



Riigikantselei
riigikantselei@riigikantselei.ee
Rahukohtu 3
Tallinn, 15161, Harju maakond

19.11.2025 * r 2-5/25-02138,
RIIGIKOGU/25-
1284/-2T *
Meie 04.12.2025 nr 1.2-3/2914-2

**Ettepanek valitsuse seisukoha kujundamiseks
piiriülese asendusemaduse keelustamise
seaduse eelnõu kohta (762 SE)**

Lugupeetud Heili Tõnisson

Riigikogu esimees edastas vastavalt Riigikogu kodu- ja töökorra seaduse § 14 lõike 2 punktile 11 ja § 94 lõikele 1 Vabariigi Valitsusele arvamuse andmiseks Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni algatatud piiriülese asendusemaduse keelustamise seaduse eelnõu (762 SE). Eelnõu on kavas arutada 11.12.2025 valitsuse istungil.

Esitame käesolevaga Sotsiaalministeeriumi ettepaneku Vabariigi Valitsuse seisukoha kujundamiseks, tuginedes Justiits- ja Digiministeeriumi sisendile.

Eelnõuga soovitakse keelustada Eestis nii riigisisene kui piiriülene asendusemadus ning kehtestada karistusnormid Eesti kodanike, alaliste elanike või Eesti Vabariigis registreeritud juriidilise isiku poolt korraldatud või rahastatud asendusemaduse protsessile välismaal. Eelnõu näeb ette karistusseadustiku täiendamise uue paragrahviga 132¹.

Kehtiva karistusseadustiku (KarS) § 132 kohaselt on karistatav võõra munaraku või sellest valmistatud inimloote ülekandmine naisele, kelle kohta on teada, et ta kavatseb sellest arenenud lapse pärast sünni ära anda. Süüteo koosseisu järgi saab vastutada isik (meditsiinitöötaja), kes kannab naisele üle munaraku või inimloote. Naine või laps koosseisu järgi ei vastuta. Samuti ei räägi paragrahv midagi tellijast või rahastajast ega sunnist, motiveerimisest või tulust.

13.06.2024 võeti vastu Euroopa Parlamendi ja Nõukogu Direktiiv (EL) 2024/1712, millega muudetakse 2011. aasta inimkaubanduse tõkestamise ja selle vastase võitluse ning inimkaubanduse ohvrite kaitse direktiivi. Muudatuste kohaselt loetakse edaspidi inimkaubanduseks asendusemadus kui tegemist on ärakasutamisega. Direktiivi kohaselt on karistatav nende isikute tegevus, kes survestavad või sunnivad näiteks pettuse abil naisi asendusemana tegutsema. Direktiivi peavad liikmesriigid oma õigusesse üle võtma hiljemalt 13.06.2026. Justiits- ja Digiministeeriumis on käimas direktiivi ülevõtmise analüüs ning sellega samaaegselt valmib eelnõu Eesti õigusaktide muutmiseks.

Kehtivas KarS §-is 133 loetakse inimkaubanduseks inimese asetamist olukorda (majandusliku kasu saamise eesmärgil või ilma selleta), kus ta on sunnitud abielluma, töötama tavapäratutel tingimustel, tegelema prostitutsiooniga, kerjama, panema toime kuriteo või täitma muud vastumeelset kohustust. Samuti inimese sellises olukorras hoidmise eest, kui tegu on toime pandud vabaduse võtmise, vägivalla, pettuse, kahju tekitamisega ähvardamise, teisest isikust

sõltuvuse, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega. Viidatud loetelu täiendatakse lähiajal asendusemadusega, mille tulemusena puudub vajadus eraldiseisva paragrahvi loomiseks.

Eelnõus välja pakutud KarS §-i 132¹ ei saa sellisel kujul toetada sel põhjusel, et KarS § 6 kohaselt kehtib Eesti karistusseadus teo kohta, mis pannakse toime Eesti territooriumil. Kusjuures KarS § 132 kohaselt ei ole karistatav Eestis asendusemaduse korraldamine või rahastamine. Väljapakutud eelnõus aga soovitakse muuta karistatavaks tegu, mis pannakse toime välisriigis.

KarS § 7 reguleerib karistusseadustiku isikulist kehtivust ning selle kohaselt kehtib Eesti karistusseadus väljaspool Eesti territooriumi toimepandud teo kohta, mis on Eestis KarS-i järgi kuritegu, see on karistatav teo toimepanemise kohas ning lisaks kui tegu on toime pandud Eesti kodaniku vastu või teo toimepanijaks on Eesti kodanik. Esitatud eelnõule lisatud seletuskirjast tuleneb aga, et riikides, kus teadaolevalt asendusemasid kasutatakse, on see tegevus lubatav.

Siiski näeb KarS § 8 ette, et teo toimepanemise koha õigusest sõltumata kehtib Eesti karistusseadus väljaspool Eesti territooriumi toimepandud teo kohta, kui teo karistatavus tuleneb Eestile siduvast rahvusvahelisest kohustusest. Selliseks kohustuseks kahtlematult on eespool viidatud inimkaubanduse direktiiv.

Eelnõus ei ole analüüsitud rahvusvahelise eraõiguse seaduse (REÕS) sätete mõju ega käsitletud piisavalt, kuidas tagatakse vanemluse tunnustamine ja välditakse negatiivseid tagajärgi, mis võivad piirata põhiõigusi, põhjustada diskrimineerimist ja kahjustada õigust pere- ja eraelule. Vanemluse mittetunnustamine võib kaasa tuua olukorra, kus laps kaotab teises liikmesriigis õiguse pärimisele või ülalpidamisele ning vanem ei saa olla lapse seaduslik esindaja ega otsustada lapse eluga seotud olulisi küsimusi, sealhulgas elukohta, haridust, tervishoidu ja vara haldamist. REÕS § 7 kohaselt ei kohaldata välisriigi õigust, kui selle kohaldamine viiks tulemuseni, mis on ilmselgelt vastuolus Eesti õiguse oluliste põhimõtetega, ning sellisel juhul kohaldatakse Eesti õigust. Samuti sätestab REÕS § 64, et välisriigi õiguse alusel toimunud lapsendamisel on Eestis samasugune tähendus nagu õiguse kohaselt, mille alusel lapsendamine toimus. Kui eelnõu kehtestab absoluutse keelu ja ei arvesta neid põhimõtteid, tekivad vastuolud ja õiguslikud lüngad, mis võivad kahjustada lapse ja vanema õigusi ning tuua kaasa probleeme rahvusvahelises õiguskorras. Seetõttu tuleb eelnõus arvestada REÕS sätetega, et tagada kooskõla rahvusvaheliste kohustuste ja Eesti õiguse vahel ning vältida olukordi, kus Eesti ei tunnusta teises riigis seaduslikult tekkinud vanemlust.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 7 tagab lapse õiguse teada oma vanemaid ja säilitada nendega sidemed. Eelnõus soovitud keeld hõlmab olukordi, kus laps sünnib välisriigis asendusemaduse kaudu ning see võib põhjustada õiguslikke takistusi lapse põlvnemise ja kodakondsuse registreerimisel, mis omakorda ohustab lapse eelpool nimetatuid põhiõigusi. Surrogaatturismist tulenevate probleemide lahendamiseks tuleb otsida alternatiivseid lahendusi, sest absoluutne keeld ei pruugi saavutada soovitud eesmärki.

Asendusemaduse kui meditsiinilise protseduuri võib jagada traditsiooniliseks surrogaatluseks, kus viljastatakse surrogaatema munarakk ja surrogaat on lapse geneetiline ema ning mitte-traditsiooniliseks asendusemaduseks, kus surrogaat ei ole lapse geneetiline ema. Eelnõu seletuskirjas puudub analüüs surrogaatluse erinevate vormide kohta. Euroopas on mitmeid riike, kus surrogaatlus on lubatud altruistlikel eesmärkidel, kuid eelnõu seletuskirjas ei ole hinnatud, kas absoluutne keeld vastab proportsionaalsuse põhimõttele ja kas vähem piiravad meetmed võiksid sama eesmärki saavutada.

Kunstliku viljastamise ja embrüokaitse seadus (KVEKS) § 5 lg sätestab, et naise kunstlik viljastamine on lubatud võõrast munarakust loodud embrüoga meditsiinilistel näidustustel või sobiva meespartneri puudumisel. KVEKS § 23 täiendab, et võõrast munarakust loodud

embrüo ülekandmine naisele on lubatud, kui naise viljastamine muul viisil ei ole võimalik. KVEKS §-s 24 reguleeritakse lapse põlvnemine võõrast munarakust loodud embrüo ülekandmise korral ning sätestatakse, et võõrast munarakust loodud embrüoga kunstliku viljastamise tulemusena sündinud laps loetakse vastavalt perekonnaseaduse (PKS) §-le 83 põlvnevaks naisest, kes on tema sünnitanud.

Juba 2008. aastal analüüsis asendusemaduse teemat ja regulatsioone Eesti Bioetika Nõukogu (EBN). Rühm tunnustatud meditsiini, õiguse ja eetika valdkonna eksperte jõudis analüüsi tulemusena seisukohale, et kehtiv asendusemaduse absoluutne keeld ei ole põhjendatud. Analüüsis rõhutati, et igati peaks toetama terve, elujõulise ja õnneliku perekonna kujunemist. Lastetus on viljatule perekonnale analüüsi koostajate hinnangul väga tugev stressor, mis ohustab perekonna säilimist, vähendab oluliselt nende elule motiveeritust, töövõimet. Raskematel juhtudel võib lastetus põhjustada täiendavaid tervisehäireid ja sellega seonduvaid ravikulusid. Viidati ühtlasi, et sellisel teel last sooviv perekond on ülimalt motiveeritud, kuivõrd see on sageli neil ainuke võimalus saada geneetiliselt oma last.

EBN jõudis seisukohale, et praegune kunstlikul viljastamisel põhineva asendusemaduse absoluutne keeld vajab tulenevalt ülalkirjeldatud argumentidest põhjalikumalt kaalumist. Ühtlasi heideti kehtivale regulatsioonile ette, et karistusseadustiku ebaseadusliku asendusemaduse paragrahvi põhjendus lähtub üldistest teoreetilistest aruteludest, mis üldse ei arvesta viljatute perekondade probleeme ega asendusemaduse rakendamist kui ainuvõimalikku ravimeetodit ka teatud meditsiinilistel juhtudel. Tehti ettepanek regulatsioonide muutmiseks põhjalikult kaaluda asendusemaduse eetilisi, juriidilisi ja sotsiaalseid aspekte ning neisse aruteludesse tuleks kaasata patsientide, meedikute, eetikute, teoloogide, juristide ja üldsuse esindajaid.

Teadaolevalt ei ole eelnõu koostamisse kaasatud ühtegi eespool nimetatud osapoolt. Esitatud eelnõu eesmärk on kriminaliseerida viljatute perede tegevus, kes on asendusemaduse teel saanud lapse riikides, kus asendusemadus on seaduslik.

Nii Justiits- ja Digiministeeriumi kui ka Sotsiaalministeeriumi hinnangul on tegemist laia ja olulise mõjuga muudatusettepanekuga, millele peab eelnema põhjalik mõjuanalüüs ja huvirühmade kaasamine. Eelnõu seletuskirjas ei ole piisavalt käsitletud õiguslikke tagajärgi, rakendamise mehhanisme ega võimalikke vastuolusid põhiseaduse ja Euroopa Liidu õigusaktidega, sealhulgas eraelu puutumatuse ja pereelu kaitsega. Justiits- ja Digiministeerium ning Sotsiaalministeerium ei toeta pikalt kehtinud tundlike õigusnormide kergekäelist muutmist, mistõttu teeme Vabariigi Valitsusele ettepaneku mitte toetada Eesti Konservatiivse Rahvaerakonna fraktsiooni algatatud piiriülese asendusemaduse keelustamise seaduse eelnõu (762 SE).

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)
Karmen Joller
sotsiaalminister

Heli Paluste
Heli.Paluste@sm.ee

Gerli Baida
Gerli.Baida@sm.ee