

Seletuskiri

perehüvitiste seaduse muutmise seaduse eelnõu

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga tehakse perehüvitiste seaduses kolm muudatust. Esiteks täpsustatakse vanemahüvitise arvutamise korda, et taastada senine rakenduspraktika pärast Riigikohtu põhiseaduslikkuse kolleegiumi 14.09.2026 määrust nr 5-26-26 ning tagada, et ema vanemahüvitise ja jagatava vanemahüvitise suurust saab jätkuvalt arvutada seaduses ette nähtud erinevatel alustel. Teiseks reguleeritakse selgemalt riigile üleläänud elatisnõuete aegumist, et need ei aeguks enne, kui riigil tekib tegelik võimalus nõue võlgnikult sisse nõuda. Kolmandaks parandatakse toitjakaotustoetuse üleminekusättes tehniline viiteviga. Muudatuste eesmärk on suurendada õigusselgust, kõrvaldada tõlgendamisprobleemid ning tagada seaduse korrektne rakendamine.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja selle juurde esitatud seletuskirja on ette valmistanud Riigikogu sotsiaalkomisjon (komisjoni esimees Signe Riisalo signe.riisalo@riigikogu.ee). Eelnõu ettevalmistamise käigus on kaasatud ka Sotsiaalministeerium.

1.3. Märkused

Eelnõuga muudetakse perehüvitiste seadust.

Eelnõu ei ole seotud teiste Riigikogu menetluses olevate seadustega.
Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthäälteenamus.

2. Seaduse eesmärk

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium tegi 14.09.2026 määruse nr 5-26-26, milles käsitleb perehüvitiste seaduse (PHS) § 39 lg 3 p 2 ja § 45 lg 3 tõlgendamist ja rakendamist. Need sätted reguleerivad ema vanemahüvitise (mida naisel on õigus saada juba enne lapse sündi – kuni 2022. aastani täitis sama eesmärgi sünnitushüvitis) ja jagatava vanemahüvitise (mida naisel on õigus saada pärast lapse sündi) suuruse arvutamist.

Riigikohtu tõlgendus viidatud PHSi sätetele erineb oluliselt Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti (SKA) ja teiste asutuste senisest tõlgendusest ja SKA halduspraktikast emale vanemahüvitise määramisel, mis praktikas mõjutab ligikaudu 12% emasid.

Siiani on PHSi mõistetud ja rakendatud nii, et enne lapse sündi määratava ema vanemahüvitise suurus arvutatakse lapse eeldatava sünnikuupäeva alusel (PHS § 39 lg 3 p 1) ning pärast lapse sündi määratava jagatava vanemahüvitise suurus arvutatakse lapse tegeliku sünniaja alusel (PHS § 39 lg 3 p 2). Et lapse eeldatava/tegeliku sünnikuu järgi määratakse hüvitise referentsperiood, siis nt väga enneaegse sünnituse korral võivad referentsperioodid ja seega ka

hüvitiste suurused erineda. Mõju võib olla ka sellel, kui laps sünnib jaanuari asemel detsembris, sest lapse sünniaasta määrab vanemahüvitise ülempiiri, mis igal aastal tõuseb.

Riigikohtu lahendi järgi tuleb PHSi tõlgendada nii, et SKA ei tohi naisele makstavat vanemahüvitist pärast lapse sündi ümber arvutada, vaid jagatavat vanemahüvitist tuleb alati maksta samas suuruses nagu maksti enne lapse sündi ema vanemahüvitist. See on vastuolus nende PHSi sätete loomise mõtte ja eesmärgiga ning pikaajalise rakenduspraktikaga. Samas tuleb möönda, et seaduse tekstis ja seletuskirjades on vasturääkivusi, mis võimaldasid Riigikohtul sellise tõlgenduseni jõuda. Kuigi ühe PHSi sätte kehtestamise eesmärk oli luua olukord, kus mõlema vanema puhul on jagatava vanemahüvitise arvestusperiood sama, on teises sättes kirjas, et sama lapse eest korduval hüvitise taotlemisel ei arvutata reeglina selle suurust ümber. Selge erandina on ümberarvutus lubatud ainult töötasu alammäära muutumise korral.

SKA andmetel oli 2025. aastal 1244 naist, kelle ema ja jagatava vanemahüvitise suurused erinesid (s.o ca 12% kõigist emadest). Seejuures jagunesid juhud umbes pooleks, 45% oli suurem üks, 55% teine hüvitis. Seega Riigikohtu tõlgendusel on vastuoluline mõju, muudatusest kaotaks rahaliselt umbes sama palju naisi kui võidaks.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõuga muudetakse perehüvitiste seadust (PHS).

Eelnõu punktiga 1 muudetakse PHS § 45 lõiget 3 sõnastades, et kui vanemahüvitist taotleb sama lapse eest korduvalt sama isik, ei arvutata tema ühe kalendripäeva vanemahüvitise suurust ümber, välja arvatud käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud juhul ning paragrahvi 39 lõike 3 punktis 1 nimetatud isikul jagatava vanemahüvitise saamise õiguse tekkimisel.

2022. aastal asendati rasedus- ja sünnitushüvitis ema vanemahüvitisega, mille määramise ja maksmise kohustus anti Sotsiaalkindlustusametile (SKA). Vanemahüvitiste suuruse arvutamise aluseks on üldjuhul arvestusperiood 21 kalendrikuud, mis eelnevad lapse tegelikule sünnikuule. Töötavatele emadele aga makstakse ema vanemahüvitist juba enne lapse sündi ning erandina arvutatakse enne lapse sündi ema vanemahüvitist lapse eeldatava sünnitähtaja alusel. Eeldatav sünnitähtaeg on teatud piirides muudetav ning on eelduslik, mis ei ole kõige kindlam alus hüvitise arvutamiseks, kuid enne lapse sündi ei ole võimalik leida paremaid alternatiive. Seega töötava naise ema vanemahüvitise suurus arvutatakse lapse eeldatava sünnitähtaja alusel ning hilisem jagatav ja ka isa vanemahüvitis arvutatakse lapse tegeliku sünniaja alusel. Kui laps sünnib eeldatavast tähtajast palju varem, on hüvitiste arvestusperioodid ema jaoks erinevad ning kui just arvestusperioodi lõpus on toimunud muudatusi tööelus (nt palgatõus või preemia väljamakse, aga ka haigestumine või koondamine), siis võivad enne lapse sündi makstava ema vanemahüvitise ja hilisema jagatava vanemahüvitise suurused erineda. 2025. a andmetel puudutas see ca 22% töötavatest emadest, mis on ca 12% kõigist emadest. Nendest omakorda umbes pooltel emadel oli suurem üks ja pooltel emadel teine vanemahüvitise liik.

Kokkuvõttes, perehüvitiste seadust on praeguseni tõlgendatud ja rakendatud nii, et ema vanemahüvitist arvutatakse lapse eeldatava sünniaja järgi ning seejärel jagatava vanemahüvitise õiguse tekkimisel arvutatakse jagatav vanemahüvitis sama lapse tegeliku sünniaja järgi vastavalt PHS § 39 lg 3 punktile 2. PHS § 45 lõige 3 sätestab, et kui vanemahüvitist taotleb sama lapse eest korduvalt sama isik, ei arvutata tema ühe kalendripäeva vanemahüvitise suurust ümber. Selle sätte mõtte on olnud alati see, et kui sama inimene taotleb sama vanemahüvitise liiki sama lapse eest korduvalt, näiteks vanemahüvitise saaja korduva vahetuse korral, siis

vanemahüvitise suurst ümber ei arvutata. Säte on vajalik ka selleks, et vältida hüvitiste süsteemi kuritarvitamist, näiteks juhul kui sotsiaalmaksu andmeid muudetakse tagasiulatuvalt vanemahüvitise arvestusperioodil.

Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi 14.09.2026 määruses nr 5-26-26 andis Riigikohus aga PHS § 45 lõikele 3 teistsuguse tõlgenduse, mille järgi ei tohi naisele makstavat vanemahüvitist pärast lapse sündi ümber arvutada, vaid jagatavat vanemahüvitist tuleb alati maksta samas suures nagu maksti enne lapse sündi ema vanemahüvitist. Riigikohus leidis, et *“antud sätte sõnastus ei erista mingil moel seda, millist vanemahüvitist vanem sama lapse eest taotleb. Ainuüksi sõna „korduvalt“ ei anna piisavat alust tõlgendada sätet kitsendavalt selliselt, et see kohaldub vaid juhul, kui taotletakse sama liiki vanemahüvitist. Sellele ei viita ka sätte paiknemine perehüvitiste seaduse 2. peatüki 3. jaos („Vanemahüvitise ümberarvutamine“). Õigusselguse põhimõttest tulenevalt oleks seadusandja pidanud koos PHS § 45 lg-s 3 selgelt ära toodud erandiga viitama ka § 39 lg 3 p-le 2, kui ta oleks soovinud viimasega teha erandit § 45 lg-st 3.”*

Selline tõlgendus kaldub kõrvale viidatud regulatsiooni loomise eesmärgist ning pikaajalisest rakenduspraktikast. Seetõttu on vajalik seadust täpsustada, et tagada õigusselgus ja sätete üheselt mõistetav tõlgendamine vastavalt nende eesmärgile. Kuigi Riigikohtu suunis selle saavutamiseks oli teha PHS § 45 lõikes 3 selge viide § 39 lg 3 punktile 2, siis viimati nimetatud sätte puudutab ka teisi vanemahüvitise saajaid, mistõttu on vajalik muudetavas sättes viidata § 39 lg 3 punktile 1, mis räägib töötavate emade ema vanemahüvitise suuruse arvutamisest. Neil emadel jagatava vanemahüvitise õiguse tekkimisel arvutatakse selle suurus PHS § 39 lg 3 punkti 2 alusel ning seda sõltumata asjaolust, kas ema kasutas ema vanemahüvitise saamise õigust enne lapse sündi või hakkas seda kasutama lapse sündimisel või hiljem.

Seaduse muudatusega ei kaasne halduskoormuse kasvu SKAle ega täiendavaid kulusid riigieelarvele. Seaduse muutmata jätmisel tuleks aga üle vaadata kogu vanemahüvitise süsteem ning hüvitiste arvutamise alusloogikad, mida Riigikohtu lahend mõjutab, ning teha ulatuslikumaid seadusemuudatusi.

Eelnõu punktiga 2 täiendatakse PHS 4. peatüki 5. jagu §-ga 58¹, mis reguleerib riigile üleläänud elatisnõude aegumist. Eesmärk on kõrvaldada õiguslik ebaselgus riigile üleläänud nõuete aegumise osas ja tagada, et riigile üleläänud elatisnõuded ei aeguks kiiremini kui lapse enda nõuded võlgniku vastu.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 157 lõike 5 ja § 164 lõike 2 kohaselt peatub vanema ja lapse vaheliste ülalpidamisnõuete aegumine kuni lapse täisealiseks saamiseni, pärast lapse täisealiseks saamist on aegumistähtaeg kümme aastat iga üksiku nõude kohta. Sama põhimõtet on põhjendatud kohaldada ka riigile üleläänud elatisnõuetele. Täitemenetluses rahuldatakse esmalt lapse elatisnõuded ning alles seejärel riigile üleläänud nõuded. Kehtiva regulatsiooni kohaselt on oht, et riigile üleläänud nõuded aeguvad enne, kui riigil tekib tegelik võimalus nende täitmist nõuda. Sellele ohule on viidanud ka Riigikontroll, auditeerides 2025.-2026. aastal elatisabi süsteemi. Seetõttu on vajalik seadusemuudatusega täpsustada riigile üleläänud elatisnõuete aegumise korda.

2017. aastal loodi täitemenetlusaegse elatisabi regulatsioon, milles sätestati muuhulgas, et täitemenetlusaegse elatisabi maksmisega läheb lapse elatisnõue üle riigile ning nõude täitmiseks liitub riik lapse elatise nõude täitemenetlusega. Täitemenetluses rahuldatakse esmalt lapse elatisnõuded ja alles siis riigile üleläänud nõuded. Seadusandja eesmärk oli juba regulatsiooni loomisel, et lapse elatisnõuetele ja riigile üleläänud elatisnõuetele kohaldataks sisuliselt samu aegumispõhimõtteid. Praktikast on siiski ilmnenu, et kehtiv regulatsioon

võimaldab erinevaid tõlgendusi. Kui lapse elatisnõude aegumine peatub kuni lapse täisealiseks saamiseni, siis riigile üleläänud elatisnõuete puhul sellist selget regulatsiooni ei ole.

Muudatuse eesmärk on see ebaselgus kõrvaldada. Kui muudatust ei tehta, võivad 2017. aastal tekkinud riigile üleläänud elatisnõuded hakata aeguma 2027. aastal.

2025. aastal sai täitemenetlusaegset elatisabi 5452 inimest ning pankrotimenetlusaegset elatisabi 52 isikut¹. Kohtumenetlusaegset elatisabi sai 381 saajat 582 lapse eest².

Aegumise regulatsiooni täpsustamisel võib olla positiivne mõju riigieelarvele, kuna muudatus parandab riigile üleläänud elatisnõuete sissenõudmise võimalust. Mõju täpne rahaline ulatus sõltub riigile üleläänud nõuete mahust ja tegelikust sissenõudmise tulemuslikkusest.

Eelnõu punktiga 3 muudetakse PHS § 63¹¹ lõiget 4 asendades tekstiosa „§ 20 lõike 1 punkti 1“ tekstiosaga „§ 20 lõike 2 punkti 1“.

01.10.2026 hakkab kehtima uus toitjakaotustoetuse regulatsioon, sh PHS § 63¹¹, mis on üleminekusäte toitjakaotustoetuse maksmise kohta enne 01.10.2026 tekkinud õiguse korral.³ Jõustuva § 63¹¹ lõike 4 sõnastuse kohaselt lapsele, kellel tekkis riikliku pensionikindlustuse seaduse enne 2026. aasta 1. oktoobrit kehtinud redaktsiooni § 20 lõike 1 punkti 1 alusel õigus toitjakaotuspensionile või § 22 lõike 1 punkti 3 alusel rahvapensionile ja kes taotleb toitjakaotustoetust või kellele määratakse toitjakaotustoetus 2026. aasta 1. oktoobril või hiljem, kuid mitte pärast 2027. aasta 1. oktoobrit, arvutatakse toitjakaotustoetuse suurus riikliku pensionikindlustuse seaduse enne 2026. aasta 1. oktoobrit kehtinud redaktsiooni § 21 alusel ning toetust makstakse kooskõlas käesoleva paragrahvi lõigetega 1 ja 2 tagantjärele, kuid mitte rohkem kui taotluse esitamise kuule eelnenud 12 kuu eest.

Eeltoodud sättes on viiteviga, kuna riikliku pensionikindlustuse seaduse § 20 lõikes 1 ei eksisteeri punkti 1. Selle asemel peab olema viide § 20 lõike 2 punktile 1. Tegemist on tehnilise eksimusega, mis ei väljenda seadusandja tegelikku tahet. Seaduse sujuva rakendamise huvides on vajalik see parandada.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõuga ei võeta kasutusele uusi termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu pole seotud Euroopa Liidu õigusega.

6. Seaduse mõjud

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Vanemahüvitise arvutamisega seotud muudatusega ei kaasne riigile täiendavaid kulusid ega tulusid, sest muudetav säte järgib senist praktikat vanemahüvitise suuruse arvutamisel.

¹ Sotsiaalkindlustusameti andmed

² Sotsiaalkindlustusameti andmed

³ Alates 01.10.2026 kehtiv perehüvitiste seaduse redaktsioon avaldatud Riigi Teatajas [Perehüvitiste seadus-Riigi Teataja](#).

Riigi elatisabi nõuete aegumise regulatsiooni täpsustamisel võib olla positiivne mõju riigieelarvele, kuna muudatus parandab riigile üleläänud elatisnõuete sissenõudmise võimalust. Kui nõuete aegumine peatub kuni lapse täisealiseks saamiseni ja pärast seda on nõude aegumistähtaeg 10 aastat iga üksiku kohustuse puhul, väheneb risk, et riigile üleläänud nõuded aeguvad enne, kui riigil tekib tegelik võimalus nende täitmist nõuda. Mõju täpne rahaline ulatus sõltub riigile üleläänud nõuete mahust ja tegelikust sissenõudmise tulemuslikkusest.

Toitjakaotustoetuse regulatsiooniga seotud muudatus ei mõjuta riigi kulusid ja tulusid, tegemist on tehnilise täpsustusega.

8. Rakendusaktid

Muudatustega ei anta volitusnormi uute rakendusaktide kehtestamiseks ning puudub vajadus olemasolevaid rakendusakte muuta.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Algatab sotsiaalkomisjon XX.09.2026.

(allkirjastatud digitaalselt)
Signe Riisalo
Sotsiaalkomisjoni esimees