

Perekonnaseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus

- I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk
- II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid
- III. Kaalutud lahendused
- IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused
- V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus
- VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

I. Probleem, sihtrühm ja eesmärk

1. Probleemi kirjeldus ja selle tekke põhjus

Perekonnaseaduses (PKS) sätestatud miinimumelatis on sageli elatise maksja jaoks liiga kõrge. See mõjub kohustatud isikutele demotiveerivalt ja võib tekitada rahalisi kohustusi, mida täita ei suudeta. Seetõttu ei täida praegune miinimumelatis enam oma kohtumenetluses lihtsustavat funktsiooni ega pruugi kaitsta elatist saava lapse parimat huvi

2017.a lõpus saatsid Riigikohtu, Tallinna Ringkonnakohtu ja Tartu Ringkonnakohtu tsiviilkolleegiumite esimehed ja Tartu Ringkonnakohtu esimees Justiitsministeeriumile ettepaneku alaealise lapse ülalpidamist puudutavat regulatsiooni muuta.¹ Kohtunikud juhivad tähelepanu, et kehtiva regulatsiooni puuduste tõttu on kohtus elatisvaidluste lahendamine muutunud ääretult aja- ja ressursikulukaks. Elatist nõutakse järjest sagedamini kohtu kaudu, samas kui üha suurem hulk vanemaid ei suuda elatist isegi miinimummääras maksta ning taotlevad elatise vähendamist alla miinimummäära. **Kohtunikud paluvad muuta PKS-is alaealise lapse ülalpidamise regulatsiooni selliselt, et see arvestaks vanemate tegelikku võimekust, annaks kohtutele selged kriteeriumid, mille alusel elatist praktilise elu vajadustest lähtuvalt arvestada ning tagaks menetluse efektiivsuse ja ökonomia.**

Kohtunike kriitika on Justiitsministeeriumi hinnangul asjakohane ning ka mujalt saadud signaalide kohaselt **ei täida kehtiv miinimumelatis praktikas alati oma eesmärki**, tekitades hulgaliselt probleeme. Miinimumelatisel puhul **aluseks võetud töötasu alammäär ei kajasta lastele tehtavaid tegelikke kulusi, laste arvu ega kohustatud isiku varalist seisundit**. Miinimumpalga kiire tõusu tõttu on **paljud elatist maksuma kohustatud vanemad tahtmatult võlgnikustatusesse sattunud**, kuna miinimumelatisel maksmine käib neile selgelt üle jõu. Samal põhjusel **tuleb üha sagedamini ette ka algselt erandina planeeritud elatise vähendamist alla miinimumi**. Eeltoodust tulenevalt on elatisvaidluste lahendamine kohtus muutunud keerukamaks, tuues pooltele sageli kaasa suured õigusabikulud ja ajakulu.

Probleemi puhul võib välja tuua selle neli erinevat tahku:

- 1) **Kehtiv miinimumelatis moodustab liiga suure osa Eesti keskmisest sissetulekust**

¹ Kohtunike pöördumine on kättesaadav Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris: <http://adr.rik.ee/jm/dokument/5312960>.

PKS § 101 lg 1 kohaselt ei või igakuine elatis ühele lapsele olla väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära. Aastal 2018 on selleks summaks 250 EUR (miinimumelatis).²

Miinimumelatis oli kuupalga alammääraga seotud ka enne 2010.aastat kehtinud perekonnaseaduses (vana PKS). Siis ei tohtinud igakuine elatusraha ühele lapsele olla väiksem kui veerand Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära.³ 1.juulil 2010 jõustunud PKS kehtestas aga poolele kuupalga alammääradele vastava miinimumelatis. Aastal 2010 oli kuupalga alammääraks 4350 EEK⁴ ehk 278 EUR,⁵ mis tähendab, et PKS jõustumisel oli miinimumelatiseks 139 EUR. **PKS kaheksa kehtivusaasta jooksul on seega miinimumelatis ühe lapse kohta kuus peaaegu kahekordistunud**, suurenedes 111 euro võrra.

Miinimumelatis seati sõltuvusse kuupalga alammäärast esiteks selleks, et lihtsustada elatise nõudmist tõendamiskoormise vähendamise läbi. Riigikohus on asunud seisukohale, et **miinimumelatisel ulatuses ei ole õigustatud poolele vaja lapsele tehtavaid kulutusi tõendada**: „Kuna PKS § 101 lg 1 järgi ei või igakuine elatis ühele lapsele olla üldjuhul väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära ning last on kohustatud ülal pidama mõlemad vanemad, kulub lapse vajaduste rahuldamiseks eelduslikult kahekordne miinimumelatis ning selles ulatuses ei ole vaja lapse vajaduste rahuldamiseks tehtavaid kulutusi kohtumenetluses tõendada. Kui lapse vajadused on miinimumist suuremad, tuleb lapse vajaduste rahuldamiseks tehtavate kulutuste suurus asjas esitatud tõendite alusel kindlaks teha.“⁶

Teiseks kehtiva süsteemi ideeks oli siduda välja mõistetav elatise summa kindla muutujaga, eeldusel, et kuupalga alammääraga koos suureneb proportsionaalselt ka keskmine kuupalk. **Praktikas on aga kuupalga alammäär suurenenud keskmise palgaga võrreldes märgatavalt kiiremini**. Keskmine brutokuupalk⁷ oli 2010. aastal 792 eurot (keskmine netokuupalk seega ca 639 eurot)⁸ ja 2017. aastal 1221 eurot (keskmine netokuupalk ca 978 eurot). Seega moodustas ühele lapsele makstav elatis aastal 2010 keskmisest netokuupalgast ca 22% ja kahele lapsele makstav elatis ca 44%. Aastal 2017⁹ aga vastavalt 24% ja 48%. Arvestades kuupalga alammäära kiiremat kasvu võrreldes keskmise netokuupalgaga, suureneb see protsent iga aastaga veelgi. Riigikohus on sama tendentsi analüüsinud ning toonud välja probleemi, et **kui keskmist brutokuupalka saaval elatist maksma kohustatud vanemal on kolm last, siis on tal seaduse järgi kohustus üldjuhul maksta lastele elatiseks pea kogu sissetulek**. Kui tal on rohkem lapsi, ületab seaduse järgi lastele maksta tulev elatis tema sissetuleku.¹⁰

PKS jõustumise ajal oli miinimumelatis Eesti elustandardiga mõnevõrra paremini kooskõlas. Riigikohus kinnitas 2011.a lahendis, et seadusega ettenähtud minimaalne elatis on ligilähedane lapse minimaalsete vajaduste osas tegelikkuse statistilise uurimuse tulemusega, ei ole ülemäära suur ja arvestab lapse huvisid saada ülalpidamist piisavas ulatuses ka siis, kui vanemad elavad lahus.¹¹ Seevastu aastal 2017 jõudis Riigikohus vastupidisele järeldusele. Siis juhtis Riigikohus tähelepanu

² Vabariigi Valitsuse (VV) määrus „Töötasu alammäära kehtestamine“ (RT I, 23.12.2017, 49).

³ Vana PKS jõustus 1.01.1995 ja kehtis kuni PKS jõustumiseni 1.07.2010. Elatusraha miinimummäära reguleeris vana PKS § 61. Perekonnaseadus ([RT I 1994, 75, 1326](#)).

⁴ VV määrus „Töötasu alammäära kehtestamine“ (RT I 2009, 31, 192).

⁵ Eesti Panga Presidendi määrus „Eesti krooni kursi fikseerimine euro suhtes“ (RTL 1999, 6, 66). Eesti krooni kurss fikseeriti euro suhtes 1 EUR=15.6466 EEK.

⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 08.01.2014 otsus nr [3-2-1-165-13](#), p 15.

⁷ Statistikaameti kodulehel välja toodud andmete alusel. Keskmine brutokuupalk, 2005–2017 <https://www.stat.ee/stat-keskmise-brutokuupalk?highlight=keskmise%2Cbrutokuupalk>.

⁸ Netopalga arvutamiseks kasutatud veebipõhist palga ja maksude kalkulaatorit. Kättesaadav <http://palk.crew.ee/2010/kalkulaator.html>.

⁹ Aastal 2017 oli miinimumelatisel suuruseks 235 EUR. VV määrus „Töötasu alammäära kehtestamine“ (RT I, 22.12.2015, 51).

¹⁰ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22.03.2017 otsus nr [3-2-1-174-16](#), p 14.

¹¹ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 17.05.2011 otsus nr [3-2-1-33-11](#), p 21.

asjaolule, et praeguseks ajaks võib poole miinimumpalgana määratud miinimumelatisel maksmine olla miinimumpalga kiire (elukallidusest kiirema ja keskmisest sissetulekust suurema) tõusu tõttu muutunud eproportsionaalselt suureks ning suurelt osalt vanematelt tuleks jõukohane elatis välja mõista väiksemas ulatuses. Riigikohtu hinnangul **ei täida miinimumelatis oma eesmärgi**, kui paljudel, kui mitte enamikul juhtudel taandub vaidlus töendamisele, kas on mõjuvat põhjust elatise väljamõistmiseks alla miinimummäära, ja kohtupraktikas tuleb aina laiendada mõjuvate põhjuste ringi, tagamaks regulatsiooni proportsionaalne rakendamine. Riigikohus tõi välja, et **miinimumpalk ei seostu laste vajadustega** ega ole praeguses olukorras sobiv vahend elatise määramiseks. **See ei arvesta ka vanemate võimalusi elatist maksta**. Riigikohus lisas samas lahendis, et seadusandja peaks kaaluma miinimumelatisel vähendamist, veel parem uuringutel põhineva vajaduspõhise miinimumelatisel kehtestamist, mis arvestaks muu hulgas ka kooselavate ülalpeetavate mastaabisäästu ning näeks ette vanemale enda ülalpidamiseks kätte jääma pidava sissetuleku.¹²

2) Alaealisele lapsele elatise kindlaks määramise regulatsioon ei ole piisavalt paindlik

PKS § 99 sätestab, et ülalpidamise ulatus määratakse kindlaks ülalpidamist saama õigustatud isiku vajadustest ja tema tavalisest elulaadist lähtudes. Ülalpidamise kindlaksmääramisel arvestatakse õigustatud isiku kõiki eluvajadusi, sealhulgas tema võimete ja kalduvuste kohase hariduse ja kutsealase ettevalmistusega seotud kulutusi, alaealise ülalpeetava puhul ka tema kasvatamise kulutusi. Seega on **elatise väljamõistmise eesmärgiks lapse igapäevaste vajaduste rahuldamine ja tema arenguks piisavate materiaalsete vahendite tagamine**.¹³ Erinevalt varem kehtinud perekonnaseadusest (vana PKS)¹⁴ **ei arvesta** aastal 2010 jõustunud **PKS § 99 piisavalt vanemate varalist seisundit ülalpidamise suuruse määramisel**. PKS § 102 lg 2 esimese lause järgi ei vabane vanemad varalise seisundi tõttu oma alaealise lapse ülalpidamise kohustusest. PKS § 102 lg 2 teine lause näeb siiski erandina ette, et kui vanem on olukorras, milles ta ei ole tema muid kohustusi ja varalist seisundit arvestades võimeline andma lapsele ülalpidamist, kahjustamata enese tavalist ülalpidamist, peab ta kasutama tema käsutada olevaid vahendeid enda ja lapse ülalpidamiseks ühetaoliselt. Kohus võib mõjuval põhjusel siiski vähendada elatist alla miinimummäära. Mõjuvaks põhjuseks võib olla muu hulgas vanema töövõimetus või olukord, kus vanemal on teine laps, kes elatise väljamõistmisel miinimummääras osutuks varaliselt vähem kindlustatuks kui elatist saav laps.

Lapse vajaduste kõrval on **kohustatud vanema sissetulekute arvestamine elatise summa kindlaksmääramisel oluline, kuna just lapse vanemate käsutuses olevad varalised vahendid kujundavad tema elulaadi**.¹⁵ Kui lapse vanematel on väga madal sissetulek, siis on kõikide pereliikmete kulutused selle võrra väiksemad. Miinimumelatisel kehtestamise eesmärgiks oli pärast vanemate lahkuminekut säilitada mõistlikus ulatuses lapse varasem elulaad, mitte oluliselt parandada last peamiselt kasvatama jääva vanema majanduslikku seisundit. Praktikas esineb siiski sageli olukordi, kus lapsele makstav miinimumelatis on märkimisväärselt suurem, kui lapsele pere koos elamise ajal tehtud kulutused, samas kui lapsest lahus elavalt vanemalt võetakse kogu tema sissetulek.

Lisaks kohustatud isiku varalisele seisundile **on elatise suuruse kindlaks määramisel oluline arvestada ka elatist saama õigustatud laste arvu** ja mõningal määral mängib lastele tehtavate kulutuste puhul rolli ka laste vanus. Miinimumelatisel arvestamisel aluseks võetud **töötasu alammäär ei kajasta nn mastaabisäästu suurema hulga laste puhul**. Samuti **ei võta** kehtiv regulatsioon **arvesse olukordi, kus lapse varasem elustandard või lapsele tehtavad kulutused** (näiteks lapse puude tõttu) **on keskmisest märkimisväärselt kõrgemad**.

3) Liiga kõrge elatise määr soodustab elatisvõlgnike probleemi süvenemist.

¹² Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 09.06.2017 otsus nr [3-2-1-35-17](#), p 30.

¹³ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 12.12.2007 otsus nr 3-2-1-119-07, p13.

¹⁴ Perekonnaseadus ([RT I 1994, 75, 1326](#)). Vana PKS jõustus 1.01.1995 ja kehtis kuni PKS jõustumiseni 1.07.2010.

¹⁵ Seda on maininud ka riigikohus. Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 08.01.2014 otsus nr [3-2-1-165-13](#), p 15.

Eestis on kujunenud suureks probleemiks, et **paljud oma lapsest lahus elavad vanemad ei tasu elatist**, seades lapsed seeläbi raskesse majanduslikku olukorda. Sageli ei tasuta elatist isegi pärast elatise välja mõistmist kohtuotsusega, samuti mitte siis, kui on algatatud elatise otsuse täitmiseks täitemenetlus.

2018.a märtsi seisuga on Eestis 9220 elatise võlgnikku ning hetkel kohtutäiturite poolt sissenõudmisel olev elatiste kogusumma on veidi üle 60 miljoni euro.

Paratamatult leidub teatud hulk lapsest lahus elavaid vanemaid, kelle tegelik majanduslik olukord võimaldaks elatist maksta kas või osaliselt, kuid kes põhimõtteliselt ei soovi seda teha ning igal juhul maksimisest kõrvale püüavad hoida, varjates oma sissetulekuid ja muud vara. Selliste vanemate jaoks on olemas (ja lisandumas) täitemenetluses terve hulk sunnivahendeid. Elatise võlgniku staatusesse sattumine ei ole aga alati pahatahtliku käitumise tulemus. Pahatahtlike vanemate kõrval leidub suur hulk vanemaid, kes küll sooviksid oma lapsi majanduslikult toetada, kuid realselt ei suuda oma sissetulekust ebaoproportsionaalselt kõrgeid elatise summasid maksta. Sellisel olukorral on aga kohustatud isikutele demotiveeriv mõju. Seda kinnitab kohtute kirjas viidatud fakt, et kohtud üha sagedamini vähendavad elatise summat alla miinimummäära. Käesoleva väljatöötamiskavatsusega (edaspidi VTK) soovitatakse avaldada positiivset mõju eelkõige võlgnikele, kes soovivad, kuid ei suuda oma lastele hetkel kehtiva miinimumi ulatuses elatist maksta.

4) Elatise summa kindlaksmääramisel ei arvestata last kasvatava vanema poolt saadavate peretoetustega

Riigikohus on leidnud, et kehtiva õiguse kohaselt ei ole iseenesest välistatud elatise väljamõistmisel arvesse võtta ka seda, kui elatist taotleva lapse vajadused on tegelikult kaetud nt riiklike toetustega. Siiski on kohtul võimalik vähendada alaealisele lapsele väljamõistetavat elatist alla seaduses sätestatud miinimumsuuruse üksnes kostja taotlusel ja juhul, kui kostja esiletoodud ning tõendatud asjaolud seda võimaldavad. Seega ei tulene Riigikohtu hinnangul PKS sätetest, nagu võiks kohus miinimumelatist üksnes seetõttu vähendada, et elatist saama õigustatud lapsel oli õigus saada lapsetoetust.¹⁶

Riiklikud peretoetused on viimastel aastatel märkimisväärselt suurenenud, moodustades olulise osa paljude perede eelarvest. Pereküsitiste seaduse (PHS)¹⁷ § 17 lg 3 kohaselt on lapsetoetuse suurus pere esimese ja teise lapse kohta 55 eurot. Kolmanda ja iga järgmise lapse kohta on lapsetoetuse suurus 100 eurot. Lisaks makstakse alates 1.juulist 2017 PHS § 21 alusel lasterikka pere toetust. Lasterikka pere toetuse suurus kolme kuni kuut last kasvatavale perele on 300 eurot ja seitset või enam last kasvatavale perele 400 eurot.

Kuna tegemist on toetustega, mille eesmärk on pere toimetuleku parandamine, tuleks neid elatise summa kindlaksmääramisel arvesse võtta.

2. Sihtrühm

Otseselt mõjutatud sihtrühm:

- lapsed, kelle vähemalt üks vanem ei ela nendega koos või ei osale nende kasvatamises;
- isikud, kes neid lapsi kasvatavad ja kaasnevaid kulusid kannavad;
- kohustatud isikud, kes ei ela oma lastega koos või ei osale nende kasvatamises;
- kohtunikud;
- kohtutäiturid;
- kohalikud omavalitsused.

¹⁶ Riigikohtu tsiviilkolleegiumi 22.03.2017 otsus nr [3-2-1-174-16](#), p 13.

¹⁷ Pereküsitiste seadus ([RT I, 28.12.2017, 62](#); [RT I, 28.12.2017, 7](#)).

Sihtrühmad ja neile avalduv mõju on täpsemalt määratletud V osas: Regulaatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

3. Eesmärk ja saavutatava olukorra kirjeldus

Perekonnaseaduse muutmise eesmärk on luua Eesti elustandardile vastav paindlik meetod elatise summa kindlaksmääramiseks, mis arvestaks lapse reaalseid vajadusi, kohustatud isiku võimalusi, ülalpidamist saama õigustatud laste arvu ja vanust ning last kasvatava vanema poolt saadavat lapsetoetust ja lasterikka pere toetust. Nende kriteeriumite alusel loodaks infotehnoloogiline lahendus (nn elatiskalkulaator), mis oleks avalikult veebi teel kättesaadav. Erijuhtumite puhul, kui näiteks lapsel on erivajadused või vanema võimalused elatist teenida olematud või väga piiratud, peaks kohtule siiski jääma võimalus elatist välja mõista elatiskalkulaatoriga võrreldes suuremas või väiksemas summas. Üldreeglina võiks kahele lapsele maksmisele kuuluv elatise summa jääda suurusjärku 32-33 % vanema netosissetulekust.

Muudatuse tulemusena võetaks elatise summa kindlaksmääramisel iga konkreetse juhtumi asjaolusid senisest rohkem arvesse, seejuures lihtsustades ja kiirendades selgete kriteeriumite andmise kaudu kohtunike tööd. Lihtsam kohtumenetlus aitaks omakorda hoida kokku menetlusosaliste aega ja ressursse ning elatise summa sidumine elatist maksuma kohustatud vanema sissetulekuga aitaks vältida nende vanemate nõ heitumist ja täitemenetluses võlgnikustaatusesse sattumist.

Elatiskalkulaatori kasutuselevõtt vähendaks eelduslikult elatise väljamõistmiseks kohtusse pöördumiste hulka ja sellest tulenevalt ka kohtute töökoormust, kuna vanemad saaksid selle abil ise välja arvutada, millises summas kohus tõenäoliselt nende juhtumi puhul elatise välja mõistaks ning loodetavasti aitaks see neil lihtsamini lapsele makstavate summade osas omavahel kohtuväliselt kokkuleppele jõuda.

II. Hetkeolukord, uuringud ja analüüsid

4. Kehtiv regulatsioon, seotud strateegiad ja arengukavad

- 1) **Elatise suuruse kindlaksmääramist** reguleerivad järgmised õigusaktid:
 - PKS § 101 lg 1 kohaselt ei või igakuine elatis ühele lapsele olla väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäära;
 - PKS § 102. lg 2 järgi ei vabane vanemad sama paragrahvi lõike 1 kohaselt oma alaealise lapse ülalpidamise kohustusest. Kui vanem on lõikes 1 nimetatud olukorras, peab ta kasutama tema käsutada olevaid vahendeid enda ja lapse ülalpidamiseks ühetaoliselt. Kohus võib mõjuval põhjusel siiski vähendada elatist alla PKS § 101 lõikes 1 sätestatud määra. Mõjuvaks põhjuseks võib olla muu hulgas vanema töövõimetus või olukord, kus vanemal on teine laps, kes elatise väljamõistmisel käesoleva seaduse § 101 lõikes 1 sätestatud määras osutuks varaliselt vähem kindlustatuks kui elatist saav laps;
 - VV määrus „Töötasu alammäära kehtestamine“, mille §-iga 1 kehtestati alates 1. jaanuarist 2018. a tunnitasu alammääraks 2,97 eurot ja kuutasu alammääraks täistööajaga töötamise korral 500 eurot.
- 2) **Perehüvitiste** liike, eesmarke ja ulatust ning nende määramise ja maksmise tingimusi ja korda reguleerib PHS:
 - PHS § 17 lg 3 kohaselt on lapsetoetuse suurus pere esimese ja teise lapse kohta 55 eurot. Kolmanda ja iga järgmise lapse kohta on lapsetoetuse suurus 100 eurot;

- PHS § 21 alusel makstakse vähemalt kolme lapsetoetust saama õigustatud last kasvatavale perele lasterikka pere toetust. Lasterikka pere toetuse suurus kolme kuni kuut last kasvatavale perele on 300 eurot ja seitset või enam last kasvatavale perele 400 eurot.

Vabariigi Valitsus (VV) arutas 15.02.2018 kabineti nõupidamisel¹⁸ elatise võlgnevuse sissenõudmise tõhustamise teemat ning andis muu hulgas ka heakskiidu põhimõttelisele ideele muuta senine alaealistele lastele elatise summa kindlaksmääramise süsteem paindlikumaks. VV kohustas Justiitsministeeriumi teemat põhjalikumalt analüüsima, et välja töötada kõikide osapoolte huve maksimaalselt arvestav süsteem.¹⁹

5. Tehtud uuringud

Probleemi tuvastamisel ja eesmärgi seadmisel on lähtunud eeskätt Riigikohtu praktikast ja kohtunike poolt saadetud märgukirjast.²⁰ Probleem on leidnud rohket kajastamist ka meedias.

Elatisega seotud problemaatikaga on Justiitsministeeriumis tegeletud pikemat aega, kuid seni on rõhk olnud peamiselt elatiseõuete sissenõudmise tõhustamisel. Käesoleva VTK eesmärk on tegeleda elatisevõlgnevuste probleemi ühe tekkepõhjusega, ennetades seeläbi elatiseõuete täitmisega seotud probleeme.

Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakond tegi 2013. a kevadel lapse ja vanema ülalpidamiskohustuse rikkumise dekriminaliseerimise mõju analüüsi.²¹ Selles analüüsis on uuritud muu hulgas ka elatisevõlgnevuste põhjusi ning kriminaalkaristuste mõjusust ülalpidamiskohustuse rikkumise vähendamisel. Ülalpidamiskohustuse mittetäitmise põhjustena on analüüsis teise hulgas näiteks välja toodud, et maksta kohustatud isikul ei ole raha, ei ole tööd, on loodud uus perekond ning uuest suhtest on sündinud lapsed, kelle ülalpidamiseks kulub kogu sissetulek või ei ole võimalusi, kuna kogu sissetulek kulub isiklike esmavajaduste rahuldamiseks.

Tartu Ülikooli rakendusuuringute keskus (RAKE) avaldas 2013.aasta novembris lapse ülalpidamiskulude osas läbi viidud uuringu tulemused. Uuringus analüüsitakse, kui palju vanemad aastatel 2010-2012 oma laste peale realselt kulutasid. Uuring näitas muu hulgas, et kõige suuremad on lapse ülalpidamiskulud ühelapselistes leibkondades. Kahe ja enamalapselistes leibkondades on laste ülalpidamiskulud madalamad seoses otseste elamiskulude jagunemisega suurema arvu leibkonnaliikmete vahel (mastaabisääst).²²

¹⁸ VV 15.02.2018.a päevakord on kättesaadav VV kodulehel:

<https://www.valitsus.ee/et/uudised/valitsuskabineti-noupidamise-paevakord-15-veebbruar-2018>.

¹⁹ Justiitsministeerium avaldas selle kohta ka 16.02.2018 pressiteate:

<https://www.just.ee/et/uudised/valitsuskabinet-arutas-elatise-sissenoudmise-tohustamise-eelnou>.

²⁰ Kohtunike pöördumine on kättesaadav Justiitsministeeriumi avalikus dokumendiregistris:

<http://adr.rik.ee/jm/dokument/5312960>.

²¹ KarS § 169 ja § 170 kehtetuks tunnistamise võimalike mõjude analüüs, 2013, autor Kätlin-Chris Kruusmaa.

Kättesaadav

Justiitsministeeriumi

kodulehel:

http://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/lapse_ja_vanema_ualpidamis_kohustuse_rikkumise_dekriminaliseerimise_moju_analuus_justiitsministeerium_2013.pdf.

²² Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika uuendamine ja analüüs, lõppraport, november 2013. Tartu

Ülikooli rakendusuuringute keskus (RAKE). Kättesaadav Sotsiaalministeeriumi kodulehel:

<https://www.sm.ee/sites/default/files/content->

6. Kaasatud osapooled

Käesoleva VTK koostamise käigus on Sotsiaalministeeriumi esindajatega läbi räägitud VTK-s välja pakutud põhimõttelised ettepanekud ning arutatud põhjalikumalt sotsiaaltoetuste arvestamisega seonduvaid küsimusi.

III. Probleemi võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

7. Kaalutud võimalikud mitteregulatiivsed lahendused

- Avalikkuse teavitamine	JAH
- Rahastuse suurendamine	JAH
- Mitte midagi tegemine ehk olemasoleva olukorra säilitamine	EI
- Senise regulatsiooni parem rakendamine	JAH
- Muu (palun täpsusta)	EI

7.1. Kaalutud võimalike mitteregulatiivsete lahenduste võrdlev analüüs

Avalikkuse teavitamine ei aitaks probleemi lahendamisele kaasa, kuna elatise kindlaksmääramise regulatsioon on seaduses liiga jäik.

Rahastuse suurendamine ei lahendaks samuti probleemi. Kui suunata lisarahastus kohtusüsteemi, siis aitaks see vaid leevendada kohtute töökoormust, kuid puudujäägid regulatsioonis selle kaudu ei väheneks.

Regulatsiooni ei ole võimalik paremini rakendada. Kohtunikud on praktikas juba PKS § 102 lg 2 sisalduvat väga piiratud olukordadeks ette nähtud erandit oluliselt laiendanud, kuid see ei ole kooskõlas sätte eesmärkidega.

7.2. Järeldus mitteregulatiivse lahenduse sobimatusest

Mitteregulatiivsed lahendused ei aitaks saavutada VTK eesmärki. PKS § 101 lg 1 on miinimumelatis paika pandud väga täpselt ja PKS § 102 lg 2 loetletud alused selle miinimumi piiramiseks on kehtestatud erandina ja peaksid olema rakendatavad vaid piiratud juhtudel.

IV. Probleemi võimalikud regulatiivsed lahendused

8. Välisriigid, mille regulatiivseid valikuid probleemi lahendamiseks on analüüsitud või on kavas seaduseelnõu koostamisel analüüsida

Justiitsministeerium on kaalunud erinevaid võimalusi elatismiinimumiga seotud probleemide lahendamiseks ning uurinud ka teiste riikide lahendusi.

Paindlikud elatise kindlaksmääramise lahendused on kasutusel näiteks Soomes, Belgias ja Saksamaal.

[editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lapse_ualpidamiskulud_lopparuanne_dets2013.pdf](#), lk 27.

1) Soome

Soomes koostas Justiitsministeerium 2007.aastal soovitusliku juhendi selle kohta, kuidas lapsele makstava elatise suurust arvutada. Arvutustes püütakse arvestada nii lapse vajadusi, kui ka mõlema vanema võimalusi last ülal pidada.²³ Juhend on äärmiselt detailne ja elatise suuruse paika panemisel määratletakse esmalt lapse ülalpidamise ulatus, mis jagatakse vastavalt vanemate ülalpidamisvõimekusele. Lõplik elatise suurus saadakse, kui summast arvestatakse maha nn koosolemise vähendus (summa, mis sõltub lapsest lahus elava vanema juures veedetud ajast ja ööbimistest).

Lapse ülalpidamise ulatus koosneb üld- ja erikuludest. Üldkulud põhinevad Soome Statistikaameti uuringutel Soome lapse elulaadi ja tarbimise kohta. Erikulude puhul võetakse arvesse lapse osa teda kasvatava vanema reaalsetest netoelamiskuludest, lisaks päevahoiukulud, erilised kooli, hobide ja tervishoiuga seotud kulud ning kindlustusmaksed. Saadud summast arvestatakse maha lapsetoetus ning võimalik lapse oma sissetulek.

Sarnaselt arvutatakse välja ka **mõlema vanema ülalpidamisvõime**. Vanema ülalpidamisvõime põhineb tema sissetulekul või võimalusel teenida sissetulekut. Sissetulekust arvestatakse maha mitmesugused kulud, sh teiste ülalpidamiskohustustega seotud kulud (teised alla 18-aastased lapsed, teatud juhtudel ka abikaasa) ning lapsega kohtumistega kaasnevad kulud.

Elatiselt on võimalik arvestada maha nn koosolemise vähendus, kui kohtumisi on vähemalt 7 ööd kuus:

	alla 7-a.	7–12-a.	üle 13-a.
1. keskmiselt 7–9 ööd kuus	29,50	31,50	35 EUR
2. keskmiselt 10–12 ööd kuus	40,00	43,00	48,50 EUR
3. keskmiselt 13–15 ööd kuus	51,00	55,50	61,00 EUR

Elatis on lapsele mõeldud maksuvaba sissetulek, mille kasutamise üle otsustab teda kasvatav vanem oma äranägemise järgi.

2) Belgia

Belgias on kasutusel nn **Renard'i meetod** elatise suuruse kindlaksmääramiseks. Renard'i meetod arvestab järgnevate kriteeriumitega:²⁴

²³ Soome süsteemi kohta leiab eesti keeles infot Yhden Vanhemman Perheiden Liitto ry (ühe vanemaga perede liit) koduleheküljelt: <https://www.yvpl.fi/abielulahutus-soomes/>

²⁴ Un outil souple et performant de calcul de la contribution alimentaire: contexte légal et jurisprudentiel. Pierre-André Wustefeld ettekanne EJN kohtumisel 22.märtsil 2018.

- Lapse baasvajaduste kindlaksmääramisel võetakse arvesse **mõlema vanema sissetulekuid ja peretoetusi** (või muid soodustusi), kuid seejuures ei tohi summa langeda alla minimaalse toimetulekupiiri;
- Elatise suurust mõjutab kummagi vanema **laste arv ja vanus**;
- **Lapse vahetut ülalpidamist** arvestatakse iga üksikjuhtumi puhul eraldi vastavalt teise vanema juures veedetud ajale, sellega kaasnevatele eeldatavatele kuludele ja eluaseme asukohale;

Kõiki eelpool nimetatud olulisi elemente võetakse arvesse valemi abil ning selle meetodi alusel on välja töötatud (tasuline) veebipõhine kalkulaator.²⁵

3) Saksamaa

Saksamaal on juba aastakümneid kasutusel olnud nn [Düsseldorfi tabel](#), mida seal regulaarselt uuendatakse, ning kus on **omavahel seotud vanema sissetulek, lapse vanus ja vanema poolt ülalpeetavate laste arv**. Lisaks arvestatakse tasumisele kuuluva elatise summast maha **pool lastetoetusest**. Tabeli aluseks on justiitsministri poolt tsiviilseadustiku (BGB § 1612a) alusel määrusega kehtestatud alaealise lapse elatismiinimumi summa ning selle tabeli põhjal on mitmed õigusbürood loonud oma kodulehtedele elatiskalkulaatorid.

2016.a kehtinud Düsseldorfi tabel näeb tõlgituna välja selline:

Ülalpidamis- kohustuslase netosissetulek eurodes		Elatise summa vanuseastmete kaupa eurodes				%	Ülalpidamis- kohustuslasele alles jääv miinimum eurodes
		0-5a	6-11a	12- 17a	alates 18		
1.	Kuni 1.500	335	384	450	516	100	880/ 1.080
2.	1.501-1.900	352	404	473	542	105	1.180
3.	1.901-2.300	369	423	495	568	110	1.280
4.	2.301-2.700	386	442	518	594	115	1.380
5.	2.701-3.100	402	461	540	620	120	1.480
6.	3.101-3.500	429	492	576	661	128	1.580

²⁵ Vt. <https://pca.larcier.com>.

Ülalpidamis- kohustuslase netosissetulek eurodes		Elatise summa vanuseastmete kaupa eurodes				%	Ülalpidamis- kohustuslasele alles jääv miinimum eurodes
		0-5a	6-11a	12- 17a	alates 18		
7.	3.501-3.900	456	523	612	702	136	1.680
8.	3.901-4.300	483	553	648	744	144	1.780
9.	4.301-4.700	510	584	684	785	152	1.880
10.	4.701-5.100	536	615	720	826	160	1.980

Netosissetulekuga alates **5.101 €** tegeletakse üksikjuhtumite kaupa

Tabelis toodud summad on mõeldud juhtudeks, kui ülalpidamist antakse **vähemalt kahele lapsele**. Kui elatist makstakse vaid ühele lapsele, tuleb kasutusele ühe astme võrra kõrgemale sissetulekule vastav summa. Kui elatist makstakse aga näiteks kolmele lapsele, tuleb liikuda tabelis üks palgaaste madalamale.

Tabelil ei ole seaduse jõudu, vaid on pigem **üldiseks suuniseks**, mida kohtud ülalpidamiskohustuse arvutamisel arvesse võtavad ning mis annab ülalpidamiskohustuslasele aimduse, mis on tema kohustuse orienteeruv suurusjärk. Tabelis toodud summast arvestatakse maha veel ka pool riiklikust lastetoetusest.

NÄIDE

Aastal 2016 oli Saksamaal keskmine netosissetulek inimese kohta 1864 €. Samal aastal oli esimese ja teise lapse toetus 190 €, kolmanda lapse toetus 196 € ja neljandast lapsest alates 221 €. Seega pidi Saksamaal keskmist netopalka teeniv kahe 6-11-aastase lapse vanem tabeli kohaselt ühe lapse kohta aastal 2016 maksma $404-95=309$ € kuus, kahele lapsele 618 € kuus. Kui samal vanemal oleks samas vanusevahemikus veel ka kolmas laps, oleks summa kolme lapse peale kokku tulnud 924 €. Kuna selle summa puhul langenuks vanemale kätte jääv summa alla tabeli viimases tulbas toodud miinimumi, tuleb sellises olukorras lähtuda madalamast palgaastmest ning kolme lapse peale kokku tuleks sellel vanemal maksta $(289+289+286)$ 864 €. Vaid ühe lapse puhul oleks makstav summa 328 € $(423-95)$. Protsentuaalselt moodustas antud näite puhul ühe lapse elatismakse Saksamaal keskmist palka teeniva vanema sissetulekust ühe lapse puhul ca 18 %, kahe lapse puhul ca 33 % ja kolme lapse puhul ca 46 %.

9. Regulaatiivsete võimaluste kirjeldus

Justiitsministeeriumi poolt probleemi lahendamiseks välja pakutav lahendusvariant

Kuna Eestis on erinevate perede elustandard, vajadused ja võimalused äärmiselt erinevad, siis oleks Justiitsministeeriumi hinnangul süsteemi maksimaalse paindlikkuse huvides meie jaoks sobivaks lahenduseks kõiki olulisi asjaolusid arvesse võtva elatiskalkulaatori välja töötamine. Lahendus baseeruks üldjoontes eelpool kirjeldatud Saksamaa ja Soome mudelitel, kuid see võiks olla esitatud tabeli asemel pigem valemi kujul, lihtsuse huvides Soomega võrreldes väiksemat hulka muutujaid arvesse võttes ning veebipõhise kalkulaatorina kõikidele isikutele avalikult kättesaadav.

Täpne valem on kavas koostada ja testida eelnõu koostamise käigus, kuid alljärgnevalt esitame elatise summa kindlaksmääramise põhimõttelised lähtealused:

- 1) **Minimaalseks elatise summaks on pool lapse toimetulekupiirist, st 2018.a 84 eurot kuus (uus miinimumelatis).** Eesti keskmist netosissetulekut silmas pidades võiks elatise summade paika panemisel aluseks võtta minimaalselt pool kehtestatud toimetulekupiirist ühe lapse kohta kuus. Aastal 2018 on üksi elava isiku või perekonna esimese liikme toimetulekupiir 140 eurot kuus.²⁶ Vastavalt SHS § 131 lg 5 on perekonna iga lapse toimetulekupiir 120 protsenti perekonna esimese liikme toimetulekupiirist, st aastal 2018 on selleks summaks 168 eurot kuus. Seega minimaalne ühele lapsele makstav elatis oleks 2018.aastal 84 eurot kuus ühe lapse kohta.
- 2) **Elatise summa suurus on seotud lahus elava vanema sissetulekuga, moodustades kindla protsendi vanema netosissetulekust.** Justiitsministeeriumi hinnangul võiks kahele lapsele maksmisele kuuluv elatise summa jääda **suurusjärku 32-33 % vanema netosissetulekust** (võrreldav Saksamaa vastava näitajaga).
- 3) **Elatise summa on seotud ülalpeetavate laste vanusega.** Eelduslikult laste kasvades nendega seotud kulutused suurenevad ning seega võtab elatiskalkulaator arvesse kindlat koefitsienti, mille võrra elatise makse laste kasvades suureneb. Vanusegrupid võiksid olla sarnaselt Saksamaaga 0-5a, 6-11a, 12-17a ja 18-21a.
- 4) **Elatise summa on seotud ülalpeetavate laste arvuga.** Kui elatist makstakse vaid ühele lapsele, siis elatise summa suureneb teatud protsendi võrra ning kui rohkematele lastele, siis ühele lapsele maksmisele kuuluv elatise summa vastavalt väheneb. Selline lähenemisviis võimaldab arvesse võtta nn mastaabisäästu ning asjaolu, et mitmete lastega perede puhul ei ole vajalik iga lapse jaoks kõiki vajalikke esemeid uuesti osta, vaid mingil määral on võimalik pere noorematel lastel kasutada vanemate laste jaoks soetatud esemeid (turvahäll, voodi, jalgrattad, mingil määral ka riided ja jalatsid jne).
- 5) **Kehtestatakse teatud protsent netosissetulekust, mis peab maksma kohustatud vanemale alles jääma pärast kõikidele ülalpeetavatele lastele elatise maksmist.** Kui kõikidele lastele kokku makstava elatise sissetulekust maha arvestamisel jääks kohustatud vanemale kätte ettenähtust väiksem summa, siis vähenevad kõikidele lastele maksmisele kuuluvad elatise summad võrdeliselt, vältimaks maksma kohustatud vanema heitumist selgelt üle jõu käivate elatise summade tõttu. Elatise summad ei väheneks sellises olukorras siiski uuest miinimumelatisest allapoole, välja arvatud olukorras, kus vähendamiseks on olemas mõjuv põhjus (vt alapunkti 8).
- 6) **Kalkulaator võtab igakuise elatise summa arvutamisel arvesse last kasvatava vanema poolt saadavaid peretoetusi** (lapsetoetus ja lasterikka pere toetus). Aastal 2018 on lapsetoetus pere esimese ja teise lapse kohta 55 eurot kuus ning pere kolmanda ja iga järgneva lapse kohta 100 eurot kuus. Kui peres on kasvamas vähemalt kolm lapsetoetust saavat last, siis makstakse lisaks lasterikka pere toetust. Perele, kus kasvab kolm kuni kuus

²⁶ 2018. aasta riigieelarve seadus (RT I, 29.12.2017, 31) § 2 lg 7 p 3.

last, makstakse lasterikka pere toetust 300 eurot kuus ning perele, kus kasvab seitse ja rohkem last, makstakse 400 eurot kuus.

Selleks, et saada ühe lapse kohta maha arvestatav summa, tuleks liita kokku kõik last kasvatava vanema poolt saadavad lapsetoetused ja lasterikka pere toetus ning jagada saadud summa laste arvuga ning seejärel kahega. Näiteks kui peres kasvab kolm last, kellest ühele nõutakse elatist, siis tuleks maha arvestatavaks summaks $(55+55+100+300)/3=170$ eurot, millest ühe vanema osa oleks pool ehk 85 eurot kuus.

Oluline on seejuures silmas pidada, et lapsele peab siiski tagama ülalpidamise vähemalt uue miinimumelatisel määras. Kui sissetulekust lähtuv summa väheneb lapsetoetuse võrra, siis mitte alla uue miinimumelatisel (v.a alapunktist 8 tulenevad erandid).

Kalkulaatoris ei võetaks arvesse muid sotsiaaltoetusi, sh ka mitte näiteks puudega lapse toetust, kuna see puudutab just konkreetset last. Kohus võib siiski lapse puuet või muid erivajadusi arvesse võtta kalkulaatoriga võrreldes suurema summa kindlaksmääramiseks.

- 7) **Elatise summa kindlaksmääramisel võetakse arvesse lapse jagatud elukohta.** Sarnaselt Soome mudelile tuleks elatise summat kindla protsendi võrra vähendada, kui laps elab teise vanema juures vähemalt 7 ööd kuus. Protsendid peaksid samuti sõltuma koos veedetud ajast: keskmiselt 7-9 ööd kuus, keskmiselt 10-12 ööd kuus ja keskmiselt 13-15 ööd kuus. Seejuures ei oleks arvesse võetav protsent siiski võrdne lapsega koos veedetud aja proportsiooniga, kuna näiteks 50/50 elukoht ei tähenda tingimata, et ka lapsega seotud kulud pooleks jagunevad.

Kui elatise väljamõistmiseks pöörduakse kohtusse, siis tuleb vanematel kohtus kinnitada, kui palju aega laps kummagi vanema juures viibib. Kui vanemad seda omavahel paika panna ei suuda, siis määrab kohus kindlaks, mitu ööd kuus laps teise vanemaga veedab. Vajadusel on kohtul võimalik paika panna lapse ja lahus elava vanema vaheline suhtluskord.

- 8) **Kalkulaatori abil arvutatud summad on kohtu jaoks indikatiivsed.** Kohtutele antakse võimalus kalduda kalkulaatori abil saadud summadest vajadusel kõrvale. Kohtule peab jääma võimalus mõista erandina elatis välja uuest miinimumelatisest väiksemas määras, kui selleks on kaalukad põhjused (näiteks kui vanem on täielikult töövõimetu, viibib kinnipidamisasutuses vms). Samuti on kohtul võimalik elatis välja mõista kalkulaatorist nähtuvaga võrreldes suuremas summas, kui näiteks lapse vajadused on märkimisväärselt tavapärasest suuremad (näiteks lapse puude tõttu) või kui kohtule on ilmne, et maksma kohustatud vanem varjab oma sissetulekuid või tal on sissetuleku asemel muud vara, mille arvelt ülalpidamiskohustust täita.

Elatiskalkulaator

Elatise summade põhimõttelise proportsiooni paika panemise järgselt tuleb eraldi tegeleda selle rakendamiseks vajaliku tehnoloogilise lahendusega. Selleks lahenduseks võiks olla veebipõhine elatiskalkulaator, kuhu on võimalik sisestada kõik olulised andmed (elatis maksma kohustatud vanema netosissetulek, ülalpeetavate laste arv ja vanus, last kasvatava vanema poolt saadavate peretoetuste suurus, lapsega koos veedetav aeg) ning andmete sisestamise tulemusena annaks kalkulaator konkreetse summa, mida võlgnik maksma peab. Elatiskalkulaatori valemites saab summad siduda erinevate asjakohaste faktoritega nii, et oleks tagatud sujuv elatise summade suurenemine või vähenemine.

Rakendussätted

Lisaks uutele elatise nõuetele kehtestatavale regulatsioonile tuleb eelnõu koostamise käigus lahendada küsimus sellest, kas ja kuidas peaksid muutuma seni kohtus kindlaks määratud elatise summad.

10. Regulatiivsete võimaluste põhiseadusega ning Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega määratud raamid

Eesti on ühinenud Haagi 2007. a. ülalpidamiskohustusi käsitlevate otsuste tunnustamise ja täitmise konventsiooniga ning New Yorgi 1956. a välisriigist ülalpidamise taotlemise konventsiooniga. Eesti on sõlminud teiste riikidega (Poola, Venemaa, Ukraina, Läti ja Leeduga) õigusabi lepinguid, mis käsitlevad muuhulgas kohtuotsuse täitmist. Elatisnõuete täitmist puudutab Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus nr 4/2009 kohtualluvuse, kohaldatava õiguse, kohtuotsuste tunnustamise ja täitmise ning koostöö kohta ülalpidamiskohustuste küsimustes, kuid Eesti suhtes kehtiv rahvusvaheline õigus ja EL-i õigusnormid ei reguleeri, kuidas tuleb väljamõistetava elatise suurus kindlaks määrata. Seega on elatise suuruse kindlaksmääramise kord riigisisene otsus.

Põhiseaduse (PS) § 27 lg 1 kohaselt on perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all. Sama paragrahvi lg 3 näeb ette vanemate õiguse ja kohustuse kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Need on vanemlikud põhikohustused (vt Põhiseaduse kommentaarid § 27 kohta), millele vastandub lapse õigus saada oma vanematelt hoolitsust. Vanema õigus ja kohustus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda on Põhiseaduses üks kõrgeimalt kaitstud õigustest. Täpsemalt tulenevad PS § 27 lg 1 ja lg 3 koostoimest: a) vanema õigus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda, b) vanema kohustus oma last kasvatada ja tema eest hoolitseda ja c) lapse õigus vanemalt kasvatust ja hoolitsust saada. PS § 27 lõikest 3 koostoimes lõikega 4 tuleneb kaitseõigus sellele, et riik näeks ette regulatsioonid, mis võimaldaks tagada vanemliku kohustuse täitmist ja kaitseks lapsi vanemate kohustuste rikkumise eest (perekonna sisemine kaitse).

Põhiseaduse mõtte järgi on seega lapse ülalpidamine esimesena alati vanemate ülesanne. Alles siis, kui vanem last ülal ei pea või ei saa seda objektiivse takistuse tõttu teha, tekib riigil soorituskohustus.

Plaanitava regulatsiooniga soovitakse ühest küljest tagada, et vanemad täidaksid oma põhiseaduslikku kohustust kasvatada oma lapsi ning hoolitseda nende eest ning teisest küljest püütakse kaitsta lahus elavat vanemat ülemäärase kohustustega koormamise eest.

Kaudselt puudutab planeeritav regulatsiooni muudatus ka PS § 19 sätestatud õigust vabale eneseteostusele. Muudatuse tulemusena peaks paranema lahus elavate vanemate võimalus vabale eneseteostusele, kuna nende maksevõimet võetakse senisest enam arvesse, samas säilitades siiski vajaliku miinimumi ka last kasvatava vanema jaoks.

V. Regulatiivsete võimaluste mõjude eelanalüüs ja mõju olulisus.

11. Kavandatavad muudatused ja nende mõjud

Kavandatav muudatus: **Elatise määramise süsteem muutub paindlikuks ja pannakse sõltuma maksja sissetulekutest ning kasutaja väljaminekutest.**

Seaduseelnõuga luuakse meetod elatise summa kindlaksmääramiseks, mis arvestaks lapse reaalseid vajadusi, kohustatud isiku võimalusi, ülalpidamist saama õigustatud laste arvu ja vanust ning last kasvatava vanema poolt saadavat lapsetoetust ja lasterikka pere toetust.

Sihtrühm I:

Leibkonnad lastega, kus üks vanematest ei kuulu leibkonda ja/või ei osale laste kasvatamises.

Hinnanguliselt on Eestis ligikaudu 42 000 üksikvanemat, kes on õigustatud saama teiselt vanemalt lapse ülalpidamiseks elatisraha²⁷. Sihtrühm koosneb nii lastest kui leibkonda kuuluvast vanemast, kes last kasvatab ja kannab kaasnevaid kulusid, kuna leibkonna eelarve mõjutab tervet leibkonda.

Kaasnev mõju I-a: sotsiaalne ja majanduslik mõju – mõju leibkondade toimetulekule

Muudatuse tulemusena võetakst elatise summa kindlaksmääramisel iga konkreetse juhtumi asjaolusid senisest rohkem arvesse. Kui enne leibkonna lagunemist on lahkuva liikme sissetulek olnud kõrgem (ja ühtlasi kõrgem ka kogu leibkonna sissetulek), siis muudatuse kohaselt kujuneks ka makstav elatis suuremaks, et katta teiste leibkonnaliikmete harjumuspäraseid kulusid. Sama moodi, kui sissetulek on olnud väiksem, siis muudatuse järgselt oleks ka makstav elatis väiksem, kuid proportsioonis leibkonna varasema majandusliku toimetulekuga.

Eraldi sihtrühmana eristuvad elatisvõlgnevuste tõttu kannatavad lapsed, keda on Justiitsministeeriumi hinnangul 2018 aasta seisuga ligikaudu 9 400. Muudatus otseselt võlgnevuste tõttu majanduslikku kitsikust kannatavate leibkondade toimetulekut ei parandaks, küll aga võivad mõjud olla kaudsed. Nimelt, laekumised võivad paraneda olukorras kus võlgnikule määratakse jõukohane elatis, mida võlgnik ka tegelikult tasuda suudab. Elatise suurus küll väheneb, kuid see vähene makstaks ka tegelikult ära. Ei ole kindel, kas see muudaks juba võlgnevuses inimeste hulka, kuid kindlasti aitaksid jõukohased maksed parandada motivatsiooni elatist maksta tulevikus, mis vähendaks elatisevõlgnike hulka tulevikus. Seega, muudatus võib avaldada kaudset positiivset mõju viies võlgnevuste vähenemiseni.

Kaasnev mõju I-b: majanduslik mõju, mõju inimeste halduskoormusele

Elatiskalkulaator muudab elatise määramise protsessi lihtsamaks ja tulemuse etteaimatavamaks – kui seni vältab kohtute otsustusprotsess elatise suuruse määramisel sageli küllaltki kaua ja kohtud otsustavad sageli määrata elatist alla kehtestatud miinimumi, siis muudatuse järgselt lüheneb kohtumenetluse kestus nii kohtute kui sinna elatise asjus pöördunud inimeste jaoks. See tähendab lagunenu leibkonna (perekonna) liikmetele kiiremat protsessi ja aimatavat tulemust, mis omakorda tähendab halduskoormuse vähenemist – hõlbustub inimeste suhtlemine riigiga. Lisaks ajavõidule on antud juhul oluline ka emotsionaalne ja psühholoogiline võit, kuna sageli põhjustab taolistes protsessides osalemine osapooltele hingelisi kannatusi.

Sihtrühm II:

Leibkonnast lahkunud **lapsevanemad**, kes ei ela oma lastega koos või ei osale nende kasvatamises;

Eraldi rühmana eristuvad **elatisvõlgnikud**, koguarv 9 220.

Tabel 1. Elatise kohtuasjade arv ning tekkinud elatisnõuete kogusummad aastate lõikes

²⁷ Lapse ülalpidamiskohustuse täitmine üksikvanemaga perekonnas, uuringuaruanne, Balti Uuringute Instituut, Tartu 2016 <https://www.ibs.ee/wp-content/uploads/Lapse-%C3%BCIalpidamiskohustuse-t%C3%A4itmine-%C3%BCsikvanemaga-perekonnas-uuringuaruanne.pdf>

Aasta	Osaliselt või täielikult rahuldatud või kompromissiga lõpetatud kohtuasjade arv	Algatatud täiteasjade arv	Sundtäitmisele saadetud nõuete %	Sundtäitmisele esitatud elatisnõuete kogusumma
2015	1812	1 258	69%	4 057 179 €
2016	2225	1 812	81%	6 103 549 €
2017	1996	2 668	134%	7 746 017 €

Kaasnev mõju II-a: sotsiaalne ja majanduslik mõju, **mõju leibkondade toimetulekule**

Leibkonnast lahkunud lapsevanema jaoks muutub elatise suurus tema sissetuleku suhtes proportsionaalsemaks, st paraneb elatise maksja maksevõime ja väheneb risk sattuda võlgnevusse. See vähendab otseselt elatist maksma kohustatud inimese finantskoormust ja parandab toimetulekut. Elatise summa sidumine sissetulekuga aitab ühtlasi vältida nende vanemate heitumist mis sageli kaasneb võlgnikustaatusesse sattumisega ning parandab motivatsiooni elatis õigeaegselt tasuda. Väheneb vaesusrisk nende inimeste jaoks kes seni on vaatamata väga väikesele sissetulekule igakuiselt täies mahus elatist nõutud summas tasunud.

Kaasnev mõju II-b: majanduslik mõju, mõju inimeste **halduskoormusele**

Nagu ka eelneva sihtrühma puhul, taas, lühema kohtumenetluse ning prognoositava tulemi tõttu muutub inimeste suhtlemine riigiga lihtsamaks, st väheneb halduskoormus.

Sihtrühm III:

Kohtunikud

Maakohtu kohtunike ametikohad (kokku 155) jagunevad järgmiselt: Harju Maakohus 66, Viru Maakohus 32, Pärnu Maakohus 22 ning Tartu Maakohus 35. Ringkonnakohtutes on kokku 43 kohtunikku, Tallinna Ringkonnakohtus 29 ja Tartu Ringkonnakohtus 14 kohtunikku.

Sihtrühma puhul tuleb arvestada, et kohtunike seas on spetsialiseerumine teatud tüüpi kohtuasjadele, ja kõik kohtunikud ei tegele perekonnaasjadega, st muudatusest puudutatud kohtunike arv on oluliselt väiksem kui esitatud üldarvud.

Kaasnev mõju III: mõju riigiasutuste korraldusele, **mõju töökoormusele**

Käimasoleval 2018 aastal on alustatud 455 elatisabi toimikut, varasemate aastate arvandmed on esitatud tabelis 1.

Elatiskalkulaatori kasutuselevõtt vähendaks eelduslikult elatise väljamõistmiseks kohtusse pöördumiste hulka ja sellest tulenevalt ka kohtute töökoormust, kuna vanemad saaksid selle abil ise välja arvutada, millises summas kohus tõenäoliselt nende juhtumi puhul elatise välja mõistaks ning loodetavasti aitaks see neil lihtsamini lapsele makstavate summade osas omavahel kohtuväliselt kokkuleppele jõuda. Selle läbi väheneks ka kohtute töökoormus.

Sihtrühm IV:

Hageja või kostja esindaja – **advokaadid** (kes tegelevad perekonna, sh elatisasjadega).

Justiitsministeeriumi andmeanalüüsist järeldub, et 31% kohtuasjadest kasutab kas üks või mõlemad pooled esindajat.

Kaasnev mõju IV: majanduslik mõju, mõju kindla sektori ettevõtjatele

Olukorras, kus võib väheneda elatise asjades peetavate kohtuasjade arv ja lüheneda nende kestus väheneb ka nende advokaatide töömaht, kes taolistes asjades osalevad. Taoline mõju on väga kaudne ja selle avaldumist täpselt prognoosida ei saa. Samuti on tõenäoline, et teatud tüüpi kohtuasjade mahu vähenedes asuvad advokaadid nendest tulenevat tühimikku täitma teist tüüpi asjadega ning ei muutu advokaatide töömaht vaid väga vähesel määral asendub asjade sisu.

Mõju olulisus:

Muudatusest otseselt puudutatud sihtrühm (42 tuhat perekonda) on pigem keskmine, moodustades rahvastikust märkimisväärse osa, kuid mitte enamust. Muudatusega kaasnevate mõjude sagedus on pigem keskmine – muudatus juurutatakse ühekordselt, kuid elatist makstakse igakuiselt. Samuti võib tinglikult väita, et sihtrühma toimetulek avaldub kaudselt iga ostuotsuse puhul. Muudatuse ulatust võib samuti pidada keskmiseks – elatiste maksmise korda ei vaadata põhimõtteliselt ringi – elatist makstakse jätkuvalt ning ka seni on sageli kohtunikud määranud miinimum määrast madalama elatise, kuna leibkonnast lahkunud liige ei suuda täismahus elatist maksta. See tähendab et sarnaseid võimalusi elatist diferentseerida on kohtunike poolt ka seni kasutatud, kuid lahendus on tulnud kohtunikul igakordselt leida, see protsess on olnud ajamahukas ning tuleb ebakindel. Muudatuse järgselt fikseeritaks kindel süsteem. Samas, teatud leibkondade jaoks võib majanduslik olukord kas sissetulekute vähenemise või suurenemise tõttu märkimisväärselt muutuda. Soovimatuid kõrvalmõjusid väljatöötamiskavatsuse koostamise käigus tuvastada ei õnnestunud, juhul, kui need eelnõu väljatöötamise käigus ilmnevad riskid maandatakse.

Kokkuvõtlikult tuleb mõnnda, et mõju olulisuse täpne määratlemine on väljatöötamiskavatsuse väljatöötamise käigus keeruline, arvestades, kui palju kaudseid mõjusid muudatusega kaasneda võib, siis ilmselt on avalduvad mõjud ühiskonna tasandil pigem olulised.

12. Muudatuste koondmõju ettevõtete ja/või kodanike halduskoormusele

Muudatus vähendab inimeste halduskoormust kohtuga suhtlemisel.

13. Muudatuste rakendamise seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse eeldatavad kulud ja tulud

Eelnõu rakendamise kaasneksid kulud vajalike IT-lahenduste loomiseks.

14. Edasine mõjude analüüs

Vajaduse korral kogutakse ja analüüsitakse andmeid eelnõu väljatöötamise käigus, sh täpsustatakse sihtrühmade suurused, sündmuse esinemise sagedus ning kaardistatakse muudatused erinevate ühiskonnagruppide majanduslikus toimetulekus.

VI. Kavandatav õiguslik regulatsioon ja selle väljatöötamise tegevuskava

15. Valitav lahendus			
PKS ja sellega seotud teised seadused.			
15.1. Töötatakse välja uus tervikseadus		15.2. Muudatused tehakse senise seaduse struktuuris	X

15.3 Selgitus	Muudatused on võimalik viia sisse seniste seaduste struktuuri, mistõttu ei ole uue tervikseaduse väljatöötamine vajalik.
16. Puudutatud ja muudetavad õigusaktid	
Muudatused puudutavad perekonnaseadust.	
17. Edasine kaasamise plaan – keda, millal ja kuidas kaasatakse	
VTK edastatakse arvamuse avaldamiseks ja kooskõlastamiseks Rahandusministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Riigikohtule, Tallinna Ringkonnakohtule, Tartu Ringkonnakohtule, Harju Maakohtule, Pärnu Maakohtule, Tartu Maakohtule, Viru Maakohtule, Tallinna Halduskohtule, Tartu Halduskohtule, Õiguskantsleri Kantseleile, Eesti Advokatuurile, Eesti Juristide Liidule, Notarite Kojale, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale, Tartu Ülikooli õigusteaduskonnale, Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudile, Tallinna Ülikooli õigusakadeemiale, MTÜ-le Lastekaitse Liit, MTÜ-le Lapsele Vanemad, MTÜ-le Oma Pere, Eesti Naisteühenduste Ümarlause Sihtasutusele, Tallinna Linnavalitsusele, Tartu Linnavalitsusele ja Pärnu Linnavalitsusele.	
18. Põhjaliku mõjuanalüüsi toimumise aeg	
Mõjude hindamine viiakse läbi eelnõu koostamise raames.	
19. Eeldatav kontseptsiooni (HÕNTE § 1 lg 3) valmimise ja kooskõlastamisele saatmise aeg (kui järgmise sammuna koostatakse eelnõu kontseptsioon)	Eelnõu õiguslikke valikuid kajastavat kontseptsiooni ei koostata.
20. Eeldatav eelnõu avaliku konsultatsiooni ja kooskõlastamise aeg	IV kvartal 2018. aastal
21. Õigusakti eeldatav jõustumise aeg	1. jaanuar 2020
22. Vastutavate ametnike nimed ja kontaktandmed	Andra Salk (Andra.Salk@just.ee), mõjude osa: Uku-Mats Peedosk (Uku-Mats.Peedosk@just.ee)