad aga lahku, kas erieestkostet on võimalik määrata ka olukorras, kus lapse vanemad ei ole kättesaadavad ja/või ei ole nõus otsustusõigust mingis osas teisele isikule üle andma.

1. 27.05.2022 seisuga on kokku saabunud 40178 inimest. Andmed muutuvad iga päev ning ajakohane info on Politsei- ja Piirivalveametil. Kriisi kohta ajakohastatakse infot veebilehel:

<https://www.politsei.ee/et/juhend/info-seoses-ukraina-sojaga> ja

<https://www.politsei.ee/et/eestisse-saabunud-ukraina-sojapogenike-arv>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Täpsemat infot selle teema kohta EL tasandil leiab siit: <https://e-justice.europa.eu/38593/EN/children_from_ukraine__civil_judicial_cooperation>. [↑](#footnote-ref-2)