

Omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmisel

*Kas omavalitsused on nende eestkostel olevate laste
vanematelt ja muudelt ülalpidamiskohustusega
isikutelt nõudnud sisse lapse elatisraha?*

Head lugejad

Vanemliku hoolitsuseta lapsed, kes peaksid saama riigi ja kohalike omavalitsuste erilise tähelepanu osaliseks, on emotsionaalne teema. Elatise nõudmine nende laste jaoks on üks osa sellest rollist. Kuidas seda täidetakse, kõnelevad kiretud arvud enda eest ise: 84 omavalitsusest vaid 7-s oli kohalike omavalitsuste eestkostel olevate laste eest elatistrah sissenõudmisel kasutatud ära kõik seadusega pakutud võimalused, 36 omavalitsuses ei olnud aga elatise nõudmiseks mitte midagi ette võetud.

On positiivne, et riik plaanib lähiajal elatisabi andmiseks lastele suuremat toetust. See puudutab ka omavalitsuse eestkostel olevaid lapsi, kuid ainult juhul, kui omavalitsus on nende laste huvides elatise saamiseks aktiivselt tegutsenud. Elatise ja elatisabi rahaga peaks saama katta ka riigi- või omavalitsuse eelarvest lapse heaks rahastatavaid teenuseid. Kuidas seda teha ja kas see eeldab muudatusi seadustes, peaks koostöös Justiitsministeeriumiga selgitama välja Sotsiaalministeerium.



Alar Karis
riigikontrolör

25. mail 2016

Omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatistrahha sissenõudmisel

Kas omavalitsused on nende eestkostel olevate laste vanematelt ja muudelt ülalpidamiskohustusega isikutelt nõudnud sisse lapse elatistrahha?

Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

Mida me auditeerisime?

2015. aasta augustikuu alguse seisuga oli rahvastikuregistri andmetel omavalitsus eestkostjaks 428-le vanemaliku hoolitsuseta lapsele. Omavalitsuse eestkostel lapsi oli 84 vallas ja linnas (vt ka lisa 1). Riigikontroll analüüsis, mida on omavalitsused teinud, et kohustada nende laste ülalpidamiskohustusega isikuid (eelkõige bioloogilisi vanemaid) maksma lapsele elatistrahha, ning hindas, kas omavalitsuste tehtu vastab sellele, mida perekonnaseadus neilt eeldab.

Miks on see maksumaksjatele oluline?

Lapsed on ühiskonna üks haavatavamaid rühmi, mistõttu nõuab nende õiguste kaitse eritählepanu. Iseäranis puudutab see neid, kes on jäänud vanemliku hooleta ja kelle ülalpidamine on ühiskonna korraldada. Tihti peale on nendel lastel vanemad olemas. Need aga ei taha või ei suuda laste eest hoolt kanda, mistõttu on neilt hooldusõigus ära võetud. See ei vabasta neid siiski kohustusest panustada jätkuvalt lapse ülalpidamisse, mis üldjuhul tähendab lapsele elatise maksmist.

Kui vanemliku hooleta jäänud lapse eestkostjaks on määratud omavalitsus, peab omavalitsus seisma igati hea selle eest, et lapse vanemad oma kohustusi täidavad. Puudujäägid omavalitsuse tegevuses ei tohi viia seisuni, kus vastutusest lapse ülalpidamise eest saab kergelt vabaneda, veeretades selle maksumaksja kaela.

Mida me auditi tulemusel leidsime ja järeldasime?

Riigikontroll leiab, et enamiku omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatistrahha nõudmisel on olnud puudulik. Kõiki seadusega ette nähtud käike elatise väljanõudmiseks ei tehta või jääda nendega hiljaks. **84 omavalitsusest oli vaid 7-s kasutatud iga eestkostetava lapse puhul ära kõik seadusega pakutud võimalused elatistrahha saamiseks.** Need olid Halliste, Kiili, Kõo, Mäetaguse, Puka, Rae ja Rõuge vald. **36 omavalitsuses ehk umbes 40%-s neist ei olnud aga elatise nõudmiseks mitte midagi ette võetud.**

Seaduse järgi ei ole omavalitsusel võimalust kaalutleda, kas nõuda lapse eestkostjana elatist või mitte. Isegi kui on ette teada, et isikud, kellelt nõuda, on sotsiaalsete probleemidega ja ise toimetulekuraskustes, ei saa elatise nõudest loobuda. Põhjendatud juhtudel saab kohus elatiskoormust kergendada, kuid vabaneda sellest ei saa. Omavalitsuste tegevusetus on üks osa põhjustest, miks elatistrahha on õnnestunud saada vaid vähestel juhtudel (mingis ulatuses 16% laste puhul).

Riigikontroll leiab samuti, et kriitiline ei ole põhjust olla üksnes omavalitsuste aadressil. Küsimus vajab senisest enam tähelepanu ka kohtu järelevalves eestkoste üle, sest just kohtul on parimad võimalused mõjutada omavalitsuste suhtumist ja aktiivsust.

Riigikontrolli olulisemad tähelepanekud:

- **Enam kui pooltel juhtudel ei ole elatistrahade üldse nõutud.** Auditis käsitletud laste puhul ei olnud omavalitsus 53%-l juhtudest mitte üheltki lapse ülalpidamiskohustusega isikult elatist nõudnud, ei kohtuväliselt ega kohtu kaudu. Suurema eestkostetavate arvuga KOVidest ei olnud Kohtla-Järvel nõutud mitte üheltki kohustatud isikult elatist 34 lapse puhul 35-st, Tallinnas 56 lapse puhul 87-st ja Narvas 13 lapse puhul 27-st.
- **Tegevusetuse kohta ei ole arvestatavaid selgitusi.** Tegevusetust põhjendatakse sageli kohustatud isiku raske majandusliku olukorraga. Lapse ema või isa puhul on see nõudest loobumise selgituseks 40%-l juhtudest. Lapse vanavanematelt on jäetud elatistrahade küsimata kõige enam põhjusel, et lapse emalt või isalt on juba elatist nõutud (44%-l juhtudest). Seda vaatamata asjaolule, et emal või isalt ei ole õnnestunud elatistrahade saada. Mitmel juhul põhjendati passiivsust väitega, et asjaga tegelemiseks ei ole leitud piisavalt ressursse (ema ja isa puhul 20%-l juhtudest). Mitte ükski eelnevast ei ole aktsepteeritav põhjendus.

Kui lapse ema või isa on elus ja teada, tuleb neilt elatist nõuda. Kui nemad oma kohustust ei täida, tuleb nõuda vanavanematelt. Üldreeglina peab igakuine elatis olema vähemalt pool kuupalga alammäärast (praegu 215 eurot), kuid kohus võib vanema majanduslikku olukorda arvestades määrata elatiseks ka väiksema summa. On näiteid, kus see on ligikaudu 10 korda väiksem. Kehtib põhimõte, et ükskõik millises summas panus on oluline.

- **Kohtusse pöördutakse sageli liiga hilja.** Elatist saab tagasiulatuvalt nõuda ühe aasta ulatuses vaid kohtu kaudu (täpsemalt hagimenetluses). Auditis kogutud andmed näitavad samuti, et kohtus tehtud kokkulepped peavad paremini. Näiteks eestkostetavate laste isad kohtuväliselt üldjuhul elatist ei maksa, kuid kohtu tehtud otsuseid on täitnud nad 31% laste puhul (emad 34% laste puhul). Samuti saab vaid kohtu määratud otsuseid edastada kohtutäiturile täitemenetlusse.

Riigikontrolli arvates pöördutakse kohtusse tihti liiga hilja. Ligikaudu kolmandikul kordadel on kohtusse mindud alles teisel aastal pärast eestkoste seadmist ehk juba ajal, millal osa võimalikust elatistrahadest ei ole enam tagantjärele sissenõutav. See osa rahast on läinud lapse jaoks kaduma.

Mida me auditi tulemusena soovime?

Omavalitsused, kes ei ole oma eestkostetavate laste elatistrahade kohtuväliselt saanud, peaksid pöörduma 2016. aastal esimesel võimalusel kohtusse. Seda kavatseb Riigikontroll jälgida ning koguda 2017. aasta alguses omavalitsustelt taas kord infot, mis vajaduse korral käesoleva aruande täiendusena avalikustatakse.

Riigikontroll soovib täiendada samuti eestkostjale pandud aruandluse reegleid ning lisada kohtule igal aastal esitatavasse aruandesse elatise kohta konkreetsed küsimused. See distsiplineeriks eestkostjaid, kuid aitaks ka elatise küsimusele juhtida senisest enam kohtu tähelepanu. Kohus saab vajaduse korral teha näiteks eestkostjale ettekirjutusi, et see eestkostetava huvide eest paremini seisaks.

Seoses kavandatava perehüvitiste seadusega, mille kohaselt hakkab riik maksma ülalpidamiskohustusega vanema eest igakuist elatisabi 100 euro ulatuses ka asenduskodu lastele, soovib Riigikontroll sotsiaalkaitseministril analüüsida võimalusi, kasutada seda raha teatud tingimustel ka asenduskoduteenuse rahastamiseks ning töötada välja selleks vajalikud reeglid. Praegu ei ole asenduskodu lastele nende vanematelt laekunud elatist enamasti lapsega seotud kuludeks kasutatud, kuna lapse ülalpidamise asenduskodus katab riik. Riigi makstava elatisabiga ei tohiks sama juhtuda. See ei oleks maksumaksja raha kasutamise seisukohast eesmärgipärane ega mõistlik tulemus.

Auditeeritute vastused: Nii justiitsminister kui ka sotsiaalkaitseminister lubasid oma vastuskirjas auditiaruande eelnõule Riigikontrolli soovitusi järgida.

Sisukord

Taustaks	6
Kohalike omavalitsuste tegevus laste elatisraha sissenõudmisel	7
Enam kui pooltel juhtudel ei ole kohalik omavalitsus elatisraha üldse nõudnud	8
Elatisraha küsimata jätmine ei ole enamasti põhjendatud	9
Kohtusse pöördutakse sageli liiga hilja	10
Laekunud elatisraha jäetakse põhiliselt lapse arvelduskontole n-ö elluastumise rahaks	12
Riigikontrolli hinnang ja soovitused	12
Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused	16
Auditi iseloomustus	18
Auditi eesmärk	18
Hinnangu andmise kriteeriumid	18
Lisa 1. KOVide kaupa eestkostetavate laste arv ning hinnangud elatise sissenõudmiseks läbiviidud tegevustele	19
Lisa 2. Elatisraha sissenõudmise skeem	22

Taustaks

Mis on lapse hooldusõigus?

Isikuhooldusõigus on seotud lapse kasvatamise, tema järele valvamise, asukoha määramisega ning kohustusega kõigiti lapse heaolu eest hoolitseda.

Varahooldusõigus puudutab lapse vara ja selle majandamist. Teatud tehinguteks lapse varaga läheb vaja kohtu nõusolekut, et veenduda lapse huvidega arvestamises. Näiteks on luba vaja lapsele pärandatud kinnisasja või väärtpaberite võõrandamiseks.

Mis on lapse ülalpidamiskohustus ja elatis?

1. Oma alaealise lapse eest kannavad esmajärjekorras hoolt lapse vanemad, kellel on ühiselt lapse hooldusõigus. Hooldusõiguslik vanem on ühtlasi lapse seaduslik esindaja. Vanema hooldusõiguses eristatakse omakorda **isikuhooldusõigust** ja **varahooldusõigust**.¹ Lapse varasse peab lapsevanem suhtuma samasuguse hoolsusega kui oma isiklikku varasse.

2. Kui lapse heaolu või vara satub ohtu ning vanemad ei suuda või ei soovi ohtu kõrvaldada, rakendab abinõusid kohus. Kohus võib vanema hooldusõigust piirata, peatada või äärmisel juhul ära võtta. Kohus võib samuti lapse perekonnast eraldada. Nii õiguste äravõtmine kui ka perekonnast eraldamine tulevad kõne alla siiski juhul, kui muul viisil ei ole ohu kõrvaldamine tulemuslik.

3. Alaealisele lapsele on kohustatud andma ülalpidamist lapse ema ja isa (s.o esimese astme ülenejad sugulased) ning vajaduse korral nende emad ja isad (s.o teise astme ülenejad sugulased). Ülalpidamine kujutab endast tegevusi ja varalisi panuseid lapse vajaduste rahuldamiseks. Alaealine on muude ülalpeetavate (nt ema või isa enda vanemad) suhtes alati eelisseisundis. Ülalpidamist antakse üldjuhul perioodiliste rahamaksetena ehk elatisena.

4. Igakuine elatis alaealisele lapsele ei või ühelt vanemalt olla reeglina väiksem kui pool kuupalga alammäärast (2016. aastal seega minimaalselt 215 eurot).² Mõjuvatel põhjustel võib kohus seda vähendada, näiteks kui vanem on töövõimetu. Lapse ülalpidamiskohustust, sh kohustust maksta elatist, ei mõjuta muudatused lapse hooldusõiguses. Teisisõnu, kui lapse vanemalt võetakse lapse hooldusõigus, ei vabane ta lapse ülalpidamiskohustusest.

Mis on lapse eestkoste?

Teadmiseks, et

lapsi, kelle vanematelt võeti kohtu otsusega vanemaõigused, oli 2014. aastal kokku 240. Viimasel kümnendil on selliste juhtumite arv aastas kõikunud vahemikus 172 kuni 262.

Allikas: www.stat.ee

Millal saab KOV lapse eestkostjaks?

Kui palju on KOVi eestkostel olevaid lapsi?

5. Olukorras, kus lapse vanematelt on lapse esindusõigus ära võetud või kui lapse päritolu ei ole võimalik kindlaks teha, määrab kohus lapsele eestkostja. Eestkostja on lapse esindaja ning talle kuulub lapse isikuhooldusõigus ja varahooldusõigus. Eestkostjaks saab üldjuhul olla füüsiline, erandkorras ka juriidiline isik.

6. Eestkostja tegevus on kohtu järelevalve all. Kohtul on õigus nõuda eestkostjalt eestkoste teostamise kohta igal ajal infot. Kord aastas tuleb kohtule esitada kirjalik aruanne. Kohtul on samuti õigus teha eestkostjale tema ülesannete täitmiseks ettekirjutusi.

7. Kuni lapsele eestkostja määramiseni täidab eestkostja ülesandeid lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus. Kui lapsele sobilikku eestkostjat ei leita, määratakse kohtu otsusega eestkostjaks valla- või linnavalitsus omavalitsuses, millega laps on kõige tugevamalt seotud.

8. 2015. aasta augusti alguse seisuga³ oli rahvastikuregistri andmetel omavalitsuse eestkostel **428 last** (vt ka Sotsiaalministeeriumi vastuses olevat märkust lk-l 16). Nende eestkostjana tegutses kokku **84 valda ja linna**. Suurematest omavalitsustest oli näiteks Tallinnal 87, Kohtla-Järvel

¹ Perekonnaseadus, 10. peatükk

² Samas, § 101

³ Andmed on saadud rahvastikuregistrisse 03.08.2015 tehtud päringuga.

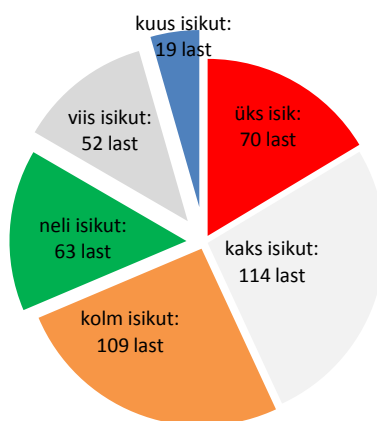
35, Tartu linnal 34 ning Narval 27, ülejäänutel aga enamasti 1 kuni 2 eestkostetavat last.

Teadmiseks, et

KOV'i eestkostel olevatest lastest on veidi üle poole vanemad kui 10 aastat.

9. Vaid ühel juhul ei olnud mitte ühtegi ülalpidamiskohustusega isikut elus või teada. Ülejäänud juhtudel oli enamasti olemas mitu isikut, kellelt oleks saanud põhimõtteliselt elatistrahha nõuda (vt joonis 1). 47%-l juhtudel olid elus ja teada nii lapse ema kui ka isa. Sageli lisaks veel ka vähemalt üks lapse vanavanem. 19l juhul (ehk 8% laste puhul) olid elus ja teada nii lapse ema kui ka isa ning nii ema- kui ka isaliinis lapse kõik vanavanemad.

Joonis 1. 2015. aasta augustis KOV'i eestkostel oleva 427 lapse jaotus selle järgi, kui palju iga lapse ülalpidamiskohustusega isikutest oli elus ja teada



Allikas: Riigikontrolli rahvastikuregistri andmete põhjal

Millised on KOV'i kohustused eestkostetava lapse elatise asjus?

Maksekäsu kiirmenetlus on üks hagita menetluse liike, milles lahendatakse eraõigussuhtest tulenevat kindla rahasumma maksmise nõuet. Hagita menetluse saab korraldada kohtuistungit pidamata.

Lapse elatistrahha nõudes on maksekäsu kiirmenetlus võimalik üksnes juhul, kui nõue igakuise elatistrahha kohta ei ületa 200 eurot.

10. Eestkostjana peab KOV valitsema lapse vara mõistliku hoolsusega, säilitama seda ning võimaluse korral suurendama. Muu hulgas tuleb õigeaegselt sisse nõuda lapsele kuuluvad nõuded.⁴ Nõudena tuleb käsitleda ka lapse õigust saada oma ülalpidamiskohustusega isikutelt elatist. Kui ülalpidamiskohustusega isik oma kohustusi ei täida, eeldab mõistlik hoolsus, et KOV võtab midagi ette. Näiteks on võimalik esitada kohtule elatishagi või avaldus elatise määramiseks [maksekäsu kiirmenetluse](#) korras. Nii elatishagi kui ka maksekäsu kiirmenetluse avaldus on riigilõivuvaba.

11. Lapse vara heaperemeheliku valitsemise mõttes on oluline rõhutada, et kuigi elatise maksmises võib kokku leppida ka kohtuväliselt, saab elatist tagasiulatuvalt nõuda vaid kohtu kaudu, seda kuni ühe aasta ulatuses enne elatishagi esitamist.

Kohalike omavalitsuste tegevus laste elatistrahha sissenõudmisel

12. Auditis vaadati KOVide tegevusi kõigi nende laste osas, kes olid rahvastikuregistrist saadud andmetel KOVide eestkostel 2015. aasta augusti alguse seisuga. Analüüsi, mida on KOVid elatistrahha maksmise asjus igal konkreetsel juhul ette võtnud, milliseid toiminguid on tehtud kohtuväliselt, millal on mindud asjaga kohtusse, millised on olnud KOV'i kaalutlused selles protsessis, sh põhjendused, kui elatistrahha ei ole

⁴ Perekonnaseadus, § 183

senimaani nõutud. Andmeid koguti KOVide küsitlemise teel, millesse olid hõlmatud kõik 84 KOVi, kellel oli eestkostetavaid lapsi. Analüüsi samuti asjaomaseid kohtuotsuseid.

13. Hinnangud KOVide tegevusele on antud perekonnaseaduse alusel. Hinnanguna on iga KOVi puhul välja toodud, kas KOVi tegevus on olnud seadusega pakutud võimaluste raames piisav. Selleks vaadati iga lapse puhul tegevusi nii ema- kui ka isaliinis. Lähtuti skeemist, mis esitatud aruande lisas 2.

Mida on KOVid elatise nõudmiseks ette võtnud?

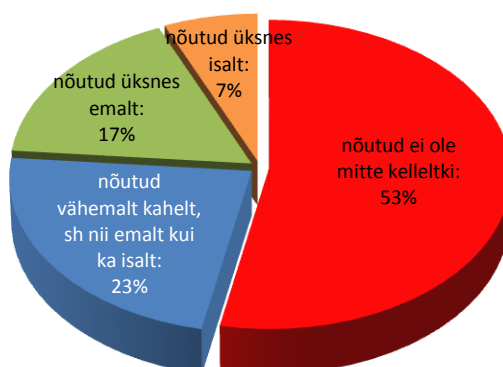
Enam kui pooltel juhtudel ei ole kohalik omavalitsus elatistrahha üldse nõudnud

14. Tegutsedes alaealise lapse eestkostjana, ei anna seadus KOVile võimalust kaalutleda, kas nõuda lapse ülalpidamiskohustusega isikult elatist või mitte. Elatist tuleb igal juhul nõuda. Seda isegi siis, kui lapsele osutatakse riigieelarvest rahastatavat asenduskoduteenust. Lapsel võib olla vajadusi, mida riiklik ülalpidamine ei kata.

15. Elatist võib KOV nõuda nii kohtuväliselt kui ka kohtu kaudu ja peab seda küsima mõlemalt vanemalt. Samas võib vanavanema poole elatise nõudega pöörduda üksnes juhul, kui temast põlvnev lapsevanem oma kohustust ei täida. Näiteks, kui isa maksab lapsele elatist, aga ema mitte, ei saa isa vanematelt ema maksmata elatist nõuda.

16. Riigikontroll leiab, et üldpilt KOVide tegevusest elatistrahha nõudmisel on kehv. Enam kui pooltel juhtudel ei olnud elatistrahha nõutud mitte üheltki elus ja teadaolevalt lapse ülalpidamiskohustusega isikult (vt joonis 2). Võib väita, et KOV ei ole neil juhtudel lapse varaliste huvide eest seisnud.

Joonis 2. Kui mitmelt ülalpidamiskohustusega isikult on elatistrahha nõutud, kui sellised isikud olid elus ja teada?



Allikas: Riigikontroll KOVide küsitluse ja kohtulahendite registri andmetel

17. Kui elatist on nõutud, siis on see valdavalt hõlmanud nõuet ka lapse ema vastu. Nii oli see 86%-l juhtudest. Lapse isa olid elatisenõuded puudutanud 64%-l ning vanavanemaid 2%-l juhtudel. Kuigi lapse mõlemad vanemad on sageli elus ja teada, on elatistrahha nõudmisel piiratud umbes pooltel juhtudel vaid ühe vanemaga. Enamasti on lapse elatistrahha saamiseks käidud ka kohtus. Kui lapsega seoses oli mõnelt vanemalt elatistrahha nõutud, oli 78%-l juhtudest nõutud seda kohtu kaudu. Mõnel juhul oli elatistrahha asjas tehtud kohtuotsus juba enne KOVi eestkostjaks saamist.

18. Pilt on kehv ka KOVide kaupa vaadates. 84 KOVist, kellel oli eestkostetavaid lapsi, ei olnud mitte ühegi lapse puhul mitte üheltki ülalpidamiskohustusega isikult elatistrahha nõudnud 36 KOVi ehk 43% (vt ka lisa 1). Suurema eestkostetavate arvuga KOVidest näiteks Puurmanni vald (kokku 7 last). Olukord ei ole kiita ka mitmes teises suure eestkostetavate arvuga KOVis nagu Tallinnas, Narvas ja Kohtla-Järvel. Kohtla-Järve 35 eestkostetavast lapsest ei olnud mitte üheltki kohustatud isikult elatist nõutud 34 lapse puhul (s.o 97%-l juhtudest). Tallinnas oli vastav näitaja 64% (56 last) ja Narvas 48% (13 last). Kõigilt kohustatud isikutelt oli elatist nõutud 18 KOVis, kuid neis oli enamikul vaid üks või kaks eestkostetavat.

Elatistrahha küsimata jätmine ei ole enamasti põhjendatud

19. Nagu märgitud, ei ole KOVil põhimõtteliselt võimalik jätta elatistrahha nõuet esitamata, kui vähemalt üks ülalpidamiskohustusega isik on elus ja teada. Paraku on KOVid seda põhimõtet sageli ja korduvalt eiranud. Ükskõik kuidas KOVid seda ei selgita, ei ole elatise nõudest hoidumine enamasti põhjendatud.

20. Sageli põhjendatakse elatise nõudmata jätmist kohustatud isiku kehv majandusliku olukorraga. See oli nii lapse ema ja isa kui ka vanavanemate puhul üks peamisi argumente, millega elatistrahha nõudest loobumist selgitati (vt ka tabel 1). Vanavanemate puhul oli sagedaseks põhjuseks ka asjaolu, et lapse emalt või isalt oli KOV juba elatist nõudnud ning vanavanemate poole pöördumist ei peetud tarvilikuks, ehkki ema või isa oma kohustust ei täitnud. Ja mis eriti kahetsusväärne, mitmel korral nimetati põhjusena KOVi ressursipuudust, seda, et elatistrahha asjadega ei ole lihtsalt jõutud tegeleda. Nii oli see näiteks kõikidel juhtudel Kohtla-Järvel.

Tabel 1. KOVide levinumad põhjendused, miks elatistrahha ei ole nõutud

Põhjendused, miks elatist ei ole nõutud	Osakaal, %	
	lapse ema või isa korral	lapse vanavanemate korral
kohustatud isiku kehv majanduslik olukord	28	25
kohustatud isiku kehv majanduslik olukord + kehv tervis, piiratud töö- või teovõime jms	12	2
KOVil ei olnud asjaga tegelemiseks piisavalt ressursse	20	5
KOV ei põhjendanud elatise nõudmata jätmist	15	8
kohustatud isiku asukoht KOVile teadmata või puudub temaga püsiv kontakt	13	4
kohustatud isik on kinnipidamisasutuses	2	0
kohustatud isik toetab mitterahaliselt	2	3
kohustatud isik ei ela Eestis	1	2
elatist on nõutud juba lapsevanemalt	–	44
muu	8	8

Allikas: Riigikontroll KOVide küsitluse põhjal

21. Elatistrahha suurus oleneb lapse eluvajadustest, kuid ei tohi üldjuhul olla väiksem kui pool kuupalga alammäärast. Samas tuleb arvestada ka kohustatud isiku varalist seisuga. Seaduse kohaselt vabaneb isik

ülalpidamiskohustusest ulatuses, milles ta oma varalist seisu ja kohustusi arvestades ei ole võimeline ülalpidamist andma, kahjustamata enda tavapärast toimetulekut.

22. Seega, kui kohustatud isiku majandusseis on halb, tuleb seda arvesse võtta, kuid elatistrahha maksmisest ei ole võimalik täielikult vabaneda. Mingis ulatuses tuleb seda ikka teha. Kohtuasjadest on näited, kus elatistrahha on määratud suuruses 10 või 15 eurot kuus. See ei ole suur raha, kuid kannab sellele vaatamata endas sõnumit, et kohustuse täitmine lapse ees on kestev ja põhimõtteline küsimus. KOVide sagedane otsus jätta elatistrahha nõudmata just kohustatu isiku kehva majandusliku olukorra tõttu, ei ole seega aktsepteeritav.

23. Riigikontroll leiab samuti, et olukorras, kus on põhjust arvata, et kohustatud isik ei suuda maksta elatist vähemalt poole kuupalga alammäära ulatuses, peaks KOV pöörduma igal juhul kohtusse. Esiteks on võrreldes KOViga kohtul märksa suuremad volitused selgitada välja isiku majanduslik olukord (näiteks õigus nõuda andmeid sissetulekute kohta, pangakonto väljavõtet). Teiseks on seaduse järgi vaid kohus pädev otsustama, kas elatistrahha vähendamine on põhjendatud või mitte.

24. Auditis uuriti siiski, milliseid toiminguid on KOVid teinud, et ise kohustatud isikute majandusliku olukorra kohta infot koguda. Sobivad töövõtted selleks valib KOV oma äranägemisel ning praktika on siinkohal erinev. On ka sarnasusi. Ligikaudu pooltel juhtudel hõlmab taustauuring päringuid riigi andmekogudesse (nt kinnistusraamat), kolmandikul juhtudel vestlusi lapsevanematega ning harvem kodukülastusi, mida tuli ette 5%-l juhtudest. Lapse ema majanduslikku olukorda on uuritud 79%-l, isa oma 41%-l juhtudest, kui ema või isa oli olemas. Vanavanemate kohta kogutakse infot veidi harvem.

Elatise nõudmine kohtu kaudu

Kohtusse pöördutakse sageli liiga hilja

25. Lapsele kuuluvad varalised nõuded peab eestkostja sisse nõudma õigel ajal. Samuti peab eestkostja lapse vara võimaluse korral suurendama. Kuna tagasiulatuvalt saab elatist nõuda üksnes kohtu kaudu ja hagimenetluses, võib hagi esitamisega viivitamine tähendada kadu lapse varas. Seetõttu on oluline esitada elatishagi kohtule aegsasti, kui on märke, et kohtuväline kokkulepe elatistrahha maksmiseks enam ei toimi.

26. KOVid on pärast lapse eestkostjaks saamist käinud auditis käsitletud lapse elatise asjus kohtus 104 lapse puhul (ca 24% eestkostetavate laste koguarvust) ning kokku 123 korral, sh oli 101 hagimenetlust ja 22 maksekäsu kiirmenetlust.

27. 84 KOVist, kelle tegevust auditis analüüsiti, oli mõne lapse elatistrahha pärast kohtus käinud 30 KOVi ehk ca 36%. Kõige enam oli kohtuskäike Tartu linnal, kes oli käinud kohtus 13 lapse elatistrahha asjus (s.o 38% Tartu eestkostetavate laste arvust). Mitmed KOVid (16) on käinud kohtus nii lapse ema või isa vastu kõigi oma eestkostetavate puhul, suurema eestkostetavate arvuga KOVidest näiteks Anija vald ja Tõrva linn.

28. Rääkimata juhtumitest, kus ei olnud üldse kohtusse pöördutud, on probleemne samuti, et hagiavalduse esitamine kohtule sageli viibib. Kolmandik kõigist hagiavaldustest on esitatud alles teisel aastal alates eestkoste seadmisest KOVi kasuks või hiljem (vt tabel 2). Kohtuväliselt

ei ole nendel juhtudel elatist enamasti nõutud. Sarnane seis on maksekäsu kiirmenetlustega. Siingi on paljudel juhtudel (45%) pöördutud kohtusse alles teisel aastal.

Tabel 2. Eestkoste seadmisest kuni hagi esitamiseni kulunud aeg elatishagi juhtumite puhul

Aega eestkoste seadmisest KOVi kasuks kuni esimese hagiavalduse esitamiseni	Juhtumite osakaal, %
kuni 30 päeva	9
31 kuni 60 päeva	9
61 kuni 90 päeva	3
91 kuni 180 päeva	15
181 kuni 365 päeva	29
2. aastal	21
3. aastal	10
hiljem kui 3. aastal	2

Allikas: Riigikontroll kohtulahendite registri andmetel

Teadmiseks, et

viimasel viiel aastal on töötasu alammäär suurenenud 48%, kasvades 2012. aasta 290 eurolt 2016. aastaks 430 euroni kuus.

29. Kui kohtuasi on jõudnud elatistrahha määramise otsuseni, on kohus seadnud elatistrahha enamasti sõltuvusse kuupalga alammäärast (57 korral ehk 63% juhtudel). Muudel juhtudel on määratud kindel summa, mis enamasti on jäänud 100 euro piiresse (vt tabel 3). Fikseeritud summana määratud elatistrahha korral on oluline jälgida muutusi lapse vajadustes, ning kui need suurenevad, tuleb nõuda ka suuremat elatistrahha.

Tabel 3. Kohtu määratud elatistrahha summad, kui neid ei seotud alampalgaga

Kohtu määratud elatistrahha igakuine summa eurodes	Juhtude osakaal, %
10 kuni 20	50
21 kuni 50	32
51 kuni 100	6
101 kuni 200	12

Allikas: Riigikontroll elatistrahha kohtulahendite põhjal

Kohtu kaudu elatise nõudmine on tõhusam!

30. Kui kohtuotsust ei täideta, peaks KOV alaealise lapse eestkostjana esitama avalduse kohtutäiturile elatise sissenõudmiseks täitemenetluses. Nõue aegub 10 aastaga.⁵

31. Täitemenetlusse on edastatud nõuded ligikaudu poolte laste puhul, kelle emalt või isalt on kohtu kaudu elatistrahha nõutud. Selgus samuti, et kui kohtus on käidud, on mingis ulatuses laekunud elatist emadelt 34% ja isadelt 31% laste puhul. Mõlemal juhul on oluline vahe võrdluses kohtuvälise asjaajamisega. Nimelt on emad kohtuväliselt sõlmitud kokkuleppeid täitnud 18% ning isad vaid 2% laste puhul. Seega võib üldistades järeldada, et kohtuväline tegevus ei ole sedavõrd tõhus kui elatise nõudmine kohtu kaudu. Ka täitemenetlusse saab edastada vaid nõuded, mis põhinevad kohtu otsusel või siis notariaalsel, mitte lihtsal suusõnalisel või kirjalikul kokkuleppel. See kinnitab veel kord, et kui

⁵ Tsiviilseadustiku üldosaseaduse § 154 lg 2

kohtuväline kokkulepe ei toimi, ei tohiks kohtusse minekuga pikalt oodata.

32. Võttes kokku elatistrahha nõudmise nii kohtuväliselt kui ka kohtu kaudu, on oma bioloogilistelt vanematelt saanud mingis ulatuses elatistrahha 68 last (s.o 16%), kes olid 2015. aasta augusti alguses KOVi eestkostel.

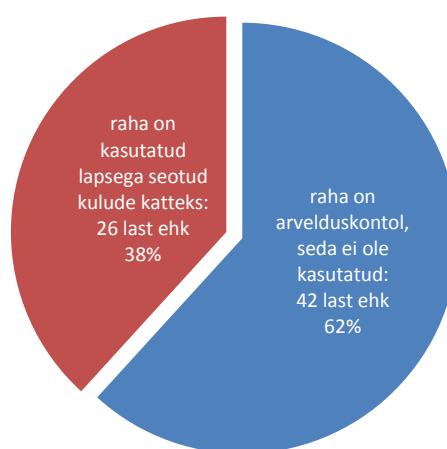
Milleks elatistrahha kasutatakse?

Laekunud elatistrahha jäetakse põhiliselt lapse arvelduskontole n-ö elluastumise rahaks

33. KOVi eestkoste lapse üle tähendab ühtlasi, et lapse vara, k.a elatist käsutab eestkoste ajal KOV. Kuigi elatis on mõeldud ennekõike lapse ülalpidamiskulude katteks, ei ole kohustust seda üksnes sel otstarbel kasutada. Küll aga tuleneb seadusest nõue, et kui lapse ülalpidamisest jääb raha üle, tuleb see paigutada pangakontole eestkostja rahast eraldi. Selle raha käsutamiseks on vaja kohtu nõusolekut.

34. Laekunud elatistrahha on KOVid enamasti hoiustanud lapse arvelduskontole ega ole sellest kulusid teinud. Nii oli see 62%-l juhtudest, kui elatistrahha oli saadud (vt joonis 3). Mitmel juhul on kasutatud raha siiski ka lapse isiklikest vajadustest tulenevate kulude katteks, näiteks võetud taskurahaks, ostetud riideid, koolitarbeid, kaetud transpordi ja üritustel osalemise kulusid.

Joonis 3. Laekunud elatistrahha kasutamine



Allikas: Riigikontroll KOVide küsitluse andmetel

Riigikontrolli hinnang ja soovitused

35. Riigikontrolli hinnangul ei ole ülekaalukas osa omavalitsustest seisnud piisavalt hästi oma eestkostel olevate laste varaliste huvide eest ega kasutanud lapse elatistrahha nõudmiseks kõiki seadusega pakutud võimalusi. Kõik toimingud elatise nõudmiseks olid kõigi oma eestkostetavate laste korral teinud seitse KOVi (vt tabel 4): Halliste, Kiili, Kõo, Mäetaguse, Puka, Rae ja Rõuge vald. Ülejäänud ei olnud kas üldse elatist nõudnud (36) või olid teinud toiminguid osaliselt, näiteks nõudnud elatist kohtuväliselt, kuid kui kohtuvälist lepet ei täidetud, ei olnud asjaga kohtusse läinud.

Teadmiseks, et

lapsi, kelle elatistrahha saamiseks ei ole KOV piisavalt tegutsenud ja elatistrahha ei olnud üldse laekunud, oli kokku 355. Neist 168-l oli olemas nii ema- kui ka isaliinis vähemalt üks ülalpidamiskohustusega isik ehk elatist oleks saanud nõuda kahelt isikult. Kui võtta aluseks kuupalga alammäär, jäi ühes kuus 2015. aastal nende laste kohta laekumata ca 65 500 eurot. Kui lähtuda kohtu välja mõistetud keskmisest elatistrahast (ca 100 eurot ühelt ülalpidajalt), oleks vastav summa 33 600 eurot.

Ühe ülalpidaja korral oleks eeltoodud summad vastavalt poole väiksemad.

Tabel 4. KOVide arv vastavalt sellele, kui suur on laste osakaal, kelle elatise asjus on tehtud kõik vajalik

Laste osakaal, kelle elatise asjus on tehtud kõik vajalikud toimingud	KOVide arv
0%	63
1 kuni 10%	2
11 kuni 20%	3
21 kuni 30%	1
31 kuni 40%	2
41 kuni 50%	3
71 kuni 80%	2
81 kuni 90%	1
100%	7

Allikas: Riigikontroll

36. Jättes eestkostetava lapse elatistrahha nõudmata ja selle laekumise tagamiseks seadusega ette nähtud võimalused kasutamata, rikuvad KOVid neile perekonnaseadusega pandud kohustusi lapse ees. Riigikontrolli järeldused KOVide kaupa on toodud aruande lisas 1.

Kuidas edasi?

Teadmiseks, et

eestkostja aruande ühtsed vorminõuded on välja töötanud Justiitsministeerium. Eestkostja tegevust seadusest tulenevate erinevate kohustuste täitmisel tuleb praegusel vormil kirjeldada ühes lahtris n-ö ühe tekstiplokina, tegemata vahet erinevatel kohustustel.

Allikas:

<http://www.kohus.ee/et/kohtumenetlus/dokumentide-vormistamisest>

37. Riigikontroll leiab, et KOVid, kes ei ole saanud lapse emalt ja isalt elatistrahha kohtuväliselt, peavad 2016. aastal pöörduma esimesel võimalusel elatishagiga või maksekäsu kiirmenetluse korras kohtusse.

38. Oluline on tõhustada samuti kohtu järelevalvet eestkostja tegevuse üle elatistrahha sissenõudmisel. Järelevalve ongi tegelikult parim viis, et süsteemselt suurendada KOVide üldist aktiivsust selles küsimuses. Alustada võiks kohtule esitatava aruandluse täiustamisest. Praegustes aruannetes elatistrahha küsimust eraldi ei käsitleta, kuid edaspidi võiks seda teha. See oleks hea ja lihtne viis distsiplineerida nii eestkostjat kui ka juhtida eestkostja tegevusetusele kiiresti kohtu tähelepanu.

39. **Riigikontrolli soovitus justiitsministrile:** algatada eestkostja aruande vorminõuete muutmise eesmärgiga täiendada kohtule esitatava aruande vormi konkreetsete küsimustega eestkostja tegevuse kohta lapse elatistrahha nõudmisel.

Justiitsministri vastus: Riigikontroll edastas oma 25.04.2016. aasta kirjaga kontrolliaruande eelnõu „Omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatistrahha sissenõudmisel“. Lisaks eelnõu edastamisele on Riigikontroll palunud esitada justiitsministril arvamuse ministeeriumi puudutavate soovitude, sealhulgas rakendavate abinõude kohta.

Kontrolliaruande eelnõus on Riigikontroll teinud Justiitsministeeriumile järgmise soovitusel: „algatada eestkostja aruande vorminõuete muutmise eesmärgiga täiendada kohtule esitatava aruande vormi konkreetsete küsimustega eestkostja tegevuse kohta lapse elatistrahha nõudmisel“.

Tahan siinkohal rõhutada, et oleme viimastel aastatel tegelenud intensiivselt eestkoste järelevalve tõhustamisega kohtusüsteemis. Justiitsministeerium on eraldanud esimese astme kohtutele täiendavaid

eelarvevahendeid, et kohtutel oleks võimalik palgata lisapersonali eestkoste järelevalvemenetluse läbiviimiseks. Justiitsministeeriumi eestvedamisel toimus 2014. aasta alguses eestkoste järelevalve ümarlaud, kus arutati järelevalvemenetluse käigus tekkinud õiguslikke ning praktilisi probleeme kõigi huvigruppidega, sh kohtute, KOVi ning Sotsiaalministeeriumi esindajatega. Ümarlaua otsustati koostada ka soovitusel viidatud eestkostja aruande vorm ning koostada juhend selle täitmiseks. Viidatud eestkoste aruande vorm ning juhend on kättesaadav nii kohtu kantseleidest kui ka kohtute veebilehelt <http://www.kohus.ee/et/kohtumenetlus/dokumentide-vormistamisest>. Ümarlaua arutelude käigus ei tekkinud tookord probleemi elatise sissenõudmise küsimuses eestkostjate poolt.

Leian, et Riigikontrolli esitatud soovitus on asjakohane ning viidatud muudatus tuleks aruandesse ja selle juhendisse sisse viia. Oleme valmis tegelema aruande muutmisega, ning kui selgub vajadus sisulisemalt arutada uuesti eestkoste järelevalve menetluses tõusnud probleeme, siis oleme valmis uuesti eespool viidatud ümarlaua kokku kutsuma.

40. Elatistrah tagasihoidlik laekumine ei ole probleem üksnes KOVi eestkoste juhtudel. Ligikaudu iga neljas laps on Eestis n-õ üksikvanema kasvatada ning sageli olukorras, kus teine vanem oma kohustusi elatise maksmisel ei täida. Riik on alates 2008. aastast maksnud sellistes oludes vanemale toetust elatisabina, seades makstud toetuse ulatuses nõude kohustused täitmata jätnud lapsevanema vastu. Toetuse on sõltuvuses lapsetoetuse määra ja seda makstakse kuni 90 päeva eest.

41. Lapse eestkostja, auditis käsitletud juhtudel KOV, ei ole elatisabi senimaani taotleda saanud, ent reeglid on muutmisel. Väljatöötatud perehüvitiste seaduse eelnõu⁶ järgi soovitakse elatisabi andmise korda oluliselt täiendada. Kavas on pikendada elatisabi saamise perioodi kuni lapse täisikka jõudmiseni ja tõsta elatisabi igakuine summa 100 euroni ühe ülalpidamiskohustusega vanema eest. Sotsiaalministeeriumi selgituste kohaselt lisandub elatisabi taotlejate sekka ka lapse eestkostja. Sellisel juhul oleks elatisabi õigustatud KOVi taotlusel saada ka asenduskodusse paigutatud laps, kes on KOVi eestkostel.

42. Võimalus, et asenduskodulaps hakkab saama korrapäraselt riigilt elatisabi, lisab aga aktuaalsust küsimusele, kuidas oleks õige ja õiglane kasutada seda raha lapse eluvajaduste katteks. Nagu auditis selgus, vanematelt laekunud elatistrahast enamasti kulusid ei tehta, kuna last peab ülal riik. Tõsi, summad on siin ka enamasti väikesed ja laekuvad ebakorrapäraselt. Ei oleks aga mõistlik, kui sama juhtub riigilt laekuva elatisabiga. Sellisel juhul ei täidaks see oma eesmärki, s.o korvata puudujääke vanemlikus ülalpidamises. Riigi makstav toetus ei saa oma olemuselt olla lapse ülalpidamise täiendus, vaid vanema kohustuse asendus. Seetõttu ei ole põhjendatud koguda seda ilma kindla eesmärgita lapse arvelduskontole. Kui see raha muul moel lapse heaks kasutamist ei leia, peaks sellest saama katta asenduskodu kulusid. Nii peaks see olema ka muude riigi- või omavalitsuse eelarvest rahastatavate teenustega, mis hõlmavad lapse ülalpidamist. Kuidas seda teha ja kas see eeldab muudatusi kehtivas õiguses, peaks koostöös Justiitsministeeriumiga selgitama välja Sotsiaalministeerium.

⁶ Perehüvitiste seaduse eelnõu (217 SE) algatas Vabariigi Valitsus 13.04.2016.

43. Riigikontrolli soovitused sotsiaalkaitseministrile:

- analüüsida koostöös Justiitsministeeriumiga asjaolusid, mille esinemisel oleks põhjendatud kasutada asenduskodu- või muu sarnase teenuse osutamisega seotud kulude katmisel osaliselt ka lapsele riigieelarvest makstavat toetusraha (näiteks elatisabi);
- täiendada, lähtudes analüüsi tulemustest, seadusi reeglitega, mis annavad õigusliku aluse selliste teenuste rahastamiseks lapsele riigieelarvest makstavast toetusrahast.

Sotsiaalkaitseministri vastus: Täname Riigikontrolli auditi tegemisel nõnda olulisel ja aktuaalsel teemal ning nõustume kontrolliaruandes välja toodud soovitustega. Peame oluliseks, et omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmisel oluliselt paraneks. Järgnevalt toome välja Sotsiaalministeeriumi arvamused auditis välja toodud infole ja ettepanekutele.

Oleme nõus auditis väljatooduga, et lahendamist vajab, kuidas oleks õige ja õiglane kasutada asendushooldusel viibivale lapsele laekunud elatist või elatisabi, aga ka toitjakaotuspensioni ja teisi riigipoolseid makseid, mis asendavad lapse vanema poolset ülalpidamist lapse eluvajaduste katteks. Elatisabiskeemi rakendamisega tekib olukord, kus asendushooldusel viibivad lapsed on küll riiklikul ülalpidamisel, ent saavad täiendavalt ka riigilt makstavat elatisabi või vanema makstavat elatist, mille eesmärk on lapse ülalpidamisega seotud kulude osaline katmine. Seetõttu peame vajalikuks kaasajastada kogu asendushoolduse korraldust ja rahastamist ning nõustume Riigikontrolli sellekohaste soovitustega.

Asendushoolduse valdkonna arendamisele suunatud ettepanekud kajastuvad Sotsiaalministeeriumis 2014. aasta lõpus valminud vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika rohelises raamatus (https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/ah_rr_dets_2014.pdf).

Rohelise raamatu ettepanekutest tulenevalt oleme käesoleval aastal koostamas analüüsi asendushoolduse toimiva korraldus- ja rahastamismudeli väljatöötamiseks, et 2017. aastal teha ettevalmistusi seaduste muutmiseks. Analüüsime seejuures asjaolusid, mille esinemisel oleks põhjendatud kasutada asenduskodu- või muu sarnase teenuse osutamisega seotud kulude katmisel osaliselt ka lapsele riigieelarvest makstavat toetusraha ning loome vajadusel vastavad õiguslikud alused.

Oleme avatud tegema koostööd Justiitsministeeriumiga tagamaks eestkostja ülesannete parem täitmine sh juhul, kui eestkostja ülesandeid täidab seaduse alusel või kohtumääruse alusel kohalik omavalitsus.

Selleks soovitame eestkostja ülesannete täitmiseks juhendmaterjali koostamist, kohtupoolse järelevalve ühtlustamist ja spetsiifilisemaks muutmist ning perekonnaseaduse § 192 lõikes4 ette nähtud eestkostja tasu rakendamist.

/allkirjastatud digitaalselt/

Airi Mikli
kohaliku omavalitsuse auditi osakonna peakontrolör

Riigikontrolli soovitused ja auditeeritute vastused

Riigikontroll tegi auditi põhjal soovitused justiitsministrile ja sotsiaalkaitseministrile, kes edastasid Riigikontrollile oma vastused vastavalt 19.05.2016 ning 12.05.2016.

Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

Sotsiaalministeerium: Juhime tähelepanu asjaolule, et auditis ei kajastu kõigi kohaliku omavalitsuse eestkostel olevate lastearv. 2014. aasta lõpu seisuga oli Eestis perekonnas hooldamisel 216 last ja asenduskoduteenusel 1009 last, kokku 1225 last, kelle puhul on kohalik omavalitsus eestkostjaks. Võrrelduna auditis toodud arvuga 428, on vahe ca kolmekordne. Olukorra tingib rahvastikuregistri vastava kande olemasolu või selle puudumine. Kuna rahvastikuregistri kande aluseks on kohtumäärus, võib oletada, et seaduse alusel eestkostja ülesannete täitmise korral vastavat kannet ei teki. Lisaks mõjutab kohaliku omavalitsuse eestkostel olevate laste arvu 2010. aasta juulis muutunud perekonnaseadus, sest varasema seaduse alusel kohaliku omavalitsust kohtu määrusega eestkostjaks üldjuhul ei määratud ning kohalikud omavalitsused täitsid vastavaid ülesandeid seaduse alusel. Soovitame võimalusel auditi aruande teksti vastava infoga täpsustada.

Riigikontrolli märkus: Auditis käsitletud juhtumid põhinevad rahvastikuregistrist 03.08.2015 saadud andmetel. Aruande teksti on täpsustatud.

Auditeeritud KOVidele aruandes otseseid soovitusi ei tehtud, mistõttu võisid KOVid esitada vastuse soovi korral. Seda võimalust kasutas neli KOVi.

Halinga Vallavalitsus: Haltinga valla eestkostel olevate ja asenduskoduteenusel viibivate laste isa soovib vabatahtlikult täita elatise maksmise kohustust ja on kandnud aprillis mölema lapse pangakontole 50 eurot. Laste isaga on elatise tasumise kohta sõlmimisel kirjalik kokkulepe. Samuti on saadud ühendust laste emaga, kellega tehakse koostööd elatise vabatahtlikuks tasumiseks.

Tapa Vallavalitsus: Tapa Vallavalitsus võtab teadmiseks ja edaspidiseks rakendamiseks Teie soovitusi nõuda sisse elatisraha 2016. aastal.

Pala Vallavalitsus: Küsisite andmeid ühe Pala Vallavalitsuse eestkostel oleva lapse kohta, tegelikult on meie eestkostel kokku kolm last. Hinnangute tabelis on märgitud, et oleme elatise asjus teinud osa vajalikke toiminguid ja seadusest tulenevaid kohustusi elatise sissenõudmisel ei ole täitnud. Eeltoodud väidetega ei ole me nõus.

Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja 04.10.2006. a kohtuotsusega tsiviilasjas nr 2-06-18630 määrati vallavalitsus eestkostjaks ja nõuti lapsele elatist 1500 krooni mõlemalt lapsevanemalt.

Tartu Maakohtu Jõgeva kohtumaja 24.11.2011 kohtuotsusega tsiviilasjas nr 2-06-18630 nõuti lapsele elatist 139,01 eurot kuus mõlemalt lapsevanemalt.

Perioodi 17.08.2006–30.04.2007 eest esitas taotluse kohtutäiturile Koeru Perekodu, sest kohtuotsusega oli elatis mõistetud Koeru Perekodule. Perioodi 01.05.2007–31.12.2015 eest esitas taotluse kohtutäiturile 25.01.2016 Pala Vallavalitsus.

Hummuli Vallavalitsus: Hummuli Vallavalitsus on võtnud teadmiseks ja täitmiseks kontrolliaruande eelnõus sisalduvad tähelepanekud, hinnangud ja soovitused. Aluseks võttes kontrolliaruande punkti 37 (lk 12) ja lisa 1 toodud tabelis Hummuli valla kohta veergu C, edastame täiendavalt täpsustava info Hummuli valda puudutava tegevuse kohta ühele Hummuli valla eestkostel olevale lapsele elatisraha sissenõudmisel.

1. Elatishagi lapse emalt (isa surnud) elatise väljamõistmiseks esitatud Tartu Maakohtu Valga kohtumajale 10.12.2015.
2. Tartu Maakohtu Valga kohtumaja kohtumäärus tsiviilasja menetluse võtmiseks, 16.12.2015.
3. Tartu Maakohtu Valga kohtumaja 15.03.2016. a kohtuotsus emalt lapsele elatise väljamõistmiseks alates detsembrist 2015, tsiviilasi nr 2-15-18627.
4. Ema täidab kohtuotsust ja maksab lapsele elatist.

Seega on 2015. aasta detsembri seisuga Hummuli valla eestkostel olevatele lastele (neli last) kõigile ehk 100% elatisraha kohtu poolt välja mõistetud ja vanemad täidavad kohtuotsust.

Riigikontrolli märkus Pala ja Hummuli vastuse kohta: Auditis analüüsiti ja hinnati KOVide tegevusi enne neid puudutavate audititoimingute algust. Kuigi nii Pala kui ka Hummuli puhul on positiivne, et elatisraha on asutud sisse nõudma, jäävad need tegevused väljapoole auditeeritud perioodi, mistõttu ei ole nendega hinnangute andmisel arvestatud. Seda on ka auditi käigus asjaosalistele selgitatud.

Riigikontrolli soovitused	Auditeeritute vastused
Eestkostja kohustuste tõhusam järelvalve 39. Riigikontrolli soovitus justiitsministrile: algatada eestkostja aruande vorminõuete muutmine eesmärgiga täiendada kohtule esitatava aruande vormi konkreetsete küsimustega eestkostja tegevuse kohta lapse elatisraha nõudmisel. p-d 35 kuni 38	Justiitsministri vastus: Riigikontroll edastas oma 25.04.2016. aasta kirjaga kontrolliaruande eelnõu „Omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatisraha sissenõudmisel“. Lisaks eelnõu edastamisele on Riigikontroll palunud esitada justiitsministril arvamuse ministeeriumi puudutavate soovituste, sealhulgas rakendavate abinõude kohta. Kontrolliaruande eelnõus on Riigikontroll teinud Justiitsministeeriumile

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	järgmise soovitus: „algatada eestkostja aruande vorminõuete muutmine eesmärgiga täiendada kohtule esitatava aruande vormi konkreetsete küsimustega eestkostja tegevuse kohta lapse elatistrah nõudmisel“. Tahan siinkohal rõhutada, et oleme viimastel aastatel tegelenud intensiivselt eestkoste järelevalve tõhustamisega kohtusüsteemis. Justiitsministeerium on eraldanud esimese astme kohtutele täiendavaid eelarvevahendeid, et kohtutel oleks võimalik palgata lisapersonali eestkoste järelevalvemenetluse läbiviimiseks. Justiitsministeeriumi eestvedamisel toimus 2014. aasta alguses eestkoste järelevalve ümarlaud, kus arutati järelevalvemenetluse käigus tekkinud õiguslikke ning praktilisi probleeme kõigi huvigruppidega, sh kohtute, KOVi ning Sotsiaalministeeriumi esindajatega. Ümarlaual otsustati koostada ka soovitusel viidatud eestkostja aruande vorm ning koostada juhend selle täitmiseks. Viidatud eestkoste aruande vorm ning juhend on kättesaadav nii kohtu kantseleidest kui ka kohtute veebilehelt http://www.kohus.ee/et/kohtumenetus/dokumentide-vormistamisest. Ümarlaua arutelude käigus ei tekkinud tookord probleemi elatise sissenõudmise küsimuses eestkostjate poolt. Leian, et Riigikontrolli esitatud soovitus on asjakohane ning viidatud muudatus tuleks aruandesse ja selle juhendisse sisse viia. Oleme valmis tegelema aruande muutmise, ning kui selgub vajadus sisuliselt arutada uuesti eestkoste järelevalve menetluses tõusnud probleeme, siis oleme valmis uuesti eespool viidatud ümarlaua kokku kutsuma.
Elatistrah kasutamine eestkostetava lapse heaks 44. Riigikontrolli soovitus sotsiaalkaitseministrile: - analüüsida koostöös Justiitsministeeriumiga asjaolusid, mille esinemisel oleks põhjendatud kasutada asenduskodu- või muu sarnase teenuse osutamisega seotud kulude katmisel osaliselt ka lapsele riigieelarvest makstavat toetusrahast (näiteks elatisabi); - täiendada, lähtudes analüüsi tulemustest, seadusi reeglitega, mis annavad õigusliku aluse selliste teenuste rahastamiseks lapsele riigieelarvest makstavast toetusrahast. p-d 41 kuni 43	Sotsiaalkaitseministri vastus: Täname Riigikontrolli auditi tegemisel nõnda olulisel ja aktuaalsel teemal ning nõustume kontrolliaruandes välja toodud soovitusetega. Peame oluliseks, et omavalitsuste tegevus nende eestkostel olevate laste elatistrah sissenõudmisel oluliselt paraneks. Järgnevalt toome välja Sotsiaalministeeriumi arvamused auditis välja toodud infole ja ettepanekutele. Oleme nõus auditis väljatooduga, et lahendamist vajab küsimus, kuidas oleks õige ja õiglane kasutada asendushooldusel viibivale lapsele laekunud elatist või elatisabi, aga ka toitjakaotuspensionit ja teisi riigipoolseid makseid, mis asendavad lapse vanema poolset ülalpidamist lapse eluvajaduste katteks. Elatisabiskeemi rakendamisega tekib olukord, kus asendushooldusel viibivad lapsed on küll riiklikul ülalpidamisel, ent saavad täiendavalt ka riigilt makstavat elatisabi või vanema makstavat elatist, mille eesmärk on lapse ülalpidamisega seotud kulude osaline katmine. Seetõttu peame vajalikuks kaasajastada kogu asendushoolduse korraldust ja rahastamist ning nõustume Riigikontrolli sellekohaste soovitusetega. Asendushoolduse valdkonna arendamisele suunatud ettepanekud kajastuvad Sotsiaalministeeriumis 2014. aasta lõpus valminud vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika rohelises raamatus (https://www.sm.ee/sites/default/files/contenteditors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/ah_rr_dets_2014.pdf). Rohelise raamatu ettepanekutest tulenevalt oleme käesoleval aastal koostamas analüüsi asendushoolduse toimiva korraldus- ja rahastamismudeli väljatöötamiseks, et 2017. aastal teha ettevalmistusi seaduste muutmiseks. Analüüsime seejuures asjaolusid, mille esinemisel oleks põhjendatud kasutada asenduskodu- või muu sarnase teenuse osutamisega seotud kulude katmisel osaliselt ka lapsele riigieelarvest makstavat toetusrahast ning loome vajadusel vastavad õiguslikud alused. Oleme avatud tegema koostööd Justiitsministeeriumiga tagamaks eestkostja ülesannete parem täitmine sh juhul, kui eestkostja ülesandeid täidab seaduse alusel või kohtumääruse alusel kohalik omavalitsus. Selleks soovime eestkostja ülesannete täitmiseks juhendmaterjali koostamist, kohtu poolse järelevalve ühtlustamist ja spetsiifilisemaks muutmist ning perekonnaseaduse § 192 lõikes 4 ette nähtud eestkostja tasu rakendamist.

Auditi iseloomustus

Auditi eesmärk

Hinnata, kas KOV on oma eestkostel oleva lapse elatistrahade küsimuses täitnud perekonnaseadusest tulenevat kohustust hoolitseda lapse varaliste huvide eest ning nõudnud lapse ülalpidamiskohustusega isikutelt sisse lapse elatistrahade.

Hinnangu andmise kriteeriumid

Aluseks võeti perekonnaseaduse

- § 179, mille kohaselt on eestkostjal õigus ja kohustus hoolitseda eestkostetava isiku ja vara eest oma ülesannete piires;
- § 183, mille kohaselt on eestkostja kohustatud valitsema eestkostetava vara hea eestkostja hoolsusega, vara säilitama ning võimaluse korral suurendama. Muu hulgas peab eestkostja nõudma õigel ajal sisse eestkostetavale kuuluvad nõuded.

Auditi ulatus ja käsitusviis

Audit tehti info põhjal, mis koguti riigi andmekogudest või saadi KOVide küsitlemise teel. Vaatluse all olid kõik KOVid, kellel oli eestkostetavaid lapsi.

Esmalt selgitati 2015. aasta suvel rahvastikuregistrisse tehtud päringuga välja KOVid, kellel on registri andmetel eestkostetavaid lapsi. Andmed saadi 2015. augusti alguse seisuga. Seejärel tehti infopäring Justiitsministeeriumile, et saada e-toimiku süsteemist ning maksekäsu kiirmenetluse infosüsteemist andmed KOVi eestkostel olevate laste elatistrahade kohtuasjade kohta. Andmed saadi 2015. aasta oktoobri alguses. 2015. aasta detsembris edastati asjassepuutuvatele KOVidele detailsed küsimustikud tegevustest, mida on igal konkreetsel juhul lapse elatistrahade nõudmiseks ette võetud. Küsitlus lõppes jaanuaris 2016.

Auditi lõpetamise aeg

Audititoimingud lõpetati 2016. aasta veebruaris.

Auditi meeskond

Audiitorid Igor Aljošin, Riina Lõhmus, auditijuht Tambet Drell.

Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post riigikontroll@riigikontroll.ee

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

Audituaruande kokkuvõte on saadaval ka inglise keeles.

Audituaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.9/16/50080/10.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a

15013 TALLINN

Tel +372 640 0700

Faks +372 661 6012

riigikontroll@riigikontroll.ee

Lisa 1. KOVide kaupa eestkostetavate laste arv ning hinnangud elatise sissenõudmiseks läbiviidud tegevustele

KOV	Eest-koste-tavate laste arv	Laste osakaal (%), kelle elatise asjus on tehtud			Kas KOV on täitnud seadusest tulenevaid kohustusi oma eestkostel olevate laste elatistrahade sissenõudmisel?
		a) kõik vajalikud toimingud	b) osa vajalikke toiminguid	c) mitte ühtegi vajalikku toimingut	
Aegviidu vald	1	0	0	100	EI
Alatskivi vald	1	0	100	0	EI
Anija vald	6	50	50	0	EI
Antsla vald	2	0	0	100	EI
Aseri vald	1	0	0	100	EI
Audru vald	2	0	100	0	EI
Haapsalu linn	5	20	0	80	EI
Haaslava vald	1	0	0	100	EI
Halinga vald	2	0	0	100	EI
Halliste vald	1	100	0	0	JAH
Harku vald	4	0	50	50	EI
Hummuli vald	4	75	0	25	EI
Häädemeeste vald	1	0	0	100	EI
Jõelähtme vald	1	0	100	0	EI
Jõgeva linn	8	25	75	0	EI
Jõgeva vald	8	50	50	0	EI
Jõhvi vald	3	0	33	67	EI
Järvakandi vald	2	0	0	100	EI
Keila linn	1	0	100	0	EI
Keila vald	1	0	100	0	EI
Kernu vald	1	0	0	100	EI
Kiili vald	1	100	0	0	JAH
Kiviõli linn	1	0	0	100	EI
Kohila vald	8	50	0	50	EI
Kohtla-Järve linn	35	0	3	97	EI
Kohtla-Nõmme vald	2	0	0	100	EI
Kose vald	2	0	100	0	EI
Kunda linn	2	0	0	100	EI
Kuressaare linn	1	0	0	100	EI
Kuusalu vald	2	0	100	0	EI

Kõo vald	1	100	0	0	JAH
Laekvere vald	1	0	0	100	EI
Lihula vald	1	0	0	100	EI
Loksa linn	5	0	0	100	EI
Lääne-Nigula vald	3	0	100	0	EI
Lüganuse vald	4	0	75	25	EI
Maardu linn	5	0	100	0	EI
Mäetaguse vald	1	100	0	0	JAH
Märjamaa vald	6	0	0	100	EI
Narva linn	27	4	48	48	EI
Nissi vald	1	0	100	0	EI
Noarootsi vald	2	0	0	100	EI
Paide linn	1	0	0	100	EI
Pala vald	1	0	100	0	EI
Paldiski linn	1	0	0	100	EI
Puka vald	1	100	0	0	JAH
Puurmani vald	7	0	0	100	EI
Põdrala vald	1	0	0	100	EI
Põltsamaa linn	8	88	13	0	EI
Põltsamaa vald	5	20	60	20	EI
Pärnu linn	4	0	0	100	EI
Raasiku vald	3	0	100	0	EI
Rae vald	2	100	0	0	JAH
Rakvere linn	11	36	0	64	EI
Rannu vald	1	0	0	100	EI
Ridala vald	2	0	0	100	EI
Rõuge vald	2	100	0	0	JAH
Räpina vald	1	0	100	0	EI
Saarde vald	1	0	0	100	EI
Saku vald	2	0	100	0	EI
Sangaste vald	1	0	0	100	EI
Saue vald	6	0	0	100	EI
Sauga vald	2	0	0	100	EI
Sillamäe linn	16	38	31	31	EI
Suure-Jaani vald	1	0	0	100	EI
Tabivere vald	1	0	0	100	EI
Tallinn	87	5	31	64	EI
Tamsalu vald	5	0	40	60	EI

Tapa vald	11	0	9	91	EI
Tartu linn	34	0	68	32	EI
Tartu vald	1	0	0	100	EI
Tarvastu vald	2	0	100	0	EI
Tori vald	4	0	0	100	EI
Tõlliste vald	2	0	100	0	EI
Tõrva linn	5	80	20	0	EI
Vaivara vald	1	0	0	100	EI
Valga linn	4	0	100	0	EI
Vasalemma vald	2	0	100	0	EI
Viimsi vald	2	0	100	0	EI
Viljandi linn	2	0	0	100	EI
Viljandi vald	10	20	80	0	EI
Võru linn	4	0	100	0	EI
Värskla vald	2	0	0	100	EI
Õru vald	2	0	0	100	EI

Lisa 2. Elatistraha sissenõudmise skeem

