



Õiguskantsler

Maris Lauri
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 23.04.2021 nr 8-1/2722

Meie 26.05.2021 nr 18-2/210985/2103605

Perekonnaseaduse muutmise ja sellega seondvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu

Austatud minister

Tänan Teid, et olete arvesse võtnud mitut [16. detsembril 2020 saadetud kirjas](#) tehtud märkust.

Eelnõu täiendamise käigus on eelnõusse lisatud rakendussäte, mille kohaselt muutuvad automaatselt elatissummad, mis on kohtulahendiga kindlaks määratud enne seaduse jõustumist. Nii põhimõtteline ja tuhandete perede jaoks oluline muudatus peab olema põhjalikult läbi kaalutud, et elatist saama õigustatud laste huvid ei saaks kannatada.

Kehtiva seaduse järgi saab kohus lapsele elatise mõista maksekäsu kiirmenetluses ja hagimenetluses. Kui maksekäsu kiirmenetluses mõistab kohus elatise välja kõiki asjaolusid põhjalikult kaalumata, siis hagimenetluses peab kohus kaaluma kõiki asjaolusid (sh lapse vajadusi ja vanema võimalusi) ning mõistma elatise, mis on konkreetse pere olukorda arvestades õiglane. Kohtu poolt kõigi asjaolude kaalumise tulemusel määratud elatise suurus ei saa seaduse rakendussättega vähendada. See ei oleks kooskõlas lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõttega, kuna ei arvestaks eluliste asjaolude ja lapse tegelike vajadustega. Samuti võib selline muudatus olla vastuolus põhiseaduse §-st 10 tuleneva kohtulahendi seadusjõu põhimõttega, mis kaitseb riiklike otsuste püsivust, tagades, et neid ei saa tagantjärele meelevaldselt muuta. Äärmisel juhul võib kaaluda enne seaduse jõustumist maksekäsu kiirmenetluses kohtulahendiga kindlaks määratud elatissummade muutmist. Ka maksekäsu kiirmenetluses tehtud lahendite muutmisel tuleks esikohale seada lapse parimad huvid ja kaaluda üleminekuperioodi kehtestamist, mille jooksul elatissumma väheneb järk-järgult, mitte ühekorraga. Muudatusi tehes peab arvestama, et erinevate laste vajadused on erinevad ja elatis peab võimaldama iga lapse vajadusi rahuldada igal ajal. Igakuise sissetuleku järsk vähenemine võib lapse senise elukorralduse segi lüüa.

Eelnõuga kavandatakse täiendada perekonnaseadust §-ga 217². Selle paragrahvi esimene lõige näeb ette, et kui enne 1. jaanuari 2022 tehtud kohtulahendi kohaselt on vanem kohustatud tasuma alaealisele lapsele elatist 193–292 eurot kuus (k.a), loetakse, et alates 1. jaanuarist 2022 on vanem kohtulahendi kohaselt kohustatud tasuma elatist 193 eurot kuus.

Eelnõu seletuskirjas on märgitud, et ei ole õige suunata uuesti kohtusse väga suurt hulka peresid, kelle elatisvaidlustes on kohus konkreetseid asjaolusid põhjalikumalt kaalumata välja mõistnud senise seadusjärgse miinimumelatise. Paraku ei selgu, millele tugineb eeldus, et kõikides enne 1. jaanuari 2022 lahendatud elatisvaidlustes, kus kohus on otsustanud määrata alaealisele lapsele

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

elatiseks 193–292 eurot kuus (k.a), on kohus elatise välja mõistnud konkreetseid asjaolusid põhjalikumalt kaalumata. Kui maksekäsu kiirmenetluses mõistab kohus elatise välja kõiki asjaolusid põhjalikult kaalumata, siis hagimenetluses lahendatud elatisvaidluste kohta seda öelda ei saa. Kehtiv seadus võimaldab kohtul konkreetseid asjaolusid arvestades välja mõista nii miinimumist suurema kui ka väiksema elatise, kui selleks on mõjuv põhjus.

Seletuskirjas viidatud [kohtunike kirjas Justiitsministeeriumile](#) on märgitud: „Kehtiva regulatsiooni puuduste tõttu on kohtus elatisvaidluste lahendamine osutunud ääretult aja- ja ressursikulukaks ning seda menetlustes, mis peaksid olema laste kaitseks kiired ja efektiivsed.“ Kohtunikud on täpsustanud: „Miinimumpalga pidev tõus on aga tinginud selle, et elatise vähendamine alla miinimumi on muutunud erandist reegliks. Sellisena ei vasta miinimumelatise määr enam praktika vajadustele ega lihtsusta elatisnõuete lahendamist, vaid vastupidi.“ Kohtunike kirjast selgub, et on palju selliseid elatisvaidlusi, kus vanem on taotlenud elatise vähendamist alla miinimumi, mistõttu kohus on pidanud elatissumma kindlaks määramisel konkreetseid asjaolusid põhjalikult kaaluma. Kohtunike hinnangul selliste vaidluste arv suureneb. Eelnõuga plaanitakse muuta ka neis menetlustes kindlaks määratud elatise suurust, kui see on vahemikus 193–292 eurot kuus (k.a).

Aastatel 2015–2019 oli minimaalne elatis 195–270 eurot kuus ühe lapse kohta. Niisiis on võimalik, et 2015.–2019. aastal on kohus hagimenetluses konkreetseid asjaolusid põhjalikult kaalunud ja mõistnud lapsele miinimumist suurema elatise, mis jääb vahemikku 193–292 eurot kuus. Eelnõuga plaanitakse muuta ka hagimenetluses tehtud kohtulahendeid ja lugeda, et alates 1. jaanuarist 2022 peab vanem kohtulahendi kohaselt tasuma elatist 193 eurot kuus.

Seadusega elatise automaatne vähendamine olukorras, kus kohus on kõiki asjaolusid (sh lapse vajadusi ja vanema võimalusi) kaaludes mõistnud elatiseks 193–292 eurot, ei ole põhjendatud. Selline muudatus oleks vastuolus kohtulahendi seadusjõu põhimõttega. Kohtulahendi seadusjõu põhimõtte „kaitseb riiklike otsuste püsivust, tagades, et neid ei saa tagantjärele muuta meelevaldselt, vaid üksnes põhjendatud erandlikel asjaoludel. Kohtuotsuse seadusjõustumise eesmärgiks on seega välistada sama kohtuasja teistkordne lahendamine, kindlustades seeläbi lisaks õiguskindlusele ka õigusrahu“ ([RKPKm 07.11.2014, 3-4-1-32-14](#), p 28; [RKÜKo 12.04.2016, 3-3-1-35-15](#), 47)¹.

Ei ole põhjust eeldada, et seadusjärgse minimaalse elatise suuruse muutmise tõttu on muutunud ka lapse vajadused või vanema võimalused kohtu määratud elatist maksta. Sellistes asjades elatise suuruse automaatne vähendamine ei oleks kooskõlas lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõttega (lapse õiguste konventsiooni art 3 ja lastekaitseaduse § 5 p 3 ja § 21). See põhimõtte kohustab kõigi last mõjutavate otsuste vastuvõtmisel, vastu võtmata jätmisel ning otsuse kavandamisel välja selgitama lapse parimad huvid ning lähtuma otsuse tegemisel nendest kui esmatähtsast kaalutlusest. Seaduseelnõu seletuskirjast ei selgu, kuidas on arvestatud lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtet. Samuti puuduvad seletuskirjas ammendavad põhjendused, miks on valitud lahenduse puhul peetud kohtumenetluse efektiivsust kaalukamaks kui kohtulahendi seadusjõud ja võimude lahususe ning tasakaalustatuse põhimõte. Neil põhjustel ei pruugi hagimenetluses välja mõistetud elatissummade muutmise eelnõu rakendussättega olla põhiseadusega kooskõlas.

Olukord on erinev, kui kohus on tõesti elatise välja mõistnud konkreetseid asjaolusid põhjalikumalt kaalumata, näiteks maksekäsu kiirmenetluses. Maksekäsu kiirmenetluses ei ole kohus lapse vajadusi ega vanema võimalusi põhjalikult analüüsinud, vaid on määranud elatise

¹ Vt kohtulahendi seadusjõu kohta täpsemalt H. Kalmo ja O. Kask, [kommentaariid PS § 10 juurde](#), p 54. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne, 2020.

suuruse seaduses sätestatud miinimummäärast lähtudes. Samas, elatisvaidluse saab lahendada maksekäsu kiirmenetluses siis, kui vanem, kellelt elatist nõutakse, ei esita kohtu makseettepanekule vastuväidet. Ehkki põhjused, miks vanem makseettepanekule vastuväidet ei esita, võivad olla erinevad, on kindlasti üks põhjustest ka see, et vanem peab makseettepanekus nimetatud elatise suurust õiglaseks. Tuleb möönda, et tõenäoliselt on ka vanemaid, kes ei pea minimaalset elatist õiglaseks, kuid ei ole makseettepanekule vastu vaieldnud, sest nad ei ole uskunud, et saavad hagimenetluses endale sobivaima lahenduse.

Kehtiv seadus võimaldab kohtul elatise välja mõista kindla summana või muutuva suurusena. Kui elatis on mõistetud muutuva suurusena (näiteks protsendina kehtivast alampalgast), siis tuleb nii elatise saajal kui ka elatise maksjal arvestada sellega, et elatissumma võib aja jooksul muutuda. Ehkki viimastel aastatel on alampalga suurusega seotud elatis suurenenud, ei ole välistatud elatise vähenemine, kui alampalk väheneb. Nüüd, kui eelnõuga muudetakse elatissumma suuruse arvutamise aluseid ja maksekäsu kiirmenetluses tehtud lahendi aluseks olnud seadusjärgne miinimummäär kaotatakse, võib olla põhjendatud ka maksekäsu kiirmenetluses mõistetud elatise ümberarvutamine, lähtudes seaduses sätestatud uutest elatissumma arvutamise alustest. Kuna korduvad kohustused muutuvad sissenõutavaks tulevikus, ei oleks tegu elatise tagasiulatuva vähendamisega. Samas, arvestades et kohtulahendiga kindlaks määratud elatissummade muutmisel väheneb paljude laste igakuine sissetulek märkimisväärselt – ligikaudu kolmandiku võrra –, peavad sellisel muudatusel olema kaalukad põhjused.

Kohtumenetluse efektiivne toimimine on kindlasti kaalukas põhjus. Niigi koormatud tsiviilkohtutele suure lisakoormuse panemine võib viia selleni, et kohtud ei suuda pakkuda mõistliku aja jooksul tõhusat kohtulikku kaitset muudes tsiviilasjades. Sellist olukorda tuleks kindlasti vältida.

Eelnõu seletuskirjas on lähtutud eeldusest, et kui enne eelnõu jõustumist kohtulahendiga kindlaks määratud elatist rakendussättega ei muudeta, toob see kaasa suure hulga kohtuvaidlusi. Samas on seletuskirjas märgitud, et „töökoormuse mahu täpset kasvu prognoosida ei ole võimalik, kuna see sõltub inimeste valmidusest elatise nõue kohtusse viia. Võimalik, et kõik osapooled ei kiirusta elatise asja uuesti arutama ja koormus jaotub ühtlasemalt pikema perioodi peale“. Ei saa välistada, et kohtuvaidlusi tekiks ka siis, kui rakendussäte eelnõusse lisatakse, sest nagu eespool märgitud, väheneks paljude laste igakuine sissetulek rakendussätte alusel märkimisväärselt. Kohtusse pöördumist võib pidada tõenäoliseks sel juhul, kui konkreetse lapse vajadused ja elatist maksuma kohustatud vanema võimalused ei ole muutunud. Kokkuvõtvalt, rakendussätte lisamine ei välista kohtuvaidlusi muutunud elatise suuruse üle, kuid paneb tõendamiskoormuse lapsele, mitte elatist maksuma kohustatud vanemale.

Kui muudatuste jõustumine rakendussätteta tooks tõesti kaasa tsiviilkohtutele nii suure lisakoormuse, et kohtud ei suuda pakkuda mõistliku aja jooksul tõhusat kohtulikku kaitset muudes tsiviilasjades, siis selle ohu vältimiseks võib olla põhjendatud muuta enne seaduse jõustumist maksekäsu kiirmenetluses kohtulahendiga kindlaks määratud elatissummasid. Mõistagi on oluline, et ka maksekäsu kiirmenetluses mõistetud elatiste vähendamisel võetaks arvesse lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtet. Võiks kaaluda ka üleminekuperioodi kehtestamist, mille jooksul maksekäsu kiirmenetluses mõistetud minimaalne elatis väheneb järk-järgult, mitte ühekorraga. Muudatusi tehes peab arvestama, et elatis peab võimaldama iga lapse vajadusi rahuldada igal ajal. Igakuise sissetuleku järsk vähenemine võib lapse senise elukorralduse segi lüüa.

Isegi kui eeldada, et erandlikel asjaoludel on võimalik seadusega muuta selliseid kohtulahendeid, kus kohus on elatise välja mõistnud konkreetseid asjaolusid põhjalikumalt kaalumata (nt maksekäsu kiirmenetlused), tekiksid selliste kohtulahendite täitmisel praktilised probleemid. Riigikohtu hinnangul ei saa täitur täitemenetluse formaliseerituse põhimõtte kohaselt täitedokumendi sisu kontrollida ega tõlgendada, vaid peab seda täitma nii, nagu see on otsuses kirjas.² Elatisvaidlustes on täitedokumendiks kohtulahend, millega elatis välja mõisteti. Seadusemuudatus ei mõjuta täitedokumendi kehtivust. Kohtutäitur peab lähtuma sellest, mis on kohtulahendi resolutsioonis kirjas, mitte tõlgendama kohtulahendit perekonnaseaduse rakendussättest lähtudes.

Hea on see, et eelnõus on antud võimalus pöörduda rakendussättes ette nähtud uue elatissumma vaidlustamiseks kohtusse ja nõuda elatise suuruse muutmist tagasiulatuvalt, kui hagi esitatakse poole aasta jooksul pärast seaduse jõustumist. Ehk oleks võimalik kohtute töökoormust vähendada ka sel viisil, et kui üks pool soovib kohtus elatissumma vaidlustada, suunatakse vanemad enne kohtumenetlust perelepitaja juurde, et nad saaksid erapooletu vahendaja abil elatise õiglasel suurusel omavahel kokku leppida. 1. juulil 2022 peaks jõustuma perelepitusseadus, mille järgi pakutakse perelepitusteenust vanematele, kes ei suuda lapsega suhtlemise ja lapse ülalpidamisega seotud küsimustes üksmeelele jõuda.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Andres Aru 693 8433
Andres.Aru@oiguskantsler.ee

² RKTko 15.05.2007, nr [3-2-1-52-07](#) p 11.