ASUTUSESISESEKS KASUTAMISEKS
24.–25.11.2026
Riigikontrolli seadus, § 48 lg 2

riigikontroll
National Audit Office of Estonia

Riigi roll lapse ülalpidamise tagamisel, kui üks vanem ei täida oma kohustust

Kas Sotsiaalministeeriumi ja Justiits- ja Digiministeeriumi kujundatud meetmed suudavad ülalpidamiskohustust eiravat lapsevanemat mõjutada oma kohustusi täitma?

Riigikontrolli aruanne Riigikogule
Tallinn, 24. november 2026

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Teadmiseks, et

Sotsiaalministeerium vastutab laste õiguste, heaolu ja sotsiaalhoolekande poliitika ning elatisabi eest ning Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalasse kuuluvad perekonnaõigus, sealhulgas ülalpidamiskohustuse regulatsioon, ning kohtute ja kohtutäiturite tegevusega seotud küsimused.

Osa vanematest ei täida lapse ülalpidamise kohustust. Riigi elatisabi aitab tagada lapsele vähemalt osa ülalpidamisest, mida elatist maksma kohustatud vanem ei tasu. Samal ajal ei ole Sotsiaal- ning Justiits- ja Digiministeeriumi kujundatud meetmed toonud kaasa ülalpidamiskohustuse täitmise piisavat paranemist. Elatisabi saajate arv ja riigi kulud kasvavad. Alates 2017. aastast on riik maksnud kõigi elatisabi liikide peale kokku 52,7 miljonit eurot, sellest 11,6 miljonit ainuüksi 2025. aastal. Võlglastel oli 2026. aasta alguses riigile tasumata 49,2 miljonit eurot väljamakstud elatisabi eest.

Probleem ei ole üksnes vanemate maksmata jätmises, vaid ka selles, kuidas on korraldatud nende mõjutamine oma kohustust täitma. Praegu sõltub mõne mõjutusvahendi kasutamine last kasvatava vanema aktiivsusest. Sotsiaalministeerium ei ole lapse heaolu poliitika eest vastutajana võtnud lapse ülalpidamise tagamisel tervikliku eestvedaja rolli ning ministeeriumidel puuduvad ühised eesmärgid ja tegevuskava. Senise korralduse jätkumisel jääb osa lapse õiguste kaitsevõimalusi kasutamata, lapse ja riigi nõuded kuhjuvad ning riigi kanda jääb ülalpidamiskulu.

Elatisabi täidab lapse toimetuleku kaitsel olulist rolli

Elatisabi on kolme liiki: kohtumenetlusaegne, täitemenetlusaegne ja pankrotimenetlusaegne. Enamiku väljamaksetest moodustab täitemenetlusaegne elatisabi, mida makstakse lapsele, kui vanem ei maksa elatist piisavalt ka pärast kohtutäituri poole pöördumist. Riik maksab ühes kuus keskmiselt täitemenetlusaegset elatisabi ligikaudu 5400 lapsele ning väljamaksed ulatuvad ligi miljoni euroni kuus. Elatisabi maksimaalne suurus 200 eurot on väiksem kehtivast miinimumelatise lähtesummast, mistõttu ei kata elatisabi üldjuhul kogu kohustatud vanema maksmata jäetud elatist.

Kui kohustatud vanem täitedokumendis kindlaks määratud elatist vabatahtlikult ei maksa, saab lapse esindaja pöörduda lapse huvides kohtutäituri poole elatise sissenõudmiseks. Kui elatis ka täitemenetluses nõutud ulatuses ei laeku, maksab Sotsiaalkindlustusamet lapsele täitemenetlusaegset elatisabi. Elatisabi leevendab seega maksmata jätmise mõju lapsele, kuid lapse õigus saada ülalpidamist kohustatud vanemalt säilib.

Täitemenetlusaegse elatisabi saajate arv kasvas aastatel 2017–2025 ligi 70%

Täitemenetlusaegset elatisabi saavate laste arv on pidevalt kasvanud: 2017. aasta lõpus sai seda 3216 last ja 2025. aasta lõpus 5482 last. Paljud täitemenetlused kestavad aastaid. Senise trendi jätkudes võib elatisabi saavate laste arv kasvada 2028. aastaks ligikaudu 6400-ni ühes kuus ning väljamaksed enam kui 15 miljoni euroni aastas.

Alates 2017. aastast on riik maksnud täitemenetlusaegset elatisabi ligikaudu 50,9 miljonit eurot. Saajate arvu kasv näitab ühelt poolt, et riigi abi jõuab rohkemate lasteni, kellele elatis nõutud ulatuses ei laeku. Samal ajal näitavad pikaajalised täitemenetlused ja kasvav elatisabi vajadus, et paljude laste puhul ei ole kohustatud vanema ülalpidamiskohustuse täitmine paranenud ning riik peab vanema maksmata jätmise tagajärgi üha suuremas ulatuses leevendama.

Riik on tagasi saanud vaid 5% täite-menetluse ajal välja makstud elatisabist

Täitemenetlusaegse elatisabi süsteem loodi põhimõttel, et riik nõuab lapsele makstud raha elatisvõlgnikult tagasi. Prognoositi, et riik saab elatisvõlgnikelt tagasi 25–40% väljamakstud abist. Üheksa aastaga on tagasi saadud ligikaudu 5%. 2026. aasta alguseks oli täitemenetlus-aegse elatisabi eest tasumata nõudeid 48,4 miljonit eurot ning üle poole neist võlgnikest ei olnud riigile tagasi maksnud ühtegi eurot.

Võlad võivad kasvada väga suureks: näiteks on riik ühe elatisvõlgniku laste eest maksnud üle 68 000 euro elatisabi, ilma et võlgnik oleks midagi tagasi maksnud. Sellised pikaajalised tagasimakseta elatisabi võlad ei ole üksikjuhtumid. Prognoositud ja tegeliku tagasilaekumise suur erinevus ning pikaajaliselt kasvavad nõuded näitavad, et elatise sissenõudmiseks loodud meetmed ja tagasinõuete korraldus ei ole andnud kavandatud tulemust.

Kitsaskohad on meetmete kasutamise korralduses, mitte nende puudumises

Elatise sissenõudmiseks on seaduses ette nähtud mitmeid meetmeid ning ülalpidamiskohustusest teadlikult hoiduvat vanemat on võimalik võtta ka kriminaalvastutusele. Kõiki olemasolevaid võimalusi praktikas siiski ei kasutata. Näiteks ei taotle osa last kasvatavaid vanemaid võlgniku õiguste piiramist ning harva nõutakse elatist lapse vanavanematelt, kuigi seadus seda tegelikult võimaldab.

Riigi elatisabi olemasolu võib vähendada vajadust otsida lapse ülalpidamise tagamiseks täiendavaid õiguskaitsevahendeid. Vajalike sammude astumist võivad piirata ka menetluse koormavus ja vanemate vahel konflikti süvenemise risk. Kui lapse esindaja neid võimalusi ei kasuta, puudub praegu üldine korraldus ja selgelt määratud asutus, kelle ülesanne oleks põhjendatud juhtudel lapse huvides nende kasutamist algatada või toetada.

Kuna lapse elatisvõlga saab eelisjärjekorras sisse nõuda veel aastaid pärast tema täisealiseks saamist, võib elatisvõlgnik pääseda elatisabi tagasimaksmisest riigile, sest riigi nõue võib enne aeguda.

Kokkuvõttes ei ole senine täitemenetlus ega mõjutusvahendite kasutamise korraldus piisavalt taganud, et kohustatud vanemad hakkaksid elatist järjepidevalt maksma. Riigi makstav elatisabi leevendab vanema maksmata jätmise tagajärgi lapse jaoks, kuid paljude laste puhul kestab maksmata jätmine aastaid. Olemasolevaid võimalusi tuleb kasutada sihipärasemalt, eristades tegelikke makseraskusi teadlikust kohustusest hoidumisest, ning täiendada korraldust juhtudel,

kus lapse huvides vajalikud sammud sõltuvad praegu üksnes tema esindaja aktiivsusest.

Lapse ülalpidamise paremaks tagamiseks tuleb muuta meetmete kasutamise ja juhtimise korraldust

Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile: võtta lapse ülalpidamise tagamise riiklike meetmete kujundamise eestvedaja roll ning leppida Justiits- ja Digiministeeriumi ja teiste asjaomaste asutustega probleemide kaupa kokku vastutus, tegevused, tähtajad ja tulemuseesmärgid selleks, et ülalpidamiskohustust eiravat lapsevanemat mõjutada oma kohustusi täitma.

Riigikontrolli soovitused justiits- ja digiministrile: kujundada koostöös sotsiaalministriga lahendus, mis säilitab lapse seadusliku esindaja rolli, kuid võimaldab põhjendatud juhtudel selgelt määratud asutusel lapse huvides algatada või toetada lapse ülalpidamise tagamiseks vajalike meetmete kasutamist ka siis, kui lapse esindaja ise vajalikke samme ei astu. Lahendus peab hõlmama muu hulgas võimalust toetada või taotleda võlgniku õiguste piiramist, algatada vanavanemate vastu ülalpidamise nõue ning saada ülalpidamiskohustuse rikkumisega seotud kriminaalmenetluste kohta vajalikku teavet ja kasutada seaduses ette nähtud õiguskaitsevahendeid.

Sotsiaalministri vastus: Sotsiaalministeerium on nõus, et asutuste koostööd tuleb parandada ning kokku leppida vastutajad, tegevused, tähtajad ja tulemuseesmärgid, kuid ei pea põhjendatuks võtta valdkonna eestvedaja rolli. Ministeerium on valmis kutsuma osapooled kokku 2027. aasta esimesel poolel, et selgitada välja kitsaskohad ja vajalikud tegevused. Samuti kavandab ministeerium elatisabisüsteemi järelhindamist ning muudatusi andmevahetuses, abivajajate toe juurde suunamises ja perelepitusteenuse tulemuslikkuse hindamises.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus lähtub vajadusest siduda lapse ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmed ühtseks tervikuks. Riigikontroll rõhutab, et vanema mõjutamine hõlmab ka vanemlike oskuste ja vastutustunde arendamist, lapsega suhte tugevdamist ning makseraskuste korral sobiva toe pakkumist. Seega eeldab erinevate mõjutusmeetmete sidumine sotsiaal- ja justiitsvaldkonna ühist tegevust ning laste õiguste ja heaolu poliitika eest vastutava ministeeriumi roll ei saa seetõttu piirduda elatisabi maksmisega seotud küsimustega.

Justiits- ja digiministri vastus: Justiits- ja Digiministeerium nõustub auditi peasoovituse suunaga ning vajadusega toetada lapsevanemaid oma õiguste ja olemasolevate võimaluste kasutamisel. Samas ei nõustu ministeerium kõigi auditi järelduste ja soovitatud lahendustega. Muu hulgas ei pea ministeerium põhjendatuks järeldada vähesest elatisabi tagasilaekumisest sundtäitmise erimeetmete ebaõnnestumist ning seab kahtluse alla kriminaalmenetluse tulemuslikkuse kohta tehtud järelduse. Samuti peab ministeerium osa elatise arvutamise probleeme

lahendatavaks olemasolevate reeglite selgitamise ja praktika ühtlustamisega ning näeb elatise tagasiulatuvas korrigeerimises täiendavate vaidluste ohtu.

Ministeerium on nõus, et lapsevanemad võivad vajada suuremat tuge oma õiguste ja olemasolevate võimaluste mõistmisel ning kasutamisel. Seejuures on oluline säilitada selge rollijaotus lapse seadusliku esindaja, lapse huve kaitsva avaliku võimu ning kohtuliku otsustusprotsessi vahel. Lapse ülalpidamise küsimused eeldavad sageli individuaalsete asjaolude hindamist, mistõttu tuleb võimalike lahenduste kujundamisel arvestada nii lapse huvide kaitse, vanemate põhiõiguste kui ka menetlusosaliste rollidega.

Riigikontrolli kommentaar: ministeeriumi vastusest ei selgu, kas ja kuidas kavatsetakse Riigikontrolli tõstatatud probleemi lahendada. Riigikontrolli soovituse mõte ei ole võtta üle lapse seadusliku esindaja ülesandeid ega vähendada tema otsustusõigust. Samas ei tohiks lapse õigus saada ülalpidamist jääda piisava kaitseta üksnes seetõttu, et tema esindaja ei saa või ei pea võimalikuks kasutada selle õiguse kaitseks seaduses ette nähtud võimalusi. Seetõttu peab Riigikontroll vajalikuks, et hinnates konkreetse juhtumi asjaolude põhjal sekkumise vajalikkust ja proportsionaalsust, saaks ka asutus lapse õiguste kaitseks vajalikke samme algatada või nende astumist toetada.

Ministeeriumi rõhutatud rollijaotus ja põhiõiguste kaitse on sellise lahenduse kujundamisel olulised, kuid need ei kõrvalda vajadust lahendada Riigikontrolli tõstatatud probleem. Justiits- ja Digiministeeriumil tuleks koostöös Sotsiaalministeeriumiga määrata kindlaks, millistel juhtudel ja milliste volitustega saaks asutus lapse huvides tegutseda.

Sisukord

Elatisabi tagasinõuded 6
Elatisabi arvestuse killustatus suurendab vigade riski 6
Väljamakstud elatisabist on tagasi saadud oluliselt vähem, kui süsteemi loomisel eeldati 11
Elatisabi võlad kasvavad aastaid, kuid nende tekkepõhjustega ei tegeleta 11
Riigi elatisabinõude aegumise regulatsioon on olnud ebaselge 15

Elatise määramise kord 18
Elatise määramiseks kohtusse pöördumiste ja menetluste trendid 18
Elatise määramise, muutmise ja arvutamise probleemid kahjustavad laste huve 20
Riikliku perelepitusteenuse mõju elatisvaidlustele ei ole teada 25

Elatise sissenõudmine täitemenetluses 28
Elatise sissenõudmine täitemenetluses on olnud vähetulemuslik 29
Kriminaalmenetlus on tulemuslik, kuid ressursimahukas ja last kasvatavate vanemate poolt vähe kasutatud meede 32

Valdkonna juhtimine 34
Lapse ülalpidamise tagamise meetmete juhtvastutus ei ole selgelt määratud 34
Loodud meetmete tulemuslikkust ei hinnata regulaarselt ega terviklikult 37
Justiits- ja Digiministeerium ei ole aastaid teinud kohtutäiturite üle korralist järelevalvet 40

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused 42

Auditi iseloomustus 53

Riigikontrolli varasemaid auditeid lapse elatise valdkonnas 55

Elatisabi tagasinõuded

Teadmiseks, et

ülalpidamiskohustusega on seotud kolm põlvkonda: vanavanemad, vanemad ja lapsed.

Ülalpidamist on õigustatud saama alaealine laps või kuni 21-aastane laps, kes omandab põhi-, kesk- või kõrgharidust või õpib kutseõppe tasemeõppes.

Allikas: perekonnaseadus

1. Lapse ülalpidamise kohustus lasub tema vanematel, kuid elatise maksmise ja sissenõudmisega seotud olukorrad on erinevad. Aruandes on kasutatud olukordade eristamiseks järgmisi mõisteid:

- **Kohustatud vanem** – siinses aruandes kasutatakse seda mõistet vanema kohta, kelle elatise maksmise kohustus on täitedokumendiga kindlaks määratud.
    - **Elatise maksja** – lapsevanem, kes täidab elatise tasumise kohustust ehk maksab elatist.
    - **Elatisvõlgnik** – lapsevanem, kellel on tekkinud elatisvõlg.
        - **Ülalpidamiskohustusest hoiduja** – lapsevanem, kes väldib ülalpidamiskohustuse täitmist, kuigi tal on selleks võimalus, või vähendab või varjab tahtlikult oma maksevõimet.
        - **Toimetulekuraskustes vanem** – lapsevanem, kelle majanduslik olukord ei võimalda elatist määratud ulatuses tasuda.
- **Kasvatav vanem** – lapsevanem, kelle juures laps peamiselt elab ja kes üldjuhul esindab last elatise nõudmisel ning elatisabi taotlemisel.

Elatis – rahaline makse ülalpidamise tagamiseks. Elatis tuleb maksta iga kalendrikuu eest ette.

Allikas: perekonnaseadus

2. Kui lapsevanem ei ela lapsega koos, peab ta osalema lapse ülalpidamises elatise maksmisega. Kui kohustatud vanem temalt välja mõistetud elatist ei maksa, maksab riik lapse ülalpidamise toetamiseks elatisabi. Elatisabi on kolme liiki: kohtu-, täite- ning pankrotimenetlusaegne elatisabi. Süsteem lähtub põhimõttest, et riik nõuab lapsele makstud raha hiljem elatisvõlgnikult tagasi. Elatisabi liike ja tagasinõuete korraldust on täpsemalt kirjeldatud järgmises alapeatükis.

Elatisabi arvestuse killustatus suurendab vigade riski

Teadmiseks, et

alates 2024. aastast on elatisabi maksimaalne suurus 200 eurot kuus, varem oli see kuni 100 eurot kuus.

Allikas: perehüvitiste seadus

3. Sotsiaalministeerium vastutab laste õiguste, heaolu ja sotsiaalhoolekande poliitika ning elatisabi eest ning Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalasse kuuluvad perekonnaõigus, sealhulgas ülalpidamiskohustuse regulatsioon, ning kohtute ja kohtutäiturite tegevusega seotud küsimused. Riigikontroll hindas auditis, kas elatisabi tagasinõuete kohta on olemas täpne ja ajakohane arvestus, ning selgitas välja nõuete suuruse ja arvestuskorralduse.

4. 2025. aastal maksis Sotsiaalkindlustusamet elatisabi 11,6 miljoni euro ulatuses 7450 lapsele. Alates 2017. aastast on elatisabi kokku makstud 52,7 miljonit eurot ning võlglaste vastu oli 2026. aasta alguses tasumata nõudeid 49,2 miljoni euro ulatuses.

Elatisabi arvestus on jagatud mitme osapoole vahel

5. Elatisabi maksab Sotsiaalkindlustusamet, kuid tagasimaksmisnõuete üle arvestuse pidamine ja sissenõudmine on jaotatud mitme asutuse vahel ning sõltub elatisabi liigist (vt tabel 1). Kohtu- ja pankrotimenetlusaegse elatisabi tagasinõudeid haldab Sotsiaalkindlustusamet. Täitemenetlusaegse elatisabi puhul on tagasinõude arvestuse ja sissenõudmisega seotud Sotsiaalkindlustusamet, Maksu- ja Tolliamet ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Tabel 1. Elatisabi liigid

	Kohtumenetlusaegne elatisabi (alates 01.01.2008)	Täitemenetlusaegne elatisabi (alates 01.01.2017)	Pankrotimenetlusaegne elatisabi (alates 01.07.2022)
Taotluse esitamise viis	Lapsevanem esitab avalduse Sotsiaalkindlustusametile	Lapsevanem algatab kohtutäituri juures täitemenetluse, taotluse Sotsiaalkindlustusametile edastab kohtutäitur	Lapsevanem esitab avalduse Sotsiaalkindlustusametile
Maksmise tingimused	Kohtult elatise väljamõistmise ajaks kuni 150 kalendripäeva	Elatise mittemaksmise korral kuni lapse täisealiseks või edasiõppimise korral kuni 21-aastaseks saamiseni	Võlgniku pankrotimenetluse ajaks
Tagasinõude arvestuse pidaja	Sotsiaalkindlustusamet	Maksu- ja Tolliamet	Sotsiaalkindlustusamet
Tagasinõudmise viis	Teavituskiri, ettekirjutus	Täitemenetlus, v.a enammakse puhul. Selle küsib tagasi Sotsiaalkindlustusamet.	Teavituskiri, ettekirjutus

Allikas: Riigikontroll, perehüvitiste seadus

6. Täitemenetlusaegse elatisabi puhul valdab kohtutäitur infot selle kohta, kui palju on kohustatud vanem lapsele elatist tasunud. Kui määratud elatis ei ole täielikult laekunud, arvutab kohtutäitur välja lapsele makstava elatisabi summa ning edastab väljamakseks vajalikud andmed Sotsiaalkindlustusametile. Makstud elatisabi ulatuses läheb kohustatud vanemalt lapse nõue üle riigile ning selle nõude üle peab arvestust Maksu- ja Tolliamet.

Andmed ei liigu süsteemide vahel automaatselt

7. Seega on ühe nõude andmed ja toimingud jaotunud Sotsiaal-kindlustusameti, Maksu- ja Tolliameti ning kohtutäituri vahel. Nende infosüsteemid ei ole piisavalt liidestatud ning väljamaksete, tagasinõuete ja laekumiste info ei liigu süsteemide vahel automaatselt. Seetõttu tuleb andmeid eri etappides käsitsi kontrollida, edastada ja parandada.

> Näiteks peab Sotsiaalkindlustusamet enne väljamakse tegemist kontrollima, kas inimesel on jätkuvalt õigus elatisabi saada.
>
> Praktikas on kohtutäiturid edastanud Sotsiaalkindlustus-ametile avalduse väljamakse tegemiseks inimesele, kelle

õigus elatisabi saamiseks on lõppenud näiteks võlgniku surma või täisealise lapse õpingute katkemise või lõpetamise tõttu.

8. Elatisabi õigust või suurust mõjutavad asjaolud võivad muutuda. Näiteks võib kohustatud vanem tasuda elatise kohtutäituri teadmata otse last kasvatavale vanemale või võib muutuda lapse elukorraldus ehk vahetub lapsevanem, kes teda peamiselt kasvatab. Kui info elatisabi saamise õiguse või elatisabi suuruse muutuste kohta ei jõua õigel ajal kohtutäiturini ja sealt Sotsiaalkindlustusametini, maksab amet toetuse taotlejale elatisabi välja seniste andmete alusel. Sellisel juhul tekib enammakse, mille toetuse taotleja peab riigile tagasi maksma.

Näiteks kajastati 2025. aastal meedias juhtumit, kus Sotsiaalkindlustusamet maksis kahe lapse eest nende isale elatisabi kolm aastat, kuid lapsed elasid sel ajal ema juures. Tegemist oli äärmusliku juhtumiga, kuid neid olukordi on veel, kus pärast andmete korrigeerimist tuleb korraga teha samale lapsele väljamakse mitmete eelmiste kuude eest ning senine toetuse taotleja peab enammakstud elatisabi riigile tagasi maksma.

9. Kui Sotsiaalkindlustusamet tuvastab, et kohtutäituri edastatud andmete põhjal arvutatud väljamakse on ebaõige või vajab varasema perioodi väljamakse korrigeerimist, edastab amet info kohtutäiturile. Kohtutäitur peab seejärel oma menetlusandmed üle kontrollima ja vajaduse korral parandama. Sotsiaalministeeriumi andmetel ei tee kõik kohtutäiturid vajalikke parandusi, mistõttu peab Sotsiaalkindlustusamet kulutama lisaaega andmete kontrollimisele ja korrigeerimisele.

10. Enammaksete info ei liigu automaatselt ka Maksu- ja Tolliametisse. Seetõttu võib amet saada võimalikust enammaksest teada näiteks alles inimese vaide kaudu. Vaide lahendamiseks tuleb Maksu- ja Tolliametil kontrollida asjaolusid Sotsiaalkindlustusameti ja kohtutäituriga.

11. Andmevahetusprobleeme tekib ka siis, kui võlgniku Maksu- ja Tolliameti ettemaksukontole laekub raha (nt tulumaksu tagastus), kuid kohtutäitur on eelnevalt selle konto arestinud. Maksu- ja Tolliameti süsteem kontrollib automaatselt, kas inimesel on aktiivseid nõudeid, ning nende olemasolul kasutatakse kontol olevat raha nõude tasumiseks. Sellise tasumise info ei jõua aga automaatselt kohtutäiturini: Maksu- ja Tolliamet peab laekumise info süsteemist eraldi välja võtma ja kohtutäiturile edastama. Kohtutäitur peab oma menetlusandmeid seejärel ajakohastama. Viivituse või parandamata andmete korral võib sama nõude summa olla Maksu- ja Tolliameti ning kohtutäituri süsteemis erinev.

12. Andmete ajakohasuse probleemi süvendab see, et kohtutäiturite kõige täielikum menetlusinfo asub nende büroodes ning kõik

Teadmiseks, et

Sotsiaalkindlustusamet on täitemenetlusaegse elatisabi enammakseid tagasi nõudnud enam kui tuhandelt inimeselt. Enammakseid on üle 7000, kokku ligikaudu 567 000 euro ulatuses. Enamik neist on asunud võlgnevust tasuma, kuid 168 inimesel oli auditi tegemise ajal tasuda veel ligikaudu 224 000 eurot. Samas on inimesi, kelle täitemenetlus-aegse elatisabi võlad on enammakse tõttu üleval 2017. ja 2018. aastast.

Allikas: Riigikontroll, Sotsiaalkindlustusameti andmed

kohtutäiturid ei kasuta Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja infosüsteemi ETIS põhitöövahendina. Büroode andmed ei liigu ETISesse automaatselt ning Justiits- ja Digiministeeriumi sõnul ei uuenda kõik kohtutäiturid seal andmeid järjepidevalt. Ministeeriumi hinnangul puudub kohtutäituritel ka üheselt sätestatud kohustus hoida ETISes ajakohasena kõiki andmeid.

Teadmiseks, et

elatisvõlgnike andmed on avalikud ning üksikisiku tasandil saab elatisvõla suurust kontrollida portaalis eesti.ee.

Sisseloginud kasutaja saab teha päringu nime või isikukoodi alusel.

Allikas: riigiportaal eesti.ee

13. Ka Riigikontroll leidis eri asutuste andmeid ühendades konkreetseid erinevusi. Praegune arvestuskorraldus ei taga, et Sotsiaalkindlustusamet, Maksu- ja Tolliamet ning kohtutäiturid lähtuksid sama menetluse puhul samal ajal samast ajakohasest infost. Kuivõrd osa andmeid tuleb osapooltel käsitsi edastada, kontrollida ja parandada, siis see suurendab halduskoormust ning riski, et eri süsteemides kajastuvad sama menetluse kohta erinevad andmed ja nõudesummad.

14. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** korraldada koostöös Justiits- ja Digiministeeriumi ning Rahandusministeeriumiga elatisabiga seotud andmevahetus nii, et Sotsiaalkindlustusamet, Maksu- ja Tolliamet ning kohtutäiturid lähtuksid samast ajakohasest nõudeinfost ning andmeid ei peaks eri süsteemide vahel korduvalt käsitsi edastama, kontrollima ja parandama.

Sotsiaalministri vastus: nõustume soovituse eesmärgiga, et elatisabi menetlemisel lähtuksid Sotsiaalkindlustusamet, Maksu- ja Tolliamet ning kohtutäiturid võimalikult ajakohasest ja ühtsest nõudeinfost ning väheneks käsitsi andmete edastamine ja kontrollimine.

Täitemenetlusaegse elatisabi puhul on ühe nõudega seotud andmed ja toimingud jaotunud Sotsiaalkindlustusameti, Maksu- ja Tolliameti ning kohtutäituri vahel ning infosüsteemid ei ole piisavalt liidestatud. Kohtutäiturid kasutavad mitut erinevat infosüsteemi, Sotsiaalkindlustusametil on oma ning Maksu- ja Tolliametil oma infosüsteem. Samuti märgitakse auditiaruandes, et kohtutäiturite büroode andmed ei liigu kesksesse infosüsteemi ETIS automaatselt ning Justiits- ja Digiministeeriumi sõnul ei uuenda kõik kohtutäiturid seal andmeid järjepidevalt. Andmete ajakohasuse ja edastamisega seotud probleeme on igati põhjendatud lahendada nimetatud ministeeriumide ja asutuste koostöös.

Rõhutame, et kõiki tuvastatud probleeme ei ole võimalik lahendada üksnes andmevahetuse parandamisega. Oluline on eristada infosüsteemide vahelise andmevahetuse puudusi probleemidest, mis tulenevad sellest, et kohtutäitur ei ole tema menetluses olevaid andmeid õigeaegselt kontrollinud, ajakohastanud või parandanud. Seetõttu peab andmevahetuse tõhustamisele eelnema elatisabi arvestuseks ja nõuete sissenõudmise jälgimiseks vajalike elatise täitemenetluse andmete süsteemse ajakohastamise soovituse järgimine kohtutäiturite poolt.

15. **Riigikontrolli soovitus justiits- ja digiministrile:** tagada, et kohtutäiturite büroodes peetavad elatise täitemenetluse andmed, mis

on vajalikud elatisabi arvestuseks ja nõuete sissenõudmise jälgimiseks, oleksid keskselt kättesaadavad ajakohaselt ja võimalikult automaatselt.

Justiits- ja digiministri vastus: ministeerium mõistab soovituse eesmärki nii, et asjakohased elatise sissenõudmise täitemenetluse andmed oleksid automaatse andmevahetuse kaudu pidevalt kättesaadavad nii elatisabi määramist ja väljamaksmist korraldavale riigiasutusele kui ka asutustele, kes peavad arvestust väljamakstud elatisabi summade üle ning täidavad ühtlasi sissenõudja rolli võlgnikult elatisabi tagasinõudmisel.

Tegemist oleks põhimõttelise muudatusega võrreldes kehtiva süsteemiga, kus kohtutäitur teeb kõik vajalikud arvutused ja kontrollid ise ning edastab asutustele üksnes väljamaksmisele kuuluva elatisabi summa. Soovituse elluviimisel teeksid kohtutäiturid kõik asjakohased andmed kättesaadavaks ka teistele riigiasutustele, et need saaksid ise kontrollida näiteks väljamaksete õigsust ja põhjendatust.

Soovituse elluviimiseks vajalike õiguslike muudatuste tegemine ei tohiks võtta märkimisväärselt aega, kuid nende jõustumiseks tuleb jätta piisav aeg vajalike IT-arenduste tegemiseks nii kohtutäituritele kui ka Sotsiaalkindlustusametile (SKA) ning Maksu- ja Tolliametile (MTA). Samuti eeldab soovituse elluviimine kohtutäituritelt IT-arendusteks vajaliku rahastuse tagamist ning riigiasutustelt, eelkõige SKA-lt ja MTA-lt, vajalike rahaliste vahendite kavandamist oma eelarvetesse.

Seega sõltuvad soovituse elluviimise tähtaeg ja edukus SKA ja MTA valmisolekust ning võimekusest asjakohaseid andmeid vastu võtta ja töödelda. Seetõttu ei ole praegu võimalik soovituse elluviimise tähtaega prognoosida. Juhul kui uue andmevahetuse loomiseks vajaliku rahastuse tagamine osutub problemaatiliseks, võib alternatiivina kaaluda elatisabi menetlemisse kaasatud asutuste koostöö tõhustamist, et panna juba olemasolevad koostöövormid ja andmevahetus paremini toimima.

Riigikontrolli kommentaar: soovituse eesmärk on tagada, et kohtutäiturite büroodes peetavad elatise täitemenetluse andmed oleksid ajakohased ja keskselt kättesaadavad. See ei eelda tingimata kõigi menetlusandmete edastamist teistele asutustele ega kohtutäiturite senise vastutuse muutmist. Kohtutäiturite andmete ajakohasuse ja keskse kättesaadavuse tagamine kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalasse. Andmevahetuse arendamine Sotsiaalkindlustusameti ja Maksu- ja Tolliametiga eeldab asutuste koostööd, kuid ei asenda vajadust korrastada kohtutäiturite endi andmehaldust (vt p 12).

Väljamakstud elatisabist on tagasi saadud oluliselt vähem, kui süsteemi loomisel eeldati

Riik on tagasi saanud vaid 5% väljamakstud täitemenetlusaegsest elatisabist

16. Täitemenetlusaegse elatisabi süsteemi loomisel prognoositi perehüvitiste seaduse eelnõu seletuskirjas, et tagasi saadakse 25–40% väljamakstud elatisabist.[1] Prognoos lähtus eeldusest, et riigil on täitemenetluses loodud võimalused nõudeid tulemuslikult sisse nõuda.

17. Tegelik tagasilaekumine on olnud oluliselt väiksem. Sotsiaalkindlustusamet on maksnud täitemenetlusaegset elatisabi üheksa aastaga 50,9 miljonit eurot, millest 11.02.2026. aasta seisuga oli tagasi saadud ligikaudu 2,7 miljonit eurot. Seega oli 25–40% asemel tagasi saadud ligikaudu 5% ning tasumata nõudeid oli 48,4 miljonit eurot.

18. Kuigi täitemenetlusaegsete elatisabi nõuete kohta peab arvestust Maksu- ja Tolliamet, planeeritakse tagasinõuete laekumine Sotsiaalkindlustusameti eelarvesse. Tulude planeerimine eelarvesse põhineb varasemate perioodide tegelikel laekumistel, mistõttu on Sotsiaalkindlustusamet olnud tulude prognoosimisel üsna konservatiivne.

> Näiteks kavandati 2025. aastaks kõigi elatisabi liikide tagasinõuetest 481 000 euro suurust laekumist, tegelikult laekus 775 014 eurot. 2026. aastaks kavandati laekumist 800 000 eurot. Samal ajal oli nõuete summa 2025. aasta lõpus kokku ligikaudu 49 miljonit (vt tabel 2).

Tabel 2. Koondvaade elatisabi väljamaksetest ja võlgnevustest

	Kohtumenetlus-aegne elatisabi	Täitemenetlusaegne elatisabi	Pankrotimenetlus-aegne elatisabi	Elatisabi kõik liigid
Väljamaksed	1 595 298	50 905 225	224 951	52 725 475
Võlgnevus	777 075	48 426 717		49 203 792*

NB! Tabel on koostatud Sotsiaalkindlustusameti ning Maksu- ja Tolliameti esitatud andmetel. Andmebaasidest tehti väljavõtted eri aegadel 2026. aasta alguses, mistõttu võivad erinevate tabelite väljavõtetes kajastuda erinevad koondandmed. Seepärast ei ole võimalik kasutada tehet „väljamaksed – võlgnevus = tagasimaksed“.
* v.a pankrotimenetlusaegne võlgnevus, mille kohta Riigikontroll päringut ei teinud.

Allikas: Riigikontroll Maksu- ja Tolliameti ja Sotsiaalkindlustusameti andmete põhjal

Elatisabi võlad kasvavad aastaid, kuid nende tekkepõhjustega ei tegeleta

Teadmiseks, et

elatisabi võlg ei lähe pärimise teel üle lapsele, tema õdedele, vendadele ega seaduslikule esindajale.

Allikas: perehüvitiste seadus

19. Pikaajaliselt tasumata nõuete puhul suureneb risk, et riigil ei õnnestu neid enam sisse nõuda, muu hulgas võlgniku surma tõttu. 2026. aasta alguseks oli surnud 515 inimest, kellel oli riigi ees täitemenetlusaegse

[1] Perehüvitiste seaduse eelnõu seletuskiri 14-0368, lk 84–86.

elatisabi võlg. Nende inimeste võlgnevus kokku ületas 1,7 miljonit eurot ning suurim ühe inimese võlg oli üle 34 000 euro.

Miinimumelatis on summa, mis arvutatakse pere-konnaseaduses sätestatud valemi alusel ja mille kohus mõistaks välja alaealise lapse ülalpidamiseks.

Selle suuruse arvutamisel arvestatakse mh elatise baas-summat, vanema sissetulekut, laste arvu, peretoetusi ning lapse viibimist elatist maksva vanema juures.

Kohus võib asjaolusid ja lapse tegelikke vajadusi arvestades mõista välja ka miinimum-elatisest suurema või mõjuval põhjusel väiksema elatise.

20. Kui kohustatud vanem jätab elatise kas täielikult või osaliselt maksmata, tekib tal võlg nii lapse kui ka riigi ees. 2026. aastal on miinimumelatis ilma erandeid arvestamata ühes kuus 318,62 eurot, riigilt saadav elatisabi maksimaalselt 200 eurot kuus. Kui kohustatud vanem üldse elatist ei maksa ja riik maksab maksimaalset elatisabi, suureneb tema võlg iga kuu lapse ees 118,62 eurot ning riigi ees 200 eurot.

21. Täitemenetluses rahuldatakse lapse elatisnõue enne teisi nõudeid. Ülejäänud nõuded, sh riigi nõue väljamakstud elatisabi eest, täidetakse nende esitamise järjekorras pärast lapse nõude rahuldamist. Võlausaldajatel tuleb oma nõudega oodata seni, kuni võlgnik on kõik kohustused oma lapse ees täitnud. Kui võlgnikul pole piisavalt vara või sissetulekut, võib riigi nõude sissenõudmine nihkuda aastate või isegi aastakümnete kaugusele ja aeguda enne, kui seda sundtäitmisele võtta saab.

Üle poole võlgnikest pole riigile midagi tagasi maksnud

22. Elatise maksmata jätmise põhjused võivad olla erinevad. Vanema majanduslik olukord võib pärast elatise väljanõudmist halveneda, kuid maksmata jätmine võib tuleneda ka teadlikust ülalpidamiskohustuse eiramisest. Viimasel juhul võib vanem elatise maksmise vältimiseks ka tahtlikult vähendada oma vara ja sissetulekut või varjata oma sissetulekut. Sõltumata sellest, kas elatis jääb maksmata teadliku hoidumise või makseraskuste tõttu, võib riik tema eest aastaid maksta täitemenetlusaegset elatisabi ning kohustatud vanema võlg kasvab samal ajal nii lapse kui ka riigi ees.

> Näiteks on ühe elatisvõlglase eest riik maksnud tema lastele elatisabi üle 68 000 euro, kuid võlgnik ei ole riigile tagasi tasunud ühtegi senti. See näide ei ole erandlik.

23. Täitemenetlusaegse elatisabi eest on riigile võlgu üle 8000 inimese. Üle poole neist ei ole riigile tagasi tasunud ühtegi eurot ning nende koguvõlg on ligikaudu 41,6 miljonit eurot.

Teadmiseks, et

õiguskantsler on selgitanud, et vanem ei vabane alaealise lapse ülalpidamise kohustusest ka siis, kui selle täitmine piirab tema enda toimetulekut.

Vanem peab oma vajadusi vajaduse korral piirama, et tagada lapse ülalpidamine.

Allikas: Õiguskantsler: lapsevanema õigused ja kohustused

> Näiteks on riik täitemenetlusaegset elatisabi maksnud üle 10 000 euro ligikaudu 1500 inimese eest, kuid nad ei ole riigile midagi tagasi maksnud. Nende elatisabi koguvõlg ületab juba praegu 24 miljonit eurot.

24. Need andmed näitavad, et elatise maksmisest on lihtne pikaajaliselt hoiduda ilma, et sellel olulisi tagajärgi oleks. Ei ole realistlik oodata, et ilma aktiivse sekkumiseta paraneb inimeste motivatsioon oma võlgade vähendamisega tegelda. Eri tüüpi menetlustele lisaks võivad sellised sekkumised olla ka näiteks vanemlusprogrammid või muud

sotsiaalprogrammid, mis aitavad tugevdada vanema suhet lapsega ja valmisolekut tema ülalpidamisse panustada.

25. Sotsiaaltöötajad on toonud esile, et elatise maksmise kohustus ja sissetulekust tehtavad kinnipidamised on mitmetele toimetulekuraskustes olevatele inimestele põhjuseks, miks nad ametlikult tööle ei asu.[2] Selline käitumine kahjustab nii võlgniku enda kui ka tema lapse olukorda. Lapse ja vanema erilise sõltuvussuhte tõttu on lapse ülalpidamine vanema esmane kohustus ka siis, kui selle täitmine piirab vanema enda toimetulekut või eeldab, et ta kasutaks oma majandusliku olukorra parandamiseks pakutavat abi.

Toimetulekuraskustes vanem saab sotsiaalsüsteemist tuge, kuid elatise maksmiseks otsitakse abi harva

26. Makseraskustes inimest toetab sotsiaalsüsteem toimetulekutoetuse ja vajaduse korral võlanõustamisteenuse kaudu. Kohaliku omavalitsuse poole võlaprobleemidega pöördunud inimeste arv on Sotsiaalkindlustusameti andmetel võrreldes 2018. aastaga kasvanud 1873-lt 2361-le, kellest ligikaudu 7% on märkinud peamise võlgnevuse liigina elatisvõlga.

27. Riigikontroll küsis võlanõustajatelt, kuidas pikaajalisi elatisvõlgnevusi lahendatakse. Nende hinnangul leiavad vähesed suure võlaga inimesed endas motivatsiooni, et asuda seda järjepidevalt tasuma. Üks võimalus elatisvõlgnevuse lõpetamiseks on last kasvatava vanema ja võlgniku kokkulepe, mille alusel loobub last kasvatav vanem võla edasisest sissenõudmisest ning pooled taotlevad kohtutäiturilt täitemenetluse lõpetamist. Enamasti toimub see siis, kui vanemate suhted on aja jooksul paranenud või kui laps on saanud täisealiseks ja otsustab ise elatisnõude sissenõudest loobuda. Kuigi selliseid kokkuleppeid tuleb praktikas ette, sõltub nende kasutamine konkreetse pere olukorrast ega kujuta endast üldist lahendust elatisvõlgade probleemile.

Elatist saab nõuda ka lapse vanavanematelt

28. Kui lapse vanemalt ei ole võimalik ülalpidamist saada, võib seaduses sätestatud tingimustel tekkida asenduskohustus vanavanemal. Erinevalt lapse vanemast on vanavanem kohustatud ülalpidamist andma üksnes ulatuses, milles see ei kahjusta tema enda tavalist ülalpidamist. Elatise väljamõistmine vanavanemalt toimub kohtu kaudu. Vanavanemate vastu saab elatisnõude esitada lapse seaduslik esindaja, kelleks on enamasti last kasvatav vanem või lapse eestkostja, näiteks kohalik omavalitsus.

29. Praktikas kasutatakse vanavanemate asenduskohustust harva. Selle üheks põhjuseks võib olla asjaolu, et last kasvatav vanem lepib riigilt saadava 200-eurose elatisabiga ega soovi uuesti elatise väljamõistmiseks kohtusse pöörduda. Vanavanema asenduskohustus on täiendav võimalus lapse ülalpidamise tagamiseks juhul, kui vanemalt ei ole võimalik elatist saada, ning selle kasutamine võib vähendada lapse

[2] Poliitikauuringute Keskus Praxis. Toimetulekutoetuse ja võlgnevuse mõju sotsiaalmajanduslikule toimetulekule ning tööturuaktiivsusele. 2022, lk 80.

ülalpidamise pikaajalist jäämist üksnes last kasvatava vanema ja riigi kanda.

Võlglaste hulgas on vähe inimesi, kellel võib esineda takistusi sissetuleku teenimiseks

30. Riigikontroll vaatas, kui paljud elatisabivõlgnikud said võlgnevuse tekkimise ajal Sotsiaalkindlustusametilt (vanadus)pensioni või puudega seotud toetusi. Selliseid inimesi oli kokku 206 ning nende elatisabi võlg Sotsiaalkindlustusametile oli ligikaudu 515 000 eurot. Seega moodustasid nii inimeste arv kui ka võlasumma kõigist elatisabi võlgnikest ja nende võlgnevustest väikese osa. Samas võib nende puhul olla põhjendatud analüüsida, kas elatise maksmata jätmise taga on pärast elatise määramist muutunud majanduslik olukord.

> Näiteks oli Sotsiaalkindlustusamet maksnud ühele inimesele raske puudega tööealise inimese toetust kokku 3418 eurot, samal ajal kui tema täitemenetlusaegse elatisabi võlg oli kasvanud 10 620 euroni. Teine inimene oli saanud keskmise puudega tööealise inimese toetust kokku 2058 eurot ning tema 2018. aastast kogunenud elatisabi võlg oli 7744 eurot. Need juhtumid näitavad vajadust eristada võimalikke makseraskusi teadlikust ülalpidamiskohustuse vältimisest.

31. Praegune korraldus võimaldab elatisabi võlgadel aastaid kasvada, ilma et pärast elatisvõla tekkimist süsteemsemalt hinnataks, kas maksmata jätmise taga on vähenenud maksevõime või teadlik ülalpidamiskohustusest hoidumine. Nende olukordade eristamine võimaldaks makseraskustes vanemale pakkuda abi võlgade korraldamisel või elatise suuruse muutmise taotlemisel ning kasutada teadliku hoidumise korral tugevamaid mõjutusvahendeid.

32. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** kujundada koos Sotsiaalkindlustusameti ja teiste asjaomaste asutustega korraldus, mille alusel elatise pikaajalise mittemaksmise korral selgitatakse välja, kas vanemal esineb maksevõimet piiravaid asjaolusid, ning määrata, kes vastutab vajaduse korral abivajaduse hindamise ja sobiva toe juurde suunamise eest. Korraldus peab võimaldama eristada makseraskustega inimesi ülalpidamiskohustuse vältijatest ja kasutada nende puhul erinevaid lahendusi.

Sotsiaalministri vastus: nõustume Riigikontrolliga selles, et elatise pikaajalise mittemaksmise puhul on oluline eristada olukordi, kus vanem ei suuda ülalpidamiskohustust makseraskuste tõttu täita, olukordadest, kus vanem hoidub teadlikult selle kohustuse täitmisest. Meetmed nende isikute suhtes on põhimõtteliselt erinevad.

Samas oleme seisukohal, et elatisvõlgnikega tegelemine, sh selle väljaselgitamine, kas isikul ei ole võimalik oma maksekohustusi täita või ta hoidub täitmisest kõrvale, toimub esmajoones täitemenetluse raames. Ka riigile üle läinud elatisnõuete (riigi nõuded elatisvõlgniku vastu) täitmine toimub kohtutäituri poolt täitemenetluses.

Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet ei peaks looma selle kõrvale paralleelset korraldust, millega hakata välja selgitama täitemenetluses osalevate võlgnike maksevõimet või pahatahtlikku kohustuste vältimist.

Kohtutäituril on elatise sissenõudmisel juba praegu ulatuslikud võimalused võlgniku olukorra väljaselgitamiseks ning ka erimeetmete kasutamiseks, sealhulgas võlgniku regulaarne küsitlemine, tema valduses olevate ruumide ja maatüki läbiotsimine, kolmandate isikute kaasamine ning võimalus pöörata sissenõue tavapärasest suuremale osale võlgniku sissetulekust. Osa nendest toimingutest jääb auditiaruande kohaselt kohtutäiturite suure menetluskoormuse ja võlgnikega kontakti saamise raskuste tõttu seaduses ette nähtud sagedusega tegemata. Seega peame oluliseks esimeses järjekorras tegeleda sellega, et olemasolev täitekorraldus pikaajaliste võlgnike suhtes ettenähtud moel toimiks.

Kui inimesel on tekkinud makseraskused, mille põhjuseks on abivajadus, peab inimene saama abi sotsiaalsüsteemist. Kui kohtutäitur märkab täitemenetluses võimalikule abivajadusele viitavaid asjaolusid, on oluline, et inimene ei jääks ilma vajaliku toe ja teenusteta. Sotsiaalhoolekandelist abi ja teenuseid, sh võlanõustamisteenust, pakuvad eeskätt kohalikud omavalitsused sotsiaalhoolekande seaduse alusel. Lisaks pakub Töötukassa erinevaid tööturuteenuseid. Elatisvõlgnik, kellel on makse- või toimetulekuraskused, vajab sarnast tuge nagu teisedki sellistes raskustes inimesed ning Sotsiaalministeeriumi hinnangul on võimalik neid abistada olemasolevate abimeetmetega ilma selleks erikorraldust loomata. Oluline on tagada, et abi vajav inimene jõuab temale vajaliku toe ja teenuste juurde. Kokkuvõtvalt peame esmatähtsaks parandada info liikumist osapoolte vahel makseraskustes võlgnike kohta, kes vajavad sotsiaalsüsteemist täiendavat tuge.

Riigi elatisabinõude aegumise regulatsioon on olnud ebaselge

Riigi nõude aegumine oli auditi ajal ebaselge

33. Tsiviilnõuete tavapärane aegumistähtaeg on kümme aastat. Erandiks on lapse elatisvõla nõue, mida tal on õigus sisse nõuda veel kümme aastat pärast täisealiseks saamist. See tähendab, et riigil ja teistel võlausaldajatel tuleb oma võla sissenõudmisega oodata ning riigil võib tekkida võimalus väljamakstud elatisabi tagasi saada alles aastakümneid pärast nõude tekkimist, kui üldse.

> Näiteks kui riik hakkas 2017. aastal aastavanuse lapse eest maksma täitemenetlusaegset elatisabi ning kohustatud vanem ei tasu elatist, võib lapse enda elatisnõue olla täitemenetluses veel aastaid pärast tema täisealiseks saamist. Oletades, et laps ei jätkanud õpinguid pärast 18-

aastaseks saamist ning täitemenetlusaegset elatisabi makstakse talle täisealiseks saamiseni ehk kuni aastani 2034, siis võib laps kogunenud elatisvõlga nõuda tagasi veel kuni aastani 2044.

34. Auditi ajal puudus asutustel ühtne arusaam sellest, millal riigile üle läinud elatisnõuded aeguvad. Maksu- ja Tolliamet lähtus seisukohast, et nõue aegub sarnaselt muude tsiviilnõuetega kümne aastaga. Amet nägi riski, et kui esimesi 2017. aastal tekkinud nõudeid tuleb hakata 2027. aastal massiliselt aegunuks lugema, puudub neil selleks tehniline lahendus.

35. Sotsiaalkindlustusamet nägi samuti riski, et riigi nõuded võivad aeguda enne, kui nende sissenõudmiseks tekib reaalne võimalus. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda lähtus seevastu Tallinna Ringkonnakohtu lahendist 2-24-1724, mille järgi on riigile üleläinud nõude aegumine peatunud kuni lapse täisealiseks saamiseni.

36. Justiits- ja Digiministeerium jättis Riigikontrollile elatisabinõude aegumistähtaja kohta vastamata. Sotsiaalministeerium tegi 5. juunil 2026 Justiits- ja Digiministeeriumi seaduseelnõu kooskõlastamisel ettepaneku täpsustada perehüvitiste seaduses riigile üle läinud elatisnõuete aegumise regulatsiooni (eelnõu toimik 26-0536/06).

Kavandatava muudatuse järgi peatub riigi nõude aegumine kuni lapse täisealiseks saamiseni ning seejärel kohaldub nõudele kümneaastane aegumistähtaeg. Muudatus kõrvaldab senise õigusliku ebaselguse, kuid ei lahenda täielikult riigi nõude tegeliku sissenõutavuse probleemi.

Probleem ei ole lapse elatisnõude eesõiguses, vaid selles, et riigi nõude aegumistähtaeg kattub lapse nõude aegumistähtajaga. Seetõttu võib riigil pärast lapse nõude rahuldamist või selle eesõiguse lõppemist jääda oma nõude sissenõudmiseks liiga vähe aega või ei pruugi seda võimalust tekkidagi.

Enammakse tagasinõude sõnastus ei vasta rakendus-praktikale

37. Riigikontroll tuvastas perehüvitiste seaduse sõnastuses vastuolu. Seaduse järgi on elatisabi saama õigustatud isik laps, kuid alaealise lapse eest esitab elatisabi taotluse lapse seaduslik esindaja. Samal ajal kasutab seadus teavitamiskohustuse ning enammakse tagasinõudmise ja tasaarvestamise puhul mõistet „elatisabi saaja“. Seaduse sõnasõnalise tõlgenduse järgi tuleks seega alaealise lapse eest makstud elatisabi enammaksed tagasi nõuda elatisabi saajalt ehk lapselt.

38. Praktikas nõuab Sotsiaalkindlustusamet alaealise lapse eest makstud elatisabi enammaksed tagasi lapse eest elatisabi taotlenud esindajalt. See vastab seadusandja kavatsusele ja senisele rakenduspraktikale, kuid mitte seaduse sõnastusele. See vastuolu

tekitab vaidlusriski. Hea õigusloome põhimõtete järgi peab õigusnormist üheselt nähtuma, kellele õigused ja kohustused tekivad. Sellise vastuolu aastatepikkune püsimine viitab koos teiste auditis tuvastatud probleemidega, et elatisabi regulatsiooni ja rakenduspraktika kooskõla ei ole tervikuna ja järjepidevalt üle vaadatud. Audititoimingute lõpetamise ajal menetluses olnud perehüvitiste seaduse muutmise eelnõu seda sõnastusprobleemi ei käsitlenud.

39. **Riigikontrolli soovitused sotsiaalministrile:**

- kujundada riigile üleläinud elatisnõude aegumise korda nii, et lapse elatisnõude eesõigus säiliks, kuid riigil jääks pärast lapse nõude rahuldamist või selle eesõiguse lõppemist mõistlik aeg oma nõue sisse nõuda;
- viia perehüvitiste seaduses elatisabi saaja ja taotleja mõistete kasutus vastavusse seadusandja kavatsuse ja rakenduspraktikaga, et oleks üheselt määratletud, kellelt nõutakse tagasi alaealise lapse eest alusetult makstud elatisabi.

Sotsiaalministri vastus:

1) Riigile üle läinud elatisnõude aegumine

Nõustume vajadusega tagada riigile mõistlik aeg oma nõue võlgnikult sisse nõuda. Kõrvaldamaks praegust õiguslikku ebaselgust riigile üle läinud elatisnõuete aegumise osas, tegi Sotsiaalministeerium selle aasta suvel ettepaneku täpsustada riigile üle läinud elatisnõude aegumise regulatsiooni. Riigikogu sotsiaalkomisjon on algatanud vastavasisulise eelnõu, mis on jõudnud Riigikogu menetlusse (perehüvitiste seaduse muutmise eelnõu 1022 SE). Eelnõu vastuvõtmisel kaob oht, et riigile üle läinud elatisnõue võiks aeguda enne lapse elatisnõuet, mil riigil polegi veel tekkinud tegelikku sissenõudmise võimalust.

Kavandatud seadusemuudatus ei lahenda täielikult Riigikontrolli poolt probleemina välja toodud asjaolu, et kui riigi nõude aegumistähtaeg kattub lapse nõude aegumistähtajaga, võib riigil pärast lapse nõude rahuldamist või selle eesõiguse lõppemist jääda oma nõude sissenõudmiseks liiga vähe aega või ei pruugi seda võimalust tekkidagi. Sotsiaalministeerium hindas eelviidatud seadusemuudatust ette valmistades mõistlikuks aegumistähtajaks ka riigi nõudele 10 aastat pärast lapse täisealiseks saamist. See võib tähendada praktikas kuni 28-aastast aegumistähtaega, mis on lähedal kõige pikematele aegumistähtaegadele kehtivates seadustes (30 aastat). Näiteks maksuvõla sundtäitmise ja sissenõudmise aegumistähtaeg on 5 aastat (maksukorralduse seadus, § 132). Üldiselt võib kehtivas õiguses juba 10 aastat pidada väga pikaks aegumistähtajaks.

Neid asjaolusid arvestades on Sotsiaalministeerium pidanud mõistlikuks, et riigile üle läinud elatisnõuete aegumisele kehtib lapse elatisnõudega sarnane 10-aastane tähtaeg lapse täisealiseks saamisest arvates. Oleme aga valmis aegumise regulatsiooni veel kord muutma, kui selline vajadus saab selgeks edasistes aruteludes teiste osapooltega (sh Rahandusministeeriumiga).

2) Elatisabi saaja ja taotleja mõistete ühtlustamine

Nõustume Riigikontrolli soovitusega. Sotsiaalministeerium kavatseb ühtlustada elatisabi saaja ja taotleja mõistete kasutamise perehüvitiste seaduses. Muudatusega sätestatakse selgemalt, kellel lasuvad elatisabiga seotud teavitamiskohustused ning kellelt nõutakse tagasi alaealise lapse eest alusetult makstud elatisabi.

Elatise määramise kord

40. Vanemad võivad elatise suuruses ja maksmise korras omavahel kokku leppida. Kui kokkulepet ei täideta ja elatist soovitakse sundtäita, on vaja täitedokumenti, milleks võib olla muu hulgas kohtulahend, notariaalselt tõestatud kokkulepe või riikliku perelepitusteenuse käigus sõlmitud kokkulepe. Täitedokumendi alusel saab kohustuse täitmata jätmise korral pöörduda kohtutäituri poole sundtäitmise ehk täitemenetluse alustamiseks.

41. Kehtiv elatise määramise kord jõustus 1. jaanuaril 2022. Enne seda sõltus elatise suurus töötasu alammäärast ehk miinimumelatise suuruseks oli pool miinimumpalgast. Uue korra järgi arvutatakse miinimumelatis valemiga, mis arvestab hinnatõusu, keskmist palka, peretoetusi, ülalpeetavate laste arvu ja lapse viibimist elatist maksva vanema juures.

42. Riigikontroll hindas, kas uue korra järel on vähenenud vajadus elatise määramiseks kohtusse pöörduda ja hiljem täitemenetlust alustada (vt ülejärgmine peatükk) ning kas kohtumenetlused on muutunud kiiremaks. Audititoimingute käigus ilmnesid ka elatise määramise, muutmise ja arvutamise rakendusprobleemid, mida käsitletakse järgmises alapeatükis.

Elatise määramiseks kohtusse pöördumiste ja menetluste trendid

43. Riigikontroll analüüsis Justiits- ja Digiministeeriumi esitatud andmeid elatise väljanõudmiseks aastatel 2015–2025. Esmakordsete pöördumiste arv vähenes pärast 2017. aastat üldjoontes kuni 2021. aastani, mil see oli vaatlusperioodi väikseim. Alates 2022. aastast on pöördumiste arv taas kasvanud (vt joonis 1). Valdav osa lapsevanematest lahendab elatisvaidlused hagimenetluses. Maksekäsu kiirmenetluste

Teadmiseks, et

2017. aastal tegi Riigikohus Justiitsministeeriumile ettepaneku muuta alaealise lapse ülalpidamise regulatsiooni perekonna-seaduses paindlikumaks, kuna miinimumelatise jäik seotus töötasu alammääraga ei olnud põhjendatud.

Elatisvaidluste lahendamine kohtus oli muutunud keerukaks ning algselt erandina plaanitud elatise vähendamine alla miinimumi oli saanud reegliks.

Allikas: Riigikohtu 9.11.2017. a kiri Justiitsministeeriumile

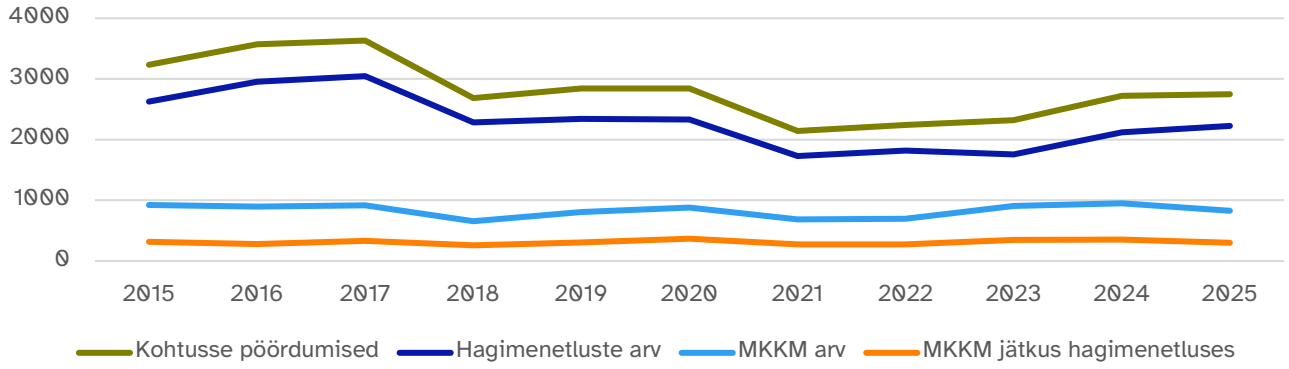
Teadmiseks, et

hagimenetluses lahendab kohus poolte vaidluse nende esitatud väidete ja tõendite põhjal; elatist saab nõuda ka tagasiulatuvalt.
Maksekäsu kiirmenetlus on lihtsustatud viis elatise nõudmiseks ning tagasiulatuvat elatist selles menetluses nõuda ei saa.

Allikas: tsiviilkohtumenetluse seadustik

arvus ei ole vaatlusperioodil pikaajalist muutust ning selget muutust ei ole ka hagimenetluses jätkunud kiirmenetluste arvus.

Joonis 1. Esmakordselt kohtusse pöördujate arv elatise saamiseks, pöördumise liigi järgi



Joonisel on toodud esmakordselt elatise saamiseks kohtusse pöördumiste arv. Arvestatud ei ole elatise suuruse muutmise või maksmise lõpetamise taotlusi.
MKKM – maksekäsu kiirmenetlus.

Allikas: Riigikontroll, Justiits- ja Digiministeeriumi andmed

44. 2024. aastal suurenes täitemenetlusaegse elatisabi maksimaalne suurus 100 eurolt 200 eurole. Toetuse kahekordistamine võis suurendada lapsevanemate motivatsiooni elatis välja nõuda ning mõjutada nii kohtusse kui ka hiljem täitemenetlusse pöördumiste arvu. Kohtusse pöördumist ja hiljem täitemenetlusse jõudvate pöördumiste arvu võisid mõjutada ka teised kriisid, mis on põhjustanud majandus-langust. Andmed ei võimalda eristada, kui suure osa muutusest põhjustas elatisabi suurenemine ja kui suure osa elatise määramise korra muutmine.

Keerukate kohtumenetluste kestus on pikenenud

45. Uue korra jõustumise järel ei ole ka kohtumenetluste kestus oluliselt muutunud. Seejuures on just keerulisemate kohtuvaidluste kestus veninud varasemast veelgi pikemaks.[3] Justiits- ja Digiministeerium on viimaste aastate kohtupraktikat ja praktikutelt saadud tagasisidet vaadates toonud võimalike menetlust pikendavate asjaoludena esile vanemate konflikti, vastuhagid, samaaegsed hooldusõiguse või suhtluskorra vaidlused ning vajaduse oodata täiendavaid tõendeid, näiteks Eesti Töötukassa töövõime hindamise tulemust.

Elatise muutmise taotlusi on pärast 2022. aastat vähem

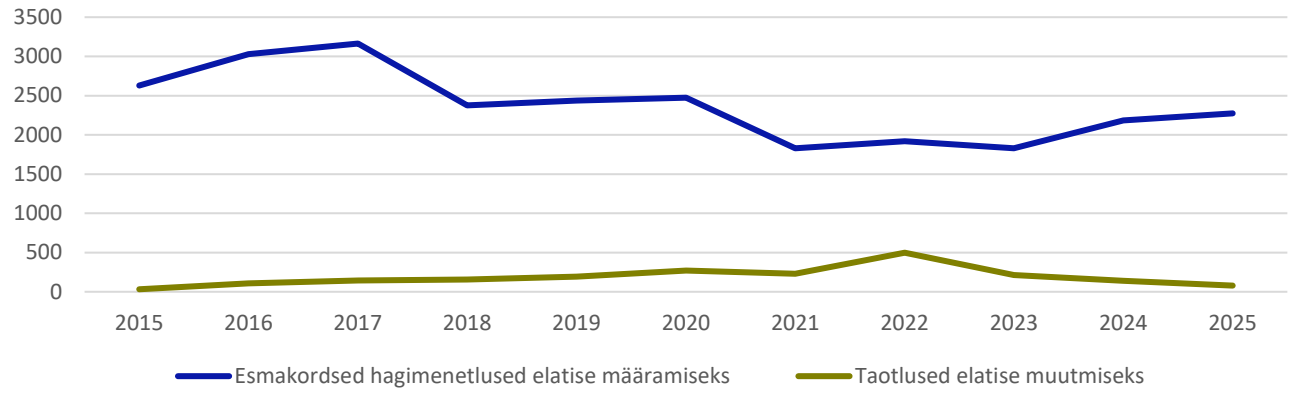
46. Kohustatud vanemate jõudmist võlgniku staatusesse sai Riigikontroll hinnata kaudselt. Kuni 2022. aastani kasvas kohtusse pöördumiste arv elatise suuruse vähendamiseks ja muutmiseks (vt joonis 2). Pärast uue elatise määramise korra kehtima hakkamist on hagiavalduste arv elatise suuruse vähendamiseks märgatavalt vähenenud. See võib tähendada

[3] Uue korra jõustumise järel tõusis menetlusaegade mediaankeskmine 70 päevalt 80-le, kuid juba järgmisel aastal hakkas lahendamisele kuluv aeg taas langema. Arvatavasti võttis uue korra jõustumisel aega uue olukorraga kohanemine. Seega võib menetluse kiirus tulevikus kasvada, kui pered ja kohtunikud on enam harjunud uue korra järgi elatise suurust määrama.

seda, et uus kord arvestab varasemast paremini vanema tegeliku maksevõimega.

47. Elatise muutmise hagiavalduste arvu vähenemisest ei saa siiski järeldada, et vähem kohustatud vanemaid satub elatisvõlgniku staatusesse. Täitemenetluste arv ei ole pärast 2022. aastat vähenenud ning osa vanemaid ei pruugi elatise muutmiseks kohtusse pöörduda ka siis, kui nende majanduslik olukord on halvenenud.

Joonis 2. Elatise määramiseks ja muutmiseks kohtusse pöördumised



Allikas: Riigikontroll, Justiits- ja Digiministeeriumi andmed

Elatise määramise, muutmise ja arvutamise probleemid kahjustavad laste huve

48. Kuigi uus elatise määramise kord on lapsevanematele varasemast paindlikum, võivad kannatajateks jääda siiski lapsed. Paljudele lapsevanematele on kohtusse pöördumine ning nõude või vastuväite nõuetekohane esitamine keeruline.

Kohtumenetluse keerukus võib takistada elatise nõudmist ja muutmist

49. Justiits- ja Digiministeerium on kohtupraktikat vaadates märganud, et osa avaldusi jääb puuduste tõttu menetlusse võtmata, näiteks kui taotleja ei ole esitanud vajalikke dokumente (nt lapse sünnitunnistust). Kui last esindaval vanemal puuduvad vajalikud teadmised, digipädevus või juurdepääs dokumentidele, võib elatise nõudmine jääda pooleli. Sellisel juhul sõltub lapse võimalus talle ette nähtud elatist saada muu hulgas vanema suutlikkusest kohtumenetluses tegutseda.

50. Hagimenetlusest lihtsam võimalus on esitada elatisnõue kohtule maksekäsu kiirmenetluses, kuid selles menetluses ei tohi elatisnõue ületada 443,79 eurot kuus. Lapse tegelikud vajadused võivad olla kiirmenetluses nõutavast maksimaalsest summast suuremad. Lisaks saab hagimenetluses koos edaspidise elatisega nõuda elatist ka kuni ühe aasta eest enne hagi kohtule esitamist. Maksekäsu kiirmenetluses tagasiulatuvalt elatist nõuda ei saa.

51. Hagimenetluse keerukus võib mõjutada ka kohustatud vanemate võimalust oma õigusi kasutada. Kohtutäiturid ja võlanõustajad tõid esile, et elatisvõlgnikud ei suuda sageli oma õiguste eest seista.

Elatist saab vähendada ka tegelikult toimumata koosviibimise arvelt

52. Kui vanematel on kohtu kaudu kokku lepitud suhtluskord, st täpselt määratletud lapsega suhtlemise viis, koht, aeg ning lapse ühelt vanemalt teisele üleandmise kord, on võimalik nõuda suhtluskorra sundtäitmist täitemenetluses.

53. Samas on kohtutäiturite võimalused lapsevanemate suhtluskorra täitmise tagamiseks piiratud. Suhtluskorra täitmiseks pöördutakse kohtutäituri poole sageli siis, kui omavaheline suhtlus pole juba mõnda aega toiminud, aga täitemenetlus võib konflikti vaid süvendada. Kui vaidlused kanduvad täitemenetlusse, võib lõpuks realiseeruda ka risk, et laps ise keeldub suhtluskorda täitmast.

Teadmiseks, et

kui elatist maksma kohustatud vanem veedab lapsega aasta jooksul keskmiselt vähemalt seitse ööpäeva kuus, vähendatakse tema elatise summat proportsionaalselt koos veedetava ajaga.

Allikas: perekonnaseadus

54. Lisaks tekitab probleeme, et elatise suuruse määramisel arvestatakse ühe komponendina lapsevanemate lapsega koosveedetavat aega. Elatise suurust vähendatakse selle arvestusega, et laps hakkab elama teatud ajal elatist maksma kohustatud vanema juures. Kui kohustatud vanem lapsega tegelikult kokkulepitud või lubatud mahus aega koos ei veeda, jääb laps ilma osast temale mõeldud elatisest.

55. Kui erinevus on püsiv, võib algselt määratud elatis jääda lapse elukorraldusega vastuollu. Selle vältimiseks peaksid elatise maksmise reeglid võimaldama arvestada lapse ja kohustatud vanema tegelikku koosveedetud aega.

> Näiteks võiks eelneva perioodi tegeliku koosveedetud aja erinevuse arvesse võtta järgmise perioodi elatise arvutamisel või teha kindla ajavahemiku järel tasaarvestuse. Täpne arvestusviis vajab eraldi kujundamist, kuid oluline on vältida olukorda, kus elatist vähendatakse ette koosveedetud aja eest, mis tegelikult ei realiseeru.

Elatise arvutamise reeglid ei anna kõigis olukordades üheselt mõistetavat tulemust

56. Kolmas rakendusprobleem puudutab elatise suuruse arvestamist. Kohtutäituritel ja lapsevanematel esineb olukordi, kus elatise kujunemine ei ole regulatsiooni ja juhendite põhjal üheselt mõistetav. Justiits- ja Digiministeeriumi loodud elatiskalkulaator aitab tavapärastes olukordades elatise suurust välja arvutada, kuid teatud pereolukordade puhul ei anna regulatsioon alati üheselt mõistetavat tulemust.

> Näiteks kui täitedokument ütleb elatise suuruse kohta, et „elatise suurus on X eurot, kuid mitte vähem kui perekonnaseaduse § 101 sätestatud määr“[4], siis tuleb

[4] Kohus võib elatise välja mõista kindla summana või muutuva suurusena, määrates ette kindlaks elatissumma suuruse arvutamise alused. Allikas: perekonnaseadus, § 101 lg 2.

kohtutäituril või lapsevanemal endal elatise summa välja arvutada. Probleeme on järgmiste komponentide ja nende arvestusjärjekorra määratlemisega:

- lapsetoetuse ja lasterikka pere toetuse arvestamine,
- lapsega koos veedetava aja arvestus ning
- kuidas elatis kujuneb, kui samas peres on mitu last.

Kui arvutada elatise suurus seaduses toodud komponentide järjekorras, on eeldus, et kohustatud vanem veedab mõlema lapsega kuus võrdselt aega ja vähendab vastavalt sellele noorema lapse elatist. Tegelikult võib ta ühe lapsega koos olla oluliselt vähem või üldse mitte. Sellisel juhul võib selle lapse elatis kujuneda väiksemaks.

57. Elatiskalkulaator võib aidata määrata elatise suurust, kuid arvutamise metoodika ei tohi sõltuda üksnes kalkulaatori kasutamisest. Juhendis tuleb selgelt kirjeldada, milliseid komponente ja millises järjekorras arvestatakse. Nii on arvutuskäik kõigile osapooltele arusaadav ning elatise suurust saab arvutada ka kalkulaatorit kasutamata.

58. Ka Justiitsministeeriumi tellitud alaealise lapse elatise arvutamise korra muutmise rakendamispraktika analüüs tõi esile mitmeid arvutusprobleeme. Esiteks tekitab raskusi kohustatud vanemaga koosveedetava aja arvestamine ning teiseks lasterikka pere toetuse mahaarvestamine kärgperedes, eelkõige juhul, kui toetuse aluseks olevad lasterikka pere lapsed ei ole samade vanemate ühised lapsed.

59. Kui regulatsioon või juhendid ei anna pereolukordade jaoks üheselt mõistetavat arvutusviisi, peavad kohtunikud ja kohtutäiturid ise leidma sobiva lahenduse. See suurendab erineva rakenduspraktika, valearvestuste ja vaidluste riski ning võib kaasa tuua olukorra, kus sarnaste asjaolude korral kujuneb elatise suurus erinevalt.

60. 2022. aastal kehtima hakanud elatise määramise kord on varasemast paindlikum, kuid selle rakendamisel on kolm lapse huve mõjutavat probleemi. Elatise nõudmine ja selle suuruse muutmine sõltuvad suuresti vanemate suutlikkusest kohtumenetluses tegutseda; elatise määramisel arvestatud lapse ja vanema koosveedetud aeg võib tegelikust elukorraldusest lahkneda; arvutusreeglid ei anna kõigis pereolukordades üheselt mõistetavat tulemust. Selle tagajärjel võib lapsele makstav elatis jääda tema tegelikele vajadustele vastavast summast väiksemaks või kohustatud vanemal tekkida võlg summas, mis ei vasta enam tema tegelikule olukorrale.

61. **Riigikontrolli soovitused justiits- ja digiministrile:**

- kujundada elatise nõudmise menetlus ja avalduste esitamine nii, et lapse elatise saamine sõltuks võimalikult vähe teda esindava

vanema menetlusoskusest. Selleks hinnata kohtute olemasoleva selgitamis- ja uurimiskohustuse rakendamist elatisasjades ning vajaduse korral lihtsustada menetlusreegleid või avalduse esitamise lahendusi;

- täpsustada elatise arvutamise regulatsiooni ja/või juhendeid lapsega koosveedetava aja, mitme lapse ning peretoetuste arvestamisel, et elatise suurus kujuneks ühesuguste põhimõtete järgi;
- luua võimalus korrigeerida elatise suurust tagasiulatuvalt, kui lapse ja kohustatud vanema tegelik koosveedetud aeg erineb elatise määramisel aluseks võetud ajast. Lapsega tegelikult koos veedetava aja tõendamiskohustus võiks jääda kohustatud vanemale.

Justiits- ja digiministri vastus: hagimenetluses on elatise nõude esitamine kasutajatele tehtud juba praegu võimalikult lihtsaks suunavate väljade, selgitavate tekstide ja kasutaja eest registripäringute tegemise abil (nt rahvastikuregistrist). Järgnevatel aastatel on kavas registripäringute võimalusi veelgi laiendada, et vähendada avalduse esitamisega seotud takistusi ning tagada, et lapse elatise saamine sõltuks võimalikult vähe vanema menetlusoskusest.

Automaatne arvutamine aitab kasutajal määrata nõutava elatise summa kehtivate arvestuspõhimõtete alusel ning vähendab käsitsi arvutamisest tulenevate vigade ohtu. Kvaliteetsete ja võimalikult täielike andmete esitamine juba avalduse esitamise etapis aitab kaasa ka kohtumenetluse kiiremale ja tõhusamale läbiviimisele. Kui avaldus sisaldab vajalikke andmeid ning need on esitatud struktureeritud ja arusaadaval kujul, väheneb vajadus avalduse puuduste kõrvaldamise, täiendavate selgituste küsimise ja andmete saamiseks tehtavate päringute järele.

Elatishagi menetlemisel on kohtul, erinevalt tavapärasest hagimenetlusest, uurimisprintsiip. See tähendab, et kohus peab vajaduse korral ise asjaolusid välja selgitama ja tõendeid koguma, et teha õige ja õiglane lahend. Infosüsteemi tehnilise lahenduse eesmärk on toetada nõuetekohase avalduse esitamist ning võimaldada kohtul keskenduda asja sisulisele lahendamisele, piiramata seejuures kohtu seadusest tulenevaid kohustusi. Elatise nõude esitamise vorm on saanud kasutajatelt positiivset tagasisidet, mis kinnitab, et kasutajakeskne ja juhendatud lähenemine aitab muuta kohtusse pöördumise lihtsamaks ja arusaadavamaks.

Elatise arvutamise regulatsiooni täpsustamise soovituse puhul jääb ebaselgeks, millist probleemi soovitusega lahendada soovitakse. Kuigi rakendamispraktika analüüs on toonud esile teatud tõlgendus- ja rakendusküsimusi, ei nähtu sellest üheselt, et probleemide põhjuseks oleks regulatsiooni puudulikkus. Näiteks on aruande punktis 56 kirjeldatud olukorda, kus täitemenetluses ei ole menetlusosalistele täitedokumendist tulenev elatise suurus piisavalt arusaadav. Meie

hinnangul ei tulene kirjeldatud probleem tingimata elatise arvutamise regulatsioonist, vaid pigem sellest, kuidas elatise suurus täite-menetluses menetlusosalistele kommunikeeritakse või selgitatakse. Seetõttu võib vähemalt osa tuvastatud probleeme olla lahendatav regulatsiooni täiendava selgitamise ja praktika, sealhulgas täite-dokumentide vormistamise ühtlustamise kaudu, ilma et oleks vaja muuta elatise arvutamise regulatsiooni ennast.

Kehtiv elatise regulatsioon näeb juba praegu ette lapsega koosveedetava aja ning peretoetuste arvestamist elatise suuruse määramisel. Kontrolliaruande eelnõu punktis 56 on märgitud: „*Kui arvutada elatise suurus seaduses toodud komponentide järjekorras, on eeldus, et kohustatud vanem veedab mõlema lapsega kuus võrdselt aega ja vähendab vastavalt sellele noorema lapse elatist. Tegelikult võib ta ühe lapsega koos olla oluliselt vähem või üldse mitte. Sellisel juhul võib selle lapse elatis kujuneda väiksemaks.*“ Siinkohal ei saa nõustuda, et elatise arvutamisel lähtutakse eeldusest, et kohustatud vanem veedab mõlema lapsega kuus võrdselt aega. Ministeeriumi loodud elatis-kalkulaatorisse, mis on abivahendiks elatise arvutamiseks, on juba praegu võimalik sisestada mitme lapse andmed, sh erinevad päevade arvud koosveedetud aja osas. Seeläbi on seadusandja loonud ühtsed alused elatise arvutamiseks, et elatise suurus kujuneks sarnastes olukordades samade põhimõtete järgi.

Elatise suuruse tagasiulatuva muutmise soovituse osas mõistame, et eesmärk on võimaldada elatise suuruse tagantjärele korrigeerimist juhtudel, kui elatise määramisel aluseks võetud lapsega koosveedetava aja maht erineb oluliselt tegelikust olukorrast. Kehtiv õigus võimaldab teatud juhtudel juba praegu pöörduda kohtusse võlaõigusseaduses sätestatud nõuete alusel, kui ilmnevad asjaolud, mis võivad mõjutada elatise suurust tagasiulatuvalt. Seejuures tuleb arvestada, et kõnealustes olukordades on lapse ülalpidamine üldjuhul juba ühe vanema poolt tagatud ning vaidlus puudutab pigem vanematevaheliste varaliste kohustuste ümberjaotamist tagantjärele kui lapse ülalpidamisvajaduste katmist. Samuti tuleb arvestada, et lapsega koosveedetud aja hilisem tuvastamine võib olla keerukas ning põhjustada täiendavaid vaidlusi faktiliste asjaolude üle.

Märgime, et vanemad, kes vaidlevad elatise väljamõistmise ja suuruse üle kohtumenetluses, on suure tõenäosusega toksilistes ja eskaleerunud suhetes, mis omakorda tähendab, et elatise jooksev tagantjärele korrigeerimine võib tuua kaasa hulgaliselt täiendavaid igakuiseid vaidlusi, mis mõjutavad lapse igapäevast kodust õhkkonda ja heaolu. Tegu oleks koormava lahendusega nii vanematele kui ka kohtusüsteemile ning õigusrahu ei saabuks kuni elatise maksmise kohustuse lõppemiseni (st üldjuhul lapse täisealiseks saamiseni).

Õigusrahu on oluline õiguse põhimõte. Iseäranis oluline on see vaidluste puhul, mille keskmes on lapsed ja kestvad peresuhted. Vanematele, kes suudavad omavahel lapse ülalpidamises kokku leppida, ei ole sellist reeglit vaja.

Riigikontrolli kommentaar: soovituse eesmärk on, et elatise arvutamise alused oleksid arusaadavad ja rakendatavad ka kalkulaatorit kasutamata. Selleks peavad regulatsioon või juhendid selgitama, milliseid komponente ja millises järjekorras arvestada. Ministeeriumi selgitus ei lahenda seda probleemi.

Riigikontroll nõustub ministeeriumiga, et koostööd tegevad vanemad saavad lapse ülalpidamiskoormuse muutumises ise kokku leppida. Lahendust vajavad aga juhtumid, kus üks vanem ei täida elatise vähendamise aluseks olnud eeldust lapsega koos aega veeta ning teine vanem peab kandma sellest tuleneva lisakulu.

Ministeeriumi vastuses viidatud kohtusse pöördumise võimalus jätab ülalpidamiskoormuse korrigeerimise endiselt eraldi kohtuvaidluse lahendada. Riigikontrolli soovitus on kujundada lihtsam kord, mille alusel saaks elatise määramisel eeldatud ja tegelikult koosveedetud aja erinevust arvestada kohtuväliselt. Tagasiulatuva korrigeerimise võimalus aitaks viia ülalpidamiskoormuse jaotuse vastavusse tegeliku elukorraldusega. Riigikontroll mõistab täiendavate vaidluste riski, kuid ka sellise ebavõrdsuse püsimine võib vanemate konflikti süvendada.

Riikliku perelepitusteenuse mõju elatisvaidlustele ei ole teada

62. Riikliku perelepitusteenuse eesmärk on pakkuda lapsevanematele erapooletut tuge uue elukorralduse loomisel ning sõlmida lapse heaolust lähtuv kokkulepe, mida mõlemad lapsevanemad austavad. Sotsiaalkindlustusamet alustas teenuse pakkumist 1. septembril 2022. Riigikontroll analüüsis teenuse kulusid ning seda, kas teenuse loomise järel on vähenenud vajadus maksta täitemenetlusaegset elatisabi.

63. Perelepitusteenuse täisaastate keskmine aastane eelarve on ligikaudu 1,6 miljonit eurot. 2022. aasta septembrist kuni 2025. aasta detsembrini oli teenuse eelarve kokku 5,7 miljonit eurot[5]. Perelepitus-teenuse lepinguid sõlmiti samal perioodil kokku 47 teenuse osutajaga ja neile tehtud väljamaksete summa oli perioodil 0,9 miljonit eurot.

Vanemluskokkulepe on perelepitusteenusel sõlmitud täitedokument, mille allkirjastavad Sotsiaal-kindlustusamet ja mõlemad lapsevanemad.

Allikas: riikliku perelepitusteenuse seadus

64. 2025. aasta lõpuks oli perelepitusteenust kasutanud ligikaudu 3000 peret ja 3600 last. Perelepitusteenusel osalemine ei tähenda, et vanemad jõuavad siduva kokkuleppeni. 2025. aasta lõpuks oli 38% kõigist perelepitustest lõppenud vanemluskokkuleppega.

[5] Eelarve ei sisalda välistoetusi ega arvestuslikke makse.

65. Sotsiaalkindlustusamet ei kogunud auditeeritud perioodil andmeid selle kohta, millistes küsimustes kokkulepe saavutati ja kas sõlmitud vanemluskokkulepe sisaldab ka lapse elatise suurust või maksmise korda. Seetõttu ei olnud võimalik hinnata, kui sageli aitab perelepitusteenus lahendada just elatisega seotud vaidluse. Kui elatise maksmise osas kokkulepet ei saavutata, tuleb lapsevanematel pöörduda kohtusse.

Teenuse mõju hilisematele kohtu- ja täitemenetlustele ei ole teada

66. Sotsiaalkindlustusamet toob perelepituse eelistena esile selle, et teenus on võrreldes kohtumenetlusega vanematele kiirem, soodsam ja säästvam, arvestab lapse heaoluga ning perelepituses sõlmitud vanemate kokkulepped on tõhusamad. Samas on Riigikontrolli arvates risk, et perelepitusteenus suurendab riigi kogukulu juhtudel, kus teenus kokkuleppeni ei vii ning samad küsimused tuleb hiljem lahendada kohtus.

67. Kuna ei ole täpselt teada, millistes lapsega seotud küsimustes vanemad perelepitusteenusel on kokkuleppeid sõlminud ning kas kokkulepe hõlmas lapse elatist, ei ole võimalik hinnata teenuse mõju elatisvaidlustele. Olemasolevate andmete põhjal saab kirjeldada teenuse kasutust ja vanemluskokkulepete arvu, kuid teenuse tulemuse ja mõju hindamiseks on vaja teada vähemalt, kui sageli lahendatakse perelepituses lapse elatise küsimus ning kui sageli tekib samadel peredel hiljem vajadus pöörduda elatise küsimuses kohtusse või täitemenetlusse.

68. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile koostöös Sotsiaalkindlustusameti peadirektoriga:** seada perelepitusteenusele mõõdetavad tulemuseesmärgid ja korraldada selline andmekogumine ja regulaarne hindamine, mis näitab vähemalt, kui sageli lahendatakse perelepituses lapse elatise küsimus, kui püsivad on saavutatud kokkulepped ning milline on saavutatud tulemuse kulu. Kasutada seda teavet poliitika muutmise vajaduse otsustamisel.

Sotsiaalministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovituse eesmärgiga arendada edasi perelepitusteenuse mõju ja tulemuslikkuse hindamist ning kujundada selleks süsteemsem hindamisraamistik. Seejuures tuleb arvestada, et perelepitusteenusel on mitu eesmärki ning teenuse tulemuslikkust ei saa hinnata üksnes selle järgi, kas ja kui sageli väheneb lapsevanemate kohtusse pöördumine. Perelepitusteenuse tulemuslikkuse oluliseks osaks on see, kui paljudel juhtudel vähendatakse teenusel osalemisega vanemate omavahelist konflikti ja tagatakse lapse suurem heaolu. See teeb keerukamaks teenuse tulemuse hindamise vaid rahaliste kulude-tulude vaates. Teenuse tulemuste, saavutatud kokkulepete püsivuse ja kulutõhususe hindamine nõuab mitmekülgset lähenemist ja erinevate näitajate kasutamist.

Perelepitusteenuse mõju hindamisel on küll oluline saada ülevaade sellest, kui püsivad on perelepituses saavutatud kokkulepped, kuid samas ei näita vanemluskokkulepete püsima jäämine perelepituse

tulemuslikkust, sest sageli tullakse ka perelepitusse uuesti tagasi või pöördutakse kohtusse, sest vahepeal on elu ja asjaolud muutunud (laps on läinud kooli, üks vanematest on vahetanud elukohta, sissetulek on vähenenud või kasvanud jne). See ei näita tingimata, et perelepitus ei ole olnud tõhus ja eesmärgipärane.

Alates 2026. aasta juunist STAR 2 infosüsteemis rakendunud täiendused võimaldavad Sotsiaalkindlustusametil koguda senisest detailsemaid andmeid sõlmitud vanemluskokkulepete sisu kohta, sh kui sageli lahendatakse perelepituse käigus lapse elatise küsimus. Neid andmeid on edaspidi võimalik kasutada ka perelepitusteenuse tulemuslikkuse ja kulutõhususe hindamisel.

Samuti analüüsib Sotsiaalkindlustusamet, milliseid neile kehtivas õigusruumis juba kättesaadavaid andmeid on võimalik veel paremini kasutada teenuse tulemuslikkuse ja saavutatud kokkulepete püsivuse hindamiseks, ning täpsustab selle põhjal tulemusnäitajaid.

Perelepituses saavutatud kokkulepete püsivuse ja teenuse pikemaajalise mõju terviklikuks hindamiseks oleks vaja võrrelda perelepitusteenuse andmeid täite- ja kohtumenetluse andmetega. See nõuab erinevate infosüsteemide andmete ühildamist, samuti nende andmete sisu ja kvaliteedi hindamist ja ilmselt ka täiustamist. Kuna kohtute ja kohtu-täiturite poolt andmete infosüsteemidesse kandmise korra reguleerimine kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi pädevusse, eeldab vastava lahenduse kujundamine valitsemisalade ülest kokkulepet. Sotsiaalministeerium on valmis koostöös Sotsiaalkindlustusameti ning Justiits- ja Digiministeeriumiga järgmises etapis analüüsima tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi ja sellega seotud täiendavate andmete kogumise ja andmete ühildamise vajadust ning proportsionaalsust.

Sotsiaalkindlustusameti peadirektori vastus: Sotsiaalkindlustusamet nõustub Riigikontrolli soovitusega ning toetab Sotsiaalministeeriumi välja pakutud kaheetapilist lähenemist perelepitusteenuse mõju ja tulemuslikkuse hindamisraamistiku edasiarendamisel. Seejuures rõhutame, et perelepitusteenuse mõju ei seisne üksnes vormiliste vanemluskokkulepete sõlmimises, vaid avaldub laiemalt ka vanemate koostöö ja suhtluse paranemises lapse elu puudutavates küsimustes.

Alates 2026. aasta juunist STAR 2 infosüsteemis rakendunud täiendused võimaldavad meil koguda detailsemaid andmeid sõlmitud vanemluskokkulepete sisu kohta ning hinnata edaspidi, kui sageli lahendatakse perelepituses lapse elatise küsimus. Seda teavet saame arvestada ka teenuse tulemuslikkuse ja kulutõhususe seires.

Planeeritavate tegevuste esimeses etapis (2027. aastal) arendame koostöös Sotsiaalministeeriumiga edasi teenuse hindamisraamistikku ja täpsustame tulemusnäitajaid kehtiva õiguse alusel ametile

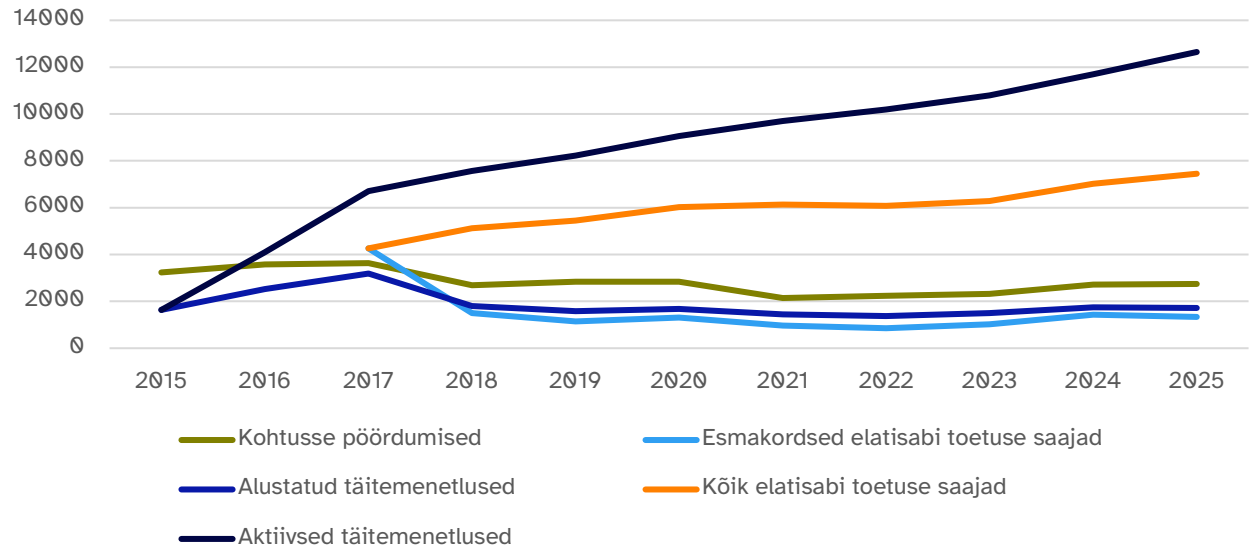
kättesaadavate andmete põhjal. Ühtlasi kaardistame andmekvaliteedi kitsaskohad ja metoodilised piirangud.

Saavutatud kokkulepete püsivust ja teenuse pikemaajalist mõju saab terviklikult hinnata vaid perelepituse ning täite- ja kohtumenetluse andmete koostoimes. Seetõttu toetame igati teises etapis nende andmete ristkasutuse võimaluste, õiguslike eelduste ja proportsionaalsuse analüüsimist. Kuna kohtute ja kohtutäiturite andmekorje reguleerimine kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi pädevusse, eeldab lahenduste loomine valitsemisalade ülest kokkulepet ja koostööd, millesse Sotsiaalkindlustusamet on valmis igakülgselt panustama.

Elatise sissenõudmine täitemenetluses

69. Riigikontroll analüüsis elatise sissenõudmiseks alustatud täitemenetlusi ning nende kestust. Esmakordselt elatise määramiseks kohtusse pöördumiste, määratud elatise sissenõudmiseks algatatud täitemenetluste ning esmakordselt täitemenetlusaegset elatisabi saanud laste arv on aastate jooksul muutunud sarnases rütmis. Samal ajal on aktiivsete täitemenetluste ja elatisabi saavate laste arv pidevalt kasvanud (vt joonis 3). See tähendab, et kohtutäituritel on igal aastal üha enam aktiivseid täitemenetlusi, milles elatis ei laeku lapsele määratud ulatuses ning riigil tuleb maksta täitemenetlusaegset elatisabi.

Joonis 3. Esmakordsed kohtusse pöördumised, algatatud täitemenetlused ja elatisabi saajad aastatel 2015–2025



Joonisel esitatud esmakordsed elatise määramiseks kohtusse pöördumised sisaldavad maksekäsu kiirmenetlusi ja hagimenetlusi. Aktiivsed täitemenetlused kajastavad neid menetlusi, mis on alustatud 2015. aastal või varem.

Allikas: Riigikontroll, Justiits- ja Digiministeeriumi, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja ning Sotsiaalkindlustusameti andmed

Teadmiseks, et

kohtutäitur peab lapse jooksva elatise (mitte kogunenud elatisvõla) sissenõudmisel rakendama võlgniku mõjutamiseks järgmisi erimeetmeid:

- võlgniku küsitlemine iga kahe kuu tagant, eelistades vahetut küsitlemist;
- võlgniku valduses olevate ruumide ja maatüki läbiotsimine vähemalt igal aastal;
- kolmandate isikute kaasamine ja sissenõude pööramine nende varalistele suhetele võlgnikuga;
- õiguste ja lubade piiramine;
- võimalus arestida suurem osa võlgniku sissetulekust võrreldes tavalise rahalise nõudega.

Allikas: täitemenetluse seadustik

Elatise sissenõudmine täitemenetluses on olnud vähetulemuslik

70. Märkimisväärne osa täitemenetlustest kestab kaua. 10% käimasolevatest menetlustest on kestnud vähemalt kümme aastat. Täitemenetlusaegse elatisabi maksmine lõpeb praktikas kõige sagedamini lapse täisealiseks saamisel. See näitab, et suur osa menetlusi ei lõpe võla tasumise või kohustatud vanema maksekäitumise muutumise tõttu.

71. Elatise sissenõudmiseks on täitemenetlusseadustikus ette nähtud tavapärasest täitemenetlusest erinevad elatise sissenõudmise erimeetmed (edaspidi erimeetmed). Nende eesmärk on tõhustada jooksva elatise sissenõudmist ja mõjutada kohustatud vanemat oma kohustust vabatahtlikult täitma.[6] Erimeetmed on suunatud eelkõige edaspidise igakuise elatise maksmise tagamisele, mitte juba tekkinud elatisvõlgnevuse eest karistamisele.

72. Riigikontroll hindas erimeetmete rakendamist ja tulemuslikkust: kas kohtutäiturid kasutavad neid praktikas ja kas meetmete kasutamist saab seostada meetmete rakendamisele järgnenud elatise laekumisega. Samuti vaadati täitemenetlusaegse elatisabi vajaduse üldist muutust pärast erimeetmete kasutuselevõttu.

73. Kohtutäiturite hinnangul on osa erimeetmeid praktikas keeruline või väga ressursimahukas rakendada. Näiteks näeb seadus ette võlgniku regulaarse küsitlemise ja tema valduses olevate ruumide või maatüki läbiotsimise, et leida arestimiseks sobivat vara, kuid suure menetluskoormuse ja võlgnikega kontakti saamise raskuste tõttu ei tehta neid toiminguid seaduses ette nähtud sagedusega.

Osa erimeetmeid on praktikas keeruline või kulukas kasutada

74. Eestis tegutseb 35 kohtutäiturit ning ainuüksi elatisvõlgnikke on üle 10 000. Sellise menetlusmahu juures tähendab seaduses ette nähtud regulaarsete kontaktide hoidmise ja muude toimingute tegemine kohtutäituritele suurt töökoormust. Seetõttu ei ole võimalik neid toiminguid kõigis menetlustes seaduses ette nähtud sagedusega teha.

Õiguste piiramise taotlemine sõltub last esindava vanema aktiivsusest

75. Vara arestimise võimalusi piirab asjaolu, et osal võlgnikest puudub vara, mida võlgade katteks realiseerida. Samuti ei ole kohtutäituril tavapärases täitemenetluses vahetut ligipääsu välisriigis asuvatele pangakontodele, mistõttu on välismaal asuva raha tuvastamine ja sellele sissenõude pööramine sõltuv sissenõudja aktiivsusest ning eeldab piiriüleste menetlusvõimaluste kasutamist.

76. Võlgniku õiguste ja lubade piiramist ei saa kohtutäitur kasutada omal algatusel, vaid selleks on vaja sissenõudja ehk lapse esindaja

[6] Täitemenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse (elatise võlgnike survestamine) eelnõu seletuskiri, lk 3.

nõusolekut. Kohtutäiturite hinnangul ei oska osa last kasvatavaid vanemaid selliseid meetmeid kasutada või nad ei soovi lapse ja teise vanema suhteid veelgi pingestada ning elatise mittesaamisel lepitakse riigilt saadava 200-eurose elatisabiga. Õiguste piiramiseks peab kohtutäitur pöörduma kohtusse ning kohus teeb otsuse, kas esitatud taotlus on põhjendatud.

Teadmiseks, et

kohtutäitur saab kohtult taotleda elatisvõlgniku jahipidamis- ja juhtimisõiguste ning relvalubade ja kalastuskaardi kehtivuse peatamist, samuti passide ja teiste seaduses loetletud reisidokumentide kehtetuks tunnistamist. Kohus võib keelata ka nende väljaandmise.

Allikas: täitemenetluse seadustik

77. Ka Justiits- ja Digiministeerium on märkinud, et õiguste piiramise meede osutus praktikas keerulisemaks, kui selle loomisel eeldati. Meetme rakendamisel tuleb arvestada võlgniku õiguste riivega. Näiteks ei pruugi juhtimisõiguse piiramine olla põhjendatud juhul, kui inimene vajab sõidukit töö tegemiseks ja sissetuleku teenimiseks.

78. Õiguste piiramise menetlus lõpetatakse muu hulgas juhul, kui võlgnik on vähemalt kahe kuu jooksul tasunud elatist nõutud ulatuses. See võimaldab piirangutaotluse kiiresti lõpetada, kuid kahekuuline periood ei näita veel, kas elatise regulaarne maksmine jätkub ka pikema aja jooksul.

79. Alates 2021. aastast võib kohtutäitur kaasata politsei võlgniku sõiduki kinnipidamiseks. Meedet on kasutatud vähe: 2024. aasta lõpuks oli sellisel viisil kinni peetud ja kohtutäituritele üle antud neli sõidukit. Kohtutäiturite sõnul piiravad meetme kasutamist muu hulgas sõiduki pukseerimise ja hoiustamise kulud ning asjaolu, et vara realiseerimisest saadav summa peab olema piisav, et meetme rakendamine oleks majanduslikult põhjendatud.

Erimeetmete tegelikku mõju ei ole esitatud andmete põhjal võimalik hinnata

80. Riigikontroll ei saanud olemasolevate andmete põhjal hinnata, milline on erimeetmete mõju elatise laekumisele. Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja esitatud andmed ei sisalda, millal ja milliseid toiminguid on elatise sissenõudmiseks kasutatud, ning Maksu- ja Tolliameti edastatud andmed ei sisalda tagasimaksete kuupäevasid. Seetõttu ei olnud Riigikontrollil võimalik siduda konkreetse meetme kasutamist sellele järgnenud elatise laekumisega.

81. Kokkuvõttes on elatise sissenõudmine täitemenetluse kaudu olnud väheedukas. Täitemenetlus on kõige tulemuslikum olukorras, kus võlgnikul on regulaarne ametlik sissetulek või realiseeritav vara.

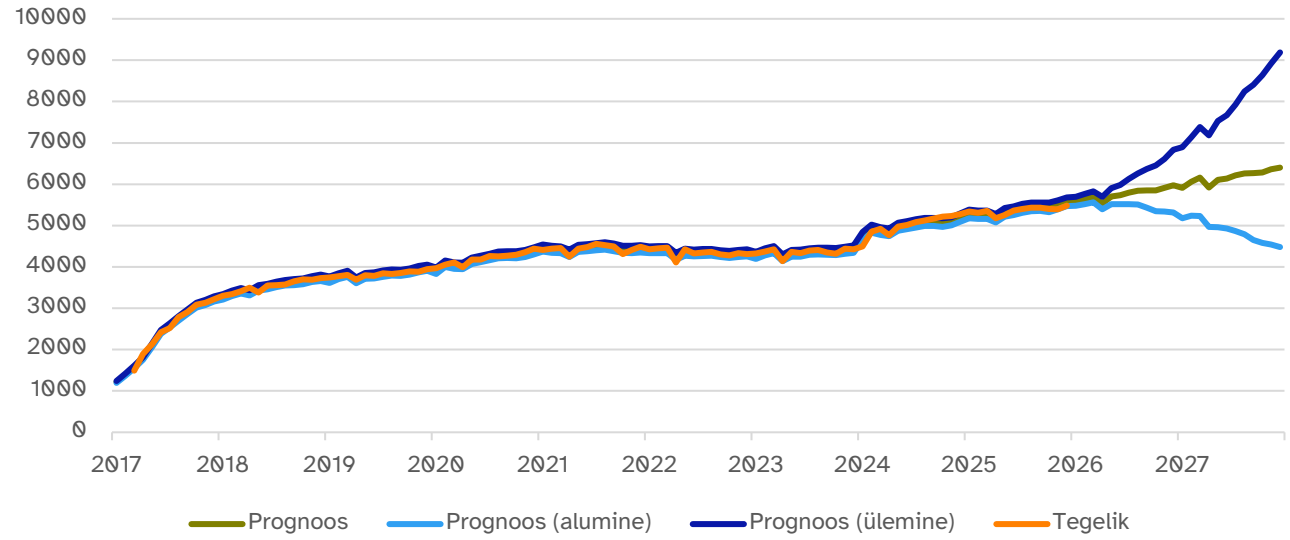
> Näiteks sissetuleku arestimise protsessis tegutsevad tööandjad täituri korralduste vahetute täitjatena, pidades töötasudest kinni vajalikud summad, ning see koostöömudel on elatise võlgnevuste sissenõudmisel tõhus meede.

Täitemenetlusaegse elatisabi väljamaksete vajadus kasvab

82. Täitemenetlusaegse elatisabi saajate arv kasvab pidevalt. Kui 2017. aasta lõpus maksti täitemenetlusaegset elatisabi 3216 lapsele, siis 2025. aastal juba 5482 lapsele. Praeguse trendi jätkudes võib prognoosida täitemenetlusaegset elatisabi saavate laste arvu kasvu 2028. aastaks ligikaudu 6400-ni ühes kuus (vt joonis 4), mille korral

suureneksid igakuised väljamaksed ligikaudu 1,28 miljoni euroni ehk üle 15 miljoni aastas. Prognoosi ebasoodsama stsenaariumi järgi võib toetust vajavate laste arv olla veel suurem ja ulatuda isegi üle 9000.

Joonis 4. Täitemenetlusaegse elatisabi saajate arv ajavahemikul 2017–2025 koos prognoosiga aastani 2028



Prognoosi tegemisel on kasutatud 2025. aasta lõpu seisuga olevaid andmeid.

Allikas: Riigikontroll, Sotsiaalkindlustusameti andmed

83. Elatise sissenõudmiseks on loodud mitmeid erimeetmeid, kuid osa neist on kohtutäiturite suure töökoormuse, võlgnikega kontakti saamise raskuste, rakendamise kulude või õiguslike piirangute tõttu praktikas raskesti rakendatavad. Samal ajal kasvab aktiivsete täitemenetluste ja elatisabi saavate laste arv ning suurenevad riigi kulud. Senine meetmete süsteem ei ole seega tervikuna vähendanud täitemenetlusaegse elatisabi väljamaksete vajadust.

84. **Riigikontrolli soovitus justiits- ja digiministrile:** kujundada koostöös sotsiaalministriga lahendus, mis säilitab lapse seadusliku esindaja rolli, kuid võimaldab põhjendatud juhtudel selgelt määratud asutusel lapse huvides algatada või toetada lapse ülalpidamise tagamiseks vajalike meetmete kasutamist ka siis, kui lapse esindaja ise vajalikke samme ei astu.

Lahendus peab hõlmama muu hulgas võimalust toetada või taotleda võlgniku õiguste piiramist, algatada vanavanemate vastu ülalpidamise nõue ning saada ülalpidamiskohustuse rikkumisega seotud kriminaalmenetluste kohta vajalikku teavet ja kasutada seaduses ette nähtud õiguskaitsevahendeid.

Justiits- ja digiministri vastus: nõustume, et lapsevanemad võivad vajada suuremat tuge oma õiguste ja olemasolevate võimaluste

mõistmisel ning kasutamisel. Seejuures on oluline säilitada selge rollijaotus lapse seadusliku esindaja, lapse huve kaitsva avaliku võimu ning kohtuliku otsustusprotsessi vahel. Lapse ülalpidamise küsimused eeldavad sageli individuaalsete asjaolude hindamist, mistõttu tuleb võimalike lahenduste kujundamisel arvestada nii lapse huvide kaitse, vanemate põhiõiguste kui ka menetlusosaliste rollidega.

Riigikontrolli kommentaar: ministeeriumi vastusest ei selgu, kas ja kuidas kavatsetakse Riigikontrolli tõstatatud probleemi lahendada. Riigikontrolli soovituse mõte ei ole võtta üle lapse seadusliku esindaja ülesandeid ega vähendada tema otsustusõigust. Samas ei tohiks lapse õigus saada ülalpidamist jääda piisava kaitseta üksnes seetõttu, et tema esindaja ei saa või ei pea võimalikuks kasutada selle õiguse kaitseks seaduses ette nähtud võimalusi. Seetõttu peab Riigikontroll vajalikuks, et hinnates konkreetse juhtumi asjaolude põhjal sekkumise vajalikkust ja proportsionaalsust, saaks ka asutus lapse õiguste kaitseks vajalikke samme algatada või nende astumist toetada.

Ministeeriumi rõhutatud rollijaotus ja põhiõiguste kaitse on sellise lahenduse kujundamisel olulised, kuid need ei kõrvalda vajadust lahendada Riigikontrolli tõstatatud probleem. Justiits- ja Digiministeeriumil tuleks koostöös Sotsiaalministeeriumiga määratleda, millistel juhtudel ja milliste volitustega saaks asutus lapse huvides tegutseda.

Kriminaalmenetlus on tulemuslik, kuid ressursimahukas ja last kasvatavate vanemate poolt vähe kasutatud meede

Teadmiseks, et

ülalpidamiskohustusest teadliku kõrvalehoidumise eest võib karistada rahalise karistuse või kuni üheaastase vangistusega.

Allikas: karistusseadustik, § 169

85. Riigikontroll vaatas, kui sageli kasutatakse kriminaalmenetlust ülalpidamiskohustuse teadliku rikkumise korral, milliste tulemustega menetlused lõpevad ning milline on selle roll teiste mõjutusvahendite kõrval.

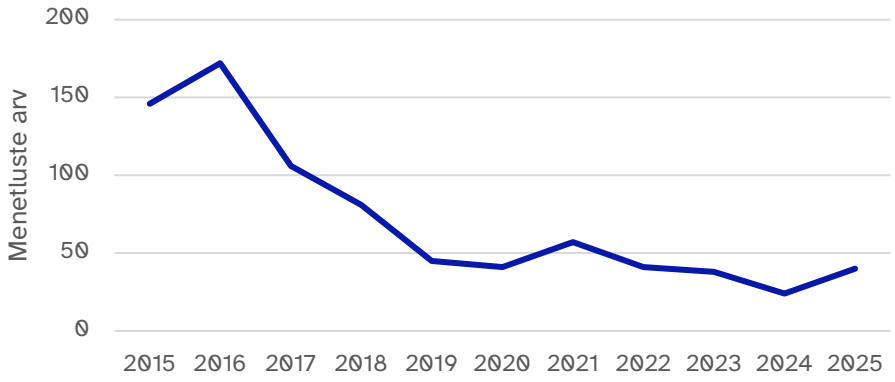
86. Kui tsiviilkohus on määranud kohustuse elatist maksta ning kohtutäitur on proovinud elatist edutult sisse nõuda, on riigil põhjust eeldada teadlikku maksmisest hoidumist.

Kriminaalmenetlust kasutavad lapse-vanemad võrreldes täitemenetlusega harva

87. Süüteoteate ülalpidamiskohustusest kõrvalehoidumise kohta võib esitada igaüks, näiteks last kasvatav vanem, kohtutäitur või kohalik omavalitsus. Kui prokuratuur kriminaalmenetlust ei alusta, on kaebeõigus ainult lapsel ja last kasvataval vanemal. Praktikas ei ole levinud, et süüteoteate esitaks keegi teine kui last kasvatav vanem.

88. Ülalpidamiskohustuse rikkumisega seotud kriminaalmenetluste arv on pärast täitemenetlusaegse elatisabi loomist oluliselt vähenenud. Kui 2016. aastal alustati 172 menetlust, siis 2019. aastal 45. Ka järgnevatel aastatel on menetluste arv püsinud varasemast oluliselt väiksem (vt joonis 5).

Joonis 5. Ülalpidamiskohustusest hoidujate kriminaalmenetluste arv ajavahemikul 2015–2025



Allikas: Riigikontroll, Justiits- ja Digiministeeriumi andmed

89. Kriminaalmenetlus võib last kasvatavale vanemale olla ajaliselt ja emotsionaalselt koormav ning vanemate suhteid veelgi pingestada. Elatisabi võib samal ajal vähendada last kasvatava vanema vajadust otsida lapse ülalpidamise tagamiseks täiendavaid õiguskaitse-vahendeid. Võrreldes tuhandete aktiivsete elatise täitemenetlustega kasutatakse kriminaalmenetlust harva.

Kriminaalmenetlus aitab kohustatud vanemat elatist maksma suunata

90. Samas on kriminaalmenetluse alustamine elatisvõlgnike puhul tulemuslik meede – suur osa menetlustest lõpeb prokuratuuris kas oportuniteedi või kokkuleppega, kuna võlgnik asub kahju heastama ehk laps saab elatist ning puudub vajadus kriminaalmenetluse jätkamiseks.

Teadmiseks, et

prokuratuur võib lõpetada ülalpidamiskohustuse rikkumise menetluse oportuniteediga, kui menetluse jätkamiseks puudub avalik huvi ning inimene on elatisvõla tasunud või asunud seda tasuma.

Tavaliselt määratakse talle ka kohustused, mille täitmata jätmisel võib menetlus jätkuda. Oportuniteediga nõustumise korral ei mõisteta inimest kuriteos süüdi, kuid ta loobub kohtusse minemisest ja enda õigeks mõistmise võimalusest.

Allikas: kriminaalmenetlusseadustik

91. Kriminaalvastutuse võimalusel võib olla ka ennetav mõju, kuid auditis seda eraldi ei hinnatud. Samal ajal on kriminaalmenetlus ressursimahukas mõjutusmeede, sest hõlmab politsei, prokuratuuri ja vajaduse korral kohtu ressursse ning süüdimõistmise korral võivad lisanduda arvestatavad karistuse täideviimise kulud.

92. Kriminaalmenetlust kasutatakse ülalpidamiskohustusest teadliku kõrvalehoidumise korral harva, kuigi see aitab lapse huvisid kaitsta ehk kohustatud vanemat elatist maksma suunata. Praktikas sõltub menetluse kasutamine suuresti last kasvatava vanema algatusest, samal ajal kui Sotsiaalkindlustusamet võib sama kohustatud vanema eest aastaid elatisabi maksta. Kui vanema algatus puudub, ei ole praegu asutusel selgelt määratud rolli, mis võimaldaks pideva ülalpidamiskohustuse rikkumise korral lapse huvides menetlusotsuste kohta teavet saada ja neid vajaduse korral vaidlustada.

93. **Riigikontrolli soovitus justiits- ja digiministrile**: vaata soovitust p-s 84.

Justiits- ja digiministri vastus: lisaks soovitusele peame oluliseks anda tagasisidet kontrolliaruande eelnõu punktis 90 toodud väitele: „Samas on kriminaalmenetluse alustamine elatisvõlgnike puhul

tulemuslik meede – suur osa menetlustest lõpeb prokuratuuris kas oportuniteedi või kokkuleppega, kuna võlgnik asub kahju heastama ehk laps saab elatist ning puudub vajadus kriminaalmenetluse jätkamiseks.“

Ainuüksi kriminaalmenetluse oportuniteedi või kokkuleppega lõpetamisest ei saa teha järeldust, et kriminaalmenetluse alustamine on elatisvõlgnike puhul tulemuslik meede ja et võlgnik asub kahju heastama. Aruandes puuduvad andmed, mis näitaksid, kuidas kriminaalmenetluse alustamine või kriminaalmenetluse erinevad lõpetamise viisid on mõjutanud elatise kättesaamist või kas kokkuleppe tulemusena on üldse määratud kohustus elatist tasuda. Kokkuleppele minek tähendab sisuliselt küll oma süü/vastutuse tunnistamist, kuid see ei näita veel, kas võlgnikule on üldse pandud elatise tasumise kohustus ja kas ta seda täidab. Nii võidakse tingimisi karistus mõista ka KarS § 73 alusel, kus kontrollnõudeid üldse ei määrata.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontroll lähtus oma järelduses Justiits- ja Digiministeeriumilt saadud karistusseadustiku § 169 alusel algatatud kriminaalmenetluste andmetest, mille kohaselt jõudis vaid 14% menetlustest süüdistusakti esitamiseni, ning seostas seda rikkujate valmisolekuga oma vastutust varasemas menetlusetapis tunnistada.

Riigikontroll täpsustab ministeeriumi vastuse põhjal soovitust: Justiits- ja Digiministeeriumil tuleks hinnata, kas karistusseadustiku § 169 alusel algatatud kriminaalmenetlus mõjutab ülalpidamiskohustuse rikkujaid elatist maksma. Kui olemasolevad meetmed seda tulemust ei taga, tuleb ministeeriumil kavandada vajalikud muudatused.

Valdkonna juhtimine

Teadmiseks, et

lastekaitset korraldavad Vabariigi Valitsus, ennetusnõukogu, Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ja kohalikud omavalitsused.

Seadus kohustab riigi ja kohaliku omavalitsuse ametiasutusi tegema valdkondadeülest koostööd kõigile lastele suunatud meetmete planeerimisel.

Allikas: lastekaitseseadus

94. Lapse ülalpidamise tagamisega seotud ülesanded jagunevad mitme valitsemisala vahel. Sotsiaalministeerium vastutab laste õiguste, heaolu ja sotsiaalhoolekande poliitika ning elatisabi eest ning Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalasse kuuluvad perekonnaõigus, sealhulgas ülalpidamiskohustuse regulatsioon, ning kohtute ja kohtutäiturite tegevusega seotud küsimused.

95. Riigikontroll hindas, kuidas Sotsiaalministeerium ja Justiits- ja Digiministeerium on kujundanud ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmete süsteemi. Samuti vaatas Riigikontroll, kas Justiits- ja Digiministeeriumi järelevalve kohtutäiturite üle annab piisava kindluse, et elatise täitemenetlusi korraldatakse nõuetekohaselt.

Lapse ülalpidamise tagamise meetmete juhtvastutus ei ole selgelt määratud

Probleemid ulatuvad mitme ministeeriumi vastutusalasse

96. Lapse ülalpidamise tagamisega, sealhulgas elatisvõlgnikega, seotud probleemid ulatuvad mitme ministeeriumi vastutusalasse, kuid ei ole selgelt määratud, milline ministeerium vastutab probleemi tervikliku

lahendamise eestvedamise eest. Ministeeriumid on tegelenud eelkõige oma vastutusalasse kuuluvate meetmetega, kuid puudunud on ühine lähenemine, kuidas vähendada elatisvõlglaste poolt lastele ja avalikule sektorile tekitatud kahjusid.

97. Alates 2022. aastast tegutseb valitsuskomisjonina ennetusnõukogu, mis on käsitlenud laste heaolu ja vaesusriskiga seotud küsimusi peamiselt Euroopa Lastegarantii algatuse ja laste heaolu töörühma kaudu. Elatisabi või elatisvõlgnike probleemi ei ole nõukogu otsuste põhjal siiski eraldi süsteemse teemana käsitletud.

Terviklikumat lahendust hakati otsima alles 2025. aastal

98. Sotsiaalministeerium moodustas 2025. aasta sügisel, pärast Riigikontrolli auditi kavandamise alustamist, eraldi töörühma, et saada elatisabisüsteemi toimimisest terviklik ülevaade, ning kaasas sellesse Sotsiaalkindlustusameti, Justiits- ja Digiministeeriumi ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja. Töörühma kokkusaamise ajendiks oli ühe lapsevanema juhtum, mida kajastati 2025. aasta augustikuus meedias. Täitemenetlusaegne elatisabi oli selleks ajaks toiminud kaheksa aastat ning elatisabi vajavate laste arv oli aasta-aastalt kasvanud.

99. Töörühm tuvastas mitmeid probleeme, mille olemasolu oli teada juba aastaid, ning nende lahendamiseks oleks saanud astuda samme varem. Neid probleeme on osaliselt käsitletud ka käesolevas aruandes.

100. Samuti on aastaid tegutsenud valdkonnaülene võlgnike toetamise ja võlgade vähendamise võrgustik, milles osalevad lisaks eelmainituile ka Rahandusministeeriumi, Finantsinspektsiooni ning Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koja esindajad. Kaks korda aastas toimuv mitteametlik kohtumine on ametnike algatatud ja väärtuslik koostöövorm, kuid see ei asenda formaalsemaid koostöövorme, millel oleks elatisvõlglaste probleemi lahendamiseks seatud selged ühised eesmärgid, tegevuskava ja kindel vastutuse jaotus.

101. Elatise maksmata jätmisega seotud küsimustes ei ole Sotsiaalministeeriumi ning Justiits- ja Digiministeeriumi vahel selgelt jaotatud juhtvastutust ega kokku lepitud ühiseid eesmärke ja tegevusi riiklike meetmete terviklikuks kujundamiseks. See on oluline, sest makseraskustes vanemate toetamine eeldab eelkõige sotsiaalvaldkonna, sh vajaduse korral Eesti Töötukassa meetmeid, samal ajal kui ülalpidamiskohustuse regulatsioon ja selle sundtäitmise mõjutusvahendid kuuluvad eelkõige justiitsvaldkonda. Selge eestvedamise ja tööjaotuseta jääb oht, et probleemi eri põhjuseid käsitletakse eraldi ning osa lahendusi jääb valitsemisalade vastutuse vahele.

102. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** võtta lapse ülalpidamiskohustuse täitmist toetavate ja mõjutavate riiklike meetmete kujundamise eestvedaja roll ning leppida Justiits- ja Digiministeeriumi ning teiste asjaomaste asutustega kokku ühine tegevusraamistik, milles

on määratud probleemide kaupa vastutav asutus ja elluviijad, konkreetsed tegevused, tähtajad ning tulemuseesmärgid.

Sotsiaalministri vastus: nõustume Riigikontrolliga, et lapse ülalpidamiskohustuse täitmise parandamine eeldab senisest süsteemsemat koostööd ministeeriumide ja asutuste vahel, samuti selgete vastutajate, tegevuste, tähtaegade ja tulemuseesmärkide kokkuleppimist probleemide kaupa. Samas ei pea me tõhusaks lahenduseks anda riiklike meetmete tervikliku kujundamise eestvedaja roll Sotsiaalministeeriumile.

Lapse ülalpidamise tagamisega seotud ülesanded jagunevad mitme valitsemisala vahel: Sotsiaalministeerium vastutab laste õiguste, heaolu, sotsiaalhoolekande poliitika ning elatisabi eest, samas kui perekonnaõigus, sealhulgas ülalpidamiskohustuse regulatsioon, selle sundtäitmise korraldus, mõjutusvahendid ning kohtute ja kohtutäiturite tegevusega seotud küsimused kuuluvad eelkõige Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse.

Riigikontroll on tuvastanud, et elatise sissenõudmine täitemenetluses on olnud vähetulemuslik, osa täitemenetlustest kestab väga kaua ning 10% käimasolevatest menetlustest on kestnud vähemalt kümme aastat. Samuti ei olnud olemasolevate andmete põhjal Riigikontrollil võimalik hinnata elatise sissenõudmiseks loodud erimeetmete tegelikku mõju. Lisaks on aruandes toodud välja, et kitsaskohad seisnevad olemasolevate meetmete kasutamise korralduses ning et senine täitemenetlus ja mõjutusvahendite kasutamise korraldus ei ole piisaval määral taganud, et kohustatud vanemad hakkaksid elatist järjepidevalt maksma.

Lisaks märkis Riigikontroll, et Justiits- ja Digiministeerium ei ole alates 2020. aastast teinud kohtutäiturite üle korralist järelevalvet ning seetõttu pole ministeerium perioodiliselt ja süsteemselt kontrollinud ka seda, kas kohtutäiturid kasutavad elatise sissenõudmise erimeetmeid nõuetekohaselt.

Arvestades Riigikontrolli auditi keskset küsimust, ei ole antud soovituste eesmärk üksnes leevendada lapsele ülalpidamise saamata jäämise tagajärgi, vaid eeskätt mõjutada ülalpidamiskohustust eiravat lapsevanemat oma kohustust täitma. Selle eesmärgi saavutamise vahendid on ennekõike aga perekonnaõiguse regulatsioon, elatise määramise kord, kohtumenetlus, täitemenetlus ja selle sunnimeetmed, kohtutäiturite tegevus ning ülalpidamiskohustuse rikkumisega seotud kriminaalmenetlus. Nende õiguslike ja menetluslike vahendite kujundamine ei kuulu Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse. Antud juhul jääks Sotsiaalministeeriumi rolliks vedada eest küllaltki komplekseid muutusi valdavalt teise ministeeriumi haldusalas ning sellise eestvedamise edukus võib olla vähene.

Sotsiaalministeeriumi vastutusalas olev elatisabi süsteem leevendab selle tagajärgi, kui vanem ei täida lapse ülalpidamiskohustust ning seda kohustust ei ole õnnestunud jõustada ka kohtu- ja täitemenetluse kaudu. Elatisabi eesmärk ei ole tõhustada lapse ülalpidamiskohustuse täitmist, vaid tagada lapsele vähemalt osa ülalpidamisest olukorras, kus kohustatud vanem elatist ei tasu. Ka Riigikontroll märgib, et elatisabi leevendab vanema maksmata jätmise tagajärgi lapse jaoks, kuid lapse õigus saada ülalpidamist kohustatud vanemalt säilib.

Neil asjaoludel ei pea Sotsiaalministeerium põhjendatuks võtta lapse ülalpidamise tagamise riiklike meetmete kujundamise eestvedaja rolli, kuivõrd peamised õiguslikud, menetluslikud ja järelevalve võimalused selle eesmärgi saavutamiseks paiknevad teise ministeeriumi valitsemisalas.

Mõistame, et Riigikontrolli poolt soovitatud eestvedaja roll ei tähenda vastutuse ära- või ülevõtmist Justiits- ja Digiministeeriumilt ja teistelt asjaomastelt asutustelt nende vastutusalasse kuuluvate küsimuste ja probleemide eest ning oluline ongi kokku leppida tervikpildis igaühe tegevused ja tulemuseesmärgid. Siiski näeme, et eestvedaja rolli andmine Sotsiaalministeeriumile võib hägustada vastutust ja seeläbi soovitud eesmärkide saavutamist hoopis raskendada.

Sellegipoolest oleme valmis koostööks seotud osapooltega, et jõuda laste ja perede heaolu parema tagamiseni.

Riigikontrolli kommentaar: Riigikontrolli soovitus lähtub vajadusest siduda lapse ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmed ühtseks tervikuks. Sotsiaalministeeriumi vastuses toodud õiguslike sunnivahendite kõrval tuleb kasutada ka vanemat toetavaid ja tema käitumist kujundavaid meetmeid. Riigikontroll rõhutab, et vanema mõjutamine hõlmab ka vanemlike oskuste ja vastutustunde arendamist, lapsega suhte tugevdamist ning makseraskuste korral sobiva toe pakkumist. Seega eeldab erinevate mõjutusmeetmete sidumine sotsiaal- ja justiitsvaldkonna ühist tegevust ning laste õiguste ja heaolu poliitika eest vastutava ministeeriumi roll ei saa seetõttu piirduda elatisabi maksmisega seotud küsimustega.

Loodud meetmete tulemuslikkust ei hinnata regulaarselt ega terviklikult

Elatisabi mõju ei ole hinnatud

103. Riigikontroll hindas, kas Sotsiaalministeerium ning Justiits- ja Digiministeerium on enne ülalpidamise tagamiseks mõeldud olulisemate meetmete rakendamist hinnanud nende eeldatavat mõju ning pärast rakendamist jälginud meetmete toimimist ja tulemuslikkust. Seejuures vaadati, kas ministeeriumidel on piisavalt teavet, et otsustada, millised meetmed aitavad vähendada elatisvõlgade tekkimist, parandada elatise laekumist ja vähendada riigi makstava elatisabi vajadust ning milliseid meetmeid tuleks muuta või asendada.

Teadmiseks, et

Sotsiaalministeerium toetab lapsevanemaid alaealiste laste ülalpidamiskohustuse täitmisel erinevate meetmete kaudu ning aitab elatisabi abil vähendada üksikvanemaga laste vaesusriski. Selliste meetmete hulka kuuluvad muu hulgas:

- peretoetused,
- toimetulekutoetus,
- võlanõustamisteenus,
- riiklik perelepitusteenus.

104. Sotsiaalministeerium on tellinud uuringuid laste ja perede heaolu ning toetuste mõju toimetulekuraskustes olevatele inimestele, kuid ei ole hinnanud täitemenetlusaegse elatisabi mõju. Elatisabi loomisel lubas ministeerium eelnõu seletuskirjas hinnata ebasoovitavate mõjude avaldumist hiljemalt 2020. aastaks, kuid sellist mõjuanalüüsi ei teinud. Perehüvitiste seaduse järelanalüüs valmis kavandatust aasta hiljem, 2021. aastal, kuid elatisabi meedet ja selle mõju selles ei hinnatud.

105. Samal ajal on täitemenetlusaegset elatisabi saavate laste arv pidevalt kasvanud. Sotsiaalministeerium kasutab elatisabisüsteemi ühe mõõdikuna elatisabi saavate laste arvu ning täiendas 2026. aastal elatisabisüsteemi mõõdikuid, kuid puuduvad mõõdikud väljamakstud raha tagasisaamise kohta. Samuti ei ole analüüsitud elatisvõlgade tekkepõhjuseid, et hinnata, millistel juhtudel vajab kohustatud vanem tuge ja millistel juhtudel on vaja kasutada mõjutusvahendeid.

106. Justiits- ja Digiministeerium on põhjalikumalt analüüsinud elatise määramise korda. Enne uue korra loomist hinnati lapse vajaduspõhise miinimumelatise kujundamist ning pärast korra rakendumist analüüsiti kohtupraktikat. Elatise sundtäitmiseks loodud erimeetmete tulemuslikkuse järelhindamist ei ole siiski tehtud. Täitemenetluse kitsaskohti kaardistati osaliselt viimati 2019. aastal, kuid ministeeriumil puudub ajakohane usaldusväärne info selle kohta, millised erimeetmed parandavad elatise laekumist ja millised vajavad muutmist.

Ilma tulemusinfota ei saa otsustada, milliseid meetmeid muuta

107. Ministeeriumid on hinnanud üksikuid meetmeid erineva põhjalikkusega, kuid puudub regulaarne ja terviklik tulemuslikkuse hindamine. Seetõttu ei ole Sotsiaalministeeriumil ega Justiits- ja Digiministeeriumil ajakohast ja usaldusväärset ülevaadet, kuidas nende vastutusalas olevad meetmed mõjutavad elatisvõlgade tekkimist, elatise laekumist ja elatisabi vajadust. Ilma selgete eesmärkide ja tulemusinfota on raske otsustada, milliseid meetmeid jätkata, muuta või asendada.

108. **Riigikontrolli soovitus sotsiaalministrile:** korraldada Sotsiaalministeeriumi vastutusalas olevate ülalpidamist toetavate meetmete regulaarne järelhindamine nii, et lisaks teenuse ja toetuse kasutajate arvule oleks teada meetmete tulemus, kulud, elatisabi tagasilaekumine ning pikaajalise elatise mittemaksmise põhjused. Kasutada seda teavet poliitika muutmise vajaduse otsustamisel.

Sotsiaalministri vastus: nõustume Riigikontrolli soovituse eesmärgiga jälgida ja regulaarselt hinnata elatisabi süsteemi mõju ja tulemuslikkust terviklikult, sealhulgas võimalikke ebasoovitavaid mõjusid. See võimaldab hinnata nii meetme eesmärkide saavutamist kui ka vajadust süsteemi edasiseks arendamiseks.

Elatisabi on perehüvitiste seaduses ette nähtud perehüvitis, mille eesmärk on toetada lapse ülalpidamist, kui kohustatud isik (lapse

vanem) ei täida ülalpidamiskohustust. Elatisabi leevendab elatisvõlgade tekkimise tagajärgi lastele ja peredele, selle meetme eesmärk iseenesest ei ole mõjutada elatisvõlgade tekkimist ja elatise laekumist või vähendada elatisvõlgnike hulka. Samas tuleb möönda, et elatisabi kui perehüvitise maksmine võib avaldada teatud mõju elatise laekumisele ja elatisvõlgade tekkimisele. Seetõttu on oluline regulaarselt jälgida ja hinnata elatisabi süsteemi mõju ja tulemusi igakülgselt, ka ebasoovitavate mõjude suhtes.

Elatisabi tagasilaekumist ja elatisvõlgnike arvu tuleb aga käsitleda oluliste süsteemiüleste näitajatena, kuna nende näitajate kujunemine sõltub mitmest tegurist, mida mõjutavad ka väljaspool Sotsiaalministeeriumi vastutusala olevad meetmed. Seetõttu ei ole Sotsiaalministeerium seni käsitlenud neid näitajaid oma poliitikameetmete tulemuslikkuse peamiste mõõdikutena. Nende kasutamine elatisabi süsteemi terviklikul hindamisel eeldab eri valitsemisalade meetmete ja vastutuse arvestamist.

Toetame vajadust saada parem ülevaade elatise pikaajalise mittemaksmise põhjustest, kuid sellise ülevaate saamine ulatub väljapoole Sotsiaalministeeriumi vastutusala ning on võimalik üksnes koostöös teiste vastutavate valdkondadega.

Sotsiaalministeeriumis algatame elatisabi süsteemi järelhindamise, mille raames hindame elatisabi meetme tulemusi ja kulusid ning teisi elatisabi rakendamisega seotud aspekte. Samuti vaatame üle olemasolevad tulemusnäitajad ning hindame, millised näitajad võimaldavad kõige asjakohasemalt jälgida elatisabi süsteemi toimimist ja mõju.

109. **Riigikontrolli soovitus justiits- ja digiministrile:** korraldada elatise määramise ja sundtäitmise meetmete regulaarne järelhindamine ning tagada selleks andmed, mis võimaldavad hinnata meetmete toimimist ja seost elatise laekumisega, ning teha tulemuste põhjal otsused meetmete jätkamise, muutmise või asendamise vajaduse kohta.

Justiits- ja digiministri vastus: ministeeriumil on kavas muuta kohtutäiturite järelevalve korraldust, mille tulemusena saab anda soovituses nimetatud hinnanguid ning koguda selleks vajalikke andmeid. Vt vastust punktile 114.

Teadmiseks, et

Justiits- ja Digiministeerium peab kontrollima kohtutäituri ametialase arvelduskonto käivet, kohtutäituri tasu ettemaksu ja täitekulu, sh tasu võtmise seaduslikkust, ametitoimingute registreerimist ja infotehnoloogilise töö korraldust ning õigusaktidest või heast ametitavast tulenevate muude nõuete, kohustuste ja tähtaegade järgimist.

Allikas: kohtutäituri seadus

Teadmiseks, et

järelevalve kohtutäiturite tegevuse üle jaguneb korraliseks, erakorraliseks ja järelkontrolliks. Korraline järelevalve peab toimuma kohtutäituri teise ametiaja jooksul.

Allikas: kohtutäiturimäärustik

Justiits- ja Digiministeerium ei ole aastaid teinud kohtutäiturite üle korralist järelevalvet

110. Justiits- ja Digiministeeriumi haldusjärelevalve hõlmab kohtutäiturite ametitegevust tervikuna. Riigikontroll hindas, kas ministeeriumi järelevalve annab piisava kindluse, et kohtutäiturid täidavad oma ülesandeid nõuetekohaselt, ning vaatas selle raames eraldi, kas järelevalves käsitletakse ka elatise täitemenetluse ja selle erimeetmete rakendamist.

111. Justiits- ja Digiministeerium esitas Riigikontrollile põhjaliku ülevaate korralise järelevalve protseduurist, kuid tunnistas, et vähese ressursi tõttu ei ole ministeerium alates 2020. aastast korralist järelevalvet teinud. Sellest ajast korraldab järelevalvet üks ametnik ning tähelepanu on suunatud eelkõige erakorralisele järelevalvele. Ministeerium saab kohtutäiturite tegevuse probleemide kohta teavet nii kaebustest, märgukirjadest kui ka kohtutäitureid puudutavast kohtupraktikast. See info võimaldab tuvastada üksikprobleeme ja korduvaid kitsaskohti, kuid on olemuselt juhtumipõhine ega asenda perioodilist järelevalvet kohtutäiturite ametitegevuse nõuetekohasuse üle.

112. Erakorraline järelevalve algatatakse konkreetse kaebuse või muu info põhjal. Kõige sagedamini puudutavad pöördumised sissetuleku aresti ulatust, ülalpeetavate arvestamist, pöördumistele vastamist ning selgitamiskohustuse täitmise kvaliteeti. Mõnel juhul on kaebusest alguse saanud kontrolli laiendatud ka kohtutäiturite praktikale laiemalt, kuid üldjuhul on erakorraline järelevalve korralisest kitsam. Kehtiva regulatsiooni järgi ei koostata erakorralise järelevalve kohta järelevalveakti.

113. Kuna Justiits- ja Digiministeerium ei ole alates 2020. aastast korralist järelevalvet teinud, ei ole ministeerium perioodiliselt ja süsteemselt kontrollinud, kas kohtutäiturid kasutavad elatise erimeetmeid praktikas nõuetekohaselt. Kaebustest ja kohtupraktikast saadav info aitab probleeme tuvastada, kuid ei anna samaväärset järelevalvealast kindlust kogu praktika nõuetekohasuse kohta.

114. **Riigikontrolli soovitus justiits- ja digiministrile:** kui kehtivad korralise järelevalve nõuded ei võimalda järelevalvet kohtutäiturite üle mõistliku ressursiga süsteemselt teha, muuta nõudeid nii, et järelevalve oleks praktikas teostatav ega piirduks üksnes kaebuste põhjal tehtava kontrolliga.

Justiits- ja digiministri vastus: ministeeriumil on käsil kohtutäiturite järelevalve korralduse optimeerimine. Selle raames on valminud õiguslik analüüs, milles esitatud ettepanekute alusel kavandatakse valdkonna ümberkorraldamist. Uue korra saab kujundada muu hulgas nii, et näiteks elatisnõuete sissenõudmise meetmete rakendamise praktika oleks järelevalves pideva tähelepanu all ning seda kontrollitaks korrapäraselt.

Uuele korrale ülemineku ettevalmistamist alustatakse 2027. aasta alguses ning muudatused jõustuvad prognoositavalt 2028. aasta esimesel poolaastal.

(allkirjastatud digitaalselt)

Ines Metsalu-Nurminen
auditiosakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal Justiits- ja Digiministeeriumile ning Sotsiaalministeeriumile ja Sotsiaalkindlustusametile mitmeid soovitusi. Justiits- ja digiminister saatis oma vastuse Riigikontrolli soovitustele 11.11.2026, sotsiaalminister saatis oma vastuse 23.10.2026 ning Sotsiaalkindlustusameti peadirektor saatis vastuse 23.10.2026.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Sotsiaalministeerium: Täname Riigikontrolli põhjaliku kontrolliaruande „Riigi roll lapse ülalpidamise tagamisel, kui üks vanem ei täida oma kohustust“ eelnõu ning selles sisalduvate väärtuslike soovituste eest. Peame oluliseks, et auditiaruanne vaatleb lapse ülalpidamise tagamist tervikuna, pöörates tähelepanu nii olemasolevate meetmete rakendamise, andmekvaliteedi ja tulemuslikkuse hindamisele kui ka asutustevahelise koostöö parandamise võimalustele.

Näeme Riigikontrolli kontrolliaruannet olulise sisendina lapse ülalpidamise tagamise korralduse edasisse arendamisse. Peame mitmeid auditiaruandes tehtud soovitusi ja ettepanekuid vajalikuks ning oleme valmis neid ellu viima või nende rakendamiseks vajalikud lahendused välja töötama. Samas peame oluliseks, et edasises töös oleks iga probleemi puhul selgelt määratud nii eesmärk kui ka selle saavutamise eest vastutav asutus ning et vastutus oleks seotud asutuse tegeliku pädevuse ja tema käsutuses olevate õiguslike ning korralduslike võimalustega. Selline lähenemine võimaldab suunata riigi tegevuse sinna, kus see aitab kõige tulemuslikumalt kaasa lapse õiguse tagamisele saada oma vanematelt ülalpidamist.

Justiits- ja Digiministeerium: Lisaks soovitustele antud vastustele esitame kontrolliaruande eelnõu kohta järgmised märkused:

1. Elatisabi tagasilaekumine ja erimeetmete tulemuslikkus

Peatükis „Kokkuvõte auditeerimise tulemustest“ (lk 2) on kirjas: „Prognoositud ja tegeliku tagasilaekumise suur erinevus ning pikaajaliselt kasvavad nõuded näitavad, et elatise sissenõudmiseks loodud meetmed ja tagasinõuete korraldus ei ole andnud kavandatud tulemust.“ Viidatud järeldusest ja sellele eelnevast tekstist võib välja lugeda, et lapse elatisnõude sundtäitmise tõhustamiseks loodud erimeetmed ei ole taganud riigi makstud elatisabi tagasinõudmist.

Justiits- ja Digiministeeriumi hinnangul ei saa erimeetmete väidetavat ebaõnnestumist pidada peamiseks põhjuseks, miks elatisabi riigile tagasi ei laeku. Ministeerium on jätkuvalt seisukohal, et selle peamine põhjus tuleneb perehüvitiste seaduse § 58 lõikest 4, mille kohaselt makstakse riigile üleläinud elatisnõue ühinenud täitemenetluses riigile välja alles pärast seda, kui lapsele kuuluv ja sissenõutavaks muutunud elatisnõue on täies ulatuses rahuldatud. Olukorras, kus riigi tagasinõude rahuldamine on seadusest tulenevalt lükatud määramata ajaks edasi ning paljudes menetlustes ei pruugi riigi nõude rahuldamise järjekord veel saabunud ollagi, ei ole vähese tagasilaekumise põhjal põhjendatud järeldada, et elatisnõuete sundtäitmiseks loodud erimeetmed on ebaõnnestunud.

Samuti jääb ebaselgeks, millest tuleneb eeldus, et elatisnõuete sundtäitmiseks loodud erimeetmed peaksid tagama ka riigi elatisabi tagasinõude sundtäitmise. Täitemenetluse seadustikus sätestatud erimeetmete eesmärk on eelkõige tagada, et alaealine laps saaks võlgnikult regulaarselt oma ülalpidamiseks vajalikud vahendid. Näiteks olukorras, kus laps saab täisealiseks ning kohustatud vanemal ei ole enam kohustust maksta talle igakuiselt elatist, muutub elatisvõlg sisuliselt tavaliseks rahaliseks nõudeks ning selle sissenõudmise tagamine elatise sundtäitmiseks loodud erimeetmetega ei ole enam põhjendatud. Sama puudutab ka riigi makstud elatisabi tagasinõudmist. Täiendavat põhjendamist vajab, miks peaks riigile üle läinud nõude sissenõudmisel saama jätkuvalt rakendada erimeetmeid (võlgniku juhtimisõiguse piiramine või sissetulekute arestimine), mida täisealise lapse huvides rakendada ei saa.

2. Lapse elatisnõude eelisjärjekord ja riigi nõude aegumine

Peatükis „Kokkuvõte auditeerimise tulemustest“ (lk 2) on esitatud ka järgmine märkus: „Kuna lapse elatisvõlga saab eelisjärjekorras sisse nõuda veel aastaid pärast tema täisealiseks saamist, võib elatisvõlgnik pääseda elatisabi tagasimaksmisest riigile, sest riigi nõue võib enne aeguda.“

Jääb ebaselgeks, kas selle all on silmas peetud perehüvitiste seaduse § 58 lõikest 4 tulenevat olukorda, kus samas täiteasjas on lapse elatisnõudel riigi tagasinõude ees eelis ning riigi nõuet saab rahuldada alles pärast lapse elatisnõude täielikku rahuldamist, mis võib toimuda ka aastaid pärast lapse täisealiseks saamist. Kui jah, siis palume seda tekstis täpsustada.

3. Ministeeriumi seisukohtade kajastamine

Kontrolliaruande eelnõus käsitletakse väga erinevaid teemasid, nagu elatise väljamõistmine, täitemenetlus, perelepitus, elatisabi, suhtluskorra täitmine ning lapse esindamine erinevates elatisega seonduvates menetlustes võrdlemisi üldisel tasandil. Seetõttu ei ole mitmel juhul selge, millise konkreetse probleemi lahendamiseks ettepanek on suunatud ning kas

kirjeldatud kitsaskohad tulenevad materiaalõiguslikust regulatsioonist, menetluskorraldusest, täitemenetlusest või praktika rakendamisest.

Samuti jääb mulje, et kontrolliaruande eelnõus on Justiits- ja Digiministeeriumi esindajate kohtumistel või kirjavahetuses esitatud tähelepanekuid käsitletud kohati probleemikirjelduste või sisuliste järeldustena, kuigi nende eesmärk oli arutelu käigus võimalikke probleemkohti ja lahendusvariante kaardistada. Kohtumiste ajal ei olnud alati selgelt määratletud, millise konkreetse probleemipüstituse lahendamiseks teavet kogutakse, mistõttu ei pruugi ministeeriumi esindajate aruteludes esitatud tähelepanekud olla käsitatavad ministeeriumi seisukohtadena ega toetada hiljem kontrolliaruande eelnõus esitatud järeldusi.

Palume kontrolliaruande eelnõus üle vaadata kohad, kus ministeeriumi esindajate selgituste põhjal on tehtud üldistavaid järeldusi või omistatud ministeeriumile seisukohti. Näiteks eelnõu punktis 48 esitatud väide: „Justiits- ja Digiministeeriumi selgituse järgi on paljudele lapsevanematele kohtusse pöördumine ning nõude või vastuväite nõuetekohane esitamine keeruline.“ Justiits- ja Digiministeerium ei ole selliseid selgitusi andnud või audiitorid on teinud selgitustest meelevaldseid järeldusi. Punktis 48 sisalduv väide ei ole seejuures ainus näide, kus ministeeriumi selgitustest on tehtud järeldusi, mis ei pruugi vastata kohtumistel käsitletud teemale või ministeeriumi tegelikule seisukohale.

Riigikontrolli kommentaar: Täname täpsustuse eest, parandasime punkti 48.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Elatisabiga seotud asutustevaheline andmevahetus 14. **Soovitus sotsiaalministrile:** korraldada koostöös Justiits- ja Digiministeeriumi ning Rahandus-ministeeriumiga elatisabiga seotud andmevahetus nii, et Sotsiaalkindlustusamet, Maksu- ja Tolliamet ning kohtutäiturid lähtuksid samast ajakohasest nõudeinfost ning andmeid ei peaks eri süsteemide vahel korduvalt käsitsi edastama, kontrollima ja parandama. (p-d 7–13)	**Sotsiaalministri vastus:** nõustume soovituse eesmärgiga, et elatisabi menetlemisel lähtuksid Sotsiaalkindlustusamet, Maksu- ja Tolliamet ning kohtutäiturid võimalikult ajakohasest ja ühtsest nõudeinfost ning väheneks käsitsi andmete edastamine ja kontrollimine. Täitemenetlusaegse elatisabi puhul on ühe nõudega seotud andmed ja toimingud jaotunud Sotsiaalkindlustusameti, Maksu- ja Tolliameti ning kohtutäituri vahel ning infosüsteemid ei ole piisavalt liidestatud. Kohtutäiturid kasutavad mitut erinevat infosüsteemi, Sotsiaalkindlustusametil on oma ning Maksu- ja Tolliametil oma infosüsteem. Samuti märgitakse auditiaruandes, et kohtutäiturite büroode andmed ei liigu kesksesse infosüsteemi ETIS automaatselt ning Justiits- ja Digiministeeriumi sõnul ei uuenda kõik kohtutäiturid seal andmeid järjepidevalt. Andmete ajakohasuse ja edastamisega seotud probleeme on igati põhjendatud lahendada nimetatud ministeeriumide ja asutuste koostöös. Rõhutame, et kõiki tuvastatud probleeme ei ole võimalik lahendada üksnes andmevahetuse parandamisega. Oluline on eristada infosüsteemide vahelise andmevahetuse puudusi probleemidest, mis tulenevad sellest, et kohtutäitur ei ole menetluses olevaid andmeid õigeaegselt kontrollinud, ajakohas-tanud või parandanud. Seetõttu peab andmevahetuse tõhusta-misele eelnema elatisabi arvestuseks ja nõuete sissenõudmise jälgimiseks vajalike elatise täitemenetluse andmete süsteemse ajakohastamise soovituse järgimine kohtutäiturite poolt.
Kohtutäiturite menetlusandmete keskne ja ajakohane kättesaadavus 15. **Soovitus justiits- ja digiministrile:** tagada, et kohtutäiturite büroodes peetavad elatise täitemenetluse andmed, mis on vajalikud elatisabi arvestuseks ja nõuete sissenõudmise jälgimiseks, oleksid keskselt kättesaadavad ajakohaselt ja võimalikult automaatselt. (p-d 9, 11–13)	**Justiits- ja digiministri vastus:** ministeerium mõistab soovituse eesmärki nii, et asjakohased elatise sissenõudmise täitemenetluse andmed oleksid automaatse andmevahetuse kaudu pidevalt kättesaadavad nii elatisabi määramist ja väljamaksmist korraldavale riigiasutusele kui ka asutustele, kes peavad arvestust väljamakstud elatisabi summade üle ning täidavad ühtlasi sissenõudja rolli võlgnikult elatisabi tagasinõudmisel. Tegemist oleks põhimõttelise muudatusega võrreldes kehtiva süsteemiga, kus kohtutäitur teeb kõik vajalikud arvutused ja

	kontrollid ise ning edastab asutustele üksnes väljamaksmisele kuuluva elatisabi summa. Soovituse elluviimisel teeksid kohtutäiturid kõik asjakohased andmed kättesaadavaks ka teistele riigiasutustele, et need saaksid ise kontrollida näiteks väljamaksete õigsust ja põhjendatust. Soovituse elluviimiseks vajalike õiguslike muudatuste tegemine ei tohiks võtta märkimisväärselt aega, kuid nende jõustumiseks tuleb jätta piisav aeg vajalike IT-arenduste tegemiseks nii kohtutäituritele kui ka Sotsiaalkindlustusametile (SKA) ning Maksu- ja Tolliametile (MTA). Samuti eeldab soovituse elluviimine kohtutäituritelt IT-arendusteks vajaliku rahastuse tagamist ning riigiasutustelt, eelkõige SKA-lt ja MTA-lt, vajalike rahaliste vahendite kavandamist oma eelarvetesse. Seega sõltuvad soovituse elluviimise tähtaeg ja edukus SKA ja MTA valmisolekust ning võimekusest asjakohaseid andmeid vastu võtta ja töödelda. Seetõttu ei ole praegu võimalik soovituse elluviimise tähtaega prognoosida. Juhul kui uue andmevahetuse loomiseks vajaliku rahastuse tagamine osutub problemaatiliseks, võib alternatiivina kaaluda elatisabi menetlemisse kaasatud asutuste koostöö tõhustamist, et panna juba olemasolevad koostöövormid ja andmevahetus paremini toimima. **Riigikontrolli kommentaar:** soovituse eesmärk on tagada, et kohtutäiturite büroodes peetavad elatise täitemenetluse andmed oleksid ajakohased ja keskselt kättesaadavad. See ei eelda tingimata kõigi menetlusandmete edastamist teistele asutustele ega kohtutäiturite senise vastutuse muutmist. Kohtutäiturite andmete ajakohasuse ja keskse kättesaadavuse tagamine kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi vastutusalasse. Andmevahetuse arendamine Sotsiaalkindlustusameti ja Maksu- ja Tolliametiga eeldab asutuste koostööd, kuid ei asenda vajadust korrastada kohtutäiturite endi andmehaldust (vt p 12).
Elatisvõlgnike võimaliku makseraskuse ja abivajaduse väljaselgitamine 32. **Soovitus sotsiaalministrile:** kujundada koos Sotsiaalkindlustusameti ja teiste asjaomaste asutustega korraldus, mille alusel elatise pikaajalise mittemaksmise korral selgitatakse välja, kas vanemal esineb maksevõimet piiravaid asjaolusid, ning määrata, kes vastutab vajaduse korral abivajaduse hindamise ja sobiva toe juurde suunamise eest. Korraldus peab võimaldama eristada makse-raskustega inimesi ülalpidamiskohustuse vältijatest ja kasutada nende puhul erinevaid lahendusi. (p-d 30–31)	**Sotsiaalministri vastus:** nõustume Riigikontrolliga selles, et elatise pikaajalise mittemaksmise puhul on oluline eristada olukordi, kus vanem ei suuda ülalpidamiskohustust makseraskuste tõttu täita, olukordadest, kus vanem hoidub teadlikult selle kohustuse täitmisest. Meetmed nende isikute suhtes on põhimõtteliselt erinevad. Samas oleme seisukohal, et elatisvõlgnikega tegelemine, sh selle väljaselgitamine, kas isikul ei ole võimalik oma maksekohustusi täita või ta hoidub täitmisest kõrvale, toimub esmajoones täitemenetluse raames. Ka riigile üle läinud elatisnõuete (riigi nõuded elatisvõlgniku vastu) täitmine toimub kohtutäituri poolt täitemenetluses. Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet ei peaks looma selle kõrvale paralleelset korraldust, millega hakata välja selgitama täitemenetluses osalevate võlgnike maksevõimet või pahatahtlikku kohustuste vältimist. Kohtutäituril on elatise sissenõudmisel juba praegu ulatuslikud võimalused võlgniku olukorra väljaselgitamiseks ning ka erimeet-mete kasutamiseks, sealhulgas võlgniku regulaarne küsitlemine, tema valduses olevate ruumide ja maatüki läbiotsimine, kolman-date isikute kaasamine ning võimalus pöörata sissenõue tava-pärasest suuremale osale võlgniku sissetulekust. Osa neist toimingutest jääb auditiaruande kohaselt kohtutäiturite suure menetluskoormuse ja võlgnikega kontakti saamise raskuste tõttu seaduses ette nähtud sagedusega tegemata. Seega peame

	oluliseks esimeses järjekorras tegeleda sellega, et olemasolev täitekorraldus pikaajaliste võlgnike suhtes ettenähtud moel toimiks. Kui inimesel on tekkinud makseraskused, mille põhjuseks on abivajadus, peab inimene saama abi sotsiaalsüsteemist. Kui kohtutäitur märkab täitemenetluses abivajadusele viitavaid asjaolusid, on oluline, et inimene ei jääks ilma vajaliku toe ja teenusteta. Sotsiaalhoolekandelist abi ja teenuseid, sh võlanõustamisteenust, pakuvad eeskätt omavalitsused sotsiaalhoolekande seaduse alusel. Lisaks pakub Töötukassa erinevaid tööturuteenuseid. Elatisvõlgnik, kellel on makse- või toimetulekuraskused, vajab sarnast tuge nagu teisedki sellistes raskustes inimesed ning Sotsiaalministeeriumi hinnangul on võimalik neid abistada olemasolevate abimeetmetega ilma selleks erikorraldust loomata. Oluline on tagada, et abi vajav inimene jõuab temale vajaliku toe ja teenuste juurde. Kokkuvõtvalt peame esmatähtsaks parandada info liikumist osapoolte vahel makseraskustes võlgnike kohta, kes vajavad sotsiaalsüsteemist täiendavat tuge.
Elatisabi nõuete aegumine ning saaja ja taotleja mõistete täpsustamine 39. **Soovitused sotsiaalministrile:** • kujundada riigile üleläinud elatisnõude aegumise korda nii, et lapse elatisnõude eesõigus säiliks, kuid riigil jääks pärast lapse nõude rahuldamist või selle eesõiguse lõppemist mõistlik aeg oma nõue sisse nõuda; • viia perehüvitiste seaduses elatisabi saaja ja taotleja mõistete kasutus vastavusse seadusandja kavatsuse ja rakenduspraktikaga, et oleks üheselt määratletud, kellelt nõutakse tagasi alaealise lapse eest alusetult makstud elatisabi. (p-d 33–38)	**Sotsiaalministri vastus:** 1) Riigile üle läinud elatisnõude aegumine Nõustume vajadusega tagada riigile mõistlik aeg oma nõue võlgnikult sisse nõuda. Kõrvaldamaks praegust õiguslikku ebaselgust riigile üle läinud elatisnõuete aegumise osas, tegi Sotsiaalministeerium selle aasta suvel ettepaneku täpsustada riigile üle läinud elatisnõude aegumise regulatsiooni. Riigikogu sotsiaalkomisjon on algatanud vastavasisulise eelnõu, mis on jõudnud Riigikogu menetlusse (perehüvitiste seaduse muutmise eelnõu 1022 SE). Eelnõu vastuvõtmisel kaob oht, et riigile üle läinud elatisnõue võiks aeguda enne lapse elatisnõuet, mil riigil polegi veel tekkinud tegelikku sissenõudmise võimalust. Kavandatud seadusemuudatus ei lahenda täielikult Riigikontrolli poolt probleemina välja toodud asjaolu, et kui riigi nõude aegumistähtaeg kattub lapse nõude aegumistähtajaga, võib riigil pärast lapse nõude rahuldamist või selle eesõiguse lõppemist jääda oma nõude sissenõudmiseks liiga vähe aega või ei pruugi seda võimalust tekkidagi. Sotsiaalministeerium hindas eelviidatud seadusemuudatust ette valmistades mõistlikuks aegumistähtajaks ka riigi nõudele 10 aastat pärast lapse täisealiseks saamist. See võib tähendada praktikas kuni 28-aastast aegumistähtaega, mis on lähedal kõige pikematele aegumistähtaegadele kehtivates seadustes (30 aastat). Näiteks maksuvõla sundtäitmise ja sissenõudmise aegumistähtaeg on 5 aastat (maksukorralduse seadus, § 132). Üldiselt võib kehtivas õiguses juba 10 aastat pidada väga pikaks aegumistähtajaks. Neid asjaolusid arvestades on Sotsiaalministeerium pidanud mõistlikuks, et riigile üle läinud elatisnõuete aegumisele kehtib lapse elatisnõudega sarnane 10-aastane tähtaeg lapse täisealiseks saamisest arvates. Oleme aga valmis aegumise regulatsiooni veel kord muutma, kui selline vajadus saab selgeks edasistes aruteludes teiste osapooltega (sh Rahandusministeeriumiga). 2) Elatisabi saaja ja taotleja mõistete ühtlustamine Nõustume Riigikontrolli soovitusega. Sotsiaalministeerium kavatseb ühtlustada elatisabi saaja ja taotleja mõistete kasutamise perehüvitiste seaduses. Muudatusega sätestatakse selgemalt,

	kellel lasuvad elatisabiga seotud teavitamiskohustused ning kellelt nõutakse tagasi alaealise lapse eest alusetult makstud elatisabi.
Elatise nõudmise ja arvutamise korra täpsustamine 61. **Soovitused justiits- ja digiministrile:** • kujundada elatise nõudmise menetlus ja avalduste esitamine nii, et lapse elatise saamine sõltuks võimalikult vähe teda esindava vanema menetlusoskusest. Selleks hinnata kohtute olemasoleva selgitamis- ja uurimiskohustuse rakendamist elatisasjades ning vajaduse korral lihtsustada menetlusreegleid või avalduse esitamise lahendusi; • täpsustada elatise arvutamise regulatsiooni ja/või juhendeid lapsega koosveedetava aja, mitme lapse ning peretoetuste arvestamisel, et elatise suurus kujuneks ühesuguste põhimõtete järgi; • luua võimalus korrigeerida elatise suurust tagasiulatuvalt, kui lapse ja kohustatud vanema tegelik koosveedetud aeg erineb elatise määramisel aluseks võetud ajast. Lapsega tegeliku koosveedetava aja tõendamiskohustus võiks jääda kohustatud vanemale. (p-d 48–60)	**Justiits- ja digiministri vastus:** hagimenetluses on elatise nõude esitamine kasutajatele tehtud juba praegu võimalikult lihtsaks suunavate väljade, selgitavate tekstide ja kasutaja eest registripäringute tegemise abil (nt rahvastikuregistrist). Järgnevatel aastatel on kavas registripäringute võimalusi veelgi laiendada, et vähendada avalduse esitamisega seotud takistusi ning tagada, et lapse elatise saamine sõltuks võimalikult vähe vanema menetlusoskusest. Automaatne arvutamine aitab kasutajal määrata nõutava elatise summa kehtivate arvestuspõhimõtete alusel ning vähendab käsitsi arvutamisest tulenevate vigade ohtu. Kvaliteetsete ja võimalikult täielike andmete esitamine juba avalduse esitamise etapis aitab kaasa ka kohtumenetluse kiiremale ja tõhusamale läbiviimisele. Kui avaldus sisaldab vajalikke andmeid ning need on esitatud struktureeritud ja arusaadaval kujul, väheneb vajadus avalduse puuduste kõrvaldamise, täiendavate selgituste küsimise ja andmete saamiseks tehtavate päringute järele. Elatishagi menetlemisel on kohtul, erinevalt tavapärasest hagimenetlusest, uurimisprintsiip. See tähendab, et kohus peab vajaduse korral ise asjaolusid välja selgitama ja tõendeid koguma, et teha õige ja õiglane lahend. Infosüsteemi tehnilise lahenduse eesmärk on toetada nõuetekohase avalduse esitamist ning võimaldada kohtul keskenduda asja sisulisele lahendamisele, piiramata seejuures kohtu seadusest tulenevaid kohustusi. Elatise nõude esitamise vorm on saanud kasutajatelt positiivset tagasisidet, mis kinnitab, et kasutajakeskne ja juhendatud lähenemine aitab muuta kohtusse pöördumise lihtsamaks ja arusaadavamaks. Elatise arvutamise regulatsiooni täpsustamise soovituse puhul jääb ebaselgeks, millist probleemi soovitusega lahendada soovitakse. Kuigi rakendamispraktika analüüs on toonud esile teatud tõlgendus- ja rakendusküsimusi, ei nähtu sellest üheselt, et probleemide põhjuseks oleks regulatsiooni puudulikkus. Näiteks on aruande punktis 56 kirjeldatud olukorda, kus täitemenetluses ei ole menetlusosalistele täitedokumendist tulenev elatise suurus piisavalt arusaadav. Meie hinnangul ei tulene kirjeldatud probleem tingimata elatise arvutamise regulatsioonist, vaid pigem sellest, kuidas elatise suurus täitemenetluses menetlusosalistele kommunikeeritakse või selgitatakse. Seetõttu võib vähemalt osa tuvastatud probleeme olla lahendatav regulatsiooni täiendava selgitamise ja praktika, sealhulgas täitedokumentide vormistamise ühtlustamise kaudu, ilma et oleks vaja muuta elatise arvutamise regulatsiooni ennast. Kehtiv elatise regulatsioon näeb juba praegu ette lapsega koosveedetava aja ning peretoetuste arvestamist elatise suuruse määramisel. Kontrolliaruande eelnõu punktis 56 on märgitud: *„Kui arvutada elatise suurus seaduses toodud komponentide järjekorras, on eeldus, et kohustatud vanem veedab mõlema lapsega kuus võrdselt aega ja vähendab vastavalt sellele noorema lapse elatist. Tegelikult võib ta ühe lapsega koos olla oluliselt vähem või üldse mitte. Sellisel juhul võib selle lapse elatis kujuneda väiksemaks.“* Siinkohal ei saa nõustuda, et elatise arvutamisel lähtutakse eeldusest, et kohustatud vanem veedab

	mõlema lapsega kuus võrdselt aega. Ministeeriumi loodud elatis-kalkulaatorisse, mis on abivahendiks elatise arvutamiseks, on juba praegu võimalik sisestada mitme lapse andmed, sh erinevad päevade arvud koosveedetud aja osas. Seeläbi on seadusandja loonud ühtsed alused elatise arvutamiseks, et elatise suurus kujuneks sarnastes olukordades samade põhimõtete järgi. Elatise suuruse tagasiulatuva muutmise soovituse osas mõistame, et eesmärk on võimaldada elatise suuruse tagantjärele korrigeerimist juhtudel, kui elatise määramisel aluseks võetud lapsega koosveedetava aja maht erineb oluliselt tegelikust olukorrast. Kehtiv õigus võimaldab teatud juhtudel juba praegu pöörduda kohtusse võlaõigusseaduses sätestatud nõuete alusel, kui ilmnevad asjaolud, mis võivad mõjutada elatise suurust tagasi-ulatuvalt. Seejuures tuleb arvestada, et kõnealustes olukordades on lapse ülalpidamine üldjuhul juba ühe vanema poolt tagatud ning vaidlus puudutab pigem vanematevaheliste varaliste kohustuste ümberjaotamist tagantjärele kui lapse ülalpidamisvajaduste katmist. Samuti tuleb arvestada, et lapsega koosveedetud aja hilisem tuvastamine võib olla keerukas ning põhjustada täiendavaid vaidlusi faktiliste asjaolude üle. Märgime, et vanemad, kes vaidlevad elatise väljamõistmise ja suuruse üle kohtumenetluses, on suure tõenäosusega toksilistes ja eskaleerunud suhetes, mis omakorda tähendab, et elatise jooksev tagantjärele korrigeerimine võib tuua kaasa hulgaliselt täiendavaid igakuiseid vaidlusi, mis mõjutavad lapse igapäevast kodust õhk-konda ja heaolu. Tegu oleks koormava lahendusega nii vanematele kui ka kohtusüsteemile ning õigusrahu ei saabuks kuni elatise maksmise kohustuse lõppemiseni (st üldjuhul lapse täisealiseks saamiseni). Õigusrahu on oluline õiguse põhimõte. Iseäranis oluline on see vaidluste puhul, mille keskmes on lapsed ja kestvad peresuhted. Vanematele, kes suudavad omavahel lapse ülalpidamises kokku leppida, ei ole sellist reeglit vaja. **Riigikontrolli kommentaar:** soovituse eesmärk on, et elatise arvutamise alused oleksid arusaadavad ja rakendatavad ka kalkulaatorit kasutamata. Selleks peavad regulatsioon või juhendid selgitama, milliseid komponente ja millises järjekorras arvestada. Ministeeriumi selgitus ei lahenda seda probleemi. Riigikontroll nõustub ministeeriumiga, et koostööd tegevad vanemad saavad lapse ülalpidamiskoormuse muutumises ise kokku leppida. Lahendust vajavad aga juhtumid, kus üks vanem ei täida elatise vähendamise aluseks olnud eeldust lapsega koos aega veeta ning teine vanem peab kandma sellest tuleneva lisakulu. Ministeeriumi vastuses viidatud kohtusse pöördumise võimalus jätab ülalpidamiskoormuse korrigeerimise endiselt eraldi kohtuvaidluse lahendada. Riigikontrolli soovitus on kujundada lihtsam kord, mille alusel saaks elatise määramisel eeldatud ja tegelikult koosveedetud aja erinevust arvestada kohtuväliselt. Tagasiulatuva korrigeerimise võimalus aitaks viia ülalpidamis-koormuse jaotuse vastavusse tegeliku elukorraldusega. Riigikontroll mõistab täiendavate vaidluste riski, kuid ka sellise ebavõrdsuse püsimine võib vanemate konflikti süvendada.
Perelepitusteenuse tulemuslikkuse hindamine	**Sotsiaalministri vastus:** nõustume Riigikontrolli soovituse eesmärgiga arendada edasi perelepitusteenuse mõju ja

68. **Soovitus sotsiaalministrile koostöös Sotsiaalkindlustusameti peadirektoriga:** seada perelepitusteenusele mõõdetavad tulemuseesmärgid ja korraldada selline andmekogumine ja regulaarne hindamine, mis näitab vähemalt, kui sageli lahendatakse perelepituses lapse elatise küsimus, kui püsivad on saavutatud kokkulepped ning milline on saavutatud tulemuse kulu. Kasutada seda teavet poliitika muutmise vajaduse otsustamisel. (p-d 65–67)	tulemuslikkuse hindamist ning kujundada selleks süsteemsem hindamisraamistik. Seejuures tuleb arvestada, et perelepitusteenusel on mitu eesmärki ning teenuse tulemuslikkust ei saa hinnata üksnes selle järgi, kas ja kui sageli väheneb lapsevanemate kohtusse pöördumine. Perelepitusteenuse tulemuslikkuse oluliseks osaks on see, kui paljudel juhtudel vähendatakse teenusel osalemisega vanemate omavahelist konflikti ja tagatakse lapse suurem heaolu. See teeb keerukamaks teenuse tulemuse hindamise vaid rahaliste kulude-tulude vaates. Teenuse tulemuste, saavutatud kokkulepete püsivuse ja kulutõhususe hindamine nõuab mitmekülgset lähenemist ja erinevate näitajate kasutamist. Perelepitusteenuse mõju hindamisel on küll oluline saada ülevaade sellest, kui püsivad on perelepituses saavutatud kokkulepped, kuid samas ei näita vanemluskokkulepete püsima jäämine perelepituse tulemuslikkust, sest sageli tullakse ka perelepitusse uuesti tagasi või pöördutakse kohtusse, sest vahepeal on elu ja asjaolud muutunud (laps on läinud kooli, üks vanematest on vahetanud elukohta, sissetulek on vähenenud või kasvanud jne). See ei näita tingimata, et perelepitus ei ole olnud tõhus ja eesmärgipärane. Alates 2026. aasta juunist STAR 2 infosüsteemis rakendunud täiendused võimaldavad Sotsiaalkindlustusametil koguda senisest detailsemaid andmeid sõlmitud vanemluskokkulepete sisu kohta, sh kui sageli lahendatakse perelepituse käigus lapse elatise küsimus. Neid andmeid on edaspidi võimalik kasutada ka perelepitusteenuse tulemuslikkuse ja kulutõhususe hindamisel. Samuti analüüsib Sotsiaalkindlustusamet, milliseid neile kehtivas õigusruumis juba kättesaadavaid andmeid on võimalik veel paremini kasutada teenuse tulemuslikkuse ja saavutatud kokkulepete püsivuse hindamiseks, ning täpsustab selle põhjal tulemusnäitajaid. Perelepituses saavutatud kokkulepete püsivuse ja teenuse pikemaajalise mõju terviklikuks hindamiseks oleks vaja võrrelda perelepitusteenuse andmeid täite- ja kohtumenetluse andmetega. See nõuab erinevate infosüsteemide andmete ühildamist, samuti nende andmete sisu ja kvaliteedi hindamist ja ilmselt ka täiustamist. Kuna kohtute ja kohtutäiturite poolt andmete infosüsteemidesse kandmise korra reguleerimine kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi pädevusse, eeldab vastava lahenduse kujundamine valitsemisalade ülest kokkulepet. Sotsiaalministeerium on valmis koostöös Sotsiaalkindlustusameti ning Justiits- ja Digiministeeriumiga järgmises etapis analüüsima tulemuslikkuse mõõtmise võimalusi ja sellega seotud täiendavate andmete kogumise ja andmete ühildamise vajadust ning proportsionaalsust. **Sotsiaalkindlustusameti peadirektori vastus:** Sotsiaalkindlustusamet nõustub Riigikontrolli soovitusega ning toetab Sotsiaalministeeriumi välja pakutud kaheetapilist lähenemist perelepitusteenuse mõju ja tulemuslikkuse hindamisraamistiku edasiarendamisel. Seejuures rõhutame, et perelepitusteenuse mõju ei seisne üksnes vormiliste vanemluskokkulepete sõlmimises, vaid avaldub laiemalt ka vanemate koostöö ja suhtluse paranemises lapse elu puudutavates küsimustes.

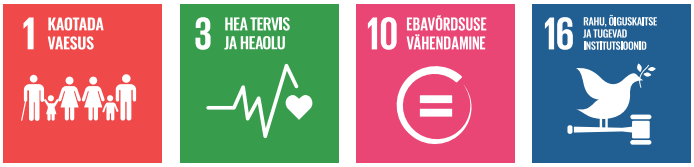
	Alates 2026. aasta juunist STAR 2 infosüsteemis rakendunud täiendused võimaldavad meil koguda detailsemaid andmeid sõlmitud vanemluskokkulepete sisu kohta ning hinnata edaspidi, kui sageli lahendatakse perelepituses lapse elatise küsimus. Seda teavet saame arvestada ka teenuse tulemuslikkuse ja kulutõhususe seires. Planeeritavate tegevuste esimeses etapis (2027. aastal) arendame koostöös Sotsiaalministeeriumiga edasi teenuse hindamisraamistikku ja täpsustame tulemusnäitajaid kehtiva õiguse alusel ametile kättesaadavate andmete põhjal. Ühtlasi kaardistame andmekvaliteedi kitsaskohad ja metoodilised piirangud. Saavutatud kokkulepete püsivust ja teenuse pikemaajalist mõju saab terviklikult hinnata vaid perelepituse ning täite- ja kohtumenetluse andmete koostoimes. Seetõttu toetame igati teises etapis nende andmete ristkasutuse võimaluste, õiguslike eelduste ja proportsionaalsuse analüüsimist. Kuna kohtute ja kohtutäiturite andmekorje reguleerimine kuulub Justiits- ja Digiministeeriumi pädevusse, eeldab lahenduste loomine valitsemisalade ülest kokkulepet ja koostööd, millesse Sotsiaalkindlustusamet on valmis igakülgselt panustama.
Asutuse tugi lapse ülalpidamise tagamisel 84. **Soovitus justiits- ja digiministrile:** kujundada koostöös sotsiaalministriga lahendus, mis säilitab lapse seadusliku esindaja rolli, kuid võimaldab põhjendatud juhtudel selgelt määratud asutusel lapse huvides algatada või toetada lapse ülalpidamise tagamiseks vajalike meetmete kasutamist ka siis, kui lapse esindaja ise vajalikke samme ei astu. Lahendus peab hõlmama muu hulgas võimalust toetada või taotleda võlgniku õiguste piiramist, algatada vanavanemate vastu ülalpidamise nõue ning saada ülalpidamiskohustuse rikkumisega seotud kriminaalmenetluste kohta vajalikku teavet ja kasutada seaduses ette nähtud õiguskaitsevahendeid. (p-d 28–29, 76, 87–92)	**Justiits- ja digiministri vastus:** nõustume, et lapsevanemad võivad vajada suuremat tuge oma õiguste ja olemasolevate võimaluste mõistmisel ning kasutamisel. Seejuures on oluline säilitada selge rollijaotus lapse seadusliku esindaja, lapse huve kaitsva avaliku võimu ning kohtuliku otsustusprotsessi vahel. Lapse ülalpidamise küsimused eeldavad sageli individuaalsete asjaolude hindamist, mistõttu tuleb võimalike lahenduste kujundamisel arvestada nii lapse huvide kaitse, vanemate põhiõiguste kui ka menetlusosaliste rollidega. **Riigikontrolli kommentaar:** ministeeriumi vastusest ei selgu, kas ja kuidas kavatsetakse Riigikontrolli tõstatatud probleemi lahendada. Riigikontrolli soovituse mõte ei ole võtta üle lapse seadusliku esindaja ülesandeid ega vähendada tema otsustusõigust. Samas ei tohiks lapse õigus saada ülalpidamist jääda piisava kaitseta üksnes seetõttu, et tema esindaja ei saa või ei pea võimalikuks kasutada selle õiguse kaitseks seaduses ette nähtud võimalusi. Seetõttu peab Riigikontroll vajalikuks, et hinnates konkreetse juhtumi asjaolude põhjal sekkumise vajalikkust ja proportsionaalsust, saaks ka asutus lapse õiguste kaitseks vajalikke samme algatada või nende astumist toetada. Ministeeriumi rõhutatud rollijaotus ja põhiõiguste kaitse on sellise lahenduse kujundamisel olulised, kuid need ei kõrvalda vajadust lahendada Riigikontrolli tõstatatud probleem. Justiits- ja Digiministeeriumil tuleks koostöös Sotsiaalministeeriumiga määratleda, millistel juhtudel ja milliste volitustega saaks asutus lapse huvides tegutseda.
92. **Soovitus justiits- ja digiministrile:** vaata soovitust p-s 83.	**Justiits- ja digiministri vastus:** lisaks soovitusele peame oluliseks anda tagasisidet kontrolliaruande eelnõu punktis 90 toodud väitele: „Samas on kriminaalmenetluse alustamine elatisvõlgnike puhul tulemuslik meede – suur osa menetlustest lõpeb prokuratuuris kas oportuniteedi või kokkuleppega, kuna võlgnik asub kahju heastama ehk laps saab elatist ning puudub vajadus kriminaalmenetluse jätkamiseks.“

	Ainuüksi kriminaalmenetluse oportuniteedi või kokkuleppega lõpetamisest ei saa teha järeldust, et kriminaalmenetluse alustamine on elatisvõlgnike puhul tulemuslik meede ja et võlgnik asub kahju heastama. Aruandes puuduvad andmed, mis näitaksid, kuidas kriminaalmenetluse alustamine või kriminaalmenetluse erinevad lõpetamise viisid on mõjutanud elatise kättesaamist või kas kokkuleppe tulemusena on üldse määratud kohustus elatist tasuda. Kokkuleppele minek tähendab sisuliselt küll oma süü/vastutuse tunnistamist, kuid see ei näita veel, kas võlgnikule on üldse pandud elatise tasumise kohustus ja kas ta seda täidab. Nii võidakse tingimisi karistus mõista ka KarS § 73 alusel, kus kontrollnõudeid üldse ei määrata. **Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontroll lähtus oma järelduses Justiits- ja Digiministeeriumilt saadud karistusseadustiku § 169 alusel algatatud kriminaalmenetluste andmetest, mille kohaselt jõudis vaid 14% menetlustest süüdistusakti esitamiseni, ning seostas seda rikkujate valmisolekuga oma vastutust varasemas menetlusetapis tunnistada. Riigikontroll täpsustab ministeeriumi vastuse põhjal soovitust: Justiits- ja Digiministeeriumil tuleks hinnata, kas karistusseadustiku § 169 alusel algatatud kriminaalmenetlus mõjutab ülalpidamiskohustuse rikkujaid elatist maksma. Kui olemasolevad meetmed seda tulemust ei taga, tuleb ministeeriumil kavandada vajalikud muudatused.
Lapse ülalpidamise tagamise juhtimine ja koostöö 102. **Soovitus sotsiaalministrile:** võtta lapse ülalpidamiskohustuse täitmist toetavate ja mõjutavate riiklike meetmete kujundamise eestvedaja roll ning leppida Justiits- ja Digiministeeriumi ning teiste asjaomaste asutustega kokku ühine tegevusraamistik, milles on määratud probleemide kaupa vastutav asutus ja elluviijad, konkreetsed tegevused, tähtajad ning tulemuseesmärgid. (p-d 96, 100–101)	**Sotsiaalministri vastus:** nõustume Riigikontrolliga, et lapse ülalpidamiskohustuse täitmise parandamine eeldab senisest süsteemsemat koostööd ministeeriumide ja asutuste vahel, samuti selgete vastutajate, tegevuste, tähtaegade ja tulemuseesmärkide kokkuleppimist probleemide kaupa. Samas ei pea me tõhusaks lahenduseks anda riiklike meetmete tervikliku kujundamise eestvedaja roll Sotsiaalministeeriumile. Lapse ülalpidamise tagamisega seotud ülesanded jagunevad mitme valitsemisala vahel: Sotsiaalministeerium vastutab laste õiguste, heaolu, sotsiaalhoolekande poliitika ning elatisabi eest, samas kui perekonnaõigus, sealhulgas ülalpidamiskohustuse regulatsioon, selle sundtäitmise korraldus, mõjutusvahendid ning kohtute ja kohtutäiturite tegevusega seotud küsimused kuuluvad eelkõige Justiits- ja Digiministeeriumi valitsemisalasse. Riigikontroll on tuvastanud, et elatise sissenõudmine täitemenetluses on olnud vähetulemuslik, osa täitemenetlustest kestab väga kaua ning 10% käimasolevatest menetlustest on kestnud vähemalt kümme aastat. Samuti ei olnud olemasolevate andmete põhjal Riigikontrollil võimalik hinnata elatise sissenõudmiseks loodud erimeetmete tegelikku mõju. Lisaks on aruandes toodud välja, et kitsaskohad seisnevad olemasolevate meetmete kasutamise korralduses ning et senine täitemenetlus ja mõjutusvahendite kasutamise korraldus ei ole piisaval määral taganud, et kohustatud vanemad hakkaksid elatist järjepidevalt maksma. Lisaks märkis Riigikontroll, et Justiits- ja Digiministeerium ei ole alates 2020. aastast teinud kohtutäiturite üle korralist järelevalvet ning seetõttu pole ministeerium perioodiliselt ja süsteemselt kontrollinud ka seda, kas kohtutäiturid kasutavad elatise sissenõudmise erimeetmeid nõuetekohaselt.

	Arvestades Riigikontrolli auditi keskset küsimust, ei ole antud soovituste eesmärk üksnes leevendada lapsele ülalpidamise saamata jäämise tagajärgi, vaid eeskätt mõjutada ülalpidamiskohustust eiravat lapsevanemat oma kohustust täitma. Selle eesmärgi saavutamise vahendid on ennekõike aga perekonnaõiguse regulatsioon, elatise määramise kord, kohtumenetlus, täitemenetlus ja selle sunnimeetmed, kohtutäiturite tegevus ning ülalpidamiskohustuse rikkumisega seotud kriminaalmenetlus. Nende õiguslike ja menetluslike vahendite kujundamine ei kuulu Sotsiaalministeeriumi valitsemisalasse. Antud juhul jääks Sotsiaalministeeriumi rolliks vedada eest küllaltki komplekseid muutusi valdavalt teise ministeeriumi haldusalas ning sellise eestvedamise edukus võib olla vähene. Sotsiaalministeeriumi vastutusalas olev elatisabi süsteem leevendab selle tagajärgi, kui vanem ei täida lapse ülalpidamiskohustust ning seda kohustust ei ole õnnestunud jõustada ka kohtu- ja täitemenetluse kaudu. Elatisabi eesmärk ei ole tõhustada lapse ülalpidamiskohustuse täitmist, vaid tagada lapsele vähemalt osa ülalpidamisest olukorras, kus kohustatud vanem elatist ei tasu. Ka Riigikontroll märgib, et elatisabi leevendab vanema maksmata jätmise tagajärgi lapse jaoks, kuid lapse õigus saada ülalpidamist kohustatud vanemalt säilib. Neil asjaoludel ei pea Sotsiaalministeerium põhjendatuks võtta lapse ülalpidamise tagamise riiklike meetmete kujundamise eestvedaja rolli, kuivõrd peamised õiguslikud, menetluslikud ja järelevalve võimalused selle eesmärgi saavutamiseks paiknevad teise ministeeriumi valitsemisalas. Mõistame, et Riigikontrolli poolt soovitatud eestvedaja roll ei tähenda vastutuse ära- või ülevõtmist Justiits- ja Digiministeeriumilt ja teistelt asjaomastelt asutustelt nende vastutusalasse kuuluvate küsimuste ja probleemide eest ning oluline ongi kokku leppida tervikpildis igaühe tegevused ja tulemuseesmärgid. Siiski näeme, et eestvedaja rolli andmine Sotsiaalministeeriumile võib hägustada vastutust ja seeläbi soovitud eesmärkide saavutamist hoopis raskendada. Sellegipoolest oleme valmis koostööks seotud osapooltega, et jõuda laste ja perede heaolu parema tagamiseni. **Riigikontrolli kommentaar:** Riigikontrolli soovitus lähtub vajadusest siduda lapse ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmed ühtseks tervikuks. Sotsiaalministeeriumi vastuses toodud õiguslike sunnivahendite kõrval tuleb kasutada ka vanemat toetavaid ja tema käitumist kujundavaid meetmeid. Riigikontroll rõhutab, et vanema mõjutamine hõlmab ka vanemlike oskuste ja vastutustunde arendamist, lapsega suhte tugevdamist ning makseraskuste korral sobiva toe pakkumist. Seega eeldab erinevate mõjutusmeetmete sidumine sotsiaal- ja justiitsvaldkonna ühist tegevust ning laste õiguste ja heaolu poliitika eest vastutava ministeeriumi roll ei saa seetõttu piirduda elatisabi maksmisega seotud küsimustega.
Ülalpidamist toetavate meetmete tulemuslikkuse hindamine 108. **Soovitus sotsiaalministrile:** korraldada Sotsiaalministeeriumi vastutusalas olevate ülalpidamist toetavate meetmete regulaarne	**Sotsiaalministri vastus:** nõustume Riigikontrolli soovituse eesmärgiga jälgida ja regulaarselt hinnata elatisabi süsteemi mõju ja tulemuslikkust terviklikult, sealhulgas võimalikke ebasoovitavaid mõjusid. See võimaldab hinnata nii meetme eesmärkide saavutamist kui ka vajadust süsteemi edasiseks arendamiseks.

järelhindamine nii, et lisaks teenuse ja toetuse kasutajate arvule oleks teada meetmete tulemus, kulud, elatisabi tagasilaekumine ning pikaajalise elatise mittemaksmise põhjused. Kasutada seda teavet poliitika muutmise vajaduse otsustamisel. (p-d 104–105, 107)	Elatisabi on perehüvitiste seaduses ette nähtud perehüvitis, mille eesmärk on toetada lapse ülalpidamist, kui kohustatud isik (lapse vanem) ei täida ülalpidamiskohustust. Elatisabi leevendab elatisvõlgade tekkimise tagajärgi lastele ja peredele, selle meetme eesmärk iseenesest ei ole mõjutada elatisvõlgade tekkimist ja elatise laekumist või vähendada elatisvõlgnike hulka. Samas tuleb möönda, et elatisabi kui perehüvitise maksmine võib avaldada teatud mõju elatise laekumisele ja elatisvõlgade tekkimisele. Seetõttu on oluline regulaarselt jälgida ja hinnata elatisabi süsteemi mõju ja tulemusi igakülgselt, ka ebasoovitavate mõjude suhtes. Elatisabi tagasilaekumist ja elatisvõlgnike arvu tuleb aga käsitleda oluliste süsteemiüleste näitajatena, kuna nende näitajate kujunemine sõltub mitmest tegurist, mida mõjutavad ka väljaspool Sotsiaalministeeriumi vastutusala olevad meetmed. Seetõttu ei ole Sotsiaalministeerium seni käsitlenud neid näitajaid oma poliitikameetmete tulemuslikkuse peamiste mõõdikutena. Nende kasutamine elatisabi süsteemi terviklikul hindamisel eeldab eri valitsemisalade meetmete ja vastutuse arvestamist. Toetame vajadust saada parem ülevaade elatise pikaajalise mittemaksmise põhjustest, kuid sellise ülevaate saamine ulatub väljapoole Sotsiaalministeeriumi vastutusala ning on võimalik üksnes koostöös teiste vastutavate valdkondadega. Sotsiaalministeeriumis algatame elatisabi süsteemi järelhindamise, mille raames hindame elatisabi meetme tulemusi ja kulusid ning teisi elatisabi rakendamisega seotud aspekte. Samuti vaatame üle olemasolevad tulemusnäitajad ning hindame, millised näitajad võimaldavad kõige asjakohasemalt jälgida elatisabi süsteemi toimimist ja mõju.
Elatise määramise ja sundtäitmise meetmete tulemuslikkuse hindamine 109. **Soovitus justiits- ja digiministrile:** korraldada elatise määramise ja sundtäitmise meetmete regulaarne järelhindamine ning tagada selleks andmed, mis võimaldavad hinnata meetmete toimimist ja seost elatise laekumisega, ning teha tulemuste põhjal otsused meetmete jätkamise, muutmise või asendamise vajaduse kohta. (p-d 106–107)	**Justiits- ja digiministri vastus:** ministeeriumil on kavas muuta kohtutäiturite järelevalve korraldust, mille tulemusena saab anda soovituses nimetatud hinnanguid ning koguda selleks vajalikke andmeid. Vt vastust punktile 114.
Kohtutäiturite järelevalve korralduse parandamine 114. **Soovitus justiits- ja digiministrile:** kui kehtivad korralise järelevalve nõuded ei võimalda järelevalvet kohtutäiturite üle mõistliku ressursiga süsteemselt teha, muuta nõudeid nii, et järelevalve oleks praktikas teostatav ega piirduks üksnes kaebuste põhjal tehtava kontrolliga. (p-d 111–113)	**Justiits- ja digiministri vastus:** ministeeriumil on käsil kohtutäiturite järelevalve korralduse optimeerimine. Selle raames on valminud õiguslik analüüs, milles esitatud ettepanekute alusel kavandatakse valdkonna ümberkorraldamist. Uue korra saab kujundada muu hulgas nii, et näiteks elatisnõuete sissenõudmise meetmete rakendamise praktika oleks järelevalves pideva tähelepanu all ning seda kontrollitaks korrapäraselt. Uuele korrale ülemineku ettevalmistamist alustatakse 2027. aasta alguses ning muudatused jõustuvad prognoositavalt 2028. aasta esimesel poolaastal.

Auditi iseloomustus



Auditi eesmärk

Auditi eesmärk on hinnata, kui tulemuslikult on riik taganud lapse ülalpidamiskohustuse täitmise olukorras, kus vanem oma kohustust eirab.

Auditi põhiküsimused:

1. Kuidas Sotsiaalministeerium ja Justiits- ja Digiministeerium on kujundanud ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmete süsteemi?
2. Kas elatise määramise korra uuendamise ja riikliku perelepitusteenuse loomise järel on vähenenud uute elatisvõlglaste arv?
3. Kas täite- ja kriminaalmenetlused aitavad tagada ülalpidamiskohustuse täitmist?
4. Kui suur on riigi praeguste sekkumismehhanismide kulu?

Hinnangu andmise kriteeriumid

- Justiits- ja Digiministeerium on teinud või tellinud ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmete õigusliku ja/või rakenduspraktika analüüsi, mõjuanalüüsi või kogunud kohtutäituritelt tagasisidet uute meetmete loomisel enne ja mõned aastad pärast meetme loomist.
- Sotsiaalministeerium on teinud või tellinud ülalpidamise tagamiseks mõeldud meetmete rakenduspraktika analüüse, sh analüüsinud olukordi, kus lapsevanematel puuduvad sissetulekud elatise maksmiseks.
- 2022. aastal kehtima hakanud elatise arvutamise korra järel on vähenenud elatise nõudega kohtumenetluste arv ja kiirenenud menetluse protsess kohtus.
- 2022. aastal kehtima hakanud elatise määramise korra järel on vähenenud kohustatud vanemate võlgniku staatusesse jõudmine.
- Elatise nõudega kohtumenetluste arv on langenud võrreldes riikliku perelepitusteenuse eelse perioodiga.
- Pärast lepitust sõlmitud kokkulepete tõttu on vähenenud täitemenetluse algatamise vajadus.
- Pärast lepitust sõlmitud kokkulepete tõttu lahendatakse täitemenetlused kiiremini kui hagimenetlusest tulenevad nõuded.
- Pärast perelepitusteenuse loomist on vähenenud täitemenetlusaegse elatisabi väljamaksed.
- Kohtutäiturid kasutavad täitemenetluse seadustikus kirjeldatud erimeetmeid elatise sissenõudmisel.
- Erimeetme loomise järel on paranenud elatise laekumine või elatisnõuete täielik rahuldamine.
- Erimeetmete loomise järel on vähenenud vajadus täitemenetlusaegse elatisabi väljamakseteks.

- Justiits- ja Digiministeerium kontrollib kohtutäituri ametitegevuse nõuetekohasust, sh ametitoimingute registreerimist ja infotehnoloogilise töö korraldust.
- Järelevalve käigus on kontrollitud ka elatise sissenõudmise erimeetmete järgimist ning jooksvate elatisnõuete ja elatisvõlgnevuste sissenõudmise eristamist täitedokumentides.
- Elatisabi tagasimakse nõuete kohta on täpne arvestus.

Auditi ulatus

Auditeeritud olid Justiits- ja Digiministeerium, Sotsiaalministeerium ja Sotsiaalkindlustusamet. Lisaks auditeeritutele olid menetlusosalised ka Maksu- ja Tolliamet, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Koda.

Auditi käsitlusviis

Auditi küsimustele vastamiseks on kombineeritud kvantitatiivseid ja kvalitatiivseid meetodeid. Registriandmete analüüsimiseks tegi Riigikontroll kirjalikud päringud Justiits- ja Digiministeeriumile, Sotsiaalministeeriumile, Sotsiaalkindlustusametile, Maksu- ja Tolliametile, Kohtutäiturite ja Pankrotihaldurite Kojale. Päringutes palus Riigikontroll esitada kohtu- ja täitemenetluse andmed, elatisabi väljamaksete ja riigile tagasi tasutud maksete andmed. Registriandmete analüüsimiseks küsis Riigikontroll kõikseid andmeid perioodi 2015–2025 kohta. Registriandmete analüüsimisel on kasutatud statistilisi meetodeid, sh masinõpet prognoosimudelite tegemiseks. Auditi järeldused on koostatud saabunud vastuste põhjal ning täiendatud intervjuude protokollide, väljatöötamiskavatsuste, eelnõude seletuskirjade ja vastu võetud õigusaktide analüüsiga. Analüüsis on kasutatud võrdlevat kvalitatiivset sisuanalüüsi ehk võrreldi erinevates allikates esitatud sisu ning tehti järeldused allikatevaheliste seoste ja erinevuste põhjal.

Auditi lõpetamise aeg

Auditi toimingud lõpetati 31.07.2026.

Auditi meeskond

Auditijuht Rauno Vinni, audiitorid Kristi Loide ja Ingrid Hindrikson (perelepitusteenuse kulude analüüs).

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniüksusest
tel +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee.

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel www.riigikontroll.ee.

Auditiaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 80173.

Riigikontrolli postiaadress on:

Kiriku 2/4
15013 TALLINN
Tel +372 640 0700
riigikontroll@riigikontroll.ee

Riigikontrolli varasemaid auditeid lapse elatise valdkonnas

25.05.2016 – Omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmisel.

17.11.2017 – Järelaudit: Omavalitsuse eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmine.

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt www.riigikontroll.ee.