

Perekonnaseaduse eelnõu ja ühiskonna areng. Kas suurem kooskõla või kasvav konfliktus?

Jüri Kõre (RiTo 18), Tartu Ülikooli sotsiaalpoliitika dotsent

Uus perekonnaseaduse eelnõu on kutsunud Eestis esile tuliseid vaidlusi, sest püüdes kaasas käia ühiskonna muutustega, lähevad eelnõus sisalduvad põhimõtted lahku juurdunud sotsiaalsest praktikast.

Statistilised vaatlused ja teaduslikud analüüsid fikseerivad viimastel kümnenditel toimunud ulatuslikke muutusi perekonna- ja abielusuhetes. Sellega on põhjendatav valitsuse algatus, millega 28. mail 2008 suunati Riigikokku justiitsministeeriumi juhtimisel koostatud uus perekonnaseaduse eelnõu. Võrreldes kehtiva, 1995. aastal jõustunud perekonnaseadusega, käsitleb eelnõu detailsemalt poolte varalisi õigusi, arvesse on võetud nii üldisi muutusi majandussuhetes kui ka vara ümber toimuvate vaidluste iseloomu.

Uus eelnõu ei ole esimene perekonnaseaduse muutmise algatus. Justiitsministeeriumi eelmine, 2005. aastal koostatud eelnõu kutsus ühiskonnas esile vastakaid reaktsioone. Mõningate kavandatud sammude otstarbekuses kahtlesid nii Eesti Evangeelse Luteri Kiriku pea kui ka Eesti Kirikute Nõukogu, vastuseisu avaldasid naisorganisatsioonid üksikult ja oma katusorganisatsiooni (ümarlaua) kaudu. Etteruttavalt tuleb lisada, et ka 2008. aasta kevadsuvel olid aktiivseimad eelnõu uue variandi arutajad naisorganisatsioonid, varasemast suuremat huvi ilmutasid lastekaitsega tegelevad ning isade huve esindavad ühingud. Kiriku esindajad teemat avalikult ei käsitlenud, sisuliselt jäädgi oma varasema, kriitilise seisukoha juurde. Oma kooskõlastuse andis eelnõule Eesti Linnade Liit. Et omavalitsused on perekonna kõrval olulisim hoolekande vastutust kandev subjekt, võib järeldada, et omavalitsused loodavad uut moodi reguleeritud perekonnasuhetest abi hoolekande korraldamisel. Võttes arvesse perekonnaseaduse eelnõus käsitletavate probleemide ühiskondlikku kaalu, tellis Riigikogu Kantselei Tartu Ülikooli sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituudi juurde koondatud ekspertide rühmalt eelnõu sotsiaalsete mõjude analüüsi. Järgnev käsitlus tuginebki põhiosas nimetatud tööle (Kutsar et al 2008) või selle koostamise käigus kogutud materjalidele.

Ennustav analüüs

Sotsiaalpoliitilise analüüsi üldise käsitlusena on viimastel kümnenditel populaarne ratsionalistlik analüüs. Viimane lähtub järgmistest seisukohtadest:

- 1) ühiskond on võimeline sotsiaalprobleeme identifitseerima, ta suudab neid piiritleda ja on veendunud lahenduste võimalikkuses;
- 2) ühiskonna põhiväärtused on teada (teadvustatud ja kirjeldatud) ja “kaalutud” (järjestatud);
- 3) kõik võimalikud alternatiivsed poliitikad on nähtavad (avalikustatud);
- 4) kõik alternatiivsete poliitikate tagajärjed on kirjeldatud nii kulude suuruse kui ka tulemuste tõhususe seisukohalt. Arvesse on võetud nii praegused kui ka tuleviku kulud ja tulu, mõju üksikisikutele, sihtrühmadele ja kogu ühiskonnale;
- 5) poliitika kujundajad toovad kulu/tulu suhtarvu välja nii “oma” poliitilise joone kui ka kõigi poliitika alternatiivide suhtes;
- 6) poliitika valiku aluseks alternatiivide seast on suurimat kogutulu (poliitiline, sotsiaalne ja majanduslik tulu) lubav käsitlus (DiNitto, Dye 1983).

Analüüs keskendus eelnõu sotsiaalsetele mõjudele ning ei eeldanud majanduslike ja

poliitiliste aspektide käsitlemist, see tähendab tellija ei oodanud täiemõõdulist ratsionalistlikku analüüsi. Mõned eelnõu majanduslikke ja poliitilisi mõjusid kirjeldavad hinnangud kogunesid analüüsi käigus sotsiaalsete mõjude käsitlemise kõrvalt. Siiski ehitati kitsendatud (eelkõige sotsiaalsetele mõjudele keskenduv) analüüs üles ratsionalismi kui käsitusviisi tehnilisele raamistikule: a) püstita probleem; b) piiritle probleemi ulatus; c) määratle probleemist huvitatud (haaratud) osapoolte seisukohast; d) tee kindlaks võimalikud võitjad ja kaotajad; e) vii läbi esialgne hinnanguline analüüs (Staronova 2002, viitega Patton 1986).

Analüüs teostati *ex ante* (ennustava) analüüsina, projekteerides olukordi, mis tulevikus seaduse elluviimise tulemusena võivad kujuneda. Ekspertide personaalsete hoiakute mõju püüti töö käigus minimeerida, keskendudes konsensuslikele seisukohtadele.

Tasakaalustatud käsitlemise saavutamiseks toodi erinevate tegurite analüüsimisel välja võimalikud positiivsed ja negatiivsed mõjud. Siiski tuleb tähelepanu juhtida asjaolule, et prognoosiva eelhindamise meetod võimaldab välja tuua ainult võimalikud mõjud, inimeste tegelik reaktsioon võib nii neid ümbritseva keskkonna kui ka käitumise muutumise tõttu prognoositust erineda. Indiviidide perekondliku ja abielulise käitumise selgitamisel lähtuti eelkõige sotsioloogilistest ja sotsiaalpsühholoogilistest teooriatest, keskkonna (ühiskonna) arengut käsitleti riskiühiskonna kontseptsioonist lähtudes (Beck 2005).

Analüüsi tulemused

Eelnõus kavandatud muudatuste ja kõigi võimalike mõjude kirjeldamine on artikli piiratud mahu juures keeruline. Suurema tähendusega on järgmised sammu:

- 1) oluliselt muutub seadusjärgne abieluvararežiim ja abikaasade varaline seotus abielu ajal;
 - 2) täpsustatud on abikaasade ülalpidamiskohustust ja laiendatud vanemate ülalpidamiskohustust laste suhtes;
 - 3) märgatavalt muutub vanema ja lapse õigussuhe, abieluväliselt sündinud laste isadel ei ole automaatset hooldusõigust;
 - 4) riigi sekkumine vanema ja lapse suhetesse muutub paindlikumaks;
 - 5) keerukamaks muutuvad regulatsioonid nõuavad inimestelt rohkem õigusteadlikkust ja suurendavad vajadust kaasata spetsialiste abielus ette tulevate probleemide lahendamisse.
- Analüüsi lähtekohaks seati tõdemus, et perekonnaseaduse eelnõu ja sellega kavandatud sammu (haldustoimingud, sätestatavad majanduslikud ja moraalsed kohustused, võimalikud ettekirjutused jms) puudutavad sisuliselt kogu ühiskonda. Kui lähtuda eelnõus kasutatavast perekonna juriidilisest definitsioonist (perekonna defineerimine perekonnaliikmete, see tähendab sugulaste ja hõimlaste kaudu), siis mõjutab eelnõu otseselt ligikaudu 500 000 registreeritud kooselus elavat inimest ja eri perekonnavormides elavaid lapsi (kokku üks miljon isikut; vt tabel 1).

Tabel 1. Naise/emaga ja mehe/isaga ning alla 18-aastaste lastega perekonnatuomad 2000. a

	Naiste (emade) arv	Meeste (isade) arv	Perekonna- liikmete arv	Perekonna keskmise suurus
Kõik naise/mehega perekonnatuomad	370 419	294 018	1 054 386	x

Abielupaarid alla 18-aastase lapsega (lastega)	100 911	100 911	387 995	3,84
Abielupaarid lapseta	89 174	89 174	178 348	2,0
Vabaabielus paarid lapsega (lastega)	32 358	32 358	118 024	3,65
Vabaabielupaarid lapseta	25 319	25 319	50 638	2,0
Üksikemad lapsega (lasteta)	51 113	–	127 636	2,50
Üksikisad lapsega (lasteta)	–	4 608	11 345	2,46

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet.

Eelnõu kaudse mõju piiritlemine on raskem. 612 703-st 2000. aasta rahvaloendusel küsitletud 15 aasta vanusest ja vanemast naisest oli varasema elu jooksul abielus 444 104 (72,5% küsitletuist, enamik neist abielus ka rahvaloenduse momendil, väiksem osa sel hetkel lesed või lahutatud). Kõigi küsitletud naiste sünnitatud lastest moodustasid põhiosa abielus olnud naiste sünnitatud lapsed (839 646 last ehk 90,9%, tõsi, osa neist lastest võis sündida ka pärast ema lahutust või lesestumist). Siiski on enamikul praegu Eestis elavatest inimestest perekondlik taust, kogemus juriidilisest abielust või traditsioonilisest perekonnast, märkimisväärset hulka inimesi seovad üksteisega perekondlikud sidemed (tabel 2).

Tabel 2. Sünnitatud laste arv naistel kokku (elavad ja surnud) perekonnaseisu järgi (2000. a rahvaloenduse andmed, 15-aastased ja vanemad)

Naise perekonnaseis	Kokku naisi	Neil kokku lapsi	Partneriga elavad naised	Neil lapsi	sh vabaabielus naised	sh neil lapsi	Partnerita elavad naised	Neil lapsi
Kokku	617 203	923 374	285 015	518 761	61 223	91 703	331 113	403 117
Pole seaduslikus abielus olnud	164 998	79 887	33 364	37 431	33 364	37 431	131 272	42 323
Seaduslikus abielus	258 792	490 768	227 603	435 088	3 811	8 030	30 838	54 952

Lahutatud	80 744	137 715	18 282	34 604	18 282	34 604	62 341	102 901
Lesk	104 568	211 163	5 085	10 875	5 085	10 875	99 286	199 869
Perekonnaseis teadmata	8 101	3 841	681	763	681	763	7376	3072

Analüüsimine järgnevalt võimalikke muudatusi ühiskonnas, parema ülevaatlikkuse saamiseks tasandite (indiviidi, perekonna ja ühiskonna tasandi) kaudu. Eeldatavad positiivsed muutused on tähistatud plussi (+) ja negatiivsed miinusega (-). Perekonnaelu või -suhetega seotud teemad, kus on probleeme või ebasoodsaid arenguid, kuid milles seadus ei kavanda olulist sekkumist, on tähistatud plussi ja miinusega (+ -).

Indiviidi tasand – lapse huvide kaitstus

(+) Lapse kui subjekti õiguste sätestamine.

Eelnõu reguleerib kehtiva seadusega võrreldes selgemalt lapse kui subjekti õigusi ja tagab talle senisest suurema heaolu. Lahutuse ja lahuselu korral on mõlema vanema ja lapse vahelised õigused ja kohustused selgemalt piiritletud. Kui laps viibib sekundaarse hooldaja juures, siis on viimasel õigus teha lapse vajadustega seotud otsuseid. See tasakaalustab primaarse ja sekundaarse hooldaja rolli ja vähendab teise vanema tõrjutust. Tervikuna võib eeldada, et abielu (kooselu) lõppemise korral lapse ja pere juurest lahkunud vanema kontakt säilib paremini ning vanematevahelised pinged mõjutavad suhtlust väiksemal määral.

Hooldusõiguse diferentseerimine ja selle osalise üleandmise võimalus loob tingimused mittebioloogilise isa osa suurendamiseks lapse elus. Eelnõu annab võimaluse “osaliseks” isaduseks (mittebioloogilise isa õigus saada osaline või täielik hooldusõigus, kui ta seda lapse tegeliku kasvatajana või ülalpidajana ilma adopteerimiseta emaga kokkuleppel soovib) ning võimaldab vanemlike õiguste osalise äravõtu, säilitades vanema jaoks lapse huvides toimivad kohustused. Selline regulatsioon aitab last paremini kaitsta väärkohtleva vanema eest.

(-) Kallutatus emale suuremate õiguste andmise suunas.

Sellega kaasneb oht aktiivse isaduse ja võrdse vanemaksoleku taotlustele (eriti kehtib see mitteabielulise suhte korral). Nimetatud järeldus kujundati ekspertidele analüüsiks esitatud eelnõu algse (valitsuse esitatud) versiooni põhjal. Riigikogus esimese lugemise järel toimunud arutelude tulemusena tehti ettepanek ühendada kaheks protseduuriks lahutatud isaduse tuvastamine ja isale hooldusõiguse andmine üheks protseduuriks.

(+ -) Ühendatud perekondade tähelepanuta või piisava toetuseta jätmine.

Tihti “karistab” üks abielupool uuesti abiellunud endist partnerit lapse (laste) elatusraha maksmise lõpetamise, kärpimise jms moel. Poliitilisel tasandil on kujunenud hoiak, et riik ei peaks vanemate ja laste materiaalsetesse suhetesse riikliku elatusfondi loomise abil vms moel sekkuma, sest sunnimehhanism (kohus ja kohtutäiturid) on võimeline probleemi ohjama. Paraku ei kindlusta toimivad mehhanismid laste elatusrahade kättesaamist. Hinnangud elatusraha maksmisest kõrvalehoidjate arvu kohta erinevad märkimisväärselt, värskeim arv on 26 000 isikut; abi ootab kokku 37 000 last (S. Kalberg Eesti Päevalehes 9.04.2007 viitega justiitsministeeriumile).

Seaduseelnõu on detailne nii kooselus ilmnevate majanduslike suhete piiritlemisel kui ka lahuselu korral ja abielulahutuse järgselt abikaasale ja lapsele (lastele) elatise määramisel.

Vanemate ja lapse üldise õigussuhte piiritlemisel lähtutakse sellest, et lapse majanduslikud kohustused (majanduslik solidaarsus) piirduvad kodu või kodumajapidamisega. See on õige seisukoht, sest ka majandusliku kitsikuse korral ei saa lapsele panna väljaspool kodu töötamise kohustust (sundust). Sellise otsuseni võib perekond jõuda sisemise solidaarsuse tulemusena. Paraku tõestab praktika, et paljud lapsed töötavad paralleelselt õppimisega, seda nii enda vabal valikul kui ka perekonna halvast majanduslikust olukorrast tuleneva kaudse sunni tõttu. Seega lähtub tegelikult vanemate ja laste tööjaotus otstarbekuse põhimõttest ning nende rollijaotus võib olla tavapärasele vastupidine (kodused vanemad ja töötavad lapsed). Perekonnasisest solidaarsust tuleks suuremal määral arvestada ka lapse omandis olevast pärandvarast saadava kasu jagamisel.

Indiviidi tasand – sugupoolte võrdõiguslikkus

(+) Võrdse kohustuse sätestamine perekonna ülalpidamisel.

Positiivne on mõlema partneri võrdse kohustuse sätestamine perekonna ülalpidamisel, väljaspool abielu sündinud lapsi üksi kasvatavate vanemate majanduslike garantiide suurendamine, elatisraha määramine vajaduste kohaselt.

Seaduseelnõus sätestatud mõlema abikaasa kohustus perekonda ülal pidada langeb kokku Eesti elanike üldiste hoiakutega ja on kooskõlas soolise võrdõiguslikkuse põhimõttega. Eelnõu laiendab ülalpidamiskohustust abielus mitte olevatele paaridele enne ja pärast lapse sündi. Kehtiva seaduse kohaselt tuleb elatise suuruse määramisel lähtuda abivajadusest, seaduseelnõus nähakse elatise suuruse määramise alusena ette tavapäraseid vajadusi, seega tuleb võimaluse korral säilitada lahutatud abikaasa senine elustandard. Selline säte võimaldab pehmemdada elustandardi järsku langust pärast abielulahutust, mis halvendab nii naise kui ka lapse (laste) toimetulekut ja võib kaasa tuua ühiskondliku sekkumise (hoolekande) vajaduse.

(–) Soolise ebavõrdsuse suurenemine.

Muudatused, mis puudutavad registreeritud abielus olevaid inimesi (nii abielu vältel kui ka selle lõppemisel), võivad kaasa tuua soolise ebavõrdsuse suurenemise. Kuigi jääb kehtima reegel, mille kohaselt mõlemal abikaasal on õigus võrdsele osale abielu vältel omandatud varale (väärtuselises mõttes), muutub vara jagamisel osapoolte positsioon. Vara jaotust puudutava kokkuleppe nurjumisel muutub nõrgem osapool küsijaks. Hüvitise saamiseks kohtu poole pöördumine toob kaasa õigusabi kulud ning riigilõivud, mis võivad majanduslikult nõrgemale osapooltele üle jõu käia. Juhtumeid, kus nõrgem osapool loobub nõudest, esineb tänapäeval lapsele elatusraha nõudmisel sageli. Eelnõu loob võimaluse selliste juhtumite sagenemiseks.

On väljendatud seisukohta, et uue seadusjärgse vararežiimi rakendamisel on varasuhted abielu jooksul mõnevõrra turvalisemad ja lahutus tehniliselt lihtsam ning seetõttu pooli säästvam. See võib, aga ei pruugi nii olla. Toome näite lirimalt, kus soetusvara jagamise põhimõtte sai varasuhete aluseks 1995. aasta abielu- ja 1996. aasta lahutusseadusega. Abikaasadevahelised suhted ei lõpe seal lahutuse järel sugugi lihtsate ja kiirete liitmis- ja jagamistehetega, nagu väidavad Eesti perekonnaseaduse eelnõu kaitsjad. Endiselt on kaks peamist varasuhete klaarimise moodust vara füüsiline jagamine ja perioodiliste maksete tegemine nõrgemale abielupooltele, ühekordsed suurema kompensatsiooni maksmise juhud on harvad (Buckley 2007; vt tabel 3). Analüüs, mida refereerime, käsitles 44 juristi poolt aastail 1999–2003 lahendatud 89 lahutusjuhtumit. Majanduslikus mõttes oli tegemist küllaltki ebasümmeetriliste suhetega. Eluase oli 5 juhul naise (edaspidi N), 14 juhul mehe omandis (edaspidi M) ja 59 juhul ühisomandis (Ü). Muu kinnisvara jaotus 6 N, 32 M, 20 Ü, isiklikud hoiused 14 N, 19 M ja 9 Ü, osakud (osalus ettevõtluses) 7 N, 12 M, 2 Ü, kasumit andev ettevõtte 0 N, 6 M, 1 Ü, regulaarne sissetulek 53 N, 78 M, sealhulgas pension 14 N, 38 M. Kõige ühtlasemalt jaotusid endiste abikaasade vahel autod (56 N, 62 M, 2 Ü). Kohustustest olid olulise suurusega laenu 4 naisel ja 2 mehel.

Tabel 3. Lahutuse tulemus varasuhete aspektist, Iirimaa näide (sulgudes analüüsitud juhtumite arv)

Väljund	Kõik juhtumid (52)	Lahutused (19)	Kohtulikud lahutused (29)	Lahutuslepingud (4)
Perioodiline hüvitis	34	10	21	3
Ühekordne hüvitis	26	7	17	2
Pensioni ülekanne	17	6	10	1
Vara üleandmine	40	14	23	3
Leping eluaseme kasutamiseks	3	0	3	0
Vara müük	9	2	7	0
Rahaline kompensatsioon	4	1	3	

ALLIKAS: Buckley 2007.

Perekonna tasand – perefunktsioonide tasakaalustatus

(+) Perekonnagrupi toimimise edasine demokratiseerumine.

Perekondlikud otsustused ja perekonnaliikmete käitumine sõltuvad tänapäeval varasemast rohkem individuaalsetest eelistustest ning omavahelisest läbirääkimise ja kokkulepete sõlmimise oskusest. Uue elnõu ideoloogia toetab ja arendab perekonnagrupi demokratiseerumist. Kui partnerite varaline seis on võrdväärne, muutuvad nad oma käitumises ja otsustes küll individualistlikumaks, kuid see ei väära tendentsi perekonnagrupi demokratiseerimise suurenemise suunas. Perekonna (ühine) majandustegevus mõtestatakse ümber, see baseerub kokkulepetel, kes mida ja kellele ostab, millised arved maksab või kohustused kannab, kes kuhu investeerib jne. Kui ühisotsuste tegemine harveneb ja neid asendab tegutsemine jaotatud vastutusvaldkondades, hakkab selliste paaride majandustegevus sarnanema lõpptulemusena vabaabielupaaride majandustegevusega.

(–) Peresuhete polariseerumine ja peresidemete nõrgenemine.

Kehtiva perekonnaseaduse kohaselt on abielu jooksul soetatud vara abikaasade ühisvara. Uus seadus eristab osapoolte majanduslikud ressursid ja võimaldab sedakaudu edukamal partneril neile toetudes oma diktaati kehtestada. Selline asümmeetria võib viia peresuhete pingestumisele ja peresidemete nõrgenemisele. Eespool viitasime, et uue elnõu

regulatsioonid võivad juriidilises abielus paaride majandusliku käitumise muuta sarnaseks vabaabielupaaride käitumisega. On tõestatud, et mittejuriidilises abielus paaride sotsiaalsed suhted erinevad juriidiliste paaride omadest. Nende suhted sugulaste ja hõimlastega on vähem intiimsed, harvemad, lihtsamad oma sisu poolest (Kasearu 2004; Euroopa sotsiaaluuringu... 2005). Vabaabielus oleva lapse vanemad peavad arvestama nõrgemate suhetega oma lapse abielupartneri ja tema sugulastega ning vananedes ja hooldus- või toetusvajaduse tekkimise korral on neil potentsiaalne võimalus sugulastelt abi saada väiksem kui nende eakaaslastel, kelle lapsed elavad juriidilises abielus.

(+ –) Perekonnaliikmete igapäevavajaduste katmine.

Uues seaduseredaktsioonis on üldiste vara- ja majandussuhete kõrval teenimatult vähest tähelepanu pööratud perekonna igapäevasele majandustegevusele ning perekonnaliikmete praeguste ja tulevaste vajaduste katmisele. Eelnõu tutvustamisel on kasutatud argumenti, et (lääne) Saksa perekonnaseaduse laiendamine uutele liidumaadele (Ida-Saksamaa territooriumile) ei tekitanud seal märkimisväärset negatiivset reaktsiooni, kuigi Saksa perekonnaseadus baseerub meie uues eelnõus sätestatuga sarnasel abieluvara käsitlusel. Tõenäoliselt erutasid endise Ida-Saksamaa elanikke 1990. aastate algul perekonnaseaduse muudatustest hoopis rohkem tööhõive probleemid, sotsiaalkaitse ümberkorraldamine jms. Lisaks peame konstateerima, et Saksa perekonnaseadus käsitleb ühist majandustegevust laialt ja tulevikku vaatavalt. Perekonna igapäevased kulutused, mis tuleb ühiselt katta, sätestatakse järgmiselt: 1) eluase, 2) majapidamine, 3) abikaasade ja laste riided jms, 4) tervishoiukulud, 5) puhkusekulud, 6) laste hariduse ja kasvatuse kulud, 7) abikaasade ümberõppe ja täienduskoolituse kulud, 8) pensionikindlustus. Selline igapäevaste vajaduste käsitlus vähendab olulisel määral seda ebasümmeetrilisust, mis abikaasade suhetes lühema (lapse hooldamine ema poolt) või pikema (töötamine kodumajapidamises) perioodi jooksul tegelikult eksisteerib (Bürgerliches Gesetzbuch... 1933).

(+ –) Perelooma laienemine mitteabielulisel alusel.

Mittejuriidilises abielus paaride sündimuskäitumise analüüs kirjeldab vastuolulisi tulemusi. Ühelt poolt on nende paaride valikuks väiksem laste arv juriidiliste paaridega võrreldes (tabel 4). Teisalt on vabaabielus sündinud laste vanemate eelnev kooselu olnud märgatavalt pikem kui juriidilises abielus olevatel paaridel, see tähendab, et teatud juhtudel on lapse sünd mittejuriidilises suhtes läbimõeldum ja partnerid selleks sündmuseks paremini valmis. Üks osa juriidilises abielus sünnitajatest otsib abielult kui institutsioonilt toetust oma käitumisele (vt tabeli 5 andmeid kooselu pikkuse kohta enne lapse sündi).

Tabel 4. Viljakas vanuses naised sünnitatud laste arvu ja abieluseisu järgi 2000. a (keskmine sünnitatud laste arv ühe vastavas vanuses naise kohta)

Vanuserühm	Keskmine sünnitatud laste arv, kõik naised	Partneriga koos (juriidilises ja vabaabielus) elavate naiste sünnitatud laste arv	Vabaabielus naiste sünnitatud laste arv	Partnerita elavate naiste sünnitatud laste arv
15–19	0,004	0,47	0,41	0,02

20–24	0,42	0,78	0,66	0,21
25–29	1,06	1,33	1,16	0,66
30–34	1,57	1,80	1,65	1,11
35–39	1,87	2,07	1,99	1,46
40–44	1,95	2,13	2,11	1,62
45–49	1,93	2,08	2,07	1,66
Kokku	1,55	1,85	1,53	1,29

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet.

Ühiskonna tasand – eetika ja väärtused

Eesti elanike väärtushinnangud on aastail 1998–2006 oluliselt muutunud. Teljel muutus < – > stabiilsus on toimunud selge nihe stabiilsuse hindamise poole. Mitte nii ulatuslik, kuid siiski märgatav muutus on suhtumises teljel vastutus < – > nauding viimatinimetatu suunas. Naudingu ja vastutuse telg väljendab kaudselt ka hinnangut individualistlikele ja kollektivistlikele väärtustele. Naudingulise elu väärtustajad lähtuvad suurel määral oma individualistlikest huvidest, soovidest ja vajadustest, arvestades vähem kaasinimestega, pidades ebaoluliseks hoolivust jms (Hämmal 2007). Seega on individualismi suurenemine ühiskonnas objektiivne ja vastavat seadusandja reageeringut (näiteks abielupooltele vara iseseisva käsutamise õiguse andmine perekonnaseaduse eelnõus) võib hinnata kui sobivat ja adekvaatset. Samal ajal nõrgestab individuaalsete valikute õiguslik toetamine perekonna kui sotsiaalse institutsiooni rolli (Ditch et al 1995). Toimub nn deinstitutionaliseerumise protsess, mida riik ei peaks soosima.

(+) Suurem kooskõla üldiste õiguspõhimõtetega.

Perekonnaseaduse eelnõu on suuremas kooskõlas teiste tsiviilõigust reguleerivate seadustega (eelkõige tsiviilseadustiku üldosa seadus) ja tsiviilõiguses valitsevate üldpõhimõtetega. Enamik regulatsioone on varasemast täpsemad, seega on eelnõu mittejuristidest spetsialistide (eelkõige lastekaitse jt sotsiaaltöö asjatundjate) töös kergemini rakendatav. Samal ajal on eelnõu oma suurema keerukuse tõttu keskmisele kodanikule raskemini mõistetav.

(–) Väärtuselise nihke toimumise võimalikkus.

Inimeste igapäevaelu on rohkem kui naabermaades ja palju rohkem kui lähiminevikus seotud riskide võtmise ja nendega toimetulekuga. Riskide võtmine seostub esmajärjekorras orienteeritusega karjäärile ja edule ning pideva konkurentsisis olemisega. On märgatav sellise suhtumise ülekandumine ka eraellu. Euroopa sotsiaaluuringus osalenud töid abielu ja vabaabielu eristamisel kõige selgemalt esile vastastikuse armastuse ja hoolimise (vt tabel 6). See tähendab, et abielu jaoks peetakse neid väärtusi peaaegu vältimatuteks, vaba kooselu võib põhineda ka teistsugustel alustel.

Tabel 5. Sünnid abielus ja väljaspool abielu partnerite kooselu kestuse alusel

Kooselu kestus	1995		2000		2006	
	Sündinud abielust	Sündinud väljaspool abielu, isa tuvastatud	Sündinud abielust	Sündinud väljaspool abielu, isa tuvastatud	Sündinud abielust	Sündinud väljaspool abielu, isa tuvastatud
Kokku kooselu kestuse pikkus teada	7541	3441	5952	3675	6212	6799
Alla 1 aasta	2433	615	1693	543	1736	602
1–4 aastat	2881	2383	1944	2353	2352	3823
4 aastat ja rohkem	2227	443	2315	779	2124	2374
Kokku kooselu kestuse pikkus teada	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Alla 1 aasta	32%	18%	28%	15%	28%	9%
1–4 aastat	38%	69%	33%	64%	28%	56%
4 aastat ja rohkem	30%	13%	39%	21%	34%	35%

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet.

Tabel 6. Vastus küsimusele “Mis teeb vabast kooselust abielu?”

	Mees			Naine		
	Jah	Võib olla, kuid ei pruugi	Ei, ja ei oska öelda	Jah	Võib olla, kuid ei pruugi	Ei, ja ei oska öelda
Ühiselt kasutatav eluase	50,3	41,8	7,9	53,3	38,3	8,4
Ühine rahakasutus	49,1	42,4	8,5	50,5	40,5	9,0
Ühiselt kasutatavad asjad (auto, pesumasin)	43,7	45,1	11,2	47,1	42,6	10,3
Ühine vaba aja veetmine	51,5	37,3	11,2	53,5	33,6	12,9
Vastastikune armastus ja hoolimine	82,4	13,9	3,7	85,8	10,3	3,9
Omavaheline seksuaalsuhe	72,5	22,1	5,4	73,2	19,8	7,0
Üheskoos kasvatatavad lapsed	63,4	30,2	6,4	69,6	25,7	4,7
Igapäevase elukorralduse ühine planeerimine	66	27,2	6,8	70,8	24,9	4,3
Inimesed ise nimetavad enda suhet kooseluks	68,5	19,9	11,6	78,2	14,2	7,6

ALLIKAS: Euroopa sotsiaaluuring 2006.

Ühiskonna tasand – ühiskonna jätkusuutlikkus

(-) Sündimuse võimalik kahanemine.

Lääne-Euroopas aastail 1960–1970 alanud teine demograafiline siire on eesti ühiskonda mõjutanud 1990. aastaist alates. Hilisem abiellumine või püsiva partneri valik, keskmise sünnitusea tõus, sündimuse vähenemine soovitud valikute ja objektiivsete tegurite (viljatuse sagenemine) tõttu on mitmete rahvuste jaoks loonud põhimõttelise võimaluse rahvastikukaoks (depopulatsiooniks). Meenutame, et Eesti on oma demograafilistelt protsessidelt olukorras, mida erialakeeles nimetatakse viljakuslõksuks (Lutz *et al* 2006). Selle hüpoteesi kohaselt ei ole rahvusel võimalik tekkinud lõksust välja pääseda, kui summaarne sündimuskordaja (*Total Fertility Rate* – TFR) langeb allapoole 1,5 piiri. Sellel tasemel oli TFR Eestis aastail 1993–2004. Kuigi Eesti rahvastikupoliitikas on rakendatud väga massiivseid (kalleid) sündimust toetavaid majandusvõtteid, ei ole need olnud poliitika vähese terviklikkuse tõttu piisavalt tulemuslikud. Perekonnaseaduse eelnõu võimaliku negatiivse mõju tõttu noorte abielukäitumisele võib saavutatud sündimuse tõus jääda lühiajaliseks.

(-) Abielude sõlmimise vähenemine.

Varasuhete individualistlikumaks muutumine esitab abielule kui institutsioonile väljakutse. Kui vabaabielu on partnerite isereguleeritav üksus ning perekondlikud varasuhed toimivad partnerite kokkuleppe alusel, siis abielu puhul eeldatakse, et riik toetab ja kontrollib abikaasade õiguste ja kohustuste täitmist. Uute varasuhete rakendamisega esitatakse väljakutse senisele arusaamale abielust ning see võib endaga kaasa tuua registreeritud abielude arvu jätkuva vähenemise, samuti abielu kui institutsiooni tähenduse muutumise.

(+ –) Majandusliku ebavõrdsuse püsimine ühiskonnas.

Ühiskonna tasandil toob seaduseelnõus ette nähtud varajagamise põhimõtte rakendamine (nõrgema osapoole hüvitise nõudja rolli seadmine) ohu nõrgema osapoole vaesuse suurenemiseks. Üksikvanemate hulgas on vaesus olnud püsivalt kõrgem vaesusest ühiskonnas tervikuna (vt tabel 7 suhtelise vaesuse kohta). Rakendatud poliitikate tulemusena on viimastel aastatel pilt muutunud soodsamaks, üksikvanema perekonna vaesus on vähenenud. Sellest hoolimata tuleb sotsiaalmajandusliku ebavõrdsuse süvenemise ohtu ühiskonnas suhtuda tõsiselt ning vältida selle nähtuse taastootmist administratiivsete meetoditega.

Ühiskonna tasand – institutsionaalsed mõjud

(+) Kodanike õigusteadlikkuse suurenemine.

Eelnõu rajaneb eeldusel, et varasemast suurem osa poolte (abikaasade)vahelistest vaidlustest peetakse enne kohtuistungit, seega muutub kohtupidamine kiiremaks ja pooli säästvamaks. Erasfääri reguleerivate seaduste keerukamaks muutumine sunnib kodanikke oma õigusteadlikkust suurendama, avalikke institutsioone (näiteks haridusasutusi) aga viimastele selleks koostööd pakkuma.

Eestkoste puhul tehtavate muudatuste (järelevalve eestkoste üle läheb kohalikult omavalitsuselt kohtu vastutusse) kaitseks esitatakse mitmesuguseid argumente, sealhulgas tuuakse ka ajaloolisi paralleele (1940. aastani teostas eestkoste üle järelevalvet kohus). Aastail 1918–1938 saadud kogemus (vt Tartu VI, 1939, 13–16; kus analüüsitakse Tartu Vaestelastekohtu tegevust) tõendab, et kohtu järelevalvega kindlustatakse majandustehingute seaduslikkus, raamatupidamise korrektsus jms, aga mitte tehingute suurem majanduslikkus.

(-) Vaidluste lahendamise kallinemine.

Eelnõu ei muuda oluliselt perekonnaliikmete vastastikuse ülalpidamise kohustuse

põhimõtet. Kuigi ülalpidamiskohustus on vertikaalne, võetakse otsuse langetamisel (näiteks kas võimaldada eakale kogukonnaliikmele tasuta või tasulist hooldusteenust) arvesse horisontaalseid suhteid. Ei arvestata seda, kas konkreetne hoolduskohustusega isik on võimeline oma ema või isa, vanaema või vanaisa, harva ka vanavanaema või vanavanaisa ülal pidama, vaid kas konkreetse isiku perekond on võimeline seda tegema. Selline lähenemine on ainuvõimalik praegu, kui juriidilises abielus kehtib varaühisuse põhimõte. Pole selge, kuidas hakkavad sotsiaaltöötajad langetama otsuseid eelnõu kavandatud uue vararežiimi rakendamisel. (Perekond võib ühe abielupoole edukuse tõttu elada materiaalselt heades tingimustes, teine abielupool, kelle suhtes on vaja rakendada ülalpidamiskohustust, võib olla iseseisva sissetuleku ja varata.) Sellises olukorras võib toimuda vastutuse (ülalpidamiskohustuse) üleandmine omavalitsusele. Seega võivad tulevikus avaliku hoolekande kulud suurened. Avaliku hoolekande roll ei ole Eestis 1990–2000 tormiliselt kasvanud ja põhiraskust kannab nii laste ja noorte, puudega inimeste kui ka eakate hooldamisel endiselt erasektor (perekond). Sealjuures peab seadus perekonnas hooldamise puhul silmas, et hooldatavale kindlustatakse normaalseks peetav elustandard (seda arvestab üldjuhul perekonnaseadus, konkreetset laste seisukohast ka lapse õiguste deklaratsioon). Avaliku hoolekande korraldamisel peetakse pigem silmas minimaalse, mitte normaalse toimetuleku kindlustamist (Annus, Aaviksoo 2002). Riigid, kes rakendavad perekonna vara haldamisel abikaasade varalahusust, on perekonnaliikmete vastastikuse ülalpidamise kohustuse põhimõtet tugevalt modifitseerinud. Muutuste põhjused ei peitu ainult perekonnasuhetes ja neid reguleerivates seadustes, vaid on seotud ühiskonna üldise arenguga. Põhjamaades tühistati aastail 1950–1970 perekonnaliikmete ülalpidamiskohustus. Ülalpidamise või hoolduskulude katmise kindlustab üldjuhul isiku sissetulek (k.a sissetulek sotsiaalkindlustusest). Kui sellest ei piisa, katab puudujääva osa kohalik omavalitsus. Mõnes Mandri-Euroopa riigis, kus rakendatakse perekonnas varalahususe põhimõtet, kehtib endiselt ka perekonnaliikmete vastastikuse ülalpidamise kohustus, näiteks Saksamaal. Kuna Saksamaa halduskorraldus, sealhulgas hoolekanne, on üles ehitatud katoliikliku subsidiaarsuspõhimõtte alusel, on perekonnaliikmete vastutus üks osa pikast vastutusahelast. Madalamal tasandil abita jäämise korral on isikul õigus pöörduda kõrgema tasandi poole. Kuid 1996. aastast kehtib Saksamaal hoolduskindlustus, mis garanteerib isikule hooldusteenused (kindlustusmaksete suurus on 1,7% teenistusest, sealhulgas pensionilt, 1940. aastal või hiljem sündinud lasteta isikul 1,95%; vt Social protection systems in Member States – MISSOC). Seega on avaliku hoolekande seisukohast säästvam selline lahendus, mille puhul koos perekonna aluste muutmisega moderniseeritakse ka perekonnaliikmete vastastikuse ülalpidamise kohustuse põhimõtet. Perekonnaliikmete vastutust puudutavate ühiskonna hoiakute kontrollimiseks on sotsiaaltöötajad Eesti Sotsiaaltöötajate Assotsiatsiooni kaudu püüdnud diskussiooni algatada, kuid seni ei ole see algatus laiemat kõlapinda leidnud.

Tabel 7. Suhtelises vaesuses elavate leibkondade osatähtsus leibkonnatüübi kaupa

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Lasteta leibkond	16,6	18,0	18,5	17,2	18,9	20,1	23,2
Üheliikmeline leibkond	30,1	33,3	34,9	33,2	36,4	42,5	49,4

...üksik mees	31,7	32,5	35,2	29,4	34,8	37,0	41,6
...üksik naine	29,3	33,6	34,8	34,8	37,2	45,4	53,5
Üksik alla 65-aastane	29,4	32,0	36,5	31,7	32,5	34,1	33,1
Üksik 65-aastane ja vanem	31,0	34,9	32,7	35,0	40,9	52,8	69,0
Lasteta alla 65-aastaste paar	11,8	13,6	14,6	13,4	14,8	14,0	14,4
Lasteta paar, vähemalt üks üle 64-aastane	9,0	10,2	6,9	9,3	10,6	7,6	10,9
Muu lasteta leibkond	13,5	11,5	13,1	10,7	7,8	7,0	7,5
Lastega leibkond	19,5	18,3	17,5	19,2	17,8	16,9	16,3
Täiskasvanu ja laps(ed)	37,2	29,2	35,2	32,8	39,8	40,8	44,4
Ühe lapsega paar	13,0	15,6	12,7	14,9	13,2	13,5	11,5
Kahe lapsega paar	16,4	15,1	15,2	18,1	12,3	12,0	11,9
Vähemalt kolme lapsega paar	22,9	20,8	20,0	24,4	25,1	23,5	21,4
Muu lastega leibkond	19,3	18,5	15,7	16,2	13,0	11,4	10,5

ALLIKAS: Eesti Statistikaamet.

Lühikokkuvõte esitatud järeldustest

1. Perekonnaseaduse eelnõu on kooskõlas oluliste sotsiaalsete muutustega ühiskonnas (demokratiseerumine, individualiseerimine, läbirääkimistel baseeruvate otsustuste laienemine jms).
 2. Eelnõu muudab senist varasuhete praktikat, mis on kujundanud teatavad käitumisviisid, väärtusorientatsioonid. On olemas risk, et nende ümberdefineerimine ohustab abielul põhineva perekonna (ühiskonna baasinstituutsiooni) püsimist.
 3. Üleminekut ühisvaralt tasaarveldusõigusega lahusvararežiimile põhjendatakse eelnõu seletuskirjas sooviga paremini kaitsta nõrgema osapoole õigusi. Uus vararežiim peidab riski majanduslikult vähem kindlustatud osapoole seisukorra ebakindluse kasvaks, tema mõju vähenemiseks perekonnas ühe "majapidamiskassa" asemel kahe (ebavõrdse) "kassa" tekkimise tõttu.
 4. Lapsega seotud muudatused on üldjuhul asjakohased, sest käsitlevad last senisest enam aktiivse sotsiaalse subjektina, arvestavad rohkem lapse huve.
 5. Arvestades asjaolu, et Eestis kasvab taasloodud perekondade arv, on vajalik, et eelnõu käsitleks ulatuslikumalt mittebioloogilise lapse õigusi.
 6. Eksperdid peavad otstarbekaks abielus olevate inimeste puhul kehtivast perekonnaseadusest tuleneva ühisvararežiimi säilitamist, andes ühtlasi abielupaaridele võimaluse soovi korral seda muuta.
 7. Lähtudes asjaolust, et eelnõus sisalduvad põhimõtted erinevad oluliselt ühiskonnas juurdunud põhiväärtustest ja sotsiaalsest praktikast, on hädavajalik neid aktiivselt tutvustada erinevatele ühiskonnagruppidele.
- Eri osapoolte aktiivsus lõi võimaluse enamiku eespool puudutatud probleemide avalikuks arutamiseks eelnõu esimese lugemise järel. Eelnõu tutvustus maakonnalehtedes aitas teemat teadvustada uute (varem aruteludest kõrvale jäänud) sihtrühmade hulgas. Spetsialistide poolt seaduseelnõuga tehtud töö tulemusena (eelnõu töövariant 16.05.2008) soovitatakse perekonnaseaduse eelnõus teha järgmised muudatused:
- 1) rõhutada, et abikaasad valitsevad neile kuuluvat vara ühiselt;
 - 2) kohaldada olemasolevatele paaridele automaatselt eelnõus sätestatud varaühisus (kattuv praeguse seadusjärgse vararežiimiga), andes soovijatele võimaluse abieluvararegistrile avalduse esitamise korral valida uus vararežiim;
 - 3) täpsustada vara jagamist abielu lõppemise korral, sealhulgas luua kaitsemehhanism vara perekonnast väljakantimise puhuks enne lahutamist;
 - 4) leida alternatiivid kinnisvaraga seotud tehingute puhul;
 - 5) täpsustada lapsendamist käsitlevaid ning vanemate õigusi ja kohustusi puudutavaid sätteid;
 - 6) kaheks protseduuriks lahutatud isaduse tuvastamine ja isale hooldusõiguse andmine liita üheks protseduuriks;
 - 7) vähendada soetisvara tasaarvestamise ja ühisvara jagamisega seotud toimingute riigilõivu;
 - 8) lülitada koostatavasse lepitusseadusesse paragrahvid, mis võimaldavad notaritel kinnitada abielu lõppemise korral vara jagamiseks tehtavaid kokkuleppeid.
- Muu hulgas on spetsialistid arutanud võimalust koostada uue tervikseaduse asemel olemasoleva perekonnaseaduse muutmise seadus. Seda juhul, kui mõningad eelnõu baaspõhimõtted (näiteks vararežiimi puudutav muudatus) jääksid eelnõust välja.

Kasutatud kirjandus

- Annus, T., Aaviksoo, B. (2002).** Sotsiaalhoolekanne kui põhiõigus. Riigi, kohalike omavalitsuste, perekonna ja muude isikute kohustused põhiseaduslike õiguste tagamisel sotsiaalhoolekande valdkonnas. Tartu: Juridicum.
- Beck, U. (2005).** Riskiühiskond. Teel uue modernsuse poole. Tartu: Tartu Ülikooli

Kirjastus.

Buckley, L.-A. (2007). Irish Matrimonial Property Division in Practice: A Case Study. – International Journal of Law, Policy and the Family, vol 21, no 1, pp 48–83.

Bürgerliches Gesetzbuch (BGB). Viertes Buch. Familienrecht (1933). Familienunterhalt: Umfang und Höhe.

– <http://www.jurathek.de/showdocument.php?session=700128532&ID=5815&referrer=531>

DiNitto, D., Dye, T. (1983). Social Welfare. Politics and Public Policy. Englewood Cliffs, NJ: PrenticeHall.

Ditch, J., Barnes, H., Bradshaw, J., Commaille, J., Eardley, T. (1995). A Synthesis of National Family Policies in 1994. European Observatory on National Family Policies. York: European Commission/Social Policy Research Unit.

Euroopa sotsiaaluuringu 2004 Eesti raport (2005). Tallinn. –

http://www.tai.ee/failid/ESS04_Eesti_raport_uus.pdf

Hämmäl, J. (2007). Eesti elanike väärtusmaailm. – Eesti inimarengu aruanne 2006.

Ühiskondliku Leppe Sihtasutus. Tallinn, lk 60–63.

Kasearu, K. (2004). Perekonna deinstitutionaliseerumine kooseluvormide mitmekesistumise alusel. Magistritöö. Tartu Ülikool.

Kutsar, D., Biin, H., Hallik, L., Kasearu, K., Kõre, J., Sutrop, M., Trumm, A., Vavrenjuk, E. (2008). Perekonnaseaduse eelnõu sotsiaalsete mõjude analüüsi aruanne. Tartu. –

<http://www.riigikogu.ee/doc.php?49179>

Lutz, W., Skirbekk, V., Testa, M. R. (2006). The Low-Fertility Trap Hypothesis; Forces that May Lead to Further Postponement and Fewer Births in Europe. – Vienna Yearbook of Population Research 2006, pp 167–192. –

http://www.oeaw.ac.at/vid/publications/VYPR2006/VYPR2006_Lutz_et_al_pp.167-192.pdf

Social protection systems in Member States – MISSOC. –

http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm

Staronova, K. (2002). Poliitikaanalüüsi tehnikad ja meetodid. PRAXIS. –

<http://www.praxis.ee/praxis/admin/texts/brozyyr2002.pdf>

Tartu VI. Ülevaade linnavalitsuse tegevusest 1937./1938. a. Jooni Tartu ajaloost ja rahvastikust. Statistika (1939). Tartu linna väljaanne.