

# Seletuskiri

## lastekaitse seaduse eelnõu juurde

### 1. SISSEJUHATUS

#### 1.1. Sisukokkuvõte

Lapse õiguste kaitse on oma olemuselt valdkondadeüleline teema, mida käsitlevad paljud rahvusvahelised ja riigisisised õigusaktid, resolutsioonid, arengukavad ja muud dokumendid.

Olulisim rahvusvaheline kokkulepe on ÜRO lapse õiguste konventsioon<sup>1</sup> (edaspidi LÕK) ja selle lisaprotokollid, mille artiklid sisaldavad lapse põhiõigusi ja -vabadusi, poliitilisi, majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi, ja mis ratifitseeriti Eesti poolt 1991. aastal.

Samuti on oluliseks dokumendiks parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta<sup>2</sup>, mis määratleb inimõigused ja põhivabadused ning kehtestab kontrollimehhanismi tagamaks nende austamise Euroopa Liidu liikmesriikides, ja mille ratifitseerimise seadus võeti Riigikogu poolt vastu 2000. aastal.

Rahvusvahelisel tasandil on vastu võetud hulgaliselt erinevaid lapse õiguste kaitset ja heaolu tagamist puudutavaid resolutsioone, strateegiaid ja soovitusi.

ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga S-27/2 „Lastele sobiv maailm“<sup>3</sup> võeti vastu kohustus edendada lapse õigusi kogu maailmas, saavutada kokkulepitud eesmärgid ning rakendada ellu kokkulepitud strateegiad ja meetmed. Euroopa Nõukogu programmile „Euroopa lastele ja lastega“<sup>4</sup> lisatud lapse õiguste strateegia aastateks 2012–2015<sup>5</sup> põhieesmärk on saavutada lapse õiguste efektiivne rakendamine ja lastevastase vägivalla vähendamine. Laste seksuaalse ekspluaterimise ja väärkohtlemise vastane Euroopa Nõukogu konventsioon<sup>6</sup> käsitleb nii ennetus- ja kaitse- kui ka kriminaalõiguslikke meetmeid, et ära hoida laste vastu toimepandud seksuaalkuritegusid, karistada seksuaalkuritegude toimepanijaid ja kaitsta lapsohvreid. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava“<sup>7</sup> toob üldpõhimõttena välja lapse õiguste kaitseks ühtse lähenemisviisi rakendamise kõikide asjaomaste ELi meetmete raames.

Samuti on Euroopa Nõukogu ministrite komitee esitanud mitmeid valdkonda puudutavaid soovitusi ja juhiseid. Euroopa Liidu Nõukogu järeldustes laste vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse

<sup>1</sup> Lapse õiguste konventsioon. RT II 1996, 16, 56. [Lapse õiguste konventsioon – Riigi Teataja](#).

<sup>2</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. RT II 2000, 15, 93. [Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta – Riigi Teataja](#).

<sup>3</sup> A/S-27/PV.6, 10 May 2002. United Nations General Assembly. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/376/82/PDF/N0237682.pdf?OpenElement>.

<sup>4</sup> The Council of Europe's transversal programme "Building a Europe for and with children" [Brief description](#).

<sup>5</sup> Strategy for the Rights of the Child 2012-2015 (2011). Council of Europe. CM(2011)171 final. [http://www.coe.int/t/dg3/children/MonacoStrategy\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/MonacoStrategy_en.pdf)

<sup>6</sup> Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse (CETS No 201). [Council of Europe - Summary of the Council of Europe Convention on the Protection of Children against Sexual Exploitation and Sexual Abuse \(CETS No. 201\)](#)

<sup>7</sup> KOM(2011) 60 lõplik. 15.2.2011 Brüssel. Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele „Lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava“.

ennetamise ja nende vastu võitlemise ning laste heaolu edendamise kohta<sup>8</sup> tuuakse välja, et laste vaesuse vastu võitlemisel on need strateegiad, mida toetatakse kõigi laste heaolu parandava poliitikaga.

Riigisiselt on lapse õiguste kaitse seisukohalt olulisteks dokumentideks 1992. aastal jõustunud Eesti Vabariigi põhiseadus<sup>9</sup>, millega sätestatakse Eestis viibivate isikute põhiõigused, vabadused ja kohustused, 2010. aastal jõustunud perekonnaseadus (edaspidi PKS)<sup>10</sup>, millega sätestatakse muu hulgas sugulusest tulenevad õigused ja kohustused, vanemate ja lapse üldine õigussuhe, vanemate õigused ja kohustused ning lapsendamise ja eestkostega seonduv, ning 1993. aastal jõustunud Eesti Vabariigi lastekaitse seadus,<sup>11</sup> milles sätestatakse lapse rahvusvaheliselt tunnustatud õigused, vabadused ja kohustused ning nende kaitse Eesti Vabariigis. Lastekaitse seadus (edaspidi LaKS) on aluseks ka teistele Eesti Vabariigi lastekaitsealastele normatiivaktidele.

Kehtiv LaKS sisaldab enamikku LÕK-is nimetatud printsiipidest ning loetleb lapse rahvusvaheliselt tunnustatud õigused ja kohustused. Selle tõttu peetakse kehtivat seadust paljuski LÕK-i ümberkirjutuseks ja seaduse rakendusaktide vähesuse tõttu on selle toime jäänud puudulikuks. LaKS-i uuendamise vajadusest on räägitud aastaid. 2003. aastal tõi ÜRO lapse õiguste komitee Eesti kohta tehtud lõppjäreldest<sup>12</sup> ühe etteheitega välja, et LaKS ei ole piisavalt rakendatav. LaKS-iga seonduvat ja selle aktualiseerimise vajadust arutati Riigikogu 3. juuni 2010. a istungil.<sup>13</sup> Seaduse muutmise vajadust rõhutas õiguskantsler Indrek Teder, viidates, et LaKS on liialt abstraktne ja ei reguleeri tegelikult midagi.<sup>14</sup> Kehtiva LaKS-i suhtes on olnud kriitilised ka kodanikuühendused. Lapse Huvikaitse Koda tõi oma 2011. aastal erakondadele saadetud üleskutses<sup>15</sup> ühe vajaliku sammuna välja LaKS-i uuendamise ning riikliku ja kohaliku tasandi lastekaitsetöö korrastamise vajaduse. Ka Lastekaitse Liidu esindajad on öelnud, et praeguse LaKS-i vähene regulatiivsus tingib vajaduse koostada uus, täiendatud seadus.

Uue LaKS-i eelnõu väljatöötamise käigus kaardistati olulisemad lapse õiguste kaitse ja heaolu tagamisega seotud probleemid Eestis. Selleks analüüsiti erinevaid lapse õiguste kaitse ning laste heaolu teemat puudutavaid rahvusvahelisi ja riigisiseseid uuringuid ja analüüse. Kitsaskohtade kaardistus tõi välja, et probleemid jagunevad kolme omavahel tihedalt seotud rühma:

- (1) Lapse üldise heaolu tagamisega seotud probleemid.
- (2) Lapse heaolu toetava süsteemiga seotud probleemid.
- (3) Kehtiva regulatsiooniga seotud probleemid.

<sup>8</sup> Euroopa Liidu Nõukogu järeldused: eelnõu. Laste vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ennetamine ja nende vastu võitlemine ning laste heaolu edendamine. 13445/12, SOC 720, EDUC 254. 4.10.2012 (17.09) Brüssel.

<sup>9</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349. [Eesti Vabariigi põhiseadus – Riigi Teataja](#)

<sup>10</sup> Perekonnaseadus. RT I 2009. 60, 395. [Perekonnaseadus – Riigi Teataja](#).

<sup>11</sup> Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. RT 1992, 28, 370. [Eesti Vabariigi lastekaitse seadus – Riigi Teataja](#).

<sup>12</sup> ÜRO lapse õiguste komitee lõppjäreldest Eesti kohta on leitavad internetist aadressil: <http://web-static.vm.ee/static/failid/306/CRC.pdf>.

<sup>13</sup> XI Riigikogu VII istungjärgu stenogramm on leitav internetist aadressil:

<http://www.riigikogu.ee/?op=steno&stcommand=stenoogramm&date=1275548700>

<sup>14</sup> <http://uudised.err.ee/index.php?06205876>

<sup>15</sup> Lapse Huvikaitse Koja üleskutse on leitav internetist aadressil: <http://www.perenou.ee/public/HKK.pdf>

**(1) Lapse üldise heaolu tagamisega seotud probleemid.** Sellesse probleemirühma kuuluvad sellised teemad nagu (a) varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumine ning keskendumine üksnes tagajärgede likvideerimisele; (b) asendushooldusele suunatud laste vähene perekonda tagasi aitamine; (c) laste ebapiisav väärtustamine; (d) jätkuv laste väärkohtlemine; (e) perede ja vanemluse puudulik toetamine.

- (a) Eesti lapse heaolu toetavale süsteemile on iseloomulik varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumine ning keskendumine tagajärgede likvideerimisele, süsteem on paljuski sanktsioneeriva (lapsi perest eraldava) iseloomuga ning riiklik laste hoolekanne on eelkõige suunatud tööks lastega, kes on jäänud ilma vanemlikust hoolitsusest. Varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumise tulemusena eraldatakse peredest ja paigutatakse asendushooldusele<sup>16</sup> rohkem lapsi, kui seda kaasaegses lastega peresid toetavas ühiskonnas tegema peaks. Näiteks 2011. aastal paigutati asendushooldusele kokku 276 last (perest eraldati aasta jooksul kokku 453 last) ja 2012. aastal paigutati asendushooldusele kokku 309 last (perest eraldati aasta jooksul kokku 410 last).
- (b) Liiga vähesel hulgal aidatakse lapsi tagasi (bioloogilisse) perekonda juhul, kui mingitel põhjustel on vanemate hooldusõigust piiratud ja laps on suunatud asendushooldusele. Lapse kasvamine perekonnas on lapse heaolu seisukohast esmatähtis ning lapse perest eraldamist tuleks vältida. Käesoleval ajal on kohaliku omavalitsuse üksustes ennetavate ja toetavate teenuste osutamine vähene või puudub üldse, samuti puudub sihipärane töö perest eraldatud lapse naasmiseks perekonda. Enamasti võtavad kohaliku omavalitsuse üksuste sotsiaaltöötajad lapse asendushooldusele paigutamist kui lõplikku lahendust lapse elu korraldamisel ning lapse ja tema perekonna taasühendamisega ei tegelda.<sup>17</sup>
- (c) Üheks lapse väärtustamise näitajaks on lapse arvamuse küsimine ja sellega arvestamine last puudutavate küsimuste lahendamisel (mis on LÕK-i artikli 12 kohaselt üks lapse õigusi). Teiseks lapse väärtustamise näitajaks on laste kaasamine ühiskonna- ja pereellu, mis on oma olemuselt laiem kui pelgalt lapselt arvamuse küsimine teda puudutavates küsimustes. Tuleb tõdeda, et Eestis ei ole lapsed piisavalt väärtustatud – mitmed riigisisese õigusaktid sätestavad küll lapselt arvamuse küsimise kohustuse lapsega seotud asjade lahendamisel, kuid tegelikkuses, igapäevaelus lapse arvamusega paljudel juhtudel siiski ei arvestata. 2010. aastal tehtud Euroopa sotsiaaluuringu<sup>18</sup> tulemused näitavad, et üldine arvamus toetab laste ärakuulamist, kuid sellega arvestamist ei peeta teatud juhtudel oluliseks.
- (d) Eestis esineb laste väärkohtlemist, sealhulgas kehalist karistamist. Laste väärkohtlemine on äärmiselt aktuaalne kogu maailmas ja see on üsna tõsine probleem ka Eestis. 2002. aastal teismeliste hulgas korraldatud uuringus<sup>19</sup> osalenutest 93% teatas vähemalt ühe väärkohtlemise situatsiooni kogemusest oma elus. 2004. aastal tehtud

<sup>16</sup> Asendushooldus on lapse hooldamine väljaspool tema enda perekonda. Asendushoolduse vormideks on eestkoste, hooldamine asenduskodus (institutsionaalne asendushooldus), perekonnas hooldamine ja lapsendamine juhul, kui tegemist ei ole peresisese lapsendamisega.

<sup>17</sup> Julle, A. Perekondade taasühendamine – tühimik Eesti sotsiaaltöö maastikul. Sotsiaaltöö 2/2010., lk 21–23. Artikkel on leitav internetist aadressil:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Sotsiaaltöö\\_ajakiri/2010/Sotsiaaltöö\\_2010\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Sotsiaaltöö_ajakiri/2010/Sotsiaaltöö_2010_2.pdf)

<sup>18</sup> Euroopa sotsiaaluuring 2010. Eesti lisamoodul (2011). Eesti-poolne koordinaator Tartu Ülikool.

<sup>19</sup> Soo, K., Soo, I. (2002). Teismeliste väärkohtlemine Eestis. Riskitegurid ja tagajärjed. Tartu. Uuring on leitav internetist aadressil: <http://www.childcentre.info/public/dbaFile11178.doc>

sotsiaaluuringu<sup>20</sup> andmetel ütles 15% poistest ja 44% tüdrukutest, et on kogenud vähemalt ühte seksuaalse väärkohtlemise situatsiooni. Uuringud on näidanud, et laste väärkohtlemisel on väga suur majanduslik mõju, kui arvestada majanduslike kulutuste hulka otsesed kulutused tervishoiule, varaste surmade tõttu saamata jäänud maksutulud, kulutused väärkoheldud lastele osutatud eriharidusele, sotsiaalteenustele ja -toetustele ning kulutused väärkohtlemisega seotud kuritegevusele (sh vangistus jms).<sup>21</sup>

- (e) Puudub tõhus perede ja vanemluse toetamine. Eestis on kitsaskohaks peredele mõeldud tugiteenuste ja vanemluse toetamisele suunatud tegevuste ebapiisavus ja seda eriti esmase ennetuse valdkonnas. Laste ja noorte käitumisprobleemid, sõltuvus- ja riskikäitumine, koolikohustuse mittetäitmine ja õigusrikkumised on sageli seotud vanemliku kasvatuspraktika kvaliteediga, mistõttu nende probleemide ennetamiseks on väga oluline panna suuremat rõhku vanemlike oskuste arendamisele. Eriti lapse varases eas mõjutab vanemate kasvatuspraktika lapse tulevikku rohkem kui jõukus, klassikuuluvus, haridus või mis tahes muu tuntud sotsiaalne faktor.<sup>22</sup>

**(2) Lapse heaolu toetava süsteemiga seotud probleemid.** Täpsemalt tuuakse selles probleemirühmas välja (a) eri haldustasandite ja valdkondade ülene puudulik koostöö; (b) kohaliku omavalitsuse üksuste puudulik haldusvõimekus ja professionaalsete lastekaitsetöötajate ning lapsi ja peresid toetavate teenuste nappus; (c) tõenduspõhiste ja kulutulusate sekkumiste vähesus; (d) puudulik laste õiguste kaitse ja laste hoolekande teenuste järelevalve.

- (a) Eri haldustasandite ja valdkondade ülene koostöö on puudulik.<sup>23</sup> Eestis on välja kujunenud olukord, kus suurem osa lastekaitsealasest vastutusest on koondunud hoolekandevaldkonda. Hoolekandelised sekkumised on paljuski tagajärgi lahendava, mitte probleeme ennetava iseloomuga. Töös lastega on oluline, et laste toetamise panustavad ühiselt kõik lastega tegelevad valdkonnad (sh tervishoid, haridus, õiguskaitse ja hoolekanne). Parema valdkondadevaheline koostöö võimaldaks tõhusamalt rakendada efektiivseid ennetavaid sekkumisi. Samuti on üheks lastekaitse valdkonna ühtset arengut pidurdavaks teguriks tugeva koordineeriva riikliku lastekaitse rakendusasutuse puudumine.
- (b) Kohaliku omavalitsuse üksuste haldusvõimekus on ebaühtlane, napib professionaalseid lastekaitsetöötajaid ning lapsi ja peresid toetavaid teenuseid. Lapse õiguste tagamise seisukohalt on oluline, et lastekaitse küsimused on enamalt jaolt antud kohaliku omavalitsuse üksuste pädevusse. Samas ei ole kohaliku omavalitsuse üksustel, eriti väikese tulubaasiga omavalitsusüksustel, piisavalt ressursi lastekaitseteenuste

<sup>20</sup> Soo, K., Kutsar D. (2004). Seksuaalse väärkohtlemise kogemused ja hoiakud Eesti noorte hulgas. Sotsiaaluuring. Tartu. Uuring on leitav internetist aadressil:

[http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=20777/seksuaalse+vaarkohtlemise+kogemused+E+noorte+hulgas\\_2004.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=20777/seksuaalse+vaarkohtlemise+kogemused+E+noorte+hulgas_2004.pdf)

<sup>21</sup> Preventing Child Maltreatment: a guide to taking action and generating evidence (2006). World Health Organization. Leitav internetist aadressil: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2006/9241594365\\_eng.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2006/9241594365_eng.pdf)

<sup>22</sup> Graham, A. (2011). Early Intervention: The Next Steps. An Independent Report to Her Majesty's Government. HM Government. Materjal on leitav internetist aadressil: <http://www.dwp.gov.uk/docs/early-intervention-next-steps.pdf>

<sup>23</sup> Public Governance Reviews. Estonia. Towards a Single Government Approach. Assessment and Recommendations (2011). OECD. Materjal on leitav internetist aadressil: [http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD\\_Public%20Governance%20Review\\_Estonia\\_full%20report.pdf](http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/uldinfo/dokumendiregister/Uuringud/OECD_Public%20Governance%20Review_Estonia_full%20report.pdf)

arendamiseks ja elluviimiseks. Suuremates maakonnakeskustes on olemas mitmeid lapsi ja peresid toetavaid teenuseid, kuid paljudes väiksemates omavalitsustes on olukord oluliselt kehvem. Suuremaid probleeme on olnud omavalitsustes, kus ei ole suudetud palgata vajalikke ametnikke, mistõttu seadustest tulenevaid kohustusi täidetakse valikuliselt.<sup>24</sup> Puudub riiklik tugisüsteem kohalikul tasandil lastekaitsetöö tegemiseks, lastekaitsetöötajate nõustamiseks ning teenuste kvaliteedi ja kättesaadavuse parandamiseks. Selline olukord ei võimalda efektiivsete abimeetme rakendamist ega õigeaegset sekkumist laste heaolu tagamiseks.<sup>25</sup>

- (c) Töenduspõhiste<sup>26</sup> ja kulutulussate sekkumiste<sup>27</sup> kasutamine on harukordne. Eestis ei kasutata reeglina erinevate teenuste ja programmide rakendamisel töenduspõhist poliitikat. Arenenud sotsiaalsektoriga Euroopa riikides on jõutud arusaamisele, et avalikud sekkumised peavad rahuldama isikute vajadusi parimal võimalikul moel ja erinevate avalike teenuste arendamisel tuleb toetuda kõrgekvaliteetsetele empiirilistele uurimustele. Samuti tuleb jälgida, et sekkumised vastaksid abivajaja vajadusele ning oleksid kättesaadavad ja efektiivsed.<sup>28</sup>
- (d) Riiklik järelevalve laste õiguste kaitse ja laste hoolekande teenuste üle ei ole tõhus. Tähtis osa lastekaitse korraldamise ja laste hoolekande teenuste kvaliteedi tagamise juures on järelevalvel. Hoolekandekontseptsiooni<sup>29</sup> järgi on teenuste kvaliteedi kontrolli ja järelevalve süsteemi eesmärk kasutajate rahulolu tagamine ning optimaalseim inim- ja finantsressursside kasutamine teenuste osutamisel. Praegu ei suudeta tagada pidevat järelevalvet lasteasutusse paigutatud lastele osutatavate teenuste kvaliteedi üle ning kohaliku omavalitsuse üksuste poolt lapse elu korraldamisel tehtavate otsuste üle kontroll praktiliselt puudub.

**(3) Kehtiva regulatsiooniga seotud probleemid.** Siinkohal tuuakse välja kehtiva LaKS-i (a) normitehniline vananemine; (b) deklaratiivsus ja (c) liigne abstraktsus.

- (a) LaKS-i normitehniline vananemine on üheks peamiseks õigusliku regulatsiooniga seotud probleemiks. Kehtivas seaduses kasutatakse mõisteid, mis on ajas muutunud ja ei ühti enam muudes õigusaktides kasutatavate mõistetega. See muudab keeruliseks seadusest arusaamise ja selle kui üldakti rakendamise. Samuti ei anna seaduses kasutusel olevad mõisted edasi põhimõtteid, mis on vajalikud kaasaegseks lapse heaolu tagamiseks.
- (b) LaKS on deklaratiivne, korrates paljuski LÕK-i artiklites sätestatud ja seaduse rakenduslik külg on puudulik.

<sup>24</sup> Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes. Kas teenuste pakkumise kvaliteeti omavalitsustes saab hinnata? Riigikontrolli aruanne Riigikogule (2012). Riigikontroll. Aruanne on leitav internetist aadressil: [http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/REK/Microsoft\\_Word\\_-\\_Aruanne\\_2012EDASTADA\\_.pdf](http://www.riigikogu.ee/public/Riigikogu/REK/Microsoft_Word_-_Aruanne_2012EDASTADA_.pdf)

<sup>25</sup> Laste ja perede arengukava 2012–2020. (2011). Sotsiaalministeerium.

<sup>26</sup> Töenduspõhine praktika sisaldab endas olemasoleva kõrgeima kvaliteediga teadusliku uurimistöö kasutamist tulemusrikkama ja õigustatud avaliku poliitika soodustamiseks.

<sup>27</sup> Sekkumine kätkeb endas erinevaid tegevusi (sh teenused, toetused ja muu abi), mille eesmärk on inimeste vajaduste rahuldamine ning heaolu suurendamine. Kulutulussate sekkumiste rakendamisega peab kaasnema positiivne investeringutasuvus (*return on investments*).

<sup>28</sup> Laste ja perede arengukava 2012-2020. (2011). Sotsiaalministeerium.

<sup>29</sup> Hoolekande kontseptsioon (2004). Sotsiaalministeerium. [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/hoolekande\\_kontseptsioon.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/hoolekande_kontseptsioon.pdf)

- (c) LaKS on ka liialt abstraktne, selles kajastatud mõisted on laialivalguvad ning ei ole selgelt defineeritud. Selle tulemusena on see mitmeti tõlgendatav ja seeläbi keerukas sellest lähtuda.

LaKS-i eelnõu väljatöötamiskavatsuses<sup>30</sup> tuuakse kitsaskohtade võimalike põhjustena välja järgmised asjaolud:

- (a) Ühiskonnas väljakujunenud suhtumised ja hoiakud ei toeta reeglina lapse kui võrdväärse ühiskonnaliikme kuvandit. Eestis on juurdunud traditsiooniline lapse roll perekonnas ja ühiskonnas, kus lapse positsioon on madalam kui täiskasvanul ja lõpliku otsuse lapse eest teeb üldjuhul lapsevanem. Samuti on teatud juhtudel kasvatusmeetodina endiselt aktsepteeritud laste kehaline karistamine.
- (b) Ebapiisavad vanemlikud oskused ja vähene teadlikkus laste õigustest on põhjustanud olukorra, kus paljud vanemad ei oska märgata lapse abivajadust ja esineb laste väärkohtlemist.
- (c) Kohaliku omavalitsuse üksuse tasandi ebaühtlane haldussuutlikkus, lastekaitsetöötajate vähesus ja nende ebapiisav professionaalsus seavad piirid kohaliku omavalitsuse üksustes last ja perekonda efektiivselt toetavate meetmete väljaarendamiseks. Väiksematel omavalitsusüksustel puudub motivatsioon teenuseid ise arendada, lahendamist vajavate juhtumite arv omavalitsuses on väike ja kulu ühe juhtumi kohta suhteliselt suur. Enamasti puuduvad omavalitsuste vahel koostöötraditsioonid ühiste regionaalsete teenuste rakendamiseks.
- (d) Teenuste kättesaadavus ja kvaliteet on ebapiisavad ning kompetentseid teenuseosutajaid napib nii kohalikul tasandil kui riigis tervikuna.
- (e) Erinevate haldustasandite ja valdkondade vahelise sidususe puudumine laste ja peredega tehtavas töös ei võimalda tõhusalt probleeme ennetada ega neid komplekselt lahendada. Lastekaitsealase tegevuse vastutus on koondunud sotsiaalhoolekande valdkonda, samas puudub hoolekandevaldkonnas võimekus multidistsiplinaarsete probleemide efektiivselt lahendamiseks – puudub toimiv riiklik laste õiguste kaitset koordineeriv ja tegev rakendusamet. Praegu praktikas kasutusel olevad rahastamiseskeemid ei toeta valdkondade ja haldustasandite ülest poliitikakujundamist.
- (f) Selgete järelevalve menetlusprotseduuride ja teenuste kvaliteedinõuete puudumine takistab lapse õiguste tagamist (seda eriti asendushooldusel viibivate laste puhul) ja lapsesõbralike teenuste arendamist.
- (g) Iga-aastaste lapse õiguste ja vanemluse alaste monitooringute ning koordineeritud teadus- ja arendustegevuse puudumine on raskendanud jätkusuutlike tõendus põhiste poliitikate elluviimist (sh avalikkusele ja otsustajale adekvaatse teabe edastamist).
- (h) Kehtiv LaKS kui üldakt on jäänud ajale jalgu ning lapse õigused erinevates valdkondades on reguleeritud täpsemalt (kohati oluliselt erinevalt) vastava valdkonna õigusaktides. Paljud lapse heaolu tagamisega seotud üldnormid (valdkonnaülesed

---

<sup>30</sup> Lastekaitseaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus on leitav internetist aadressil:

<http://eelvoud.valitsus.ee/main#DsLpsTuM>

normid) on jäänud sõnastamata või sõnastatud ebaselgelt. Samuti vajavad täpsustamist valdkondlikes õigusaktides sätestatud valdkonnapõhised normid.

Eelnõu väljatöötamise aluseks olnud väljatöötamiskavatsuses ja kontseptsioonis arvestati asjaoluga, et eespool loetletud kitsaskohtade lahendamiseks tuleb uue LaKS-i kehtestamisel keskenduda laste õiguste tagamise ja järelevalve tulemuslikkuse parandamisele erinevatel haldustasanditel (riik ja kohaliku omavalitsuse üksus) ning koostöö edendamisele lastega tegelevate valdkondade vahel (hoolekanne, tervishoid, õiguskaitse, haridus). Oluline on, et uues seadusega oleks lapse õigused tagatud selliselt, et lapsi koheldakse võrdselt ning lapse heaolu ja arengu kindlustamiseks tuleb luua soodne kasvukeskkond.

Võttes arvesse, et lapse heaolu tagamisega seotud probleemid on laiaulatuslikud ja ei piirdu ainult hoolekande valdkonnaga, vaid laienevad ka teistesse lastega tegelevatesse valdkondadesse ning kehtiv LaKS üldseadusena on liialt üldsõnaline ja ei sisalda piisavalt häid rakenduslikke sätteid, mis aitaksid lapse heaolu tagamise üldpõhimõtteid horisontaalselt laiendada erinevatesse valdkondadesse, tuleb õigusruumi kaasajastada ja kehtestada terviktekstina uus lastekaitset käsitav raamseadus.

Peamised eesmärgid, millest lähtudes käesolev seaduseelnõu on ette valmistatud, on järgmised:

- (a) Lapse õiguste kaitse ja heaolu tagamise põhimõtete sätestamine ning nende põhimõtete elluviimiseks selgete kohustuste, vastutusala ja järelevalve kirjeldamine. Oluliselt täpsustatakse abivajavast lapsest teavitamise ja teavitusega edasi tegelemise menetlust, tagamaks, et iga juhtum saaks kiireima ja adekvaatseima lahenduse.
- (b) Keskse riikliku lastekaitse rakendusüksuse loomine, mille ülesanne on lapse heaolu tagamiseks koordineerida koostööd riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, samuti lastekaitsealast koostööd eri valdkondade (haridus, hoolekanne, tervishoid, õigus- ja korrakaitse) vahel. Eelnõuga sätestatakse riikliku rakendusasutuse ülesandeks korraldada ennetavat, tõenduspõhist ja valdkondadeülest lähenemist lastekaitstes.
- (c) Riigi toe loomine kohaliku omavalitsuse üksustele selleks, et parandada kohaliku tasandi lastekaitsetöö kvaliteeti. Selleks sätestatakse eelnõuga riikliku lastekaitse rakendusüksuse kohustus vajaduse korral toetada omavalitsusüksusi laste ja peredega seotud juhtumite lahendamisel, samuti luuakse riiklik lastekaitsetöötajate täienduskoolituse süsteem ja toetatakse nende töönoustamist.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu on ette valmistatud Sotsiaalministeeriumis aastatel 2012–2014.

Eelnõu ja seletuskirja autorid on Sotsiaalministeeriumi laste ja perede osakonna laste õiguste juht Tõnu Poopuu (tel 626 9233; [tonu.poopuu@sm.ee](mailto:tonu.poopuu@sm.ee)), osakonna juhataja Anniki Lai (tel 626 9216; [anniki.lai@sm.ee](mailto:anniki.lai@sm.ee)), peaspetsialistid Signe Riisalo (tel 626 9220; [signe.riisalo@sm.ee](mailto:signe.riisalo@sm.ee)) ja Elise Nikonov (tel 626 9229; [elise.nikonov@sm.ee](mailto:elise.nikonov@sm.ee)), õigusosakonna nõunik Kersti Berendsen-Korzets (tel 626 9335); [kersti.berendsen-korzets@sm.ee](mailto:kersti.berendsen-korzets@sm.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja ettevalmistamises osalesid Sotsiaalministeeriumi laste ja perede osakonna nõunikud Hanna Vseviiov (tel 626 92 57; [hanna.vseviiov@sm.ee](mailto:hanna.vseviiov@sm.ee)) ja Ann Lind-Liiberg (tel 626 9179; [ann.lind@sm.ee](mailto:ann.lind@sm.ee)), Sotsiaalministeeriumi sotsiaalinfo ja analüüsi

osakonna juhataja Hede Sinisaar (tel 626 9732; [hede.sinisaar@sm.ee](mailto:hede.sinisaar@sm.ee)), analüütikud Laura Viilup (tel 626 9363; [laura.viilup@sm.ee](mailto:laura.viilup@sm.ee)) ja Mari Sepp ([mari.sepp@sm.ee](mailto:mari.sepp@sm.ee)), Sotsiaalministeeriumi hoolekande osakonna nõunik Helen Jõks (tel 626 9253; [hele.joks@sm.ee](mailto:hele.joks@sm.ee)) ja peaspetsialist Pille Vaiksaar (tel 626 926; [pille.vaiksaar@sm.ee](mailto:pille.vaiksaar@sm.ee)), Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna analüüsi talituse nõunikud Laidi Surva (tel 620 8120; [laidi.surva@just.ee](mailto:laidi.surva@just.ee)) ja Jako Salla (tel 6208274; [jako.salla@just.ee](mailto:jako.salla@just.ee)), Justiitsministeeriumi kriminaalpoliitika osakonna karistusõiguse ja menetluse talituse nõunik Tuuli Ploom (tel 620 8290; [tuuli.ploom@just.ee](mailto:tuuli.ploom@just.ee)), Riigikantselei õigusloomeosakonna juhataja asetäitja Margit Redi (tel 693 5536; [margit.redi@riigikantselei.ee](mailto:margit.redi@riigikantselei.ee)), Haridus- ja Teadusministeeriumi noorteosakonna juhataja Anne Kivimäe (735 0217; [anne.kivimae@hm.ee](mailto:anne.kivimae@hm.ee)), Eesti Linnade Liidu nõunik Hille Ilves (tel 694 3423; [hille.ilves@ell.ee](mailto:hille.ilves@ell.ee)), Eesti Maaomavalitsuste Liidu nõunik Mailiis Kaljula (tel 615 0364; [mailiis.kaljula@emovl.ee](mailto:mailiis.kaljula@emovl.ee)), Tallinna Nõmme linnaosavalitsuse sotsiaalhoolekandeosakonna lastekaitse talituse lastekaitse peaspetsialist Kati Valma (tel 645 7382; [kati.valma@tallinnlv.ee](mailto:kati.valma@tallinnlv.ee)), SA Tartu Perekodu Käopesa juhataja Sirli Peterson (tel 740 5804; [sirli@kaopesa.ee](mailto:sirli@kaopesa.ee)), vandeadvokaat Ene Ahas (610 8108; [ene.ahas@ahas.ee](mailto:ene.ahas@ahas.ee)), Lastekaitse Liidu juhataja Alar Tamm ([alar.tamm@lastekaitseliit.ee](mailto:alar.tamm@lastekaitseliit.ee))

Eelnõu valmimisse panustasid ning omapoolseid arvamusi eelnõuga seotud küsimustes esitasid Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti ning Päästeameti esindajad, samuti Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna juhataja Andres Aru (tel 693 8433; [andres.aru@oiguskantsler.ee](mailto:andres.aru@oiguskantsler.ee)) ja õiguskantsleri vanemnõunik Margit Sarv (tel 693 8424; [margit.sarv@oiguskantsler.ee](mailto:margit.sarv@oiguskantsler.ee)) ning õiguskantsleri nõunikud Andra Reinomägi (tel 693 8425; [andra.reinomagi@oiguskantsler.ee](mailto:andra.reinomagi@oiguskantsler.ee)) ja Kristi Paron (tel 693 8411).

Eelnõu vastutav jurist on Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Kersti Berendsen-Koržets (tel 626 9335; [kersti.berendsen@sm.ee](mailto:kersti.berendsen@sm.ee)).

Eelnõu on keeleliselt toimetanud Sotsiaalministeeriumi infojuhtimise osakonna toimetaja Virge Tammaru (tel 626 9320; [virge.tammaru@sm.ee](mailto:virge.tammaru@sm.ee)).

### 1.3. Märkused

Eelnõu väljatöötamiseks koostati ja kooskõlastati eelnevalt kooskõlas Vabariigi Valitsuse kinnitatud „Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja“ § 1 lõikega 1 väljatöötamiskavatsus. Väljatöötamiskavatsuse koostamise järel valmistati ette eelnõu väljatöötamiseks kontseptsioonidokument, kuhu koondati kavandatava regulatsiooni olulisimad teemad, mida arutati ja tutvustati erinevate ametkondade, institutsioonide ja huvirühmade esindajatele.

Käesolev eelnõu on läbinud laiapõhjalise arutelu ning peegeldab erinevate huvirühmade hoiakuid ja seisukohti.

Eelnõul on väike mõju keskkonnale, keskmine mõju majandusele, regionaalarengule ning riigi julgeolekule ja välissuhtele. Eelnõul on suur mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutuste korraldusele, kuludele ja tuludele. Eelnõul on ühiskonnale suur sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju.

Eelnõu ettevalmistamine tuleneb Reformierakonna ja IRL koalitsiooni moodustatud ning aastatel 2011–2014 võimul olnud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammist aastateks 2011–



2015<sup>31</sup>, millega seati laste õiguste ja kohustuste paremaks reguleerimiseks eesmärk kehtestada ja rakendada tänapäevane lastekaitse seadus.

Ka võimalolev Eesti Reformierakonna ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna koalitsiooni moodustatud Vabariigi Valitsus on seisukohal, et kehtestada tuleb uus lastekaitse seadus.

Laste ja perede arengukava 2012–2020<sup>32</sup> peaeesmärk on laste ja perede heaolu suurendamine ning elukvaliteedi tõstmine, soodustades seeläbi laste sünde. Arengukavas tuuakse ühe tegevusena välja lastekaitse seaduse uuendamine ja rakendamine.

Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010–2014<sup>33</sup> eesmärk on vähendada ja ennetada vägivalda selle mitmesugustes vormides. Arengukavas on vaatluse alla võetud alaealistega seotud vägivald, perevägivald ja inimkaubandus.

Vabariigi Valitsuse 27.01.2005 protokollilise otsusega heaks kiidetud lastekaitse kontseptsiooni<sup>34</sup> eesmärk on luua terviklik süsteem lapse õiguste kaitse korraldamiseks ning teha ettepanekud vajalike muudatuste tegemiseks lapse õigusi ja kaitset sätestavatesse ja reguleerivatesse seadustesse.

Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012–2015<sup>35</sup> strateegilise eesmärgi täitmiseks on arengukavas ühe tegevussuunana ette nähtud lapse õiguste tagamiseks asjakohase poliitika kujundamine ning sellega seonduvalt lastekaitse süsteemi tõhustamine ja kaasajastatud lastekaitse seaduse eelnõu ettevalmistamine.

LaKS-i eelnõu väljatöötamisel pöörati suurt tähelepanu ekspertide, sihtrühma esindajate ja avalikkuse kaasamisele. Ülevaade kaasamise head tava järgivas protsessis toimunud sündmustest ning neis osalenud isikutest ja organisatsioonidest on esitatud käesoleva seletuskirja lisas olevas tabelis (vt lisa 3).

2011. aasta detsembris toimunud kahepäevasel ekspertide kohtumisel jõuti konsensuslikult seisukohale, et uus LaKS peab keskenduma lapse heaolu temaatikale. Lepiti kokku, et kuna lastekaitse on olemuselt valdkondadeülene, peab uus seadus kandma endas üldisi põhimõtteid, mida on võimalik rakendada kõigis lastega tegelevates valdkondades. Samuti leiti, et on äärmiselt oluline parandada kohaliku omavalitsuse üksuste lastekaitsetöötajate toimetulekut ning arendada välja selline riiklik lastekaitse süsteem, mis võimaldaks tagada ühesugune riiklik tugisüsteem kohaliku omavalitsuse üksustele ja selle kaudu ka erinevates regioonides ja haldusüksustes elavatele lastele ja peredele. Samal seminaril arutati ka kehtiva LaKS-i pealkirja muutmist. Ühe ideena pakuti välja asendada seaduse olemasolev

<sup>31</sup> Vabariigi Valitsuse 05.05.2011 korraldusega nr 209 kinnitatud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammiga 2011-2015 on võimalik tutvuda internetiaadressil: <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm>.

<sup>32</sup> Laste ja perede arengukava on leitav internetist aadressil: [https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/202\\_Laste%20ja%20perede%20arengukava%202012-2020%20ja%20rakendusplaan%202012-2015\\_p%F5hidokument.pdf](https://www.osale.ee/konsultatsioonid/files/consult/202_Laste%20ja%20perede%20arengukava%202012-2020%20ja%20rakendusplaan%202012-2015_p%F5hidokument.pdf)

<sup>33</sup> Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014 Tallinn, 2010. Arengukava on leitav internetiaadressil: [https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/Vgivalla\\_vhendamise\\_arengukava\\_aastateks\\_2010\\_2014.pdf](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/Vgivalla_vhendamise_arengukava_aastateks_2010_2014.pdf)

<sup>34</sup> Vabariigi Valitsuse 27.01.2005 protokollilise otsusega heaks kiidetud lastekaitse kontseptsiooniga saab lähemal tutvuda internetiaadressil: [https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/Sotsiaalministeerium/LASTEKAITSE\\_20KONTSEPTSIOON\\_20I\\_plik.pdf](https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/Sotsiaalministeerium/LASTEKAITSE_20KONTSEPTSIOON_20I_plik.pdf)

<sup>35</sup> Laste ja perede arengukava 2012-2020 (2011). Sotsiaalministeerium. Leitav internetist aadressil: <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>.

pealkiri lapse heaolule keskendumist tähistava pealkirjaga „Lapse heaolu seadus”, kuid LaKS-i ajaloolise järjepidevuse ja õiguselguse huvides otsustati jätta kavandatava eelnõu pealkiri samaks. Sama küsimust käsitleti uuesti ka 2013. aasta juunikuus toimunud seminaril ning sealgi jõuti LaKS-i pealkirja osas ühisele arvamusele, et mõistlik on jätkuvalt kasutada olemasolevat seaduse pealkirja.

Juunis 2012. aastal toimus laiem kaasamiseminar, kus osalesid erinevate lastega kokku puutuvate valdkondade esindajad. Seminaril arutati uue LaKS-i eesmärgi ja struktuuri üle, töötubades peeti sisulisi diskussioone eelnõus käsitlemisele tulevate sätete sisu ja sõnastuse üle. Seminarile olid kaasatud lisaks asjatundjatele ühe huvigrupina noored, kes said arutelul sõna sekka öelda ning esitada oma seisukoha LaKS-i eelnõu sisu kohta.

Uue eelnõu tööversiooni sätteid arutati veel kord 2013. aasta jaanuaris ekspertide kahepäevasel tööseminaril ning lähemalt kaaluti ka riikliku lastekaitse rakendusasetuse võimalikke ülesandeid. Leiti, et idee luua regionaalse võimekusega riiklik rakendusüksus on hea, kuid samas tuleb panustada ka kohaliku tasandi lastekaitse arendamisse.

Eelnõu sisu täpsustamiseks korraldati 2013. aasta mais neli avalikku arutelu, kuhu paluti ja kutsuti kaasa mõtlema kõiki huvilisi<sup>36</sup>: 8. mail arutati teemal „Riiklik lastekaitsekorraldus”, 15. mail teemal „Abivajavast lapsest teavitamine”, 22. mail teemal „Lastekaitsetöötaja ja lapsega töötav isik” ning viimasel, 22. mail toimunud teemapäeval arutati teemal „Lastekaitse kohalikes omavalitsustes”.

LaKS-i eelnõu teemade arutellu kaasati ka lapsed ja noored, kelle kaitseks eelnõu on ette valmistatud. Lapsed olid õigusloome protsessi kaasatud koolitundide kaudu. Eesmärk oli leida juhuvalim lastest, kes ei olnud varem erinevate organisatsioonide kaudu samasse diskussiooni lülitatud. Lastele anti võimalus teha loomingulist rühmatööd ning seejärel ühises arutelus mõtiskleda koos LaKS-i eelnõus tehtavate muudatuste üle ning esitada ettepanekuid eelnõu täiendamiseks.

Lisaks kaasati noori arutellu ka Eesti Noorteühendust Liidu suvelaagris, kus osalenud said võimaluse läbi mängida kujuteldav kohtuistung, milles tuli kasutada ka LaKS-i eelnõus kavandatavaid sätteid.

2013. aasta juunis toimus eelnõu käsitlev seminar kõigi koostööpartnerite ja huvigruppide kaasamiseks. Seminari käigus tutvustati põhjalikult eelnõu sisu ja seoseid teiste valdkondadega. Töötubades toimusid sisulised arutelud lapse üksijätmise lubatavuse ja lastekaitsetöötajate haridusnõuete reguleerimise üle, samuti arutati seda, kuidas hakkavad eelnõus sätestatavad ennetuse ja sekkumise põhimõtted rakenduma hariduse, tervise, õiguskaitse ja hoolekande valdkonnas. Aruteluküsimusi oli teisigi, kuid seminaril osalenud rõhutasid eriti vajadust tõhustada ennetustööd ja valdkondadevahelist koostööd.

LaKS-i eelnõu ettevalmistamise käigus koostas PricewaterhouseCoopers (edaspidi PwC) Sotsiaalministeeriumi tellimusel lastekaitsekorralduse uuendamise alusanalüüsi<sup>37</sup>, millega on arvestatud käesoleva eelnõu koostamisel.

<sup>36</sup> Teemapäevadega seonduvat saab lähemalt vaadata internetist aadressil: <http://lapsedjapered.sm.ee/uus-lastekaitseadus/protsess.html>.

<sup>37</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt:

Nimetatud analüüsi käigus analüüsiti lastekaitse korralduse hetkeolukorda ning vaadeldi lähemalt Soome Vabariigi ja Norra Kuningriigi lastekaitse korralduse süsteemi, sellekohaseid õigusakte ja muid dokumente, millele tuginedes esitati soovitusel lastekaitse korralduse uuendamiseks. Analüüsist nähtus, et Soome laste hoolekandes oldi 2000ndate alguses samasuguste probleemide ees nagu Eestis täna. Laste hoolekande süsteem ei toiminud piisavalt efektiivselt, seadus oli üldsõnaline ja praktikas halvasti rakendatav. 2007. aastal võeti Soomes vastu uus laste hoolekande seadus, mis jõustus 2008. aastal.

Meie lastekaitse süsteemi tõhustamisel oleks mõistlik eeskujuks tuua Norrat ja nende hästi toimivat laste hoolekande korraldust, kus avalike kohustuste efektiivsemaks täitmiseks 2004. aastal tehtud haldusreformi käigus moodustati riiklik rakendustasand koos viie regionaalse laste, noorte ja perede ametiga ning enamuse riiklikust laste hoolekande korraldusest ja riiklikest laste hoolekande teenustest toodi regiooni tasandile.

Eelnõu ettevalmistamise käigus on koostöös Riigikantseleiga tellitud ja Euroopa Sotsiaalfondist rahastatud LaKS-i eelnõu mõjude analüüs<sup>38</sup>, mille koostasid Tartu Ülikooli teadurid. Mõjuanalüüsi käigus analüüsiti LaKS-i 13.10.2013 versiooni. Nimetatud analüüsidokumenti on eelnõu koostamisel arvestatud.

Lastekaitse seaduse rakendamine toimub Vabariigi Valitsuse kinnitatud valdkondlike arengukavade ja nende rakendusplaanide elluviimise kaudu. Peamiseks lastekaitse valdkonna arengudokumendiks on Laste ja perede arengukava 2012-2020 ning selle rakendusplaan. Laste ja perede arengukava rakendusplaanis sisalduvad tegevused on otseselt suunatud laste ja perede heaolu toetava süsteemi ning lastekaitse seaduse rakendamisele. Arengukava eesmärgid ja eelarvevajadused on seotud Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava ning riigieelarve tegevuskavaga, mis on iga-aastaste eelarveläbirääkimiste aluseks. Eelnõu rakendamisega seotud kulude katmiseks on Sotsiaalministeerium esitanud Rahandusministeeriumile RES 2015-2018 koostamise sisendina prioriteetse poliitikamuudatuse ettepaneku „Lastekaitse korralduse reform: uue lastekaitse seaduse rakendamine alates 01.01.2015“ ning vajalike vahendite lisataotluse<sup>39</sup>.

Eelnõu kooskõlastamise järgselt eelnõude infosüsteemis (EIS) on kohtunud eelnõu sisu täpsustamiseks ja märkuste läbitöötamiseks Lastekaitse Liidu, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindajatega.

Eelnõu ei ole seotud muu menetluses oleva eelnõuga.

Eelnõuga muudetakse Eesti Vabariigi haridusseaduse RT I, 11.07.2013, 5 avaldatud redaktsiooni, perekonnaseaduse RT I, 27.06.2012, 12 avaldatud redaktsiooni ja sotsiaalhoolekande seaduse RT I, RT I, 16.04.2014, 25 avaldatud redaktsiooni.

Eelnõuga tunnistatakse kehtetuks Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse RT I, 11.07.2013, 7 avaldatud redaktsioon.

---

<sup>38</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs. Lõpparuanne (2013). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringu keskus RAKE.

<http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Lastekaitse%20seaduse%20eel%C3%B5u%20m%C3%B5jude%20hindamine.pdf>.

<sup>39</sup>[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanal%C3%BCs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanal%C3%BCs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu koosseisu hääلteenamust.

Eelnõu on kooskõlas põhiseadusega.

## **2. SEADUSE EESMÄRK**

LaKS kehtestatakse ühiskonnas last väärtustava ning lapse arengut soodustava käitumise ja elulaadi kujundamiseks, last toetava keskkonna loomiseks, lapse huvide esikohale seadmiseks, lapse elukvaliteedi parandamiseks ja lapse igakülgse arengu toetamiseks, tervist ja heaolu ohustavates tingimustes viibivale lapsele õigeaegse ja asjakohase abi ja hoolduse tagamiseks ning kooskõlas LÕKi, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ja teiste asjakohaste õigusaktidega.

Seaduse väljatöötamise eesmärgid lapse heaolu tagamisel ja lapse õiguste kaitsel on:

- (1) lapse huvide kaitse parimal moel;
- (2) riikliku lastekaitse korralduse väljaarendamine ja riikliku järelevalve tõhustamine;
- (3) kohaliku omavalitsuse üksuste lastekaitsetöö kvaliteedi parandamine.

## **3. EELNÕU SISU JA VÕRDLEV ANALÜÜS**

Eelnõu koosneb 11 peatükist ja 47 paragrahvist.

**Eelnõu 1. peatükis** sätestatakse seaduse üldsätted.

Justiitsministeerium poolt eelnõu kooskõlastamise käigus tehtud ettepanekut arvestades on eelnõust välja jäetud preambul ja preambuli sõnastust on kasutatud eelnõu §-ga 2 sätestatud seaduse eesmärgi sõnastamisel.

**Eelnõu §-s 1** esitatakse seaduse reguleerimisala.

Justiitsministeerium tegi HÕNTE § 8 lõikele 2 viidates ettepaneku tõsta seaduse reguleerimisala seaduse esimeseks paragrahviks. Seega käesolevas eelnõu versioonis sätestatakse §-ga 1 seaduse reguleerimisala.

Lastekaitstes tervikuna ja kehtiva LaKS-i peamise puudusena on nii valdkonna asjatundjad kui ka praktikud välja toonud erinevatele isikutele pandud kohustuste ja ülesannete ebaselguse.

Eelnõu sätestab Vabariigi Valitsuse, Sotsiaalministeeriumi, Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi SKA), maavanema, kohaliku omavalitsuse üksuse, avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute ülesanded ja kohustused lastekaitse teostamisel. Ülesannete ja kohustuste panemisel lähtub eelnõu eeskätt riigi rahvusvaheliselt võetud ja põhiseaduse kaitsealasse jäävatest kohustusest tagada elanike, sealhulgas laste toimetulek ja õiguste kaitse.

Eelnõu sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutuste ja nende ametiisikute ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute ja füüsiliste isikute kohustused ja ülesanded, lastekaitse korralduse, lastega töötavatele isikutele seatud keelud ja piirangud, lapse kohtlemise põhimõtted, abivajava lapse, hädaohus oleva lapse ja perekonnast eraldatud lapse kohtlemise põhimõtted, riikliku järelevalve seaduse täitmise üle ja vastutuse

seaduse rikkumise eest. Arvestatud on muu hulgas Riigikohtu lahendiga nr 3-4-1-8-09<sup>40</sup>, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üksuse autonoomia riive ei ole lubatud ega põhjendatud ilma täiendavatele ülesannetele ja kohustustele riigipoolse rahalise katteallikata.

Kehtiva LaKS-i § 4 kohaselt tagatakse lastekaitse riiklike, omavalitsuslike ja ühiskondlike organite kaudu. Sellele lisanduvad definitsioonidena käsitletavat sätet riikliku, omavalitsusliku ja ühiskondliku lastekaitse olemuse kohta, mis ei sisalda konkreetseid ülesandeid ega kohustusi (LaKS §-d 5–7) ning sätte, mille kohaselt riiklikku lastekaitset koordineerib Sotsiaalministeerium (LaKS § 5 lõige 2). Viimasest võib teha järelduse, et riigil Sotsiaalministeeriumi näol puudub õigus sekkuda omavalitsuslikku ja ühiskondlikku lastekaitsealasesse tegevusse või selle teostamist koordineerida. Eelnõu eesmärk on luua riiklik lastekaitse korraldus, mis aitab teostada omavalitsuslikku ja ühiskondlikku lastekaitset ning on lapse vajadusest lähtuv ja valdkondadeülene.

**Eelnõu § 1 lõikes 2** sätestatakse, et eelnõu käsitatakse üldseadusena teiste seaduste suhtes, mis tähendab, et lapse õiguste ja heaolu tagamise põhimõtete ja lastekaitse meetmete kohaldamisel eriseaduste alusel lähtutakse edaspidi eriseaduses sätestatud, järgides lastekaitse seaduse 2. peatükis sätestatud põhimõtteid. Eelnõuga ei reguleerita teiste valdkondade (nt haridus, tervishoid, rahva tervise kaitse) spetsiifikast tulenevaid küsimusi, kuid eelnõus esitatud põhimõtetega tuleb eriseadustes arvestada. Nii peaksid eriseadused olema lapse õiguste küsimustes eelnõuga kooskõlas, et riigis tervikuna oleks tagatud ja rakendatud lapse õiguste kaitse ühtsetel alustel. Riigisisiseses õigusruumis reguleerimata juhtudel tuleb lähtuda LÕK-ist, kui ka käesolev eelnõu lahendust ei paku. Seega peavad kõik lastega seotud sätted eriseadustes olema kooskõlas käesoleva eelnõuga. Üldjuhul juhitudakse eriseadustest ja nende menetlusnormidest.

**Eelnõu § 1 lõike 3** eesmärk on vältida kattuvust teiste seadustega, mistõttu menetlussätteid ei ole eelnõusse lisatud ja antakse viide haldusmenetluse seadusele. Lähtutakse eeldusest, et haldusmenetlusele tuleb kohaldada haldusmenetluse seaduse sätteid kooskõlas eelnõus sätestatud erisustega. Juhtumikorralduse, lapse arvamuse ja lapse kaasamise ning järelevalvemenetluse käigus tehtavad toimingud on olemuselt haldusmenetluse toimingud, mille puhul peavad rakendajad lähtuma haldusmenetluse seaduse põhimõtetest ja nõuetest. Lapse arvamuse ärakuulamine ja õigus iseseisvaks seisukohavõtuks teda puudutavates küsimustes tuleneb LÕK-i artiklist 12, mis on toodud välja ka LaKS-i eelnõu §-s 5. LaKS kohustab kõiki osapooli last puudutavates küsimustes lapse arvamust ära kuulama, mis on eelnõust tulenev erisus üldisele haldusmenetlusele, mille kohaselt alaealist esindab tema seaduslik esindaja. Seadusliku esindaja esindusõigust LaKS ei piira, vaid sätestab täiendava kohustuse lapse arvamuse ärakuulamiseks.

---

<sup>40</sup> Riigikohtu lahend on leitav internetist aadressil: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=222523482>.

**Eelnõu §-s 2** sõnastatakse eelnõu eesmärk, mis kätkeb endas üldiseid rahvusvahelise õiguse ja Euroopa Liidu õiguse põhimõtteid, mis kohalduvad kõigile laste õigusi, kaitset ja heaolu reguleerivatele õigusaktidele. Käesolev paragrahv sätestab loodava LaKS-i kui üldseaduse loomise aluseks olevad püüdlused ja eesmärgid, mis peaksid vastu pidama pikemale ajale ja riigi õiguskorra muutustele ning olema lastekaitse korralduse aluspõhimõteteks aidates mõista seaduse kui terviku eesmärki ja olla edaspidi abiks eelnõu sätete tõlgendamisel.

Eelnõu §-s 1 sätestatu lähtub LÕK-ist, teistest rahvusvahelistest dokumentidest ja riigisisest õigusest ning vajadusest reguleerida lastekaitse riiklikku korraldust ning tagada selle toimimise mehhanismid, mis aitaksid kaasa iga lapse õiguste maksimaalsele tagamisele ja heaolu suurendamisele.

Seaduse eesmärk on kooskõlas laste ja perede arengukavas püstitatud 3. eesmärgiga – lapse õigused on tagatud ning loodud on toimiv lastekaitseüsteem, et väärtustada ühiskonnas iga last ning tema arengut ja heaolu toetavat turvalist keskkonda.

Kehtiva õiguse kohaselt sätestab LaKS lapse rahvusvaheliselt tunnustatud õigused, vabadused ja kohustused ning nende kaitse Eesti Vabariigis (LaKS § 1 lg 1).

Käesolevas eelnõus ei sätestata eraldiseisvates sätetes lapse õigusi, vabadusi ega kohustusi, kuna lähtutakse eeldusest, et LÕK, mis sisaldab lapse õigusi, on selle ratifitseerimise järel meie õigusruumi loomulik osa ning eelnõu ülesanne on nende lapse õiguste, vabaduste ja kohustuste täpsem reguleerimine osas, kus LÕK-i artiklite otsekohaldamine ei ole võimalik.

Samuti ei ole eelnõu autorid pidanud vajalikuks üle korrata põhiseaduse kaitsealasse jäävaid põhi- ja inimõigusi, mis on ammendavalt sätestatud põhiseaduses ja sellega kooskõlas olevates teistes õigusaktides ning on õiguskorras kohaldamisel ilma dubleerimise või käesoleva eelnõuga hõlmatud täiendava reguleerimise vajaduseta. Samal põhimõttel ei korrata eelnõus üle LÕK-i artiklite ega teiste rahvusvaheliste ja EL raames vastuvõetud õigusaktide sätteid, mis on inkorporeeritud juba olemasolevasse õiguskorda ning mille alusel on valdkondlikes eriseadustes kehtestatud eriregulatsioon (nt lapse koolikohustus ja õigus tasuta haridusele).

**Eelnõu §-s 3** esitatakse seaduse kohaldamisala.

**Eelnõu § 3 lõike 1** kohaselt on eelnõu üldseadus, mis loob üldise raami lastekaitsealasele tegevusele kogu riigis, samuti eelduse ja võimaluse valdkondadeüleseks koostööks nii riigi kui ka kohalikul tasandil, kaasates avalik-õiguslikke ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid ja füüsilisi isikuid. Eelnõus sätestatud põhimõtted, nõuded ja kohustused laienevad kõigile lõikes 1 osundatud riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutustele ja nende ametiisikutele ning avalik-õiguslikele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele ja füüsilistele isikutele, kes oma tegevuses puutuvad kokku laste ja lastekaitsega. Eesmärk on tagada, et lapse õigused ja heaolu oleks igakülgset tagatud. Arusaadavalt laieneb seaduse kohaldamisala paljudele riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutustele ja nende ametnikele, nagu haridus- ja sotsiaalhoolekandetasutused ning politsei ja lastekaitsetöötajad, samuti paljudele avalik-õiguslikele ja eraõiguslikele isikutele, nagu eraharidus- ja tervishoiuasutused, erahoolekandetasutused jne. Teatud sätete osas kohalduvad käesolev seadus nendele müügi- ja meelelahutus- ja teenindustevõtetele, kelle teenused on muu hulgas suunatud lastele.

**Eelnõu § 3 lõige 2** täpsustab, kes on eelnõu tähenduses laps. Eelnõus loetakse lapseks isikut tema sünnihetkest kuni 18-aastaseks saamiseni.<sup>41</sup>

Kehtiv LaKS ei defineeri mõistet „laps“ ning on esitanud selle mõiste lapse vanuse kaudu ja kõnealuse seaduse tähenduses (LaKS § 2). Kuivõrd kehtivas seaduses puudub selgelt piiritletud reguleerimis- ja kohaldamisala, siis ei ole võimalik lapse mõistet laiemalt kasutada. Lapseks loetakse õiguskorras tsiviilseadustiku üldosa seaduse (edaspidi TsÜS) tähenduses alaealist (TsÜS § 8), mis selgitab lapseks olemist isiku täieliku teovõime kaudu. Tavakeeles levinud ja õiguskirjanduses peetakse lapseks peamiselt küll kuni 18-aastaseks saanud isikut, kuid mitte ainult, sest sõnaga „laps“ tähistatakse ka täisealist last. Näiteks PKS-i tähenduses on lapse mõiste oluliselt laiem kui vaid kuni 18-aastaseks saanud isik ja seda põhjendusel, et perekonnaõigus reguleerib lapse ja vanema vahelisi õigussuhteid ka peale lapse täisealiseks saamist.

Eelnõuga laiendatakse mõiste „laps“ alla mahtuvat sihtgruppi ning tulenevalt Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivist 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT L 101, 15.04.2011, lk 1–11)<sup>42</sup> (direktiiv võeti üle ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (RT I, 18.04.2013, 2), loetakse erandina lapseks ka isikut, kelle isikusamasus ei ole tuvastatud ning kelle puhul on põhjust arvata, et tegemist on alla 18-aastase isikuga. Eeskätt puudutab see kohtlemise eelis saatjata ja kaubitsetud alaealisi, kelle isik ei ole tuvastatud ja hetkeni, kuni isik on tuvastatud ja on selgunud või välja selgitatud isiku tegelik vanus. Vastava kohustuse annab liikmesriigile direktiivi artikli 13 punkt 1, mille kohaselt liikmesriigid tagavad, et kui inimkaubanduse ohvriks langenud isiku vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on laps, käsitatakse isikut lapsena, et ta saaks kooskõlas direktiivi artiklitega 14 ja 15 viivitamata abi, toetust ja kaitset.

Riigisiselt on sama põhimõtte sätestatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses, mille § 17 lõige 10 sätestab: „Kui välismaalase vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on alla 18-aastane, käsitatakse välismaalast alaealisena. Välismaalase käsitamise alaealisena või täisealisena otsustab Politsei- ja Piirivalveamet.“

Säte ei ole siiski rakendatav kõikidel potentsiaalselt alaealisi puudutavatel juhtudel, vaid kehtib teatud olukorras ja menetlustoimingute puhul tingimusel, et vastava otsuse langetab Politsei- ja Piirivalveamet. Samuti tuleneb seaduse iseloomust ja reguleerimisalast, et põhimõtte on rakendatav vaid välismaalaste puhul.

Seetõttu on vajalik esitada üldine säte LaKS-is, mis tagab, et kui isiku vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on alla 18-aastane, käsitatakse isikut alaealisena. Tegemist on kehtiva sätte eelnõusse ülevõtmisega (Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL

<sup>41</sup> Sama põhimõtte on ka LÕK-is.

<sup>42</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja sellevastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset ja millega asendatakse nõukogu raamotsus 2002/629/JSK (ELT L 101, 15.04.2011).

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:101:0001:0011:ET:PDF>.

võeti üle ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (RT I, 18.04.2013, 2 ja jõustus 28.04.2013).<sup>43</sup>

**Eelnõu 2. peatükis** sätestatakse lapse õiguste ja heaolu tagamise alused.

**Eelnõu §-ga 4** sätestatakse ja avatakse käesoleva eelnõu kontekstis väga oluline termin – „lapse heaolu“.

Nimetatud terminil on eelnõu tähenduses ja selle mõistmisel äärmiselt oluline koht, kuna lapse heaolu tagamine on nimetatud käesoleva eelnõu peaeesmärgina nimetatud juba eelnõu §-s 1.

Antud sättes defineeritakse lapse heaolu kui lapse arengut toetavat seisundit, milles nähakse lapse heaolu komponentidena füüsilisi, tervislikke, psühholoogilisi, emotsionaalseid, sotsiaalseid, kognitiivseid, hariduslikke ja majanduslikke aspekte.

Thornton esitab põhjaliku loendi teguritest, mida heaolu kirjeldamisel arvestada, tuues viie põhivaldkonna all omakorda välja mitmesugused alateemad<sup>44</sup>:

(1) füüsilise heaolu all kajastuvad kaalu, kasvu, füüsilise vormi, tervise ja haigestumusega seotud näitajad, vaksineerimine, söltuvusainete kasutamine ning füüsilised võimed ja nendega seotud piirangud;

(2) psühholoogilise ja emotsionaalse heaolu all kirjeldatakse õnnelikkust, rahulolu, rõõmu, eneseidentiteeti ja -hinnanguid, enda väärtustamist, hinnanguid võimetele, autonoomiat, kiindumussuhteid, muresid, muserdust ja hirme, depressiooni jt vaimse tervise näitajaid, huvitatust, eneseregulatsiooni ja kohanemisvõimet;

(3) sotsiaalne heaolu hõlmab suhteid eri keskkondadega – teistega lävimist ja läbisaamist (nt pereliikmete, sugulaste, sõprade ja õpetajatega), probleemi lahendamise oskusi, abivalmidust, vastutustunnet kogukonna ja ümbritseva ees, kodanikukohusetunnet, delinkventsust;

(4) kognitiivne ja hariduslik heaolu hõlmab vaimseid võimeid, teadmisi, kooliskäimist ja seal edasijõudmist, koolivalmidust, ettevalmistatust tööturule siirdumiseks;

(5) majandusliku heaolu all esitatud näitajad puudutavad näiteks sissetulekuid, toetusi, tööhõivet, elamistingimusi, tarbimist ja kulutusi ning eluaset.

Kuigi selle järgi füüsiline heaolu hõlmab endas juba ka tervise seotud aspekti, siis tegid huvigrupid eelnõu avaliku konsultatsiooni käigus ettepaneku lisada lapse heaolu olulise aspektina nimistusse tervise komponent, kuna hea tervis on iga inimese põhiõigus ja vajab eraldi rõhutamist.

Õigusliku aluse loomiseks, sellest üheselt arusaamiseks ja vajaduse korral tõlgendamiseks, milline peab olema lapse elukeskkond ja kuidas tuleb last toetada, et oleks tagatud tema areng, turvalisus ja iseseisvus, tuleb loodavat regulatsiooni ühtmoodi mõista ja kasutada

<sup>43</sup> Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (RT I, 18.04.2013, 2). Leitav internetist aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/118042013002>.

<sup>44</sup> Thornton, A. (2001). Introduction and overview. – The Well-being of children and families. The University of Michigan Press, pp. 3–27.



õiguslikult kokkulepitud termineid, millele on tavakeeles erinevad kasutajad andnud tihti erinevaid varjundeid ja tõlgendusviise.

Paragrahvide 4 ja 10 eesmärk on luua valdkonnaülesed mõisted ja avada nende sisu. Kui mõiste „heaolu“ puhul on selle sisu avamisel võimalik eeskujuks võtta PKS-i § 134 lõikes 1 sätestatud (kehaline, vaimne ja hingeline heaolu), siis eelnõu seisukohast pole see piisavalt lai, et lapse vajadusi katta. Mõistet „lastekaitse“ ei ole aga õigusruumis sisustatud ning seda kasutakse üldkeele normingu vormis.

Mõisted „lapse heaolu“, „lastekaitse“ ja „laste hoolekanne“ on rahvusvahelised terminid, mida kasutatakse järgmises tähenduses:

- (a) lapse heaolu (*child wellbeing*) – on üldmõiste, mis hõlmab valdkondadeüleselt lapse igakülgset heaolu, sealjuures lapse enda vaateid, arvamusi ja aktiivset osalust.
- (b) lapse kaitse / lastekaitse (*child protection*) – on mõistetav kui lapse kaitse igasuguse vägivalda, sealhulgas emotsionaalse vägivalda ja hooletusse jätmise eest.
- (c) laste hoolekanne (*child welfare*) – mõistes endas sisaldub viide selle sisule ehk hoolekandele tegevusele, mis on suunatud lapsele, sealhulgas kaasaegses lähenemises last kasvatavale perekonnale, ning mida reguleeritakse avaliku õiguse valdkonnas.

Mõiste „lapse heaolu“ sisaldab endas kõike lapse igapäevaeluks vajalikku ja lapse arengut puudutavat – peresuhteid, turvalist ja arengut soodustavat elukeskkonda. Lapse heaolu alla kuuluvad ka last toetavad avalikud teenused ning riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste toetused. Oma roll lapse heaolu tagamisel on täita kõikidel ühiskonna liikmetel ja institutsioonidel. Kehtiv LaKS ja teised seadused lapse heaolu tagamist ei reguleeri ega defineeri ega anna ka sisulist lahendust, kuidas seda defineerida. Esmakordselt võeti lapse heaolu tagamine eraldiseisva tegevusena kõne alla ja lastele suunatud riikliku poliitika elluviimise aluspõhimõtteks laste ja perede arengukava vastuvõtmisel 2011. aastal, mil laste ja perede heaolu suurendamine ning elukvaliteedi parandamine, soodustades seeläbi laste sündi, seati riiklikult olulise küsimusena järgmiste aastate tegevuste peamiseks eesmärgiks.

Kui seni on enamasti lähtunud lapse heaolu käsitlustes perekonna sotsiaalmajanduslikust olukorrast, siis kaasaegne lähenemine peab olema lapse vaadetest ja arvamustest lähtuv. Objektiivsete majanduslike indikaatorite kõrval tuleb kirjeldada ka heaolu teisi dimensioone. Samuti tuleb objektiivsetele indikaatoritele lisada subjektiivsed hinnangud olukorrale ja võimalustele.

Casas (2010)<sup>45</sup> toob laste ja täiskasvanute subjektiivse heaolu mõõtmise rõhutamisel esile parema selguse uuritava nähtuse mõistmisel, mis annab ühtlasi konkreetsema sisendi poliitikakujundamisse. Tema, nagu ka mitmete teiste autorite hinnangul (Sommer, D., Samuelsson I., P., Hundeide 2010<sup>46</sup>; Vandenhoe, W., Vranken, J., De Boyer, K. 2010<sup>47</sup>), on

<sup>45</sup> Casas, F. (2010). Subjective Social Indicators and Child and Adolescent Well-being. Child Indicator Research, DOI 10.1007/s12187-010-9093-z

<sup>46</sup> Sommer, D., Samuelsson I., P., Hundeide K. (2010). Child Perspectives and Children's Perspectives in Theory and Practice. Springer Dordrecht Heidelberg London New York.

<sup>47</sup> Vandenhoe, W., Vranken, J., De Boyer, K. (2010). Why Care? Children's Rights and Child Poverty. Insertia, Antwerp-Oxford-Portland.

laste perspektiivi olulisust nende olukorra kirjeldamisel viimasel ajal üha enam tunnustatud. Samuti on hakatud välja töötama mõõtmismetoodikaid nii subjektiivse kui objektiivse heaolu mõõtmiseks.

Uue lapsepõlvkäsitlemise kohaselt on lapsed olemas „siin ja praegu“ kui subjektid ja aktiivsed sotsiaalsed tegutsejad. Lapsed on vastavalt oma vanusele kompetentsed valikuid tegema ja nende suunas tegutsema. Lähtudes lapsest siin ja praegu, saame vaadata lapse heaolu kahest aspektist – lapse heaolu lapsena (nt lapse tervis, lastele oluliste täiskasvanute ja eakaaslaste olemasolu ning suhted nendega, ligipääs ühiskonna hüvedele – lapse heaolu selle füüsilises, vaimses, emotsionaalses, käitumuslikus, eetilises aspektis) ja lapse heaolu kui potentsiaalide loomine edukaks täiskasvanupõlvaks (teadmiste ja oskuste ning füüsiliste ja vaimsete ressursside väljaarendamine – nii lapse isiklike eesmärged kui ka ühiskonna jätkusuutlikkust kindlustavaid tegevusi ehk sotsiaalseid eesmärged silmas pidades). Lapse heaolu moodustub perekonna kontekstis ja on otseselt perekonna (täiskasvanute perekonna käitumuslikust, sotsiaalmajanduslikust, kasvatuslikust jne) toimetulekust mõjutatud. Olulised on perekonna elutingimused ja perekonna üldine ühiskonda integreerituse tase, samuti kogu last ümbritsev sotsiaalne keskkond (Kutsar, 2008). Seega on perekonna kõrval oluline vaadelda ka teisi keskkondi, milles laps viibib – nt haridusasutused, kogukond ja selle võimalused kuni riigitasandini välja.

Allardti (1981<sup>48</sup>, 102) järgi on heaolu tagatud juhul, kui inimese (sh lapse) põhivajadused on rahuldatud. Heaolu mõõdetakse kolme dimensiooni kaudu: omamine (ingl k *having*) – sissetulek, toit, füüsiline keskkond, tervis; kuulumine (ingl k *loving*) – perekond, suhted, turvatunne; olemine (ingl k *being*) – eneseteostuse võimalused, isiksuse identiteet, väärtused. Kuulumise ja olemise dimensioon sisaldavad heaolu subjektiivseid, elukvaliteedile viitavaid elemente, omamise dimensioon aga objektiivseid, elutaseme materiaalseid tegureid. Puudused neis kolmes dimensioonis mõjutavad olulisel määral lapse elu ja tulevikku, eelkõige tõrjutust. Allardt rõhutab ka seda, et heaolu tuleb vaadata objektiivsetest (ressursid) ja subjektiivsetest (vajadused) teguritest lähtuvalt.

Lapse heaolu käsitlemisel on vajalik arvestada kõigi erinevate heaolu tasandite ja dimensioonidega. Õiguskantsleri Kantselei ja Sotsiaalministeeriumi algatusel on koostatud „Lapse heaolu mõõtmise käsitus“, mille Statistikaamet avaldas 2014. aasta esimeses kvartalis<sup>49</sup>. Dokumendis soovitatav heaolu käsitus lähtub ühelt poolt lapsekesksusest – lapse enda hinnangud ja arvamused näiteks, võttes sealsamas kõrvale ka lapsest lähtumise ning lapse heaolu last ümbritsejate ja ümbritseva kaudu kirjeldamise. Teisest küljest on käsitlemise aluseks sotsiaaltöös tuntud Bronfenbrenneri ökoloogiliste süsteemide teooria mudel, mis väljendab lapse puhul teda ümbritsevate suhete ja mõjude eritasandilisust, vastassuunalisust ja muutuvust, hõlmates endas ühiskonna erinevaid tasandeid, mille kõigi keskmeks on laps.

Eelnõu kooskõlastamise käigus Välisministeeriumilt laekunud ettepanekut arvestades on sõnastatud ja sisustatud **eelnõu § 5**. Välisministeerium viitab oma ettepanekus, et ÜRO lapse õiguste komitee 2003. aasta lõppjäreldest Eesti esimese ja teise aruande kohta on komitee soovitanud artiklitest 2, 3, 6 ja 12 tulenevad põhimõtted sätestada kõigis

<sup>48</sup> Allardt, E. (1981). Experiences from the comparative Scandinavian welfare study, with a bibliography of the project. *European Journal of Political Research*, 9, 101-111.

<sup>49</sup> Lapse heaolu mõõtmise käsitus (2014). Statistikaamet. Leitav internetist: <http://www.stat.ee/dokumendid/75444>

asjakohastes lapsi puudutavate õigusaktides<sup>50</sup>. Välisministeerium leiab, et eelnõus tuleks juhinduda lapse õiguste komitee soovitusel ja sätestada eelnõus selgesõnaliselt nimetatud LÕK-i neli põhiprintsiipi:

- (a) lapse sünnipärane õigus elule, ellujäämisele ja arengule (art 6);
- (b) lapse õigus võrdsele kohtlemisele ilma igasuguse diskrimineerimiseta (art 2) ;
- (c) lapse huvide esikohale seadmine kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes (art 3);
- (d) lapse õigus iseseisvaks seisukohavõtuks kõikides teda puudutavates küsimustes ning õigus väljendada oma vaateid (art 12).

Sätte eesmärk on kinnistada riigisiseses õiguses LÕK-i põhialused ja lapsesõbraliku ühiskonna standard, mille järgimise korral saab iga laps areneda harmooniliselt ja realiseerida kõiki oma võimeid.<sup>51</sup>

**Eelnõu § 7 lõiked 1 ja 2** sätestavad riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutustele kohustuse teha ennetustööd laste abivajaduse ennetamiseks. Ennetamine on käesoleva eelnõu kontekstis tegevuse või tegevuste kogumite (nt programm) rakendamine lastekaitstes, mis on suunatud negatiivsete tegevuste ärahoidmisele või positiivsete tegevuste edendamisele.

Senise lastekaitsetöö üks suuremaid puudusi on olnud ebapiisav ennetustöö, millele on viidanud näiteks Riigikontroll, kes on oma 2013. aasta aruandes leidnud, et ennetustöö on üheks kriitilisemaks küsimuseks, mis vajab riigi osavõtul lahendamist. Riigikontroll rõhutab, et ennetustöö olulisuses ei kahtle keegi, kuid siiani puuduvad ühtsed arusaamad ja põhimõtted, kuidas ennetustööd meetodiliselt korraldada ning iga omavalitsus teeb seda oma äranägemisel, mistõttu peab Riigikontrolli arvates Sotsiaalministeerium andma omavalitsustele riskipõhiseks ennetustööks täpsemad suunised.<sup>52</sup> Ebapiisava ennetustöö tagajärjeks on laste hooletusse jätmine, õigusrikkumised, väärkohtlemine ja teised negatiivsed järelmid, mis omakorda toob endaga kaasa suure koormuse riigieelarvele. Tagajärgedega võitlemisele tehtud kulutusi on võimalik vähendada, suurendades ennetustegevuste või tõenduspõhiste praktikate rahastamist.

Lapse abivajaduse ennetamise eesmärk on lapsi ohustavate riskitegurite vähendamine ja kaitsetegurite suurendamine selleks, et ära hoida lapsele kahjulike probleemide teket, parandada lapse üldist heaolu ja toetada lapse igakülgset arengut. Lapse heaolu ja abivajadust mõjutavad tegurid võivad tuleneda lapsest-noorest endast (nt erivajadus), teda ümbritsevatest inimestest (nt lapsevanema vanemlikud oskused) või keskkonnast (nt haridusasutus, asenduskodu või erikool). Tegureid saab liigitada selle järgi, kas nende esinemine ja suurus-sügavus pigem soodustavad või kahjustavad laste heaolu püsimist ja/või paranemist.

<sup>50</sup> Vaata ÜRO lapse õiguste komitee lõppjärelduste soovitus 22 a.

<http://web-static.vm.ee/static/failid/306/CRC.pdf>

<sup>51</sup> Lapse õigused ja kohustused, lasteombudsman; <http://lasteombudsman.ee/et/taiskasvanu/lapse-ogused-ja-kohustused>.

<sup>52</sup> Laste hooletandekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29.01.2013.

Riski- ja kaitsetegurite üldistatud liigitus.<sup>53</sup>

- (a) Riskiteguriks võib nimetada omadust, tingimust või ohtu, mis soodustab lapse heaolu vähenemist ja negatiivsete tulemuste tõenäosust.
- (b) Kaitsetegurid soodustavad lapse heaolu ja arengut ning positiivsete tulemuste tõenäosust.

Laste ja perede arengukavas on ennetustöös võetud meetmete tasandite määratlemisel eeskujuks rahvatervise ennetustöö mudel, mille kohaselt võib jagada meetmed 3-tasandiliseks: (1) universaalsed sekkumised, mis on kogu populatsiooni või selle osa hõlmav; (2) sihitatud sekkumised, mis on suunatud teatud kindlate ohutegurite ja riskidega lastele ja peredele; (3) spetsiifilised sekkumised, mis on suunatud väljakujunenud pikaajaliste probleemidega lastele ja nende peredele.

Erialases kirjanduses kasutatakse tegevuste, toetuste, teenuste ja programmide üldnimetusena sõna „sekkumine“. Käesolevas seaduses kasutatakse vastavalt eelnõu kooskõlastamise käigus esitatud märkustele terminit „meede“, mille all käsitletakse käesolevas seaduses tegevusi, teenuseid, toetuseid ja muud abi, mis on suunatud laste õiguste ja heaolu tagamisele ning lapse ja tema pere abistamisele.

Ennetustegevuse rakendamine laste negatiivsete tulemuste ärahoidmiseks riigi eri tasanditel peab olema süsteemne ja tõendatud mõjuga, hõlmates tegevusi nii perekonna, kogukonna kui ühiskonna tasandil. Meetmete korraldamisel peab arendamise ja rakendamise korraldaja tagama teenuste ja sekkumiste ühtse kvaliteedi ja kättesaadavuse, samuti meetmete õigeaegsuse, tulemuslikkuse ning pikaajalise positiivse mõju. Meetmete valikul tuleb eelistada tõendus põhiseid sekkumisi. Valitavate programmide osas peab leiduma randomiseeritud kontrolluuringuid, mis pakuvad tõendusmaterjali programmi positiivse ja ideaalis pikaajalise mõju kohta. Ühest küljest tagavad sellised laste heaolu ja arengut toetavad programmid efektiivsuse sekkumiste puhul ja aitavad saavutada paremaid tulemusi ning ei tekita lastele kahju (st ei ole ebaetilised). Teisest küljest aga aitavad sedalaadi meetmed pikemas perspektiivis kokku hoida teatud kulutusi ja suurendada võimalikku kasu ehk laste heaolu riigis.

Ülaltoodust tulenevalt on soovituslik võtta kõigil lastele ja peredele meetmeid väljatöötavatel, korraldavatel või pakkuvatel füüsilistel või juriidilistel isikutel aluseks ühtsed meetmete mõju-uuringute kvaliteeti ja süsteemivalmidust puudutavad standardid. Näiteks on mitmed riigid võtnud kasutusele sekkumiste kvaliteedi ja efektiivsuse hindamiseks Ameerika Ühendriikides Colorado Boulder ülikooli juures asuvas vägivalla uuringute ja ennetuse keskuses 1996. aastast tegutseva Blueprints initsiatiivi raames välja töötatud sekkumiste standardid, mis on ühed rangeimad olemasolevad tõendusmaterjalile seatud standardid ja millest peaks lähtuma ka Eesti. Näiteks uute meetmete valikul tuleks tugineda Blueprints kriteeriumidele ja teha valik võimalikult paljutöötavaks või tõendus põhiseks hinnatud programmide seast.<sup>54</sup> Lisaks tõendus põhiste programmide rakendamisele on tarvilik hinnata ka nende olemasolevate teenuste mõjusust, mida on siiani Eestis pakutud, kuid mille tulemuslikkuse

<sup>53</sup> Definitsioon lastekaitse valdkonna jaoks on kohandatud materjali „Risk- ja kaitsevad tegurid suitsidaalsuses“ abil (Tartu Ülikool). Kättesaadav interneti aadressil:

[http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/27645/riski\\_ja\\_kaitsevad\\_tegurid\\_suitsidaalsuses.html](http://dSPACE.utlib.ee/dSPACE/bitstream/handle/10062/27645/riski_ja_kaitsevad_tegurid_suitsidaalsuses.html)

<sup>54</sup> [http://www.blueprintsprograms.com/resources/Blueprints\\_Standards\\_full.pdf](http://www.blueprintsprograms.com/resources/Blueprints_Standards_full.pdf)

kohta meil info puudub. Selleks saab ühe võimalusena juhinduda Ühendkuningriigis Suur-Londoni linnavolikogu projekti Oracle raames välja pakutud tõendusmaterjali standarditest, kuid kindlasti tuleb perspektiivis välja arendada stabiilne tugisüsteem teenuseosutajatele nende tegevuse efektiivsuse hindamiseks.<sup>55</sup>

Vanemate ja positiivse kasvatuspraktika toetamine on üks paremaid viise ennetada hilisemaid tervishoiu-, lastekaitse-, hoolekande- ja kriminaalsüsteemi ning tööhõive- ja majandussektori probleeme. Ühe praktilise näitena positiivse kasvatuspraktika toetamisel ja laste riskide ennetamisel kavandab Sotsiaalministeerium alates 2014. aastast Eesti oludele kohandada ja rakendada tõenduspõhist vanemlusprogrammi, mis on kavas teha üleriigiliselt vanematele kättesaadavaks ning mille rakendamine kavandatakse uue riikliku lastekaitse korralduse struktuuri kaudu. Nimetatud programmi rakendamise näol on tegemist riigipoolse ennetust toetava initsiatiiviga, millega tuuakse kohaliku omavalitsuse üksustesse laste heaolu ja arengut toetav sekkumine, mille arendamine ja kohandamine käiks omavalitsustele endale üle jõu. Üks esmaseid võimalusi lapse tervisliku ja sotsiaalse toimetuleku märkamiseks on esmatasandi tervishoiusüsteem. Tervishoiusüsteemis tasub kaaluda universaalse pereõdede koduviitide süsteemi taastamist varase sekkumise meetmena, mille puhul läheb pereõde või ämmaemand vastsündinu juurde koju ning saab seal hinnata nii lapse kui perekonna vajadusi, toimetulekut, sotsiaalset keskkonda ja võimalikke riske. Lisaks universaalsele koduviitide süsteemile on vajalikud täiendavad programmid kitsamatele riskirühmadele, näiteks teismelised vanemad või riskigruppi kuuluvad esmassünnitajad. Üheks varase sekkumise programmiks on Family Nurse Partnership, mille rakendamist tasub kaaluda ka Eestis.<sup>56</sup> Lisaks koduviitidele peaks rakendama universaalseid sekkumisi lapse heaolu hindamiseks esmatasandil ja tooma tõhusad ennetustegevused lasteaedadesse.

Ennetustegevuse meetmete rakendamine toimub läbi valdkondlike arengukavade. Vajalikud regulatsioonid ja teenuste standardid kirjeldatakse eriseadustes ning soovituslikes juhistes.

Eelnõu kooskõlastamise käigus laekunud ettepanekuid arvestades sätestatakse **eelnõu § 7 lõikes 1** vanema või last kasvatava isiku esmane vastutus lapse õiguste ja heaolu tagamisel. Mitmed eelnõud kommenteerinud institutsioonid (sh Haridus- ja Teadusministeerium, Siseministeerium, Eesti Maaomavalitsuste Liit jt) on välja toonud, et eelnõus tuleb rõhuasetust rohkem suunata vanemale ja märgitakse, et vanematele ja last kasvatavatele isikutele tuleb sätestada selge vastutus lapse õiguste ja heaolu tagamisel.

Last kasvatavaks isikuks peetakse käesoleva seaduse § 22 lg 1 alusel vanemat või last tegelikult kasvatavat isikut, sealhulgas eestkostjat, kasuvanemat või perekonnas hooldajat.

**Eelnõu § 7 lõikes 2** sätestatakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste ning nende ametiisikute, avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning füüsiliste isikute kohustus toetada lapse vanemat või last kasvatavat isikut lapse heaolu tagamisel.

Lapse vanemad ja last kasvatavad isikud on lapse esmased heaolu tagajad ning nende iseseisev toimetulek, sotsiaalsed oskused ja vanemlikud pädevused omavad olulist rolli lapse arengu ja kasvukeskkonna kujundamisel. Selleks tuleb pakkuda last kasvatavatele

---

<sup>55</sup> <http://project-oracle.com/who-we-are/about-project-oracle/what-are-the-standards-of-evidence/>

<sup>56</sup> Laste ja perede arengukava 2012-2020.

isikutele tuge ja abi, tehes neile kättesaadavaks asjakohased teenused, toetused ja muud meetmed, et tagada lapsele turvaline perekeskkond.

**Eelnõu § 8 lõikes 1** sätestatakse valdkondadeülese koostöö põhimõtte, mida riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutused ja nende ametiisikud ning avalik-õiguslikud ja eraõiguslikud juriidilised isikud kõigi lastele suunatud meetmete planeerimisel, rahastamisel ja rakendamisel peavad oma tegevuses aluseks võtma.

Laste heaolu tagamise eri aspekte puudutavad eesmärgid ja vastutus nende täitmise eest jagunevad peamiselt Sotsiaalministeeriumi, Siseministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ja Justiitsministeeriumi ning nende allasutuste vahel. Igapäevatoos jaguneb vastutus omakorda riikliku, regionaalse (sh maakondliku) ja kohaliku tasandi vahel ning sealt edasi praktikas spetsialistideni, kes töötavad otseselt laste ja peredega. Üheks oluliseks laste ja perede heaolu toetamise osapoolteks on vabasektor, kellel on oluline panus laste huvikaitse edendamisel ning teenuste osutamisel nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Laste heaolu terviklikuks tagamiseks on puudunud senini selge riiklik koordineerija ja eesmärgistamine ning tegevuste planeerimine valdkondadeüleselt ja -vaheliselt on olnud süsteemitu. Sätte eesmärgiks on anda valdkondadeülese koostöö aluspõhimõtte kõigile laste heaolu tagamise eest vastutavatele osapooltele. Haldusaladeülese koordinatsiooni tõhustamiseks on LaKS-is konkretiseeritud nii lastekaitse nõukogu, Sotsiaalministeeriumi kui SKA ülesandeid.

Sotsiaalministeerium on välja töötanud valdkondadeülese tugisüsteemi lähtealused<sup>57</sup> laste ja noorte heaolu parandamiseks. Lähtealuste eesmärk on olukorra saavutamine, kus lastele, noortele ja peredele nende heaolu kindlustamiseks pakutav ennetustegevus ja abi on samaaegselt õigeaegne, asjakohane, kvaliteetne, kättesaadav ja piisav kõikjal Eestis. Lähtealused loovad raamistiku arendamiseks välja asjakohane korralduslik raamistik valdkondadeüleseks koordinatsiooniks, meetmete kohaldamiseks ja nende kvaliteedi tagamiseks. Lähtealustega luuakse valdkondadeülese koostöö sisuline ja praktiline raamistik, mida rakendatakse LaKS-i eelnõus toodud lastekaitse korralduse kaudu. Tugisüsteemi peamiseks eesmärgiks on toetada nii riiklikul, regionaalsel kui kohaliku tasandil valdkondadevahelist võrgustikutööd, ühtlustada eri sektorites laste ja peredega tehtava töö kvaliteet ning spetsialistide tööpõhimõtted ja -juhised, vältida dubleerimist samale sihtrühmale teenuste osutamisel ja ennetustegevuses.

**Eelnõu § 8 lõige 2** täpsustab rahvusvahelistest kohustustest tulenevat koostöökohustust. Tavapäraselt on välislepingutes kohustus riigile tagada ühiselt tunnustatud hüved ja keskkond, mis tagab laste heaolu kaitse. Välislepingud ei täpsusta, kes on need riigisiselt nimetatud osapooled, kes norme täitma peavad. Erandiks on mõned konventsioonid, näiteks Haagi Rahvusvahelise Eraõiguse Konverentsi lepingud, mille alusel on määratud konkreetne keskasutus, kes vastutab lepingu täitmise eest riigisiselt ning kes on rahvusvahelises koostöös partneriks (rahvusvahelise lapsendamise ja lapseröövi konventsioonid, kus ühinemisel määratud keskasutuseks on vastavalt Sotsiaalministeerium ja Justiitsministeerium). Sätte eesmärk on saavutada olukord, kus kõik lastega kokku puutuvad osapooled teevad oma pädevuse piires rahvusvahelist koostööd. Koostöö all peetakse

---

<sup>57</sup> Euroopa Majanduspiirkonna programmi „Riskilapsed ja -noored“ eelnevalt kindlaksmääratud projekti „Riskilaste ja -noorte tugisüsteemi lähtealused“. <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/valdkondadeulene-tugisusteem.html>

silmas tavapärasest riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse pädevusest tulenevat üldist rahvusvahelist koostööd (rahvusvaheliste organisatsioonide tegevuses osalemine, piiriülestes programmides ja projektides ning regioonidepõhises koostöös osalemine), aga ka üksikjuhtumi lahendamiseks vajalikku piiriülest tegevust.

Viisavabadus ja isikute vaba liikumise õigus Euroopas on loonud uue olukorra, kus pereliikmed võivad elada eri riikides ja sellega kaasneb ka probleeme, mis eeldab eri riikide ametkondade omavahelist professionaalset koostööd.

Näitena võib tuua välisriigis koos lapsega elava ema, kes on sattunud probleemidesse (soovib naasta Eestisse, kuid lapse isa takistab, ema on perevägivalla ohver ning on sealsete sotsiaalametnike hinnangul täitnud vanema kohustusi ebapiisava hoolega) ning tema osas on menetluses hooldusõiguse piiramine. Sellisel juhul võtavad tavapäraselt lapse ja ema asukohariigi sotsiaaltöötajad või kohus ühendust Eestiga leidmaks partner, kes abistab juhtumi menetlusel lisateabe andmisega või tagasipöördumise korraldamisega ning võtab vastutuse üle edasisel abistamisel või annab informatsiooni pere teiste liikmete või sotsiaalse olukorra vm kohta. Sellisel juhul ei ole reguleeritud Eesti-siseselt, kes on partneriks välisriigi sotsiaaltöötajatele või kohtule. Kuigi eelnõu annab sellistel rahvusvahelistel üksikjuhtumitel SKA-le ülesande vahendada teavet kohaliku omavalitsuse üksusele ning vajaduse korral omavalitsusüksust nõustada, jääb vastutus juhtumi lahendamise eest kohaliku omavalitsuse üksusele. Seega on vajalik rahvusvahelise koostöö sujuvuseks juhtumite lahendamisel tõhustada koostööd ametkondade ja riikide vahel. Säte on üldpõhimõttena kohaldatav teistes seadustes või välislepingutes sätestamata juhtudel.

**Eelnõu § 9** sätestab riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutuste ja nende ametiisikute ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute kohustuse tagada elanikkonna teavitamine lastekaitse meetmetest. Teavitamisel tuleb pöörata erilist tähelepanu riskide vähendamisele, ohu ennetamisele ning abivajava või hädaohus oleva lapse abistamiseks vajaliku teabe avalikustamisele. Sätte eesmärk on tagada igakülgne informatsiooni kättesaadavus lastele ja lapsega peredele selleks, et vähendada riskitegureid ja ennetada abivajaduse teket või tagada kohene vajaliku abi kättesaadavus.

Käesolevas paragrahvis sätestatud teavitamine on tavapärane riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutuste ning samuti avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute praktika avalikkusega suhtlemisel, eesmärgiga ennetada erinevaid ohte ning teavitada elanikke pakutavatest teenustest ja toetustest. Näiteks politseil on vastavalt Politsei ja piirivalve seaduse (PPVS)<sup>58</sup> § 7<sup>12</sup> lõikega 1 sätestatule õigus oma pädevuse piires teha toiminguid, millega teavitatakse avalikkust või isikut ohust või korrarikkumisest (teadaanded, soovitusel, hoiatused). Sarnane säte on sätestatud ka Päästeseaduse (PäästeS)<sup>59</sup> § 14 lõikega 1.

Seega on erinevates valdkondades juba väljakujunenud teavitamise praktika ning käesoleva eelnõu §-s 9 sätestatu ei põhjusta uute teavitusmehhanismide väljatöötamist ega ka segadust valdkondlikes regulatsioonides.

**Eelnõu 3. peatükiga** sätestatakse lastekaitse korraldus, mille peamine sisu on selgelt eristada erinevate haldustasandite ja osapoolte ülesanded ning luua terviklik lastekaitse riiklik korraldus. Lastekaitse valdkonna jõustamiseks ja selle seniste kitsaskohtade

<sup>58</sup> Politsei ja piirivalve seadus; RT I, 2009, 26, 159; <https://www.riigiteataja.ee/akt/115032014031>.

<sup>59</sup> Päästeseadus; RT I, 2010, 24, 115; <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011206>.

lahendamiseks tugevdatakse LaKS-i eelnõuga riigi rolli lastekaitse korraldamises ning senise korralduse tõhustamiseks luuakse lastekaitse nõukogu ja SKA-le antakse lastekaitse riiklik rakendusfunktsioon. Olulisema tulemusena suurendatakse riigipoolset tuge kohaliku omavalitsuse üksustele lastekaitsetöö tegemiseks.

Uue lastekaitse korralduse ülesanded on:

- (a) tagada lastekaitse tulemuslikum ja kuluefektiivsem korraldus;
- (b) suurendada üleriigiliselt laste ja perede võrdne ligipääs teenustele, tagada nende kättesaadavus ning arendada teenuste kvaliteeti;
- (c) tõhustada kohaliku ja riikliku tasandi koostööd lastekaitse teostamisel ja teenuste osutamisel;
- (d) parandada koostööd sidusvaldkondadega ja koordineerida lastekaitse valdkondadeüleseid tegevusi;
- (e) arendada ennetustööd ja varast sekkumist laste probleemide vältimiseks ning perede toetamiseks.

Lastekaitse korralduse reguleerimiseks on Sotsiaalministeeriumi tellimusel korraldatud alusanalüüsis kaardistatud Eesti lastekaitse olukord ja arendusvajadused ning analüüsitud võrdlevalt rahvusvahelist kogemust (Soome ja Norra), millele tuginedes on esitatud korralduse uuendamiseks järgmised soovitusel<sup>60</sup>:

**(1)** Tugevdada lastekaitse valdkonna keskset koordinatsiooni, korrastada riigi juhtimistasandite ülesanded ning arendada koostööd osapoolte vahel. Keskse koordinatsiooni parandamiseks luua selge rolliga rakendusüksus. Lastekaitse korraldamine ühe konkreetse ministeeriumi ja tema allasutuse kaudu muudab valdkonna juhtimise paindlikumaks ja rollid selgemaks.

**(2)** Suurendada KOV-ide lastekaitsealast võimekust. KOV-ide võimekuse suurendamiseks luua regionaalsed nõustamismeeskonnad koostöös lastekaitse riikliku organisatsiooniga, mille ülesanne on lastekaitsealase töö arendamine ning KOV-ide nõustamine nii igapäevases lastekaitsetöös kui valdkonna arendamisel.

**(3)** Moodustada valitsuskomisjon tagamaks laiemat kandepinda ja poliitilist toetust lastekaitse valdkonna reformimiseks. Valmistada lastekaitsealases ette õiguslik raamistik ning kavandada praktikas muudatused lastekaitse korralduses koostöös kohaliku omavalitsuse üksustega.

**(4)** Suurendada kõigi lastekaitse valdkonna osapoolte professionaalsust. Kompetentsuse arendamisega tuleb tegeleda süsteemselt, koostöös ülikoolide ja muude teadusasutustega. Süsteemsuse jaoks on vaja üht vastutajat kompetentsuse arendamise koordineerimise eest, millel on selleks ka konkreetne aastaelarve. Vajalik on tagada lastekaitsetöötajatele võimalused (sh eelarve) osalemiseks täiendkoolitustel.

---

<sup>60</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).



**(5)** Arendada välja toimiv järelevalvesüsteem. Praegune lastekaitse ebaühtlane kvaliteet näitab, et järelevalve seadusandja kavandatud moel ei toimi ning vaja on luua uus järelevalvesüsteem, mis paneb paika osapoolte õigused ja kohustused ning tagab, et kõigi lastekaitse institutsioonide ja töötajate tegevus allub järelevalvele. SKA riikliku järelevalve rolli laiendatakse õigusega teha järelevalvet KOV-ide üle. KOV-ide jaoks tuleb välja töötada teenuste kvaliteedi juhendid ning sisehindamise standardid, et neil oleks võimalik hinnata nii enda kui ka neile teenuseid osutavate isikute töö kvaliteeti. Lisaks peaks SKA tegema ka enda tegevuse sisehindamist, et tagada välise järelevalve tõhusus. Ka Riigikontroll on oma auditis viidanud maavalitsuste tehtava järelevalve puudustele.<sup>61</sup>

**(6)** Parandada lastekaitse valdkonna statistiliste andmete kogumist ja eri andmebaaside integratsiooni ning tagada arendustegevuste kaudu teenuste tulemuslikkus. Andmete kogumisele tuleb seada konkreetsed eesmärgid, kogutavad andmed ja valdkonna juhtimisotsused tuleb omavahel seostada. Andmete kogumine ja esmane analüüs peab muutuma lastekaitse valdkonna koordineerijate ning lastekaitsetöötajate töö igapäevaseks osaks, et tagada põhjendatud otsuseid, suunata arendustegevust ning kasutada olemasolevaid ressursse tulemuslikult.

**(7)** Lastekaitse valdkonna stabiilseks, eesmärgistatud rahastamiseks ja arendamiseks luua lastekaitse riiklik organisatsioon struktuuriüksusena SKA juurde, millel on oma ülesannete täitmiseks määratud eelarve. Lastele suunatud teenustesse raha paigutamist tuleb näha kui investeeringut. See võimaldab adekvaatsemalt hinnata teenuste osutamisse tehtud investeeringute kvantitatiivset tulemit (nt kui panustada tõenduspõhistesse praktikatesse, võib tõenäoliselt väheneda vajadus ravida lapssõltlasi või pidada ülal erikoole).

**Eelnõu §-ga 10** sätestatakse käesoleva seaduse kontekstis väga oluline mõiste – „lastekaitse“.

Kooskõlas Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi, Justiitsministeeriumi ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu poolt eelnõule esitatud märkustega on võrreldes varasema eelnõu versiooniga lastekaitse mõistet täpsustatud. Märkustes toodi välja, et lastekaitse mõiste on liiga keeruline, mitmeti tõlgendatav ja raskestimõistetav.

Kõnekeeles ja õigusaktides on Eesti spetsialistid harjunud kasutama mõisteid „lastekaitse“ ja „laste hoolekanne“, millest viimati nimetatut on võimalik vaadelda ka esimese mõiste liigitunnusena. Mõiste „lastekaitse“ on Eestis kasutusel olnud kõige laiemas tähenduses ja tema rahvusvaheliselt arusaadav vaste on „*child wellbeing*“. „Laste hoolekanne“ hõlmab klassikalist hoolekandelist tegevust laste heaolu tagamisel, mis on reguleeritud peamiselt sotsiaalhoolekande seadusega (edaspidi SHS) ning tagatud sotsiaalteenuste, -toetuste ja muu abi kaudu.

Eelnõus jäädakse Eestis juurdunud ja kasutusel oleva harjumuspärase terminoloogia juurde ning mõistet „lastekaitse“ käsitatakse valdkondadeülese distsipliinina, mis on lapse õiguste ja heaolu tagamiseks käesolevas seaduses sätestatud põhimõtteid järgivate laste ja lapsi kasvatavate perede toimetulekut toetavate tegevuste, toetuste, teenuste ja muu abi (edaspidi *meetmed*) kogum.

---

<sup>61</sup> Laste hoolekanne valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29.01.2013.

**Eelnõu § 11** kohaselt peavad lastekaitse riikliku korralduse tagama koos Vabariigi Valitsusega ka lastekaitse nõukogu<sup>62</sup>, Sotsiaalministeerium, SKA, maavanemad ja kohaliku omavalitsuse üksused. Eelnõu koostamisel on lähtutud seisukohast, et riik ei tohiks oma põhiseadusest tulenevaid ülesandeid delegeerida eraõiguslikele juriidilistele ega füüsilistele isikutele, sealhulgas mittetulundusühendustele. MTÜ-d võivad ja saavad olla riigile koostööpartneriks ja õiguslikel alustel täita neile antud lastekaitse valdkonnaga seotud ülesandeid (hanked, riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse poolt ostetavad teenused) või nende poolt võetud lastekaitse valdkonna tegevusi käesolevas eelnõus sätestatud põhimõtteid ja nõudeid järgides.

**Eelnõu § 12** sätestab Vabariigi Valitsuse ülesande lastekaitse korraldamisel. Eelnõuga pannakse Vabariigi Valitsusele ülesandeks lastekaitsepoliitika elluviimine, töötades selleks välja ja kinnitades õigusaktide eelnõud ja strateegiad ning tagades lastekaitse jätkusuutliku rahastamise.

**Eelnõu § 13** kohaselt luuakse riigi lastekaitsepoliitika ja selle elluviimiseks vajalike tegevuste koordineerimiseks lastekaitse nõukogu, mis tegutseb valitsuskomisjonina. Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsis<sup>63</sup> antakse soovitus moodustada valitsuskomisjon, et tagada laiem kandepind ning poliitiline toetus lastekaitse valdkonna reformimiseks.<sup>64</sup> Ka juba 2005. aastal Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud lastekaitse kontseptsioonis tehti ettepanek luua kõrgetasemeline nõukogu, mille üheks ülesandeks oleks ülevaate omamine olemasolevast olukorrast ja kogu valdkonnas tehtava töö koordineerimine.<sup>65</sup>

Lastekaitse nõukogu loomise eesmärgiks on strateegiliselt tähtsustada laste õiguste kaitset ja heaolu tagamist, määratleda laste- ja perepoliitika lühi- ja pikaajalisi eesmärgid ja teha asjakohaseid poliitilisi valikuid. Nõukogu annab poliitilise mandaadi ministeeriumidele ja suunised kohaliku omavalitsuse üksustele ning teistele lastekaitse osapooltele strateegiliste otsuste tegemiseks, tegevuste kavandamiseks ja regulatsioonide korrastamiseks. Lastekaitse nõukogu töötab läbi ja kinnitab lastekaitse haldusalade ülese tegevuskava ning jälgib ja hindab laste ja perede arengukava ellurakendamist.<sup>66</sup> Lastekaitse nõukogu peab omama ülevaadet kõigist laste heaolu puudutavatest reformidest, seaduste muutmise eelnõudest, ministeeriumide pikaajalistest plaanidest ning nõukogu omab põhirolli reformide, eelnõude, strateegiliste plaanide ja tegevuste harmoniseerimisel. Näiteks peaks lastekaitse nõukogu tagama, et erikoole ja alaealisi õigusrikkujaid puudutav reform on ministeeriumide vahel kooskõlastatud, viidud ellu ühiselt kokku lepitud põhimõtetel ning nõukogu hindab selle reformi elluviimise erinevaid etappe ja tulemusi.

Lastekaitse nõukogu koosseisu, liikmete arvu ja töökorra kehtestab Vabariigi Valitsus korraldusega. Soovituslikult on nõukogu liikmed sotsiaalminister, haridus- ja teadusminister, justiitsminister, siseminister, kultuuriminister, õiguskantsler ning asjaomaste ametite ja

---

<sup>62</sup> Ettepaneku lisada käesoleva paragrahvi loendisse ka lastekaitse nõukogu tegid Haridus- ja Teadusministeerium ja Siseministeerium.

<sup>63</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf)

<sup>64</sup> Ibid.

<sup>65</sup> Lastekaitse kontseptsioon (2005).

<sup>66</sup> Euroopa Majanduspiirkonna programmi „Riskilapsed ja -noored“ eelnevalt kindlaksmääratud projekti „Riskilaste ja -noorte tugisüsteemi lähtealused“

kodanikeühenduste, kohalike omavalitsuste liitude ning laste- ja noorteorganisatsioonide esindajad. Nõukogu võib oma töösse kaasata teisi asjatundjaid. Lastekaitse nõukogu töö korraldamisel arvestatakse teiste sarnaste valitsuskomisjonide, sh süüteoennetuse nõukogu tegevusega vältimaks komisjonide töö dubleerimist. Selleks tuleb teha regulaarset koostööd erinevate valitsuskomisjonide tegevust korraldavate ministeeriumide vahel. Nõukogu asjaajamist hakkab korraldama Sotsiaalministeerium. Nõukogu juurde luuakse ministeeriumide valdkondadeülene töörühm. Töörühm koordineerib, ühtlustab ja viib ellu laste, noorte ja perede heaolu puudutavat poliitikakujundust; jälgib ja koordineerib valdkondlike arengukavade ning rakenduskavade täitmist, õigusruumi arendamist, tegevuste kavandamist ja põhimõtete uuendamist oma valdkonnas (nt kvaliteedistandardid), ühtlustab eelarvestamist jne. Ministeeriumidevahelisse töörühma kuuluvad Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi, Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi, Kultuuriministeeriumi esindajad, kes kaasavad vastavalt vajadusele ministeeriumi haldusala asutustes töötavaid spetsialiste. Ministeeriumidevahelise töörühma tegevust koordineerib Sotsiaalministeerium. Vt töörühma loomise aluseid Vabariigi Valitsuse korralduse kavandist (vt Vabariigi Valitsuse korralduse kavandit seletuskirja lisa 1).

**Eelnõu § 14 lõige 1** sätestab Sotsiaalministeeriumi ülesanded lastekaitse korraldamisel. Eelnõus loetletud ülesannete kohaselt peab Sotsiaalministeerium koordineerima lapse õiguste ja lastekaitse poliitika väljatöötamist ning selle rakendamist.

Sotsiaalministeerium on vastutav täitja Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud laste ja perede arengukava ja selle rakendusplaani elluviimise ning arengukava täitmiseks iga-aastaste aruannete esitamise eest. Arengukava perioodi lõppemisel peab Sotsiaalministeerium tulenevalt Vabariigi Valitsuse või lastekaitse nõukogu antud ülesandest koostama järgmise perioodi arengukava.

Laste ja perede arengukavas on esimeseks strateegiliseks eesmärgiks seatud teadmispõhise ja ühtse laste- ja perepoliitika kujundamine ning sellega ühiskonna jätkusuutlikkuse toetamine. Teadmispõhise poliitikakujunduse olulisust rõhutavad Eesti rahvastikupoliitika alused<sup>67</sup> ja lapse õiguste tagamise strateegia 2004–2008 aruanne.<sup>68</sup> Investeerimine tegevustesse, mis on eesmärkide saavutamiseks tõhusaimad, on seda enam olulised piiratud ressursside valguses. Näiteks viidatakse OECD 2009. aasta raportis, et osalisriikide riiklike kulutuste profiil ei ole kooskõlas lapse heaolu käsitlevate teooriate ja teaduslike materjalidega.<sup>69</sup> Laste ja perede heaolu tõstmiseks suunatud poliitika ja tegevused peavad seega tuginema parimale olemasolevale tõendusmaterjalile.

Teadmispõhiseks lastepoliitika kujundamiseks ja lastekaitsetöö kvaliteedi tagamiseks peab Sotsiaalministeerium oma seadusest tulenevate ülesannete täitmiseks korraldama regulaarsete ja asjakohaste lastekaitsealaste uuringute ning analüüside tegemist, planeerima ja tagama võimalikult efektiivsete meetmete arendamise ning tagama nende osutamise korraldamise. Lastekaitsetöö sisulise kvaliteedi arendamiseks peab Sotsiaalministeerium korraldama lapse õiguste kaitseks ja heaolu tagamiseks juhiste, rakendussuuniste, teenuste kvaliteedi juhiste ja sisehindamise standardite ja muude teabematerjalide väljatöötamist ning teavitustööd. Vastavalt Haridus- ja Teadusministeeriumiga sõlmitud kokkuleppele hakatakse

<sup>67</sup> Rahvastikupoliitika alused 2009-2013. [rahvatervis.ut.ee/handle/1/158](http://rahvatervis.ut.ee/handle/1/158)

<sup>68</sup> Tikerpuu, A., Reinomägi, A. (2009). Lapse õiguste tagamise strateegia 2004-2008. Strateegia täitmise aruanne.

<sup>69</sup> Organisation for Economic Co-operation and Development (2009). Doing Better for Children. Paris: OECD.

2014.a ette valmistama alaealiste õigusrikkumiste ennetamise ja abistamise valdkonna poliitikakujunduse ning korralduse ületoomist Sotsiaalministeeriumi haldusalasse. Tegemist on paradigma muutusega, milles nähakse ette käitumisprobleemidega laste abistamist eeskätt lastekaitse korralduse kaudu.

**Eelnõu § 14 lõikes 2** sätestatakse ühe Sotsiaalministeeriumi ülesandena täienduskoolituse korraldamine lastekaitsetöötajatele. Täienduskoolituse eesmärk on toetada lastekaitsetöötajate kompetentsuse arendamist ning tegevuse kvaliteedi parandamist. Lastekaitse valdkonna spetsialistide kvalifikatsiooni parandamisega on teataval määral siiani tegelenud Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus Tervise Arengu Instituut, kuid arendus- ja koolitustegevus lastekaitse valdkonnas on olnud peamiselt projektipõhine ning selle reaalne mõju lastekaitsetöö kvaliteedile väike. Koolituste korraldamise roll on ka maavalitsustel, kuid peamiselt on maavalitsused korraldanud infopäevi, mis on küll olulised teabeedastuse seisukohalt, kuid ei arenda konkreetselt lastekaitsetöötajate erialaseid teadmisi ja oskusi. Sotsiaalministeeriumi poolt lastekaitsetöötajate täienduskoolituse korraldamiseks nähakse ette vahendid riigieelarves.

**Eelnõu § 14 lõikes 3** antakse õigus sõlmida haldusleping eelnõu § 14 lõike 1 punktides 5–7 nimetatud ülesannete täitmiseks. Nimetatud ülesannete teostamine Sotsiaalministeeriumi ametnike poolt ei ole alati otstarbekas ja asjakohane, seega on sellise volitusnormi sätestamine vajalik.

**Eelnõu § 15** sätestab lastekaitse riiklikuks korraldamiseks, kohaliku omavalitsuse üksuste lastekaitsetöö tugevdamiseks ja üleriigilise praktika ühtlustamiseks SKA ülesanded lastekaitse korraldamisel.

Lastekaitse riikliku korralduse toomist rakendusasutusse toetab ka Praxise poolt 2011. aastal tehtud uuring, mille kohaselt täidab Sotsiaalministeerium kõigis valdkondades valikuliselt teatud haldusülesandeid, mis ei ole olemuslikult ministeeriumi ülesanded ning mille täitmist eeldaks inspeksioonilt, ametilt või mitte-valitsusasutuselt. Uuringus leitakse, et tuleb korrastada ministeeriumi ja selle valitsemisala asutuste vahelist tööjaotust, viies ministeeriumist välja liigsed haldusülesanded ning seda iseäranis sotsiaalvaldkonnas.<sup>70</sup>

Sotsiaalministeeriumi tellitud lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsi raportis on PwC toonud soovitusena välja, et lastekaitse keskset koordinatsiooni aitab parandada selge rolliga rakendusüksuse loomine. Rahvusvahelises praktikas on mitmeid näiteid, kus laste heaolu eest riigis vastutab üks organisatsioon või üksus. Taoline rakenduslik organisatsioon on olemas näiteks Norras (loodi 2004. aasta reformi tulemusel), mille tulemusel on lastekaitsetöö kvaliteet paranenud ning tõendus põhiste praktikate kasutuselevõtt suurenenud.<sup>71</sup> Eraldiseisev lastekaitse agentuur on olemas Islandis, mis on vastutav riiklike lastekaitseteenuste ja tõendus põhiste sekkumiste koordineerimise ja osutamise eest, muu hulgas rakendab see asutus näiteks multisüsteemse teraapia (MST) programmi, seksuaalselt väärkoheldud laste teenusekeskust Barnahus ning toetab ka kohaliku tasandi

<sup>70</sup> Poliitikauuringute Keskus Praxis (2011). Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse efektiivsuse analüüs. Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium, Euroopa Sotsiaalfond. Analüüs on leitav internetist aadressil: [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Analüüs\\_loppraport\\_v1\\_3\\_Praxis\\_.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Analüüs_loppraport_v1_3_Praxis_.pdf).

<sup>71</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

lastekaitsetööd. Riikliku rakendusüksuse loomine ja lastekaitse korralduse riikliku juhtimise tugevdamine on mõeldud eeskätt kohaliku omavalitsuse üksuste tasandil tehtava lastekaitsetöö tugevdamiseks. Eesti Lastefond leiab eelnõule esitatud arvamuses, et „Sotsiaalkindlustusameti teenuste kättesaadavus on suhteliselt hea ja kui arvestatakse Riigikontrolli 10.05.2010 auditi ettekirjutustega „Riigi teenuste kättesaadavus maakondades“ ja parandatakse teenuse kättesaadavust ka Lääne-Viru, Lääne, Hiiu, Põlva, Rapla, Saare ja Viljandi maakonnas, siis võib sellisest (riiklikust) korraldusest lastele abi tulla.“ Ka Laste Huvikaitse Koda on rõhutanud, et lastekaitseüsteemi üldine arendamine peab olema riigiasutuste, eelkõige SKA ülesandeks.

**Eelnõu § 15 lõige 1** sätestab SKA ühe ülesandena valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö ja ennetuse koordineerimine. Selleks arendab SKA oma tegevuste kaudu sidusust lastele ja peredele suunatud riiklike teenuste vahel üleriigiliselt ja regionaalselt ning juhib koostööd teiste valdkondade lastekaitset teostavate asutustega. Samuti koordineerib SKA valdkondadeülest teenuste osutamist riskilastele ja -noortele. Teisalt toetab SKA valdkondadevahelise koostöö ja ennetustöö arengut kohalikul tasandil, tehes selleks regulaarset koostööd kohaliku omavalitsuse üksustega ning arendades riigi ja kohaliku tasandi vahelist koordineeritud suhtlemist. Samuti tugevdatakse koostööd teiste valdkondade rakendusasutustega, sh loodavate regionaalsete vaimse tervise keskustega (lastepsühhiaatrid, psühholoogid ja teised vaimse tervise teenused), koolidele tugiteenuseid osutavate õppenõustamiskeskustega, prefektuuridega jne. SKA hakkab regioonide tasandil tegema koostööd erinevate teenuseosutajate ja -arendajatega, sh mittetulundusühingute, erasektori ja kirikuga.

Üheks SKA valdkondadeülese koordineerimise ülesandeks on juhtumikorralduse meetodi rakendamise toetamine sotsiaalkaitseüsteemi eri asutuste vahel. Selleks korraldab SKA juhendmaterjalide, tööprotseduuride ja hea koostöö tavade koostamist ning lastekaitsevaldkonna osapooltele kättesaadavaks tegemist.<sup>72</sup>

**Eelnõu § 15 lõike 2 punktid 1–4** sätestavad SKA kohustused abistada kohaliku omavalitsuse üksusi lastekaitse juhtumite lahendamisel, nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi kohalike arengukavade planeerimisel ja koostamisel ning toetada kohaliku omavalitsuse üksuste lastekaitsetöötajaid lapsele või perele sobivate sekkumiste leidmisel olemasolevate riiklike meetmete hulgast. Sellekohase abi saamiseks peab kohaliku omavalitsuse üksused esitama SKA-le taotluse. SKA kaudu on juba praegu pakutud erinevaid teenuseid, sh multiprobleemsete inimeste juhtumikorraldust ja nõustamisteenust, puudega lapse ja alaealise õigusrikkude rehabilitatsiooni, ohvriabi teenust ning saatjata ja kaubitsetud laste juhtumikorraldust. SKA kaudu kavandatakse edaspidi rakendada käitumisprobleemidega laste juhtumikorraldust, vanemlusprogrammi ja perelepituse, rahvusvahelise lapsendamise ja rahvusvaheliste üksikjuhtumite menetluse ning asendushoolduse korraldamist ja hädaohus oleva lapse juhtumite korraldamist.

Nimetatud kohustuste täitmist nähakse ette SKA lastekaitse struktuuriüksuse ja nelja regionaalse allüksuse kaudu. Sotsiaalministeeriumi tellitud lastekaitse korralduse

---

<sup>72</sup> Joonis 3. Lastekaitsevaldkonna osapoolte kaardistus. Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). Teostaja: PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium.

uuendamise alusanalüüsis<sup>73</sup> pakub PwC regionaalsete allüksuste asukohtadena välja Tallinna, Tartu, Pärnu ja Jõhvi, võttes aluseks ressursikulu (konsultatsioonimeeskonnad peavad vajaduse korral sõitma KOV-idesse kohale), rahvastiku ja laste jaotumist, SKA olemasolevate büroode paiknemist ning teiste teenuste kättesaadavust (nt õppenõustamiskeskused, haiglad, kohtumajad, ohvriabi).<sup>74</sup> SKA regionaalsete allüksuste ülesanne on koordineerida ja arendada regionaalsel tasandil lastekaitsetööd ning nõustada ja abistada kohaliku omavalitsuse üksusi juhtumitega tegelemisel. Kohaliku omavalitsuse üksuste nõustamiseks ja abistamiseks luuakse mobiilsed konsultatsioonimeeskonnad, kes vastavalt vajadusele sõidavad omavalitsusse kohale. Parema kättesaadavuse tagamiseks paiknevad konsultatsioonimeeskonnad regionaalsetes allüksustes. Regionaalsed allüksused ning seal paiknevad konsultatsioonimeeskonnad abistavad omavalitsusüksust lastekaitse juhtumite lahendamisel vastavalt omavalitsuse pöördumisele ja taotlusele. Kui kohaliku omavalitsuse üksus jääb lastekaitse juhtumi lahendamisega hätta, ei oma piisavat kogemust või pädevust teatud olukorra lahendamiseks, saab ta pöörduda SKA poole abi ja nõustamise saamiseks. Lihtsamate olukordade puhul saab konsultatsiooni telefoni või elektroonilisel teel, vajaduse korral lepitakse kokku SKA ja omavalitsusüksuse vahelises kohtumises ning keerulisemate olukordade puhul sõidab mobiilne konsultatsioonimeeskond kohale ja aitab juhtumit ka realselt korraldada. Konsultatsioonimeeskond aitab vajaduse korral kohaliku omavalitsuse üksust ka lapse ja pere sekkumisvajaduse hindamisel ning toetab lastekaitsetöötajat lapsele või perele sobivate meetmete leidmisel riiklike meetmete hulgast (vt eelmist lõiku). Abivajavast lapsest saabunud teated dokumenteeritakse, samuti korraldatakse teate edastamine ja teavitajale tagasiside andmine. Lisaks juhtumikorralduslikule toele nõustab SKA omavalitsusüksusi lapse heaolu toetavate arengukavade koostamisel kohaliku omavalitsuse üksuste taotlusel, et jõustada omavalitsusi lastekaitsetöö ja ennetustegevuse strateegilisel planeerimisel.

**Eelnõu § 15 lõike 3 punktid 1–7** sätestavad käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud ülesannetele lisaks veel riiklike meetmeid, mida Sotsiaalkindlustusamet peab laste ja perede toetamiseks rakendama.

**Eelnõu § 15 lõike 3 punkt 1** sätestab SKA kohustuse olla rahvusvaheliste lastekaitse üksikjuhtumite menetlemisel vahendaja ja nõustaja kohaliku omavalitsuse üksuste ja välisriikide lastekaitse ametkondadele vahel. SKA ülesanne on vahendada taoliste üksikjuhtumite korral info edastamist ning toetada ja vajaduse korral nõustada kohaliku omavalitsuse üksusi juhtumi menetlemisega seotud küsimustes. Samuti antakse käesoleva punktiga rahvusvahelise lapsendamise korralduse rakendustegevusena Sotsiaalministeeriumilt üle SKA-le. Kehtiva PKS § 165 lõikega 4 on see ülesanne pandud Sotsiaalministeeriumile. Seega muudetakse LaKS-i eelnõuga ka vastavat PKS-i sätet. Eesti on ühinenud Haagi riikidevahelises lapsendamises laste kaitseks tehtava koostöö konventsiooniga (ühinemise seadus võeti vastu 07.11.2001, jõustumise kuupäev 01.06.2002).<sup>75</sup> Vastavalt konventsiooni artiklile 6 on Eesti Vabariik määranud keskasutuseks

<sup>73</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

<sup>74</sup> Tabel 17. Lastekaitse riikliku organisatsiooni/üksuse regionaalsete büroode võimalik paiknemine. Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). Teostaja: PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium

<sup>75</sup> Riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioon. Leitav internetist aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78553>

Sotsiaalministeeriumi, mis on siiani korraldanud rahvusvahelist lapsendamist ja vastava registri pidamist SHS § 6 punkti 11 ja PKS § 165 kohaselt. Käesoleva eelnõuga määratakse riikidevahelises lapsendamises laste kaitseks tehtava koostöö konventsiooni artikli 6 punkti 1 kohaselt rahvusvahelist lapsendamist korraldavaks keskasutuseks Eesti Vabariigis SKA, mis hakkab seega tegelema nii rahvusvahelise lapsendamise korraldamise kui rahvusvahelise lapsendamise komisjoni teenindamisega. Rahvusvahelise lapsendamise komisjoni nõusolek on aluseks kohtule Eestist välisriiki lapsendamisel. Komisjon koosneb Sotsiaalministeeriumi, maavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse üksuste esindajast. Rahvusvahelise lapsendamise protseduur ja nõuded, sh erinevate osapoolte (Sotsiaalministeerium, maavalitsus, kohaliku omavalitsuse üksus, lapse eestkostja, asenduskodu) ülesanded ja vastutus on seni reguleeritud väga üldiselt ning on suurel määral mõjutatud konkreetsete lapsendamisjuhtumite eest vastutavate ametnike toimimisviisidest ja kaalutlustest. LaKS-i jõustumisele eelnevalt töötatakse välja selgelt ja ühtselt kogu protsessi puudutav töökorraldus ning määratakse kindlaks kogu rahvusvahelise lapsendamise protsess koos erinevate osapoolte ülesannete ja vastutusega, sh andmete kogumise, töötlemise ja säilitamise põhimõtetega.

**Eelnõu § 15 lõike 3 punkt 2** sätestab SKA ülesande lastekaitsealase statistika kogumiseks. SKA peab oma lastekaitse riikliku korraldamise ülesannete täitmisel tagama teadmispõhise rakenduse, kogudes selleks laste abivajaduse ja muud lastekaitsealast asjakohast statistikat. Andmete kogumine ning pidev analüüs peab olema töö igapäevane osa, et tagada põhjendatud otsuste tegemine, sekkumiste arendustegevuse suunamine ja olemasolevate ressursside tulemuslik kasutamine. Selleks peab SKA looma eesmärkide ja indikaatorite süsteemi, mis annab asja- ja ajakohast juhtimisinfot ning võimaldab hinnata laste heaolu saavutamisele suunatud tugisüsteemi mõju ka pikemaajaliselt.

**Eelnõu § 15 lõike 3 punkti 4** alusel korraldab SKA kohaliku tasandi tegevuse kvaliteedi tõstmiseks ja praktikate ühtlustamiseks lastekaitsetöötajatele ja lastekaitsevaldkonna osapooltele teavitust ning infopäevi.

**Eelnõu § 15 lõike 3 punktiga 5** pannakse SKA-le kohustus korraldada kohaliku omavalitsuse üksuste lastekaitsetöötajate töönoustamine, mille eesmärk on professionaalselt toetada lastekaitsetöötajate toimetulekut. Töönoustamine võimaldab ennetada emotsionaalselt väga raskete juhtumitega tegeleva lastekaitsetöötaja läbipõlemist ja aitab tagada töö tulemuslikkust. Töönoustamine suurendab lastekaitsetöötajate teadlikkust enesest, oma ametiroolist ja mõjust oma sihtgrupile. Selle kaudu õpitakse arvestama oma pädevuse piiridega ja isiklike ressurssidega – tegutsema võimete kohaselt, integreerima oma tegevusse uusi ja varasemaid teadmisi ning kogemusi.

Töönoustamise võimalused seniajani on lastekaitstes olnud piiratud ja põhjuseid selleks on mitmeid: (1) sotsiaal- ja lastekaitsetöö vähene väärtustamine ühiskonnas; (2) lastekaitsetöötaja ametile selgete ootuste ja nõuete puudumine; (3) vähene teadlikkus töönoustamise kasust ja vajalikkusest abistavate elukutsete puhul ja (4) kindla rahastamisskeemi puudumine.

2013. aastal töötas Eesti Supervisiooni ja Coachingu Ühing (ISCI) välja lastekaitsetajatele suunatud regulaarse supervisioonisüsteemi kontseptsiooni<sup>76</sup>, mille käigus uuriti lastekaitsetöötajate senist kogemust töönõustamise saamisel, vajadust selle järele igapäevatoos ning keskastme- ja tippjuhtide (vastavalt sotsiaalosakondade juhatajad, linnapead, valla- ja maavanemad) arvamust lastekaitsetöötajatele mõeldud töönõustamise süsteemi vajadusest ja võimalikest rahastamisallikatest. Uuringus välja pakutud töönõustamise meetoditest otsustati valida kaks, mida SKA kaudu lastekaitsetöötajatele pakkuda:

- (a) regulaarne töönõustamine lastekaitsetöötajate gruppidele (gruupinõustamine);
- (b) regulaarne lastekaitse võrgustiku liikmete töönõustamine (võrgustikunõustamine).

Töönõustamise osutamiseks lastekaitsetöötajatele nähakse vahendid ette SKA eelarves (täpsemalt vaata eelnõu seletuskirja punkti 7) ning töönõustamise osutamise testimiseks viiakse enne LaKS-i jõustumist Sotsiaalministeeriumi poolt hanke korras läbi pilootprojekt.

**Eelnõu § 15 lõike 3 punkt 6** sätestab SKA kohustuse pidada lasteabitelefoni 116 111.

Lasteabitelefoni teenuse eesmärk on võimaldada kõigil isikutel operatiivselt teatada abivajavast lapsest, tagada saadud info edastamine spetsialistidele ning pakkuda lastele ja lastega seotud isikutele esmast sotsiaalset nõustamist ja vajaduse korral kriisinõustamist. Igal kodanikul on võimalik lasteabitelefonile helistada tasuta lühinumbril 116 111, saata e-kiri [info@lasteabi.ee](mailto:info@lasteabi.ee), kontakteeruda Skype'i, kodulehekülje [www.lasteabi.ee](http://www.lasteabi.ee) chat-liidese ja Facebooki kommuuni „Et ükski laps ei jääks abita, kui ta seda vajab“ kaudu. Lasteabitelefoni peamised tööülesanded on abivajava lapse kohta info vastuvõtmine, info analüüsimine ning edastamine asjaomase adressaadini (häirekeskus, kohaliku omavalitsuse üksus, lapsevanemad jt); esmase nõustamisteenuse ja kriisinõustamise pakkumine nii lastele kui lastega seotud isikutele; kliendi suunamine vajaduse korral ekspertide juurde (psühholoogid, sotsiaaltöötajad, haridustöötajad jt) väljatöötatud infobaasi alusel; sihtgruppidele last, tema arengut, hooldamist ja kasvatamist puudutava info edastamine ja teavitustöö teenuse olemasolu kohta, et parandada abivajava lapse märkamist ja operatiivset sekkumist. Kogutud info käitlemisel järgitakse isikuandmete kaitse seadust<sup>77</sup> ja Andmekaitse Inspektsiooni ettekirjutusi. Praegu edastab teenuspakkuja informatsiooni e-posti ja telefoni teel. Teabe saaja politsei, kohaliku omavalitsuse üksuse, kooli vm näol kinnitab teabe laekumist ja edastab lasteabitelefonile info juhtumi käigust ja lahendusest. Informatsiooni operatiivsemaks liikumiseks kohaliku omavalitsuse üksuse ja lasteabitelefoni teenuse pakkuja vahel planeeritakse STAR-i (sotsiaalteenuste andmeregister) liidese loomist.

Lasteabitelefon 116 111 on täies mahus riiklikult rahastatud teenusena toiminud alates 2009. aastast. Siiani on lasteabitelefoni teenuse osutamiseks vajaliku hankemenetluse ja lepingu osapoolteks olnud Sotsiaalministeerium.

<sup>76</sup> Merkuljeva, T., Vesso, S. Lastekaitsetöötajatele suunatud supervisiooni süsteemi välja töötamine. Tallinn 2013. Leitav internetist aadressil:

[http://lapsedjapered.sm.ee/fileadmin/meedia/Lisamaterjale/LK\\_tootajate\\_SV\\_sustem\\_29.06.2013.pdf](http://lapsedjapered.sm.ee/fileadmin/meedia/Lisamaterjale/LK_tootajate_SV_sustem_29.06.2013.pdf)

<sup>77</sup> Isikuandmete kaitse seadus. RT I, 2007, 24, 127



**Eelnõu § 15 lõike 3 punkt 7** sätestab SKA kohustuse teostada riikliku- ja haldusjärelevalvet käesolevas seaduses sätestatud alustel (täpsemat selgitust vaata riikliku ja haldusjärelevalve peatükist).

**Eelnõu § 15 lõikega 3** antakse SKA-le õigus sõlmida käesoleva paragrahvi lõike 3 punktides 4–6 loetletud ülesannete täitmiseks haldusleping.

**Eelnõu § 16** sätestab maavanema ülesande lastekaitse korraldamisel, milleks on riikliku järelevalve korraldamine maakonnas. Ülesanne sätestatakse vaid käesoleva seaduse tähenduses ega korda juba teistest seadustest tulenevaid kohustusi, mis otseselt või kaudselt puudutavad lastekaitse valdkonna tegevusi, muu hulgas Vabariigi Valitsuse seaduses (edaspidi VVS), PKS-is ja SHS-is sätestatud. Ülesande täitmiseks vajalik riikliku järelevalve pädevus antakse maavanemale eelnõu § 38 lõike 1 punktiga 2, millega maavanem teostab riikliku järelevalvet käesoleva seaduse tähenduses asenduskodu ja lapsehoiu teenuse üle (vaata seletuskirja riikliku järelevalve osa). Kuigi Õiguskantsleri Kantselei viitas eelnõule esitatud märkuses, et tegelikkuses ei sätesta eelnõu maavanemale täiendavaid ülesandeid võrreldes kehtivate eriseadustega (lapsendamise seadusega seonduv tuleneb PKS-ist ning asendushoolduse ja muude lapsi puudutavate sotsiaalteenustega seonduv tuleneb SHS-ist) ja tõstatas küsimuse, kas sellise üldsõnastuse kasutamine eelnõus on otstarbekas, leiavad eelnõu koostajad Siseministeriumi ja maavanematega tehtud kokkuleppele tuginedes, et käesoleva eelnõuga maavanemale kindla rolli andmine riikliku lastekaitsekorralduse süsteemi osana on vajalik.

Lapsendamise korraldamise ülesanne tuleb maavanemale PKS-ist (PKS § 158) ja seetõttu seda kohustust käesolevas eelnõus ei korrata. Eelnõu kooskõlastamise käigus soovitas Eesti Lastefond tuua ka siseriikliku lapsendamise korraldamine üle SKA-sse. Käesoleva eelnõuga seda siiski ei tehta, vaid teemat analüüsitakse lähemalt Sotsiaalministeriumis koostatavas asendushoolduse kontseptsioonis ning vastavalt kontseptsioonist saadavale sisendile hinnatakse, kuidas teemaga edasi minna.

**Eelnõu § 17 lõikega 1** sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded lastekaitse korraldamisel. Kohaliku omavalitsuse korralduse seadusega (edaspidi KOKS)<sup>78</sup> on sätestatud kohaliku omavalitsuse õigus ja kohustus seaduse alusel ning kohalike elanike huvides juhtida oma vastutusalasse kuuluvaid ühiskonnaelu valdkondi. Eesti põhiseaduse järgi otsustavad ja korraldavad kohaliku omavalitsuse üksused kõiki kohaliku elu küsimusi, tegutsedes seaduse alusel iseseisvalt. Kohaliku omavalitsuse üksusele võib kohustusi panna ainult seaduse alusel või kokkuleppel omavalitsusega.

Eelnõuga ei sätestata kohaliku omavalitsuse üksusele uusi kohustusi, vaid täpsustatakse teiste seadustega kohaliku omavalitsuse üksusele juba antud kohustuste täitmist lapse heaolu tagamise ja lapse õiguste kaitse seisukohast lähtuvalt.

Eesti Linnade Liit osundab oma eelnõule esitatud arvamuses<sup>79</sup>, et esitatud lastekaitse seaduse eelnõu ei ole kooskõlas Riigikohtu 16. märtsi 2010. a lahendiga nr 3-4-1-8-09 ja seega vastuolus ka EV Põhiseadusega.

<sup>78</sup> Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus (RT I, 26.03.2013,6). Leitav internetist aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/126032013006>.

<sup>79</sup> Eesti Linnade Liidu 21.01.2014 kiri nr 5-1/1-1 on leitav eelnõude infosüsteemi kodulehe aadressilt: <http://eelnoud.valitsus.ee/main#PZwHPrK3>.

Riigikohus otsustas 16. märtsil 2010. a kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 muuhulgas tunnistada põhiseadusega vastuolus olevaks selliste õigustloovate aktide andmata jätmise, mis

- (a) sätestaksid, millised seadusega kohalikele omavalitsustele pandud kohustused on omavalitsuslikud ja millised riiklikud;
- (b) eristaksid kohalikele omavalitsustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohalikele omavalitsustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest.

Seega Riigikohtu lahendi järgi peab seadusandja kehtestama sellised õigustloovad aktid, mis võimaldaksid eristada kohaliku omavalitsuse üksustele kohaliku elu küsimuste otsustamiseks ja korraldamiseks ette nähtud raha riiklike kohustuste täitmiseks mõeldud rahast ning näeksid ette kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega pandud riiklike kohustuste rahastamise riigieelarvest. Riigikohtu lahendi laiemaks eesmärgiks on eristada omavalitsusüksustele seadusega pandud riiklikud ülesanded riigieelarves näiteks kas eraldi sihtotstarbeliste ridade või muul viisil.

Kaaludes viidatud Riigikohtu lahendit ja erinevaid antud temaatikat käsitlevaid regulatsioone ja õigusteooria käsitlusi leiavad eelnõu koostajad, et Eesti Linnade Liidu osundamine eelnõu vastuolule Riigikohtu 16.03.2010 otsuse suhtes kohtuasjas nr 3-4-1-8-09 ei ole põhjendatud.

Viidatud Riigikohtu lahendi punktis 67 on sätestatud seisukoht, et olulisi, põhiseaduse § 154 lg 1 kohaselt täitmist vajavaid kohalikke ülesandeid, ei ole võimalik ammendavalt loetleda. Riigikohtu lahendi punktis 53 on omavalitsuslike ülesandeid piiritletud järgmiselt: „kohaliku elu küsimused on lähtuvalt sisulistest kriteeriumitest need küsimused, mis võrsuvad kohalikust kogukonnast ja puudutavad seda ega ole vormilise kriteeriumi kohaselt haaratud või põhiseadusega antud mõne riigiorgani kompetentsi“.

Õiguskirjanduses käsitletu kohaselt on kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded sellised omavalitsuslikud ülesanded, mille täitmist riik kõrgendatud avalikust huvist tulenevalt kohalikult omavalitsuselt nõuab ning ülesande täitmise kohustus võib olla kas tingimatu (st, et ülesanne tuleb igal juhul täita) või tingimuslik (st, et ülesanne tuleb täita vajaduse korral või teatud tingimustel).

Kohustuslikud omavalitsuslikud ülesanded on sätestatud KOKS-i § 6 lõigetes 1 ja 2. KOKS § 6 lõike 1 kohaselt on omavalitsusüksuse ülesandeks korraldada antud vallas või linnas sotsiaalabi ja -teenuseid, vanurite hoolekannet, noorsootööd, elamu- ja kommunaalmajandust, veevarustust ja kanalisatsiooni, heakorda, territoriaalplaneerimist, valla- või linnasisest ühistransporti ning valla teede ja linnatänavate korrashoidu, kui need ülesanded ei ole seadusega antud kellegi teise täita. Loetletud valdkondi reguleeritakse täpsemalt vastavate eriseadustega, mis sätestavad sealjuures, millised kohustused.

Lisaks võivad kohaliku omavalitsuse üksustele pandud olemuslikud ülesanded tõusetuda ka neist valdkondadest, mida ei ole reguleeritud KOKS § 6 lõigetes 1 ja 2, kuid mis sisalduvad eriseadustes ja milles nähakse ette ka ülesande täitmise delegeerimine kohaliku omavalitsuse üksusele. Seda võimaldab ühtlasi KOKS § 6 lõige 3, mis sätestab, et lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes nimetatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi: 1) mis on talle pandud teiste seadustega, 2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.

Kohaliku omavalitsuse üksustele on võimalik täitmiseks anda teatud ulatuses ka riigi ülesandeid, kui nende panemine võib avalikku huvi silmas pidades olla otstarbekas, sest nii tagatakse riigi ülesannete täitmine kõikjal riigi territooriumil kohalikust olukorrast hästi informeeritud kohaliku omavalitsuse üksuste ametnike poolt, mis tagab subsidiaarsuspõhimõtte järgimise.

Põhiseadus ei käsitle §-s 154 subsidiaarsuspõhimõtet, vaid lähtub avalike ülesannete eristamisel liigitades need omavalitsuslikeks ülesanneteks ja riiklikeks ülesanneteks. Omavalitsuslikud ülesanded kuuluvad kohaliku omavalitsuse üksuste pädevusse ehk olemuslikku pädevusse, riiklikud ülesanded pannakse kohaliku omavalitsuse üksustele seadusega ja need kuuluvad ülekantud pädevusse.

Euroopa kohaliku omavalitsuse harta<sup>80</sup> art 4 lõige 3 kohustab avalike ülesannete täitmisel järgima subsidiaarsuspõhimõtet, st et riigi kohustusi täidavad üldjuhul eelistavalt kodanikule kõige lähemal seisvad võimuorganid. Kohustuste määramisel mõnele teisele võimuorganile peaks kaaluma ülesande ulatust ja iseloomu ning efektiivsuse ja majanduslikkuse nõudeid. Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt antakse ülesannete täitmine nendele üksustele, kes selleks kõige sobivamad on. Subsidiaarsuspõhimõtte kohaselt saab võtta eelduse, et tuumakam osa avalikest ülesannetest peaksid kuuluma omavalitsusüksuse kompetentsi.

Riiklike ülesandeid saab põhiseaduse § 154 lõike 2 kohaselt kohaliku omavalitsuse üksustele delegeerida ainult seaduse alusel ning omavalitsusüksuse täidetavate riiklike ülesannete rahastamine täies mahus ette näha riigieelarvest kooskõlas põhiseaduse § 154 lõike 2 teise lausega, millega sätestatakse üheselt, et seadusega kohaliku omavalitsuse üksusele pandud riiklike kohustustega seotud kulud kaetakse riigieelarvest.

Nendest asjaoludest lähtuvalt on eelnõu koostajate arvates eelnõuga kohaliku omavalitsuse üksustele pandud ülesandeid käsitletud kui kohaliku elu küsimusi, lähtudes subsidiaarsuspõhimõttest ja arvestades järgnevaid põhjendusi:

- (a) ülesanne on sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse olemuslikku pädevusse kuuluva ülesandena, mis ei ole olemuselt uus (ka kehtiva LAKS-i § 6 lõigetes 1 ja 2 on sätestatud olemuselt omavalitsuslikud lastekaitse ülesanded: „(1) Omavalitsuslik lastekaitse on lapse kaitse ja abi korraldamine ning järelevalve kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalituses; (2) Sotsiaaltalituses peavad lastekaitsetööd tegema vastava erialase ettevalmistusega ja selleks tööks sobivad inimesed“).
- (b) tegemist on KOKS-i § 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatud ülesandega, mille sisu on avatud eriseaduses;
- (c) kohaliku omavalitsuse üksus täidab ülesannet konkreetse valla või linna territooriumil, lähtudes selle territooriumi elanikkonna huvidest;
- (d) kohaliku omavalitsuse üksuse konkreetse avaliku teenuse tarbijateks on konkreetse valla või linna elanikud ja avalikku ülesannet teostatakse eeskätt kohalike elanike huvides;
- (e) seega on avaliku ülesande andmise puhul olemas seos selle kohaliku elanikkonnaga;

---

<sup>80</sup> Euroopa kohaliku omavalitsuse harta. Riigiteataja II 1994, 26, 95. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13104622>.

- (f) kohaliku omavalitsuse üksuse ülesandega seotud küsimused on omavalitsusüksuse elanikele ühised, mis mõjutavad inimeste kooselu konkreetses haldusüksuses;
- (g) ülesannet on traditsiooniliselt täitnud omavalitsusüksus;
- (h) kohaliku omavalitsuse üksus on arvestades subsidiaarsuspõhimõtet sobiv tasand ning piisavalt haldussuutlik konkreetset ülesannet omal vastutusel ja iseseisvalt täitma;
- (i) kohaliku omavalitsuse üksusele on antud ülesande sisu, täitmise viis ja ulatus, ülesande täitmiseks on omavalitsusüksusele jäetud otsustuspädevus ja kaalutusruum, sealhulgas otsustusruum, kuidas ülesannet täita;
- (j) kohtupraktikas on ülesande kuuluvust käsitletud kohaliku omavalitsuse üksuse olemuslikus pädevuses olevana;
- (k) kohaliku omavalitsuse üksuse ülesande täitmisega seonduv riiklik järelevalve hõlmab vaid kohaliku omavalitsuse üksuse tegevuse õiguspärasust ega ole laiem.

Eelnõus on selgelt eristatud lastekaitse korraldamisel riiklikud ülesanded (eelnõu 3. peatükk „Lastekaitse korraldus“, §-ga 12 sätestatud Vabariigi Valitsuse ülesanne, §-ga 13 sätestatud lastekaitse nõukogu ülesanded, §-ga 14 sätestatud Sotsiaalministeeriumi ülesanded, §-ga 15 sätestatud SKA ülesanded ja §-ga 16 sätestatud maavanema ülesanded) ja omavalitsuslikud ülesanded (sama peatüki §-ga 17 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded) ning eelnõuga ei panda kohaliku omavalitsuse üksustele uusi ülesandeid.

**Tabel 1.** Eelnõuga kohaliku omavalitsuse üksusele pandav kohustus kohalduva kehtiva seadusega võrrelduna.

<b>Eelnõus kohaliku omavalitsuse üksusele pandud ülesanne (§ 17)</b>	<b>Kohalduva kehtiva seaduse väljavõte</b>
<p>(1) Kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded lastekaitse korraldamisel on:</p> <p>1) lapse õiguste ja heaolu edendavate põhimõtete järgimine kohaliku omavalitsuse arengukavas</p>	<p><u>Sotsiaalhoolekande seadus</u></p> <p>§ 3. Sotsiaalhoolekande põhimõtted ja ülesanded</p> <p>(1) Sotsiaalhoolekande põhimõteteks on:</p> <p>1) inimõiguste järgimine...</p> <p>§ 8. Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel</p> <p>Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel on:</p> <p>1) kohaliku sotsiaalhoolekande arengukava väljatöötamine valla või linna arengukavaosana</p> <p><u>Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus</u></p> <p>§ 3. Kohaliku omavalitsuse põhimõtted</p> <p>Kohalik omavalitsus rajaneb järgmistel põhimõtetel:</p> <p>2) igaühe seaduslike õiguste ja vabaduste kohustuslik tagamine vallas ja linnas</p>

	<p>§ 37. Arengukava koostamise põhimõtted</p> <p>(1) Vallal ja linnal peab olema arengukava ja eelarvestrateegia, mis on aluseks eri eluvaldkondade arengu integreerimisele ja koordineerimisele.</p> <p>(2) Arengukava koostatakse valla või linna kohta ja selles esitatakse vähemalt:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) majandusliku, sotsiaalse ja kultuurilise keskkonna ning looduskeskkonna arengu pikaajalised suundumused ja vajadused;</li> <li>2) probleemide ja võimaluste hetkeolukorra analüüs tegevusvaldkondade lõikes;</li> <li>3) tegevusvaldkondade strateegilised eesmärgid koos taotletava mõjuga arengukava perioodi lõpuni;</li> <li>4) strateegiliste eesmärkide täitmiseks vajalikud tegevused arengukava perioodi lõpuni.</li> </ol> <p>(3) Vald ja linn võivad koostada täiendava arengukava:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>2) mõne tegevusvaldkonna arendamiseks;</li> </ol>
<p>2) lapse õigusi ja heaolu tagavate programmide ja projektide väljatöötamine ning nende rakendamine oma haldusterritooriumil last ohustavate riskide ennetamiseks ja vähendamiseks;</p>	<p><u>Sotsiaalhoolekande seadus</u></p> <p>§ 24. Laste hoolekanne</p> <p>(1) Laste hoolekande korraldamiseks ja laste arenguks soodsa keskkonna kujundamiseks valla- või linnavalitsus:</p> <p>2) töötab välja ja viib ellu lapsi arendavaid ja kaitsvaid sihtprogramme ja projekte</p> <p><u>Korrakaitse seadus</u></p> <p>§ 22. Süütegude ennetamise rahastamine</p> <p>(2) Süütegude ennetamist kohaliku omavalitsuse tasandil rahastatakse kohaliku omavalitsuse eelarvest.</p> <p>§ 17. Süütegude ennetamine</p> <p>Süütegude ennetamine on tegevus, mille eesmärgiks on süütegude ja muude korrariikumiste ärahoidmine, süütegude soodustegurite mõju vähendamine ning avaliku korra tagamine.</p> <p>§ 18. Süütegude ennetamise meetmed</p> <p>Süütegude ennetamise meetmed on:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) sotsiaalsed ja kasvatuslikud ennetusmeetmed – süütegusid põhjustavate tegurite mõju vähendamine eelkõige sotsiaal-, haridus-, pere-, noorte-, kultuuri-, alkoholi- ja narkopoliitika abil;</li> <li>2) olustikulised ennetusmeetmed –</li> </ol>

	<p>süütegude toimepanekule kalduvate isikute või kriminogeensete olukordade mõjutamine ja kohtade jälgimine;</p> <p>3) tagajärgede kõrvaldamise meetmed – tegevus süütegusid toimepannud isikute korduvrikkumiste toimepanemise ärahoidmiseks ja õiguskorra kaitsmiseks, samuti süütegudega tekitatud kahju hüvitamisele kaasaaitamine.</p> <p><u>Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus</u></p> <p>§ 6. Omavalitsusüksuse ülesanded ja pädevused</p> <p>(3) Lisaks käesoleva paragrahvi 1. ja 2. lõikes sätestatud ülesannetele otsustab ja korraldab omavalitsusüksus neid kohaliku elu küsimusi:</p> <p>2) mis ei ole seadusega antud kellegi teise otsustada ja korraldada.</p>
<p>3) abivajavast lapsest teate saamisel viivitamata teabe kontrollimine, lapse abivajaduse hindamine ja lapse abistamiseks meetmete pakkumine</p>	<p><u>Eesti Vabariigi lastekaitse seadus</u></p> <p>§ 59. Abi vajavast lapsest teatamine</p> <p>(1) Juhul kui saab teatavaks kaitset ja abi vajava lapse olemasolu, on iga inimese kohus sellest viivitamatult teatada sotsiaaltalitusele, politseile või mõnele teisele abiandvale organile.</p> <p>(2) Sotsiaaltalitusel on õigus ja kohustus tegutseda kohe, sõltumata kaitset vajava lapse piirkondlikust või muust kuuluvusest.</p> <p><u>Sotsiaalhoolekande seadus</u></p> <p>§ 29. Abi osutamise kord</p> <p>Isiku pöördumisel valla- või linnavalitsuse poole on viimane kohustatud:</p> <p>1) hindama isiku abivajadust;</p> <p>2) andma teavet asjaajamise kohta;</p> <p>3) vajaduse korral suunama isiku pädeva asutuse või isiku juurde;</p> <p>4) tegema isiku nõusolekul koostööd isikute või asutustega, kes aitavad isikul saada tema vajadustele vastavat abi.</p> <p>§ 29<sup>1</sup>. Abi osutamine juhtumikorralduse põhimõttel.</p> <p>(1) Kui isik vajab iseseisva toimetuleku parandamiseks pikaajalist ja mitmekülgset abi, mis hõlmab ka sotsiaalteenuse või -toetuse määramise vajadust, kasutatakse abi</p>

	<p>osutamisel juhtumikorralduse põhimõtet.</p> <p>(2) Abi osutamine juhtumikorralduse põhimõttel hõlmab:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) isiku juhtumi hindamist;</li> <li>2) eesmärkide püstitamist ja tegevuste planeerimist;</li> <li>3) juhtumiplaani ja selle juurde kuuluva tegevuskava koostamist;</li> <li>4) isiku nõustamist ja juhendamist tegevuskava täitmisel;</li> <li>5) tegevuste läbiviimist erinevate isikute või asutuste poolt;</li> <li>6) tulemuste hindamist ja vajaduse korral juhtumiplaani ning selle juurde kuuluva tegevuskava muutmist.</li> </ol> <p>(3) Juhtumiplaan on kirjalik dokument, mis koosneb hinnangust isiku abivajadusele ja tema probleemide lahendamist käsitlevast tegevuskavast. Juhtumiplaan on informatiivse tähendusega.</p> <p>(4) Juhtumiplaanile kirjutavad alla kohaliku omavalitsusüksuse sotsiaalvaldkonnaga tegelev ametnik või kohaliku omavalitsusüksuse volitatud isik ning isik, kellele juhtumiplaan on koostatud. Abivajav isik kinnitab allkirjaga, et ta on tutvunud juhtumiplaani sisuga ning et ta osaleb juhtumiplaanis nimetatud tegevuste elluviimisel.</p> <p>§ 29<sup>2</sup>. Alaealise isiku juhtumiplaan</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) Alaealisele isikule juhtumiplaani koostamisel lähtutakse käesoleva seaduse §-s 29<sup>1</sup> sätestatust, arvestades käesolevas paragrahvis toodud erisusi.</li> <li>(2) Enne asenduskoduteenusele või käesoleva seaduse §-s 25<sup>3</sup> nimetatud perekonnas hooldamisele suunamist koostab lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus või käesoleva seaduse § 25<sup>1</sup> lõike 1 punktides 6–8 ja sama paragrahvi lõikes 1<sup>1</sup> nimetatud lapse puhul Sotsiaalkindlustusamet igale lapsele juhtumiplaani.</li> <li>(3) Lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus või käesoleva seaduse § 25<sup>1</sup> lõike 1 punktides 6–8 ja sama paragrahvi lõikes 1<sup>1</sup> nimetatud lapse puhul Sotsiaalkindlustusamet täiendab lapse juhtumiplaani pärast lapse</li> </ol>
--	---

	<p>asenduskoduteenusele suunamist vastavalt asenduskoduteenuse osutaja ettepanekutele.</p> <p>(4) Asenduskoduteenusele või käesoleva seaduse §-s 25<sup>3</sup> nimetatud perekonnas hooldamisele suunatud lapse juhtumiplaan vaadatakse üle vähemalt üks kord aastas.</p>
4) perekonnast eraldatud lapsele ja tema perekonnale meetmete pakkumine	<p><u>Sotsiaalhoolekande seadus</u></p> <p>§ 24. Laste hoolekanne</p> <p>(1) Laste hoolekande korraldamiseks ja laste arenguks soodsa keskkonna kujundamiseks valla- või linnavalitsus:</p> <p>1) toetab ning nõustab last ja lapsi kasvatavaid isikuid, tehes koostööd perekonnaliikmete ja teiste isikutega ning asjaomaste asutustega;</p> <p>§ 25. Lapse eraldamine kodust ja perekonnast</p> <p>(2) Kodust ja perekonnast eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise korraldab valla- või linnavalitsus.</p> <p>(5) Käesoleva paragrahvi 1. lõikes toodud asjaolu äralangemisel aidatakse laps koju ja perekonda tagasi.</p> <p>(6) Valla- või linnavalitsus osutab vajadusel abi perekonnale, kellelt laps on ära võetud, et aidata luua eeldusi lapse tagasipöördumiseks perekonda.</p> <p>(7) Lapse paigutamisel hooldamisele väljapoole kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda hoolitseb valla- või linnavalitsus tema sidemete säilimise eest endise kodukohaga, loob lapsele tingimused sinna tagasitulekuks ja aitab kaasa tema elluastumisele</p>
5) kohaliku omavalitsuse üksuse hallatavate lasteasutuste perioodilise sisehindamise läbiviimise üle teenistusliku järelevalve korraldamine	<p><u>Eesti Vabariigi lastekaitse seadus</u></p> <p>§ 6. Omavalitsuslik lastekaitse</p> <p>(1) Omavalitsuslik lastekaitse on lapse kaitse ja abi korraldamine ning järelevalve kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalituses.</p> <p><u>Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus</u></p> <p>§ 66<sup>1</sup>. Teenistuslik järelevalve</p> <p>(1) Teenistuslik järelevalve on valitsuse poolt valla või linna ametiasutuste ja nende ametiisikute ning ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle teostatav kontroll.</p>



<p>6) lapse arengut toetava keskkonna loomiseks ning laste, lastega perede ja lapsi kasvatavate isikute toimetuleku parandamiseks vajaliku teabe kogumine laste ja perede olukorra, vajaduste ja probleemide kohta</p>	<p><u>Sotsiaalhoolekande seadus</u></p> <p>§ 8. Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel Kohaliku omavalitsusüksuse ülesanded sotsiaalhoolekande korraldamisel on: 2<sup>1</sup>) sotsiaalhoolekandevalaste statistiliste aruannete koostamine ja nende esitamine maavanemale käesoleva seaduse § 6 punkti 8<sup>1</sup> alusel kehtestatud korras.</p>
<p>7) Riikliku järelevalve teostamine käesolevas seaduses sätestatud alustel</p>	<p><u>Eesti Vabariigi lastekaitse seadus</u></p> <p>§ 6. Omavalitsuslik lastekaitse (1) Omavalitsuslik lastekaitse on lapse kaitse ja abi korraldamine ning järelevalve kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalituses.</p>
<p>(2) Kohaliku omavalitsuse üksus peab <u>vajaduse korral</u> looma laste, lastega perede ja teiste lapsi kasvatavate isikute abistamiseks lastekaitsetöötaja ametikoha. Kohaliku omavalitsuse üksuse juurde moodustatakse vajaduse korral nõuandva organina laste ja perede komisjon</p>	<p><u>Eesti Vabariigi lastekaitse seadus</u></p> <p>§ 6. Omavalitsuslik lastekaitse (2) Sotsiaaltalituses peavad lastekaitsetööd tegema vastava erialase ettevalmistusega ja selleks tööks sobivad inimesed.</p> <p><u>Sotsiaalhoolekande seadus</u></p> <p>§ 24. Laste hoolekanne (2) Kaasabi osutamiseks lastele, lastega perekondadele ja teistele lapsi kasvatavatele isikutele luuakse maakonna sotsiaal- ja tervishoiuosakonnas ning vastavalt vajadusele valla- ja linnavalitsuses lastekaitseametniku ametikohad. Valla- või linnavalitsuse juurde moodustatakse vajadusel nõuandva organina laste hoolekande komisjon.</p>

**Eelnõu § 17 lõike 1 punktides 1–7** sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded lastekaitse korraldamisel.

Kohaliku omavalitsuse arengukavas<sup>81</sup> lapse heaolu edendavate põhimõtete kajastamine on väga oluline. Sätte eesmärk on tagada kohaliku omavalitsuse arengukavas lapse heaolu tagavate eesmärkide ja tegevuste olemasolu.

Lisaks arengukavas ettenähtud tegevustele peab kohaliku omavalitsuse üksus oma haldusterritooriumil arendama ja rakendama reaalseid meetmeid, mis toetavad laste ja perede toimetulekut. Selliste meetmete hulka võib lugeda nii hoolekande-, haridus- ja

<sup>81</sup> Arengukava koostamise kohustus tuleneb KoKS-i § 37 lõikest 1.

noorsootöö kui ka teiste valdkondade teenuseid, programme ja tegevusi, mis on suunatud lastele ja noortele.

Riskide ennetamine ja vähendamine on oluline teema ka kohaliku elu korraldamisel. Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud oma haldusterritooriumi piires hindama võimalikke ohte ning ette nägema tegevused ohtude ennetamiseks või vältimiseks.

Kohaliku omavalitsuse üksus on kohustatud pakkuma kohalikele elanikele, sh lastele ja lastega peredele neid toetavaid meetmeid, st teenuseid, toetusi ja muud abi. Erilist tähelepanu tuleb pöörata perekonnast eraldatud lapsele ja tema perele vajalikele toetavatele teenustele ning muu abi osutamisele. Selliste meetmete eesmärk on perekonnast eraldatud lapse tagasi aitamine perekonda, kuna perekond on lapsele parim kasvukeskkond.

Tulemuslike meetmete rakendamiseks tuleb esmalt hinnata lapse abivajadust. Käesoleva eelnõu §-s 28 sätestatakse täpsed nõuded, mida kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötaja või lapsega töötava isiku läbi viidav abivajaduse hindamine sisaldama peab. Nimetatud isikud peavad lapse abivajaduse hindamisse kaasama lapse ja last kasvatava isiku või lasteasutuse, kus laps viibib, samuti võib vajadusel kaasata sellesse protsessi asjaomast erialaspetsialisti (näiteks psühholoogi, psühhiaatrit, pereõde või –arsti).

Juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksused vajavad tuge abivajava või hädaohus oleva lapse abistamiseks, on neil võimalus nõustamiseks pöörduda SKA poole.

Selleks, et teada, milliseid teenuseid omavalitsuse territooriumil elavad lapsed ja lastega pered vajavad ning selleks, et hinnata, kas osutatavad meetmed on tulemuslikud, peab kohaliku omavalitsuse üksus koguma asjakohast teavet, sh andmeid laste ja perede olukorra kohta ning seda ka võimaluste piires analüüsima. Ilma järjepideva teabe ja andmete kogumise ning analüüsita ei ole võimalik tagada teadmispõhist laste ja perede suunal tehtavat tööd kohalikul tasandil ja kuluefektiivsete meetmete pakkumist.

Samuti pannakse kohaliku omavalitsuse üksusele kohustus teostada riiklikku järelevalvet käesolevas seaduses sätestatud alustel (täpsemat selgitust vaata riikliku ja haldusjärelevalve peatükist).

**Eelnõu § 17 lõikega 2** sätestatakse kohaliku omavalitsuse üksuse kohustus vajaduse korral luua lastekaitsetöötaja ametikoht, kelle ülesandeks on laste, lastega perede ja teiste last kasvatavate isikute abistamine. Käesolev säte tuuakse osalises sõnastuses üle kehtiva SHS-i § 24 lõikest 2.

Põhiseaduse § 154 sätestab kohaliku omavalitsuse autonoomia põhimõtte, mille järgi võib kohalikule omavalitsusele panna kohustusi ainult seaduse alusel või kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. KOKS-i § 3 järgi on esimeseks kohaliku omavalitsuse põhimõtteks kohaliku elu küsimuste iseseisev ja lõplik otsustamine ja korraldamine. Seega on kohaliku omavalitsuse põhiseaduslik õigus otsustada, kas kohaliku omavalitsuse haldusterritooriumil elavate laste ja lastega perede abistamiseks on vaja võtta teenistusse lastekaitsetöötaja või on otstarbekam korraldada laste ja lastega perede toetamine muul viisil. Olenemata sellest, kas kohaliku omavalitsuse üksus on pidanud vajalikuks luua lastekaitsetöötaja ametikoht, peab kohalik elu olema juhitud ja korraldatud lähtudes valla- või linnaelanike õigustatud vajadustest ja huvidest.

Käesoleva lõike teise lausega antakse kohaliku omavalitsuse üksusele võimalus vajadusel moodustada nõuandva organina laste ja perede komisjon. Ka see lause tuuakse üle kehtivast SHS-ist ja kohalike omavalitsuste liitude esindajad ei ole sellise võimaluse jätkuvat seadustamist kahtluse alla seadnud. Laste ja perede komisjon võib tegutseda valdkondadeülese strateegilise võrgustikuna, mis toetab laste õiguste ja heaolu tagamist sektorite üleselt, tagab tõhusama ennetuse ning aitab vähendada tegevuste killustatust ja dubleerimist kohalikul tasandil.

**Eelnõu 4. peatükk** reguleerib lastekaitsetöötajale ja lapsega töötavale isikule esitatavaid nõudeid.

**Eelnõu § 18 lõikes 1** sätestatakse lastekaitsetöötaja mõiste. Lastekaitsetöötaja mõiste hõlmab nii kohaliku omavalitsuse üksuses, maavalitsuses kui ka SKA-s seaduste alusel<sup>82</sup> lastekaitse valdkonna ülesandeid täitvaid ametnikke.

Riigikontrolli 2012. aasta andmetel on eraldi lastekaitsetöötaja vaid 38%-l omavalitsustest ning viiendik Eesti lastest elab omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei ole. Seetõttu tuleb maksta lõivu peamiselt ennetustöö pealt, millega ei jõuta piisavalt tegeleda.<sup>83</sup>

Enamasti on seadustega lapse õiguste ja heaolu tagamiseks sätestatud ülesanded antud korraldada kohaliku omavalitsuse üksustele, kuid teatud kohustused on täitmiseks määratud ka maavalitsustele, näiteks PKS-is lapsendamise. Käesoleva eelnõuga antakse mitmeid riikliku lastekaitse korraldusega seotud ülesandeid SKA-le, näiteks rahvusvahelise lapsendamise korraldamine, riikliku järelevalve teostamine ja teised seaduse 3. peatükis loetletud ülesanded.

2013. aasta 1. aprillil jõustunud uue avaliku teenistuse seaduse (edaspidi ATS) rakendamine ei ole olnud kohaliku omavalitsuse üksustes ühetaoline ning võib ette tulla juhuseid, kus nimetatud ülesandeid ei täida mitte võimufunktsioone täitev ametnik, vaid hoopis töötaja. Seetõttu rõhutatakse eelnõuga, et lastekaitsetöötaja saab olla vaid ametnik. Ametniku staatuse rõhutamine on siinkohal oluline, kuna lastekaitsetöötaja täidab avalikke ülesandeid ja nii kohaliku omavalitsuse üksuse kui SKA lastekaitseametnik saab eelnõuga erijuhul õiguse lapse ajutiseks perekonnast eraldamiseks, mistõttu saab otsustuspädevus selles asjas olla ainult avaliku võimu esindajal. Antud teemat kommenteerides on Justiitsministeerium märkinud, et ATS-i § 7 lõike 2 alusel nimetatakse ametnik riigi või kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuses ametikohale, millel teostatakse avalikku võimu. Sama paragrahvi lõige 3 sätestab ülesanded, mis on ATS-i mõttes avaliku võimu teostamine; muuhulgas peetakse selleks riikliku ja haldusjärelevalve teostamist, Vabariigi Valitsuse, kohaliku omavalitsuse üksuse volikogu, valla- või linnavalitsuse ja ametiasutuse pädevuses olevate poliitikat kujundavate otsuste sisulist ettevalmistamist või rakendamist ning tegevust, mida ei saa avaliku võimu kindlustamise ja arendamise huvides anda ametiasutusega üksnes eraõiguslikus suhtes oleva isiku pädevusse.

Käesoleva eelnõuga täpsustatakse kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuse või selle ametiisiku ning samuti lastekaitsetöötaja mitmeid kohustusi, mis sisult on avaliku võimu

<sup>82</sup> Sotsiaalhoolekande seadus, perekonnaseadus jm seadused, mis annavad kohalikule omavalitsusele ja selle ametiisikule lastekaitse ülesandeid.

<sup>83</sup> Laste hoolekande valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 29.01.2013.

teostamine ATS-i § 7 lõike 3 alusel ja mis seetõttu ei saa olla teostatud isiku poolt, kes töötab töölepingu alusel.

Arvestades tänast olukorda, kus mitte kõikides kohalike omavalitsuste üksustes ja maavalitsustes ei ole tööl eraldi lastekaitsetöötajat ja erinevate õigusaktide alusel kohaliku omavalitsuse üksustele või maavalitsustele pandud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel täidavad sotsiaaltöötajad või muud kohaliku omavalitsuse üksuste või maavalitsuste ametnikud, tuleb käesoleva seaduse mõttes pidada lastekaitsetöötajaks kõiki kohaliku omavalitsuse üksuste ja maavalitsuste ametnikke, kes täidavad neile lastekaitseseaduse või muu õigusakti alusel pandud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel. Eelkõige tuleb selliste ametnike hulka lugeda sotsiaaltöötajad, lastehoolekande töötajad, alaealiste komisjonide sekretärid, sotsiaalpedagoogid jm ametnikud, kes lisaks oma ametist tulenevatele ülesannetele täidavad ka lastekaitseseaduse või muu õigusakti alusel pandud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel.

Kehtiv õigus lastekaitsetöötaja mõistet ei ava ja käesoleva eelnõuga tehakse seda esmakordselt. Eelnõu koostajad leiavad, et lastekaitsetöötaja pädevuste eristamine sotsiaaltöötaja pädevustest on vajalik. Ka uue sotsiaaltöötaja kutsestandardi kohaselt nähakse ette lastekaitse valdkonna pädevused. Lastekaitsetöötaja pädevused on sotsiaaltöötaja pädevustest sisuliselt erinevad; lastekaitsetöötaja peab kavandatava kutsestandardi alusel omama pädevust tööks väärkoheldud lastega ja vanemliku hoolitsuseta lastega. Suur tähtsus on lastekaitsetöös oskus teha tööd erinevate võrgustiku osapooltega, sh lapse pere ja lapsele oluliste teiste isikutega. Lastekaitsetöötajal peab olema pädevus ka laste õiguste ja laste huvide kaitsmise valdkonnas. Lisaks sellele peab lastekaitsetöötaja oskama juhtida lapsele ja perele vajalike meetmete pakkumist, sh peab ta oskama hinnata lapse abivajadust. Lastekaitsetöötaja oskuste hulka peab kuuluma ka oskus kavandada ja korraldada ennetustööd.

Oluline on ka lastekaitsetöötaja kui ametniku autoriteedi tõstmine ühiskonnas. Mõistagi ei garanteeri eelnõus esitatud lastekaitsetöötaja määratlus ühiskonnas lastekaitsetööd tegevate isikute suhtes omaks võetud ja kinnistunud hoiakuid, küll aga aitab lastekaitsetöötaja staatust senisest rohkem väärtustada tema eelnõuga kavandatud pädevuse suurendamine ja asjakohaste pädevusnõuete kehtestamine ning talle seadusega täiendavate õiguste andmine, et oma ülesandeid paremini ja tulemuslikumalt täita.

**Eelnõu § 18 lõikes 2** sätestatakse lapsega töötava isiku mõiste.

Olemuselt ei ole tegemist uue õigusliku aluse loomisega, vaid karistusseadustiku muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadusega (edaspidi KaRS-i muutmise seadus)<sup>84</sup> kehtivasse LaKS-i sisse viidud ja KaRS-i muutmise seaduse seletuskirjas avatud mõistega, mille vajadust käesoleva eelnõu teksti arvamiselt on põhjendatud lapsega töötavatele isikutele seatud töötamise piiranguga. Vajadus defineerida eelnõus mõiste „lapsega töötav isik“ on tingitud lastega töötamisele seatud piirangute kehtestamisest ja vajadusest mõista, kellega on tegemist.

---

<sup>84</sup> Karistusseadustiku muutmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus; RT I 13.12.2013,5; <https://www.riigiteataja.ee/akt/113122013005>.

KaRS-i muutmise seadusega<sup>85</sup> muudeti kehtivat LAKS-i järgmises sõnastuses:

### „§ 51<sup>1</sup>. Lastega töötamise piirang

(1) Lastega töötava isikuna, sealhulgas lastekaitsetöötajana, ei tohi tegutseda isik, keda on karistatud või kellele on kohaldatud sundravi karistusseadustiku §-s 133–133<sup>3</sup>, 141–145<sup>1</sup>, 175, 175<sup>1</sup> või 178–179 sätestatud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud või mille karistusandmed on karistusregistrist kustutatud ja kantud karistusregistri arhiivi.

(2) Lastega töötav isik on töös või kutsetegevuses lapsega vahetult kokku puutuv isik, samuti vabatahtlikus tegevuses, asendusteenistuses teenimisel, tööturuteenuste osutamisel või praktikandina lapsega vahetult kokku puutuv isik.

(3) Kui lastega töötamiseks käesoleva paragrahvi lõike 2 tähenduses on vajalik tegevusluba, on tegevusloa andmiseks õigustatud isik kohustatud jälgima käesoleva paragrahvi lõikes 1 sätestatud piirangust kinnipidamist.“

Käesoleva eelnõuga kohustatakse lastega töötavaid isikuid juhinduma lapse õiguste ja heaolu tagamise põhimõtetest (eelnõu peatükk 2) ja lapse kohtlemise põhimõtetest (eelnõu peatükk 5) ning vastavalt oma erialasele või muule lastega seotud tegevusele teavitama seaduses sätestatud korras abivajavast lapsest või hädaohus olevast lapsest (eelnõu peatükid 6 ja 7).“

Justiitsministeerium selgitab KaRS-i muutmise seaduse eelnõu seletuskirjas<sup>86</sup>, et käesolevas eelnõus peetakse lapsega töötava isiku all silmas kõiki lasteasutuses töötavaid või teistel sättes nimetatud juhtudel lasteasutuses tegutsevaid isikuid, kes lastega vahetult kokku puutuvad (nt õpetaja, noorsootöötaja, noortelaagri töötaja). Niisamuti isikuid, kellel ametijuhendi või töö iseloomu tõttu tuleb lastega vahetult kokku puutuda teistes, mitte ainult lastele mõeldud asutustes lastega vahetult kokku puutuvad isikud (näiteks haigla sotsiaaltöötaja, noorsootööasutuse või noortelaagri töötaja). Samamoodi on selline isik politseiametnik, kelle ametijuhendijärgsed ülesanded eeldavad tööd lastega (noorsoopolitsei).

Eksitav on arusaam, et kõiki oma töös lastega kokkupuutuvaid isikuid tuleb käeoleva seaduse mõttes pidada lapsega töötavateks isikuteks. Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole eesmärgiks piirata kõikide lastega kokku puutuvate isikute töötamise võimalust, vaid silmas peetakse neid isikuid, kelle puhul ametijuhend, seadus või töö iseloom seda eeldab. Näitena võib veel tuua otse ja vahetult lastele teenuseid osutavad mittetulundusühingud ja äriühingud (eri liiki nõustamine, vabaajaürituste korraldamise puhul isikud, kes lastega vahetult tegelevad, nagu klounid, mängujuhid jt). Kindlasti ei laiene kõnealune nõue isikutele, kes tööülesannete täitmisel teiste hulgas ka lapsi teenindavad (müüjad, juuksurid, bussijuhid jne)<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> KaRS-i muutmise seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. <http://eelvoud.valitsus.ee/main#vU3kTzsF>.

<sup>87</sup> Lapsega töötava isiku mõiste selgitus on täpsustatult üle võetud KaRS-i muutmise seadusega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirjast.

**Eelnõu § 19 lõikes 1** sätestatakse lastekaitsetöötajale esitatavad nõuded ja kohustus omada erialast ettevalmistust ning kõrgharidust.

Kehtiva LaKS-i § 6 lõike 2 kohaselt peavad omavalitsuse sotsiaaltalituses lastekaitsetööd tegema vastava erialase ettevalmistusega ja selleks tööks sobivad inimesed.

Kutseregistri järgi ei ole Eestis kehtivat kutsestandardit lastekaitsetöötaja kutsele, kuid lastekaitsetöötajale esitatavad nõuded kehtestatakse sotsiaaltöötaja kutsestandardi osana. Sellega määratletakse lastekaitsetöö sotsiaaltöö alalõiguna ning lastekaitsetöötajale laieneb kehtiva SHS-i § 2 punktis 12 sätestatud sotsiaaltöötaja mõistega täpsustatud nõue, et ta peab olema erialase ettevalmistusega kõrgharidusega isik.

Kehtivas LaKS-i sätestatud nõude üks puudus on selle laiendumine vaid omavalitsusüksuses lastekaitsetööd tegevatele isikutele. Samuti ei täpsustata LaKS, milline erialane ettevalmistus peab lastekaitsetööd tegeval inimesel olema ning millistel alustel ja kuidas tuleb hinnata inimese sobivust sellele tööle. SHS küll täpsustab, et isikul peab olema kõrgharidus, kuid ei täpsusta, millisel erialal peab see olema omandatud.

Erinevad uurimused ja analüüsid toovad välja, et kohaliku omavalitsuse üksustes teevad praegu lastekaitsetööd väga erineva haridustaseme ja erialase ettevalmistusega inimesed.

Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika andmete järgi oli 2012. aastal Eestis kokku 187 lastekaitsetöötajat (neist 12 maavalitsustes), kellest 160-l on erialane haridus. Selle põhjal saab väita, et lastekaitsetöötajatest vähemusel (14%) puudub erialane haridus.

PwC koostatud lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsi<sup>88</sup> raames küsitleti 113 kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajat, kelle vastustest selgus, et 32%-l vastanutest on magistrikraad, 28%-l rakenduslik kõrgharidus ja 25%-l bakalaureusekraad.

Samuti toob PwC alusanalüüs välja, et kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajate arvates on süsteemi üheks nõrkuseks lastekaitsetööd tegevad inimesed, kellel puudub erialane kõrgharidus. Sarnane seisukoht on välja tulnud ka erinevatel eelnõuga seotud kaasamisüritustel.<sup>89</sup> Spetsialistide ettepanekutes tuuakse välja, et lastekaitsetöötajale tuleb seadusega kehtestada kõrghariduse nõue, kusjuures esmane eriala peaks olema sotsiaaltöö, kuid ei saa välistada ka sotsiaaltöö erialale lähedastel erialadel omandatud kõrgharidust.

Eeltoodut arvestades soovisid eelnõu koostajad sätestada eelnõuga lastekaitsetöötajale nõue omada kõrgharidust sotsiaaltöö erialal või sellele lähedasel erialal. Sotsiaaltööle lähedased erialad on kasvatus-, sotsiaal- ja meditsiiniteaduste erialad, millel õppimise ja töötamise raames omandatud teadmised võimaldavad toetada laste ning perede heaolu ja arengut (näiteks pedagoog, eripedagoog, sotsiaalpedagoog, psühholoog, tervishoiutöötaja jms). Kindlasti ei saa pidada sotsiaaltööle lähedasteks erialadeks reaali- ja tehnikateaduste

---

<sup>88</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

<sup>89</sup> Vaata lähemalt internetist: <http://lapsedjapered.sm.ee/uus-lastekaitseadus/eelnou-sisu/lastekaitsetoeetaja-ja-lastega-toeetav-isik.html>.

erialasid ning põllumajandusteaduste erialasid (näiteks raamatupidaja, ehitaja, insener, arhitekt, agronoom, zooloog, maakorraldaja, aednik jms).

Siseministeeriumi ettepanekul jäeti lastekaitsetöötajale esitatav kindla erialase hariduse nõue käesolevast eelnõust siiski välja. Siseministeeriumi arvates on kõrghariduse nõue lastekaitsetöötaja puhul igati põhjendatud, kuid ametikohal töötamise piirangu seadmine lähtuvalt inimese poolt omandatud erialast ei ole vajalik. Siseministeeriumi arvates riivab see liigselt põhiseadusega isikutele tagatud õigust vabalt valida tegevusala ja töökohta. Samuti ei ole see vajalik kuna käesoleva paragrahvi lõikega 2 sätestatakse lastekaitsetöötajale kohustus hiljemalt kahe aasta jooksul alates lastekaitsetöötajana teenistusse asumisest omandada sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega ühele kolmest lapse ja perega seotud valdkonnast, mis tähendab, et sisuliselt tuleb omandada lastekaitsetöötajana töötamiseks vajalikud pädevused olenemata, millisel erialal on lastekaitsetöötajana töötav inimene kõrghariduse omandanud.

**Eelnõu § 19 lõikes 2** kehtestatakse lastekaitsetöötajale pandud kohustus hiljemalt kahe aasta jooksul alates lastekaitsetöötajana teenistusse asumisest omandada sotsiaaltöötaja kutse spetsialiseerumisega vähemalt ühele järgmistest valdkondadest: (1) lastekaitse, (2) laste ja pere heaolu, (3) sotsiaaltööle laste ja peredega. Kehtiva õigusega sellist nõuet lastekaitsetöötajale kehtestatud ei ole, tegemist on sisuliselt uue nõudega.

Kutsekoja andmetel ei ole plaanis lähiajal lastekaitsetöötajale eraldi kutsestandardit kehtestada. Küll aga kehtestatakse 2014.a jooksul uus sotsiaaltöötaja kutsestandard, mille raames on võimalik spetsialiseeruda paljudele erinevate suundadele, sh ka lastekaitse, laste ja pere heaolu ning sotsiaaltöö laste ja pere valdkonnale. Lisaks nendele valdkondadele on näiteks võimalik spetsialiseeruda veel sotsiaaltööle puuetega inimestega, sotsiaaltööle eakate, kodutute, töötutega jne.

Käesolevas lõikes sätestatud kolm spetsialiseerumist on küll olemuslikult lähedased ning keskenduvad tööle lapse ja perega, kuid siiski on igas spetsialiseerumises teatud erinevused, mille tõttu on peetud vajalikuks neid kutsestandardis ka eraldi kirjeldada.

Eelnõu koostamise käigus leiti koostöös sotsiaaltöötaja kutsestandardi väljatöötamise töörühmaga, et kõigi kolme spetsialiseerumise omandamine lastekaitsetöötaja poolt ei saa olla kohustuslik ning samuti see, millise spetsialiseerumise nendest kolmest nimetatud valdkonnast lastekaitsetöötaja valib, peab jääma inimese enda otsustada.

Selleks, et inimene, kes asub teenistusse lastekaitsetöötajana suudaks seadusega pandud kohustuse mõistliku aja jooksul täita on talle antud aega 2 aastat alates teenistusse asumisest.

Käesoleva sättega lastekaitsetöötajale seatud pädevusnõue ei ole otseses seoses kohaliku omavalitsuse üksuste kohustuste täitmiseks vajalike pädevustega ega viita ka meetoditele, mida kohaliku omavalitsuse üksused oma lastekaitsealaste ülesannete täitmiseks peavad kasutama. Antud säte on suunatud siiski vaid SKA-s, maavalitsuses või kohaliku omavalitsuse üksuses lastekaitsetöötajana töötavate isikute kohustuslike pädevuste piiritlemiseks. Kohaliku omavalitsuse üksuse ülesanded sätestatakse erinevate õigusaktidega, eelkõige KOKS-iga. Kohaliku omavalitsuse üksuse kohustused lastekaitse korraldamisel sätestatakse käesoleva eelnõu §-s 17. Kuna eelnõu § 19 lõike 1 järgi tuleb käesoleva seaduse mõttes pidada lastekaitsetöötajaks kõiki SKA, maavalitsuste ja kohaliku

omavalitsuse üksuste ametnikke, kes täidavad neile lastekaitseaduse või muu õigusakti alusel pandud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel, siis laieneb käesoleva paragrahvi lõikes 2 kehtestatud kohustus kõigile nimetatud ametnikele.

Kutse omandamist reguleerib kutseadus<sup>90</sup>, millega sätestatakse kutsesüsteemi loomise ja toimimise ning järelevalve alused. Kutseaduse alusel on kutsesüsteemi arendavaks asutuseks Haridus- ja Teadusministeerium. Ministeerium on seaduses antud ülesannete täitmiseks sõlminud halduslepingu SA-ga Kutsekoda, kelle ülesanneteks on muu hulgas kutseenõukogu töö korraldamine ja koordineerimine, kutsestandardite väljatöötamine ja kinnitamine ning kutset andva organi leidmiseks avalike konkursside korraldamine.

Kutseaduse kohaselt on kutset andva organi ehk kutse andja ülesanne kutse andmise praktiline korraldamine, sh võtab kutse andja vastu kutset taotleva isiku avalduse ja dokumendid, hindab taotleja sobivust taotletavale kutsetasemele ning väljastab isikule kutsetunnistuse või kutsetunnistuse duplikaadi. Kutse andja kalkuleerib ja esitab kutsekojale kinnitamiseks kutse andmise ja kutse taastõendamise seotud tasu suuruse.

### Joonis 1. Kutsestandardi kehtestamine ja kutse omandamine



Kutseregistri andmetel kehtivad 2013. aasta lõpuni sotsiaaltöötaja III, IV ja V kutsestandardid. Kutsekoja andmetel pikendati nende kutsestandardite kehtivust kuni 2014. aasta lõpuni. 2015. aasta algusest hakkab kehtima uus sotsiaaltöötaja kutsestandard, mis erinevalt kehtivast kutsestandardist hakkab põhinema erialal töötamiseks vajaliku kompetentsuse hindamisel. Praegu on uus sotsiaaltöötaja kutsestandard kutsekomisjoni poolt väljatöötamisel ning sellesse lisatakse laste ja perede heaolule, lastekaitsele ja sotsiaaltööle laste ja peredega spetsialiseerimiseks vajalik kompetentsus.

Eelnõuga ei nähta ette riigipoolset rahalist toetust lastekaitsetöötajatele kutse omandamise kohustuse täitmiseks. Samas antakse eelnõu § 45 lõikega 2 piisav üleminekuaeg (4 aastat) selleks, et kõigil lastekaitsetöötajana töötavatel inimestel oleks võimalik mõistliku aja jooksul kutse omandada – käesoleva eelnõu § 45 lõike 1 alusel jõustub käesoleva eelnõu § 19 1. jaanuaril 2020. Paragrahvi 45 lõikega 3 sätestatakse, et enne käesoleva seaduse jõustumist tööle asunud lastekaitsetöötaja peab käesoleva seaduse § 19 lõigetes 1 ja 2 sätestatud nõuded täitma hiljemalt 2022. aasta 1. jaanuariks.

Kutseregistri andmetel on ainus sotsiaaltöötaja kutset andev organisatsioon Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon ning eelnõu koostamise ajal on kõigi kolme sotsiaaltöötaja kutseastme

<sup>90</sup> Kutseadus RT I, 2008, 24, 156, on leitav internetist aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/102072013010#para14lg2>.



kutseeksami tasu 65 eurot, millele lisandub Kutsekojale tasutav kutsetunnistuse väljastamise tasu 4,80 eurot.

Haridus- ja Teadusministeeriumi märkusele tuginedes sätestatakse **eelnõu § 19 lõikes 3**, et välisriigis omandatud pädevuse vastavust LaKS-i nõuetele hindab ja tõendab SKA välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse alusel, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

**Eelnõu § 20 lõikes 1** sätestatakse lapsega töötava isikuna ja lastekaitsetöötajana töötamise piirangud, mis viidi LaKS-i sisse KaRS-i muutmise seadusega, mistõttu on tegemist kehtivast õigusest ülevõetava normiga.<sup>91</sup> Sellise normi sätestamisega tagatakse, et lastega kokkupuutuvatele kutsealadele ei pääseks töötama isikud, keda on karistatud või kes on sundraivile määratud inimkaubanduse, seksuaalse enesemääramise vastaste kuritegude, prostitutsiooni- ja lastepornoga seotud kuritegude eest.<sup>92</sup>

Õiguskantsleri Kantselei ettepanekul ja kooskõlastatult Justiitsministeeriumiga, lisatakse käesoleva lõike kuritegude loendisse KaRS-i §-d 113 (tapmine), 114 (mõrv) ja 116 (lapse tapmine). Varasemas eelnõu versioonis olid nimetatud kuritoad sätestatud käesoleva paragrahvi lõikes 2.

**Eelnõu § 20 lõikes 2** sätestatakse piirang tegutsemiseks lapsega töötava isiku ja lastekaitsetöötaja suhtes neile isikutele, keda on KaRS-i alusel karistatud või kellele kohaldatakse sundraivi raske isikuvastase süüteo, alaealise suhtes vabadusevastaste süüteo, perekonna ja alaealiste vastu või alaealise suhtes rahvatervisevastaste süüteo toimepanemise eest.

Piirang kehtib ajani, kuni süüteo karistusregistriandmed ei ole karistusregistrist kustutatud. Sisuliselt tähendab see seda, et eespool nimetatud süüteo eest karistatud isik ei saa töötada karistuse kandmise ajal lapsega töötava isiku ega lastekaitsetöötajana.

Eelnõu sätte eesmärk on kaitsta laste isikupuutumast ja tagada nende julgeolek. Käesoleva lõikega sätestatud keeld on olemuslikult seotud § 20 lõikes 1 sätestatud keeluga. Kui lõikes 1 sätestatud keeld on otseselt suunatud lapse kaitsele seksuaalse väärkohtlemise eest, siis käesolev lõige on suunatud lapse väärkohtlemise ennetamisele. Ka käesolevas lõikes viidatud süüteod on väga tõsised, eriti alaealiste vastu suunatud süüteod ning seetõttu on põhjendatud piirata nendest süütegudes karistust kandvate isikute tööalast kokkupuudet lastega.

Taoline praktika on kasutusel näiteks Soomes, kus seaduses on esitatud loetelu kuritegudest, mida karistusregistri väljavõttesse kantakse ja need kuriteod võib laias laastus jagada nelja rühma: (1) alaealiste vastu suunatud kuriteod (alaealiste seksuaalne kuritarvitamine, lapsporno omamine, alaealiselt seksuaalteenuse ostmine); (2) seksuaalkuriteod (vägistamine, lapsporno levitamine, seksuaalvahekorraks sundimine, prostitutsioonile kaasaaitamine); (3) vägivallakuriteod (tapmine, mõrv, tervisekahjustuse tekitamine, röövimine raskendavatel asjaoludel); (4) narkokuriteod. Soomes ei tähenda

<sup>91</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, RT I, 13.12.2013, 5; <https://www.riigiteataja.ee/akt/113122013005>

<sup>92</sup> Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. <http://eelvoud.valitsus.ee/main#gRCeUPQ9>.

karistatus küll absoluutset keeldu isikut tööle võtta, kuid tööandjal on diskretsiooniõigus ning vastava otsuse tegemisel peab põhjalikult hindama kõiki asjaolusid.

**Eelnõu § 20 lõikes 3** sätestatu võetakse kehtivast LaKS-ist üle muutumata kujul.

**Eelnõu 5. peatükis** sätestatakse lapse kohtlemise põhimõtted.

**Eelnõu §-s 21** sätestatakse lapse huvidest lähtumise põhimõtte rakendamise alused.

Tulenevalt Õiguskantsleri märkusest on käesolevat paragrahvi sisuliselt muudetud ning täiendatud ka seletuskirja. Sätte eesmärk on tagada ühiskonnas tervikuna lapse õiguste ja huvidega arvestamine senisest olulisemal määral. Tulenevalt lapse suuremast haavatavusest ja täiskasvanutest sõltumisest, ebakindlamast õiguslikust staatusest ning eelduslikult vähematest oskustest ja võimalustest ise oma seisukohti avaldada ja oma õigusi kaitsta, on vajalik, et kõik isikud, kes lapse suhtes otsuseid teevad, pööraksid lapse huvidele erilist tähelepanu kõigi ülejäänud asjaolude kõrval. Seejuures on äärmiselt oluline, et selgitataks piisava hoolikusega välja, milline otsus on konkreetsetes olukorras lapse huvidele enim vastav. Kuigi LÕK, käesolev eelnõu ja paljud muud seadused seavad mitmeid otsuseid ja täpseid juhiseid selleks, kuidas lastega või laste suhtes ühes või teises olukorras käituda, jääb siiski veel üle väga palju elulisi olukordi, mille suhtes täpsed käitumisjuhised puuduvad. Sellistes olukordades jääb lapsi mõjutavaid otsuseid tegevale isikule väga palju kaalutlusruumi, et välja selgitada, mis on just konkreetset juhul lapse või laste huvides. Seega on olemas vajadus just sätestada täpsemalt just selline paindlik kontseptsioon nagu lapse parim huvi seda on.

Justiitsministeerium viitab oma eelnõule tehtud märkustes, et kuigi käesolev eelnõu säte põhineb õiguste komitee 2013. aasta alguses koostatud kommentaaril lapse parimast huvist lähtumise kohta (seletuskirja järgi) ning on sellega kooskõlas, tuleb siiski väljendist „parim huvi“ loobuda. Seda põhjusel, et eesti ja inglise keel väljendavad samu mõisteid kumbki omamoodi. Kui inglise keeles öeldakse konventsioonis läbivalt „the best interests of the child“, siis eesti keel saab parimata hakkama ja nimetab lapse huve (tegutsemist lapse huvides, vastuolu tekkimist lapse huvidega), sest nii on loomulik. Ka meie sugulaskeel soome jätab ülivõrde kasutamata, öeldes vaid „lapsen etu“. Eesti keele seletav sõnaraamat märgibki „huvi“ ühe tähendusena järgmist: „huvides ‹postpositsioonilaadselt› kasuks, heaks, jaoks. Midagi kellegi, millegi huvides tegema. Loodusrikkusi tuleb kasutada rahva huvides“. Sellisel juhul on sõna harilikult mitmuses.

Sellele ettepanekule tuginedes kasutatakse käesolevas eelnõu versioonis mõiste „lapse parim huvi“ asemel mõistet „lapse huvid“

Lapse huvide näol on tegemist ühega LÕK-i neljast aluspõhimõttest. Kui esimene ja kolmas aluspõhimõte – lapse õigus elule ja mittediskrimineerimine – tulenevad otseselt põhiseadusest ning lapse õigus maksimaalsele arengule on niivõrd laiaulatuslik ja kõiki eluvaldkondi puudutav, et seda pole vajalik ega võimalik ühes seaduses sisustada, on lapse huvidest lähtumise kohustus just selline aluspõhimõte, mis teistes seadustes ei kajastu ning mis tuleb LaKS-i eelnõus sisustada. Seejuures moodustab väga olulise osa lapse parima huvi väljaselgitamisest lapse arvamusega arvestamine ehk sisuliselt neljanda aluspõhimõtte rakendamine. See säte ja käesolevad selgitused põhinevad lapse õiguste komitee 2013.

aasta alguses koostatud kommentaaril lapse huvidest lähtumise kohta<sup>93</sup> ning on sellega kooskõlas. Nimetatud kommentaari kohaselt on lapse parima huvi näol tegemist ühekorraga nii õiguse, põhimõtte kui protseduurireeglina.

Kuigi tulenevalt eelnõu üldisest loogikast kasutatakse sättes sõna „laps“ ainsuses, kohaldub säte ka olukordadele, mis mõjutavad üheaegselt paljusid lapsi. Kuigi sellisel juhul ei pruugi olla võimalik selgitada välja iga üksiku lapse parimat huvi, tuleb käesolevas paragrahvis sätestatud võtta arvesse ka kõigis sellistes olukordades, niivõrd kui see on tulenevalt vastava olukorra erisustest võimalik ja mõistlik. Üldise põhimõttena peab olema lapse parima huvi väljaselgitamise protsess seda põhjalikum ning lapse parimale huvile võrreldes teiste kaalutlustega antav kaal seda olulisem, mida suurem on tehtava otsuse võimalik mõju lapse õigustele ja heaolule.

**Eelnõu § 21 lõikes 1** sätestatakse üldine ja kõigile isikutele suunatud kohustus kõigi last mõjutavate otsuste tegemisel selgitada välja lapse parim huvi ning lähtuda otsuse tegemisel sellest kui esmatähtsast kaalutlusest.

Sätte kohaldamisala on väga lai. See kohaldub kõigi isikute kõigile otsustele, mis võivad last või lapsi otseselt või kaudselt mõjutada. Lapse parimast huvist kui esmatähtsast kaalutlusest tuleb lähtuda näiteks lapsevanemal, kes otsustab, kas laps peaks kooli vahetama, kohtunikul, kes jagab vanemate hooldusõigust, kohalikul omavalitsusel, kes teeb otsuse mänguväljaku ehitamise kohta, aga ka kõigil ülejäänud avalikus või erasektoris tegutsevatel füüsilistel ja juriidilistel isikutel, kes teevad otsuseid, mis last või lapsi otseselt või kaudselt mõjutavad. LÕK-i artikkel 3 sätestab lapse parimate huvidega arvestamise kohustuse kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeesutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt. Samas on aga lapse õiguste komitee eespool viidatud kommentaaris rõhutanud, et lapse parim huvi tuleb tagada laiemalt kui vaid nimetatud institutsioonide otsustes. Ka otsuste puhul, mis ei pruugi pealiskaudsel vaatlusel tunduda olevat lastega seotud (näiteks linna transpordikorralduse muutmine), tuleb hinnata, milliseid mõjusid võib sellel olla lastele, ning kui ilmneb, et otsus sisaldab mõjusid lastele, tuleb välja selgitada lapse parim huvi ja sellega arvestada.

Nagu on ka eelnõu lõike 1 tekstis täpsustatud, mõistetakse otsuse tegemise all nii otsuse vastu võtmist või vastu võtmata jätmist kui ka otsuse kavandamisel eri võimaluste, st erinevate lahendusvariantide vahel valimist. See tähendab esiteks, et ka otsuse tegemata jätmine on otsus – st kui valitseb kestav olukord, milles lapse parimad huvid ei ole tagatud, siis on vajalik seda olukorda muuta. Teine pool – eri võimaluste vahel valimine – tähendab, et kui teatud eesmärki on võimalik saavutada mitmel eri moel, siis peaks võimalusel nendest valima enim lapse huvidele vastava; või kui otsuse kavandamisel ilmneb, et vaatamata otsuse muudele kasudele on see vastuolus lapse parima huviga, tuleb püüda leida alternatiivseid lahendusviise, mille puhul saavutatakse soovitud kasud ilma lapse parimat huvi kahjustamata. Kuigi antud säte kehtestab kohustuse võtta lapse huvi arvesse eriliselt olulise asjaoluna, ilmneb viimatimainitud aspektis ka võimalus, et lapse parima huviga arvestamine ei pea alati tulema millegi muu *arvelt*, vaid on võimalik leida ka lahendusi, mis tagavad kõiki erinevaid huve paremini. Siin on seega oluline antud sätte informatiivne ja

---

<sup>93</sup> General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). Adopted by the Committee at its sixty-second session (14 January – 1 February 2013). Kättesaadav internetiaadressil: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/GC.14.pdf>

hoiakuid kujundav roll lisaks regulatiivsele rollile – juba sellel, et eri otsuste tegemisel teadvustatakse lapse parimat huvi kui üht olulist aspekti, võib olla positiivne mõju sellele, et otsused lähtuksid rohkem lapse parimast huvist.

Lapse parimast huvist kui *esmatähtsast kaalutlusest* lähtumine tähendab, et juhul, kui asjas esineb ka muid kaalutlusi, tuleb lapse parimat huvi võtta arvesse kui eelduslikult olulisemat kaalutlust võrreldes teiste kaalutlustega. Esmatähtsa kaalutluse mõiste on võetud üle ülalviidatud lapse õiguste komitee kommentaarist (kommentaaris kasutatakse ingliskeelset mõistet *primary consideration*). Põhjendus lapse parima huvi võrreldes teiste asjaoludega esmatähtsaks seadmiseks tuleneb lapse võrreldes täiskasvanutega eelduslikult väiksematest võimalustest ise enda huve esindada. Et lapse parim huvi on esmatähtis kaalutlus, ei tähenda, et lapse parim huvi kaaluks alati üles ülejäänud asjaolud, näiteks teiste inimeste õigused. Kui näiteks kavandatav otsus ei vasta üleni lapse parimale huvile, kuid mõju lapse õigustele ja heaolule on väike, ja samas on otsusel väga suur positiivne mõju teiste inimeste õiguste tagamisel, ei pruugi lapse parim huvi kaaluda üles teisi asjaolusid. Nii haldusmenetluses kui ka näiteks igapäevaste perekonnaelu puudutavate otsuste tegemisel seisneb otsuste tegemine erinevate kaalutluste omavahel kaalumises. Käesoleva sättega ei ole võimalik näha ette, et lapse huvide vastuolu korral teiste isikute huvide või muude asjaoludega kaaluks lapse parim huvi alati kõik muu üles. Sellegipoolest näeb käesolev säte ette, et lapse parimale huvile tagatakse eriline kaal, kõrgem prioriteetsus, lapse parimat huvi tuleks vaadelda ülejäänud asjaoludest kõrgemal seisvana. Mida olulisemal määral mõjutab otsus lapse heaolu, seda prioriteetsemaks tuleb lapse parim huvi võrreldes muude asjaoludega seada.

**Eelnõu § 21 lõikes 2** täpsustatakse kohustuslikud protseduurireedid lapse parima huvi väljaselgitamiseks. Lapse parim huvi ei ole mõiste, mida oleks võimalik üheselt sisustada kõigi olukordade suhtes – lapse parim huvi tuleb välja selgitada igas olukorras eraldi, olenevalt just konkreetse olukorra ning konkreetse lapse või konkreetsete laste eripäradest. Selle jaoks sätestatakse lõigetes 1 ja 2 kohustus vajaliku informatsiooni kogumiseks ning lõikes 3 kohustus kujundada kogutud informatsiooni põhjal põhjendatud seisukoht, et mis on just konkreetsel juhul lapse parim huvi.

Lõike 2 punktis 1 sätestatakse, et tuleb selgitada välja kõik asjassepuutuvad lapse olukorra ja isikuga seonduvad asjaolud ning muu informatsioon, mis on vajalik, hindamaks otsuse mõju lapse õigustele ja heaolule. Lapse olukorra ja isikuga seonduvateks asjaoludeks, millest võib oleneda, kuidas kavandatav otsus last mõjutab, võivad olla näiteks lapse arengutase, identiteet, viibimine asendushooldusel, lähedaste ja püsivate inimsuhete olemasolu või muud asjaolud. Millised asjaolud on olulised, oleneb igast konkreetsest olukorrast. Käesoleva sätte olulisus seisneb selles, et kogutaks vajalik informatsioon just konkreetse lapse või konkreetsete laste kohta ning just konkreetse kavandatava otsuse kohta, et selle informatsiooni põhjal oleks võimalik võtta võimalikult informeeritud, faktidel põhinev, põhjendatud seisukoht, et mis on lapse parim huvi just seoses kavandatava otsusega. Juhul, kui see on informatsiooni kogumiseks vajalik, peab otsust tegev isik tegema koostööd teiste isikutega, kellel võib vastav informatsioon olemas olla (eri isikute koostöökohustus tuleneb eelnõu § 8 lõikest 1 ning § 22 lõikest 3).

Lõike 2 punktis 2 on eraldi välja toodud lapse arvamuse väljaselgitamine. Olemuslikult moodustab lapse arvamus ühe asjaolu ülejäänud punktis 1 välja toodud asjaolude kõrval, kuid tulenevalt lapse arvamuse väljaselgitamise mõnevõrra erilisest protseduurist võrreldes

muude asjaolude väljaselgitamisega on olnud vajalik tuua see välja eraldi punktina. Punktis 2 on sätestatud, et lapsele tuleb selgitada kavandatava otsuse sisu ja põhjuseid, kuulata laps ära tema vanust ja arengutaset arvestades sobival viisil ning võtta lähtuvalt lapse vanusest ja arengutasemest tema arvamus arvesse ühe asjaoluna parima huvi väljaselgitamisel. Kuigi sätte esimene pool sätestab kohustuse selgitada lapsele kavandatava otsuse sisu ja põhjuseid, on muidugi võimalik, et olukorras, kus lapse arvamust ära kuulatakse, ei ole veel otsus kavandamisel – st tõuge muudatuseks algab üldse lapse avaldatud arvamusel, et midagi tuleks parajasti valitsevas olukorras muuta. Sellisel juhul ei ole lapsele võimalik kavandatava otsuse sisu selgitada, sest seda sisu veel ei ole. Sellegipoolest on sätte see osa oluline olukordades, kus otsus on juba kavandamisel. Nii lapsele olemasolevate kavatsuste selgitamisel kui ka lapse arvamuse ärakuulamisel tuleb arvestada lapse vanuse ja arengutasemega, valides nii omapoolseteks selgitusteks kui ka lapse arvamuse vastuvõtmiseks sobivaima viisi. Kuigi väike laps ei ole võimeline oma arvamust verbaalselt avaldama, tuleb leida võimalusi lapse arvamuse mõistmiseks, näiteks teatud juhtudel lapse kehakeele jälgimise teel. Samuti võib teatud juhtudel olla asjakohane lapselt arvamuse küsimine näiteks temal soovivat olukorda joonistada palumise teel. On vajalik, et lapselt küsitaks tema arvamust aktiivselt, esitades täpsustavaid küsimusi ning püüdes igati mõista, mis arvamus lapsel täpsemalt on. Kui kavandatav otsus mõjutab üheaegselt suurt hulka lapsi, näiteks kohaliku omavalitsuse või riigi tasandil planeeritavate otsuste puhul, piisab, kui olukorda selgitatakse ning arvamust küsitakse laste esindajatelt. Oluline on ära tunda need kohad ja viisid, kus lapsel on kaasarääkimiseks kompetents. Näiteks võivad lapsed teada paremini kui linnaplaneerijad, kas avalikku linnaruumi rajada palliplats või rulapark. Samuti on võimalik luua mitmekesisemaid võimalusi lastele kaasarääkimiseks näiteks koolielu korraldamisel. Seejuures on antud sätte puhul oluline, et lapse arvamus võib olla vaid üks asjaolu lapse parima huvi väljaselgitamisel. Käesoleva sätte mõtteks on ühest küljest rõhutada, et laps on õiguste kandjana subjekt, kellel on oma vaated ja seisukohad ning tal võib paljudes olukordades olla palju parem ülevaade enda tegelikest vajadustest kui teistel inimestel; teisest küljest aga lasub lapse suhtes otsuseid tegevatel täiskasvanutel vastutus tagada lapse õigused ja heaolu. Võib olla näiteks olukordi, kus lapse parima huvi tagamiseks peab näiteks last kasvatav isik tegema just lapse arvamusega vastuolus oleva otsuse, lähtudes omaenda kogenumalt positsioonilt ning arvestades, et laps tulenevalt oma vähematest kogemustest ja teadmistest ei suuda näha kõigi tegevuste pikaajalisi tagajärgi. Seega tuleb lapse arvamust võtta arvesse ühe olulise asjaoluna lapse parima huvi väljaselgitamisel, eeldamata aga, et lapse parim huvi on automaatselt sama, mis laps arvab selle olevat. Seejuures tuleb arvesse võtta lapse aina arenevaid teadmisi, kogemusi ja otsustamisoskust. Mida küpsem laps on, mida rohkem koguneb tal teadmisi ja kogemusi, seda suuremat kaalu tuleb lapse parima huvi väljaselgitamisel lapse enda arvamusel anda. Last kasvatava isiku tasandil tähendab see, et lapsele antavatest käskudest ja keeldudest peaks aja jooksul aina rohkem saama pigem meeldetuletused ja nõuanded, ning hiljem suhtlus võrdsel tasemel. Igal juhul ei ole õigustatud jätta lapse arvamus kõrvale lihtsalt seetõttu, et ta on laps.

Punktis 3 on sätestatud lapse parima huvi väljaselgitamise protsessi järgmine etapp – olles vastavalt punktidele 1 ja 2 teinud selgeks lapse arvamuse ning muu olulise informatsiooni, tuleb hinnata, mis oleks kavandatava otsuse ning selle võimalike eri lahendusvariantide mõju konkreetse lapse või konkreetsete laste õigustele ja heaolule. Nii nagu otsuse tegemisel tuleb kaaluda erinevaid asjaolusid, sh lapse parimat huvi, tuleb lapse parima huvi väljaselgitamisel kaaluda erinevaid lapsega ning otsuse võimalike mõjudega seotud

asjaolusid, selgitamaks välja, et mis lapse parim huvi on. Punktis 3 toodud ning tervikuna terve lõikes 2 sätestatud protseduuri tulemuseks peab olema põhjendatud seisukoht, et mis on lapse parim huvi seoses kavandatava otsusega. Käesolevas sättes ei kehtestata otseselt menetlusnõuet sellise põhjenduse kirjalikuks vormistamiseks – arvestades, et säte kohaldub näiteks ka perekonna igapäevaelu puudutavatele otsustele, ei oleks see ka mõeldav. Sellegipoolest peaks isik, kes lapse suhtes olulise mõjuga otsust teeb, olema võimeline tooma välja, millistel asjaoludel põhines ning milline kaal anti erinevatele asjaoludele nii lapse parima huvi väljaselgitamisel kui ka lõplikul otsuse tegemisel lapse parima huviga arvestamisel.

**Eelnõu § 21 lõikega 3** sätestatakse, et kui lapse parim huvi erineb lapse arvamusest või muul põhjusel tehakse otsus, mis ei ühti lapse arvamusega, tuleb selgitada lapsele tema arvamuse arvestamata jätmise põhjuseid. Antud säte toob lapse arvamuse ärakuulamisega seoses lisaks arvamuse otsuse tegemisel arvestamisele sisse arvamuse ärakuulamise kasvatuliku eesmärgi. Lapsele tagasiside andmine on eriti oluline olukordades, kus lapse arvamust ei olnud võimalik arvestada.

**Eelnõu § 22 lõikes 1** defineeritakse last kasvatava isiku mõiste, kelleks on lapse vanem või muu laste tegelikult kasvatav isik, kelle hulka võib kuuluda ka eestkostja, kasuvanem või perekonnas hooldaja või vanema elukaaslane või muu isik. Last kasvatava isiku puhul ei käsitle eelnõu kohaliku omavalitsuse üksust kui juriidilist isikut eestkostjana. Sättes on sõnastatud, et tegemist on last tegelikult kasvatava isikuga, seega on last kasvatav isik igapäevaselt lapse hooldamise ja kasvatamisega tegelev füüsiline isik. Juriidilise isiku eestkostja kohustuste täitmine on reguleeritud PKS-iga. Sätte eesmärk on rõhutada nende isikute rolli, kes last igapäevaselt kasvatavad ja tema eest hoolitsevad.

**Eelnõu § 22 lõikes 2** sätestatakse last kasvatava ja lapsega töötava isiku kohustused. Sisuliselt on tegemist PKS-is juba sätestatud kohustustega, kuid kuna PKS laieneb vaid lapse vanemale või lapse hooldusõigust omavale isikule, on käesoleva eelnõu eesmärk katta samasuguse kohustusega ka teised lapsi kasvatavad isikud, kes ei ole lapse vanemad ega hooldusõiguse kandjad. Need isikud võivad sõltuvalt lapse olukorrast olla asenduskodu kasvatajad, hoolduspere vanemad, kasupere vanemad või teised isikud, kes last tegelikult igapäevaselt kasvatavad. Lisaks PKS-i § 116 lõike 3 kohustustele on eelnõusse lisatud last kasvatavale isikule ja lapsega töötavale isikule täiendav kohustus selgitada lapsele, kuidas hoida oma tervist, ennast arendada, vähendada riske ja ennetada ohtu. Sätte mõte on täiendavalt lapse omavastutusele anda teda kasvatavatele täiskasvanutele kohustus last suunata ja juhendada ning arendada lapses teadmisi ja oskusi kohustuste täitmiseks.

LaKS paneb lastekaitsetöötajale kohustuse abistada abivajavat last ja tema perekonda, tehes koostööd eri osapooltega. Käesolev säte annab lisaks lastekaitsetöötajale ka last kasvatavale isikule või lapsega töötavale isikule kohustuse lapse abivajaduse ilmnemisel olla lapse heaolu eest vastutavaks osapooleks ning otsida lapsele asjakohast abi. Samuti annab säte kohustuse teha vajaduse korral koostööd lastekaitsetöötaja või teiste asjaomaste spetsialistidega, et tagada lapsele võimalikult kiire ja tarvilik abistamine.

**Eelnõu § 22 lõikega 3** kohustatakse lapsega töötavat isikut teavitama lapse abivajadusest tema vanemat või tegelikku kasvatajat. Sätte mõte on tagada erialateadmisi reeglina mitteomava last kasvatava isiku teavitamine lapse vajadustest, et tal oleks võimalik sellega tegeleda ning last ja tema arengut toetada. Last kasvatav vanem ei pruugi osata tuvastada

näiteks lapse kergelt kuulmislangust, lampjalgust või õpiraskusi ega omada pädevust professionaalselt hinnata lapse eakohast arengut. Selleks peavad omama vastavat kompetentsi erialaspetsialistid (perearst, sotsiaalpedagoog, lasteaia õpetaja jt), et märgata ja hinnata lapse abivajadust.

**Eelnõu § 23 lõigetega 1 ja 2** puhul on tegemist eelnõu täiendamisega tulenevalt Siseministeeriumi poolt tehtud märkusele. Siseministeerium leiab oma märkuses, et kuigi avalik kord on KorS-i § 1 kohaselt ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgmine ning isikute subjektiivsete õiguste kaitstus, on KorS-i § 55 eesmärk keelata teisi isikuid häirival või ohustaval viisil käitumine avalikus kohas ning § 56 keelab ülemäärase müra ja valgusefektide tekitamise ja saastamise. Seega on sätted suunatud pigem kitsamalt avaliku korra tagamisele. Alaealisele avalikus kohas viibimise piirangu seadmise eesmärk on aga kaitsta eelkõige last ennast võimalike ohtude eest.

Käesolev säte on kehtivast õigusest eelnõusse üle toodud, millega sätestatakse alaealise avalikus kohas viibimise piirang. Tegemist on kehtiva LaKS-i § 23<sup>1</sup> ülevõtmisega ega sisalda uut normi.

**Eelnõu § 24** sätestab, et lapse hooletusse jätmise, lapse vaimne, emotsionaalne, kehaline ja seksuaalne väärkohtlemine, sealhulgas lapse alavääristamine, hirmutamine ja kehaline karistamine, samuti lapse karistamine mis tahes muul viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist, on keelatud.

**Eelnõu § 24 lõige 1** keelustab täielikult lapse väärkohtlemise kõigis selle esinemisvormides – lapse hooletusse jätmise, vaimse, emotsionaalse, kehalise ja seksuaalse väärkohtlemise. Lause teises pooles on lisaks eraldi välja toodud, et lapse väärkohtlemiseks loetakse ja seega on keelatud muu hulgas lapse alavääristamine, hirmutamine, kehaline karistamine ja karistamine mis tahes muul viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist.

05.05.2012 pöördus õiguskantsler Indrek Teder sotsiaalminister Hanno Pevkuri poole ettepanekuga, et uue LaKS-iga tuleks ühiskonnale saata selge signaal, sätestades, et igasugune lastevastane füüsiline ja vaimne vägivald, sealhulgas kehaline karistamine, on taunitav ja keelatud, seda nii koolis, lasteaias ja muus lasteasutuses kui ka kodus. Samal ajal tuleks uues LaKS-is ette näha efektiivsed ja üle Eesti ühtlaselt kättesaadavad nõustamis- ja tugiteenused vanematele, et neid toetada ja julgustada laste vägivallatul kasvatamisel.

Eelnõu § 24 lõige 1 laiendab senises LaKS-is ja muudes seadustes<sup>94</sup> sisalduvaid väärkohtlemise keelde, keelustades muu hulgas selgesõnaliselt lapse kehalise karistamise ning see kohaldub kõigile isikutele ja osapooltele, kätkedes endas lapse igasuguse kehalise karistamise keelustamist nii perekeskonnas, lasteaias, koolis, asendushooldusel jne.

Lapse kehalise karistamise selgesõnalist keelustamist on Eestilt nõudnud mitmed rahvusvahelised organisatsioonid, sh Euroopa sotsiaalõiguste komitee<sup>95</sup> ja ÜRO lapse õiguste komitee.<sup>96</sup>

<sup>94</sup> Nt karistusseadustiku § 121, § 123, § 145; perekonnaseaduse § 124 lg 2.

<sup>95</sup> Euroopa sotsiaalharta (parandatud ja täiendatud) Euroopa sotsiaalõiguste komitee järeldused 2011 (EESTI). Kättesaadav internetis aadressil:

Lapse õiguste komitee definitsiooni kohaselt<sup>97</sup> peetakse kehaliseks karistamiseks igasugust karistamist, mille puhul kasutatakse füüsilist jõudu ja millega soovitakse põhjustada lapsele teatud määral kannatust või ebamugavustunnet kui iganes vähesel määral. Komitee seisukoha kohaselt on igasugune kehaline karistamine, mis iganes vormis see ka aset ei leiaks, igal juhul lapse inimväärikust kahjustav.

Sätte eesmärk on kujundada ühiskonnas selge hoiak, et lapse kehaline karistamine ei ole kasvatusmeetod, vaid on väärkohtlemine, mis on vastuolus inimõigustega, rikub lapse õigusi, kahjustab lapse arengut, vaimset ja füüsilist tervist ning peab seetõttu olema ühiskonnas üheselt taunitud. Sätte ellurakendumist toetavad Eesti ühiskonnas eelnõu menetlemisega samaaegselt toimuvad arengud positiivsete vanemluspraktikate levitamise alal – aina rohkem on kättesaadavad eeskätt vabakonna poolt koostatud tasuta materjalid ja läbi viidavad koolitused vanemlike oskuste arendamiseks. Vanemlike oskuste arendamiseks ja positiivsete lastekasvatuseviiside tutvustamiseks on Sotsiaalministeerium ellu viimas laiaulatuslikku tõenduspõhist vanemlusprogrammi. Vanemluse toetamine on üheks oluliseks alaeesmärgiks laste ja perede arengukavas ning selleks nähakse ette erinevaid rakendustegevusi.

Kuigi käesolevates selgitustes on enim tähelepanu pälvinud kehalise karistamise kui tõenäoliselt enim küsimusi tekitava väärkohtlemise liigi keelustamine, on samavõrra oluline, et keelatud on ka mittekehaline karistamine, mis ohustab lapse vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist, sh lapse alavääristamine või hirmutamine. Samuti on keelatud lapse hooletusse jätmine, mille all tuleb käsitleda vanema poolset tegevust või tegevusetust, mis on vastuolus PKS-i § 124 toodud isikuhooldusõiguse sisuga. Nimetatud sätte kohaselt on vanem kohustatud hoolitsema lapse igakülgse heaolu eest ja vanema tegevust või tegevusetust, mis riivab lapse heaolu tuleb pidada lapse väärkohtlemiseks. Hooletusse jätmine on eelkõige lapse füüsiliste ja tervislike vajaduste ja ohutust tagava järelevalve ebapiisav või puudulik tagamine.

**Eelnõu § 24 lõige 2** on kehtivast õigusest eelnõusse üle toodud ega sisalda uut normi. Tegemist on kehtiva LaKS-i § 33 lõike 2 ülevõtmisega.

**Eelnõu § 24 lõige 3** sätestab last kasvatava isiku, lapsega töötava isiku ja lastekaitsetöötaja õiguse väga erandlikes olukordades kasutada lapse ohjeldamiseks füüsilist jõudu. Sättes on arvestatud olukordi, kui lapse käitumine kujutab otsest ja vahetut ohtu lapse enda või teiste isikute elule või tervisele ning seda ohtu ei ole võimalik vältida muul viisil (nt vestluse, veenmise või suulise rahustamise teel), on lapse vanemal, last kasvataval isikul, lapsega töötaval isikul või lastekaitsetöötajal lubatud kasutada lapse ohjeldamiseks jõudu määral, mis ei tekita lapsele kehalisi, vaimseid või emotsionaalseid kahjustusi ning riivab võimalikult vähe lapse õigusi ja vabadusi.

Kuigi eelnõu kooskõlastamise käigus tegi Õiguskantsleri Kantselei ettepaneku käesoleva paragrahvi lõigete 3 ja 4 seadusega sätestamisest looduba ja avada teema vaid

---

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/Sotsiaalharta\\_jareldused\\_2011\\_partneritele.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/Sotsiaalharta_jareldused_2011_partneritele.pdf) |

<sup>96</sup> Lapse õiguste komitee lõppjärgeldused: Eesti. CRC/C/15/Add. 196, 31. jaanuar 2003. Leitav internetis aadressilt:

[http://lapsedjapered.sm.ee/fileadmin/meedia/Alusdokumendid/Lapse\\_Oiguste\\_Komitee\\_soovitused\\_Eestile.pdf](http://lapsedjapered.sm.ee/fileadmin/meedia/Alusdokumendid/Lapse_Oiguste_Komitee_soovitused_Eestile.pdf).

<sup>97</sup> General Comment No. 8 (2006). The right of the child to protection from corporal punishment and other cruel or degrading forms of punishment. Lk 4, p 11.



seletuskirjas, on eelnõu autorid teisi eelnõule koostamisel esitatud ettepanekuid ja märkuseid arvestades pidanud oluliseks antud sätet eelnõus säilitada. Ka lapse õiguste komitee on märkinud, et erandlikes olukordades on ohu vältimiseks jõu kasutamine teatud juhtudel lubatud.<sup>98</sup> Tegemist peab olema tõepoolest erandlike olukordadega, kus lapse käitumine kujutab otsest ja vahetut ohtu lapse enda või teiste isikute elule või tervisele ning seda ohtu ei ole võimalik vältida muul viisil kui jõudu kasutades. Lapse ohjeldamise viisideks võivad olla näiteks lapse ümbert tugevalt kinnihoidmine, mis on tunnustatud vägivallavaba rahustamise meetod. Igal juhul on lapse ohjeldamiseks jõu kasutamine lubatud ainult juhul, kui oht lapse enda või kellegi teise elule või tervisele on niivõrd otsene ja vahetu, et ülejäänud vahendid peale jõu kasutamise ei ole võimalikud. Ka sel juhul tuleb valida selline ohjeldamisviis, mis riivaks võimalikult vähe lapse õigusi ja vabadusi ning väldiks lapsele kehaliste, vaimsete või emotsionaalsete kahjustuste põhjustamist. Jõudu tuleb kasutada võimalikult vähesel määral ning võimalikult lühikese aja jooksul. Kindlasti ei tohi käesolevat sätet tõlgendada laiendatult ja näha selles õigustust näiteks laste kehalise karistamise lubatavusele. Säte rakendub kitsalt ja konkreetselt ainult akuutsete, vahetut ja otsest ohtu sisaldavate olukordade lahendamisele ning jõu kasutamine peab olema kantud lapse või teiste isikute vahetu ohu eest kaitsmise eesmärgist.

Haridus- ja Teadusministeeriumi ettepanekul sisustatakse **eelnõu § 24 lõikes 4** käesoleva paragrahvi lõikes 3 sätestatud füüsilise jõu mõiste. Oluline on rõhutada, et füüsilist jõudu ei tohi kasutada karistamise või lapsele füüsilise valu tahtliku tekitamise eesmärgil.

**Eelnõu § 25 lõiked 1 ja 2** on kehtiva LaKS-i regulatsioon, tegemist on kehtivate ja eelnõuga ülevõetavate sätetega.

Antud sätte puhul on oluline silmas pidada, et LaKS-is ei dubleerita ega defineerita pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seaduses (PorTS)<sup>99</sup> esitatud legaaldefiniitsioone. Eelnõu sõnastamisel on kasutatud termineid „levitama“ ja „demonstreerima“ üldkeele tähenduses, mida kasutab enamik rahvuskeele kasutajaskonnast. Eesti keele seletava sõnaraamatu (EKSS) kohaselt tähendab sõna „levitama“ midagi edasi ning laiali kandma, levima panema ning sõna „demonstreerima“ selgitavalt näitama, esitama või tutvustama. Julmust ja vägivalda õhutavate trükiste, filmide, heli- ja videosalvestuste ning esemete demonstreerimise all peetakse eelnõus silmas teose või selle koopiote näitamist vahetult või tehnilise vahendi abil. Pornograafilise sisuga esemete, trükiste ja filmide levitamine teose levitamise all peetakse eelnõus silmas teose või selle mis tahes vormis produtseeritud koopiote müümist, laenutamist või muul viisil üleandmist.

**Eelnõu 6. peatükis** sätestatakse abivajava lapse kaitse alused.

**Eelnõu § 26** sätestab abivajava lapse mõiste. Abivajav laps on laps, kelle heaolu on kergemal või raskemal määral ohustatud või kelle puhul on tekkinud kahtlus tema väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muu lapse õigusi rikkuva olukorra suhtes, ja laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu. Seega on antud sätte kohaselt abivajav selline laps, kelle turvalisus, areng ja heaolu ei ole piisavalt tagatud ning tema heaolu on sattunud riski. Lapse abivajadus võib tuleneda lisaks tema võimalikust

<sup>98</sup> Ibid., Lk 5, p 15.

<sup>99</sup> Pornograafilise sisuga ja vägivalda või julmust propageerivate teoste leviku reguleerimise seadus, RT I 1998, 2, 42; <https://www.riigiteataja.ee/akt/123022011014>.

väärkohtlemisest (sh vägivallast ja hooletusse jätmisest), aga ka tema sotsiaalsest või hariduslikust erivajadusest, pere toimetulekuraskustest jne. Käesoleva seaduse mõttes tuleb väärkoheldud last kindlasti lugeda abivajavaks lapseks. Olenevalt väärkohtlemise iseloomust ja ulatusest võib väärkoheldud laps olla ka hädaohus olev laps, juhul kui tema elu või tervis on ohus. Väärkoheldud laps, kelle elu või tervis on ohus, ja kelle puhul on rakendatud abinõusid vahetu ohu eemaldamiseks jääb üldjuhul pärast vahetu ohu eemaldamist abivajavaks lapseks. Sellises olukorras olevat last tuleb kohelda ja abistada vastavalt eelnõus sätestatule.

Samuti tuleb abivajavaks lapseks pidada alaealist õigusrikkujat alaealise mõjutusvahendite seaduse (edaspidi AMVS) tähenduses. Sellisel juhul on tegemist lapsega, kes oma käitumisega on seadnud ohtu iseenda või teiste isikute heaolu. Õigustrikkuvat käitumist põhjustanud asjaoludega tegelemisel tuleb hinnata lapse abivajadust ning pakkuda talle vajalikku abi olukorras väljatulemiseks. Seeläbi ennetatakse lapse võimalikku hilisemat delinkventset käitumist.

Eelnõu eristab abivajavast lapsest 7. peatükis käsitletava hädaohus oleva lapse. Hädaohus olev laps vajab viivitamatut abistamist, samas kui abivajava lapse puhul ei ole tegemist akuutse ja kiiret sekkumist vajava olukorraga. Seetõttu ei pea abivajava lapse abistamiseks lastega töötavad spetsialistid tegutsema üldjuhul väljaspool tööaega. Kui hädaohus oleva lapse puhul võib olla oluline laps vahetu ohu allikast koheselt eraldada ning osutada talle kohest abi, siis abivajava lapse puhul tuleb esmalt hinnata lapse vajadused ning planeerida seejärel vajalikud lühi- ja pikaajalised tegevused koostöös pere ja teiste osapooltega. Nii abivajava, kui ka hädaohus oleva lapse abistamisel on oluline roll kohaliku omavalitsuse üksusel, kellel lasub vastutus lapse ja tema pere abistamise eest.

Lapse abistamiseks ja kaitseks suunatud tegevused hõlmavad lastekaitse- ja võrgustikutööd kõige laiemas tähenduses, sh sotsiaal-, haridus- ja tervisevaldkonna meetmeid, toetusi ning koostööd lapse, tema pere ja lapsega kokkupuutuvate võrgustikuliikmete vahel. Lapse abistamisel tuleb lähtuda tema individuaalsetest vajadustest ja huvidest.

Lasteombudsman selgitab lapse abistamise eesmärki järgmiselt: „Lapse abistamise, sealhulgas ka eestkoste ja hoolduse eesmärk on tagada lapse turvatunne, areng, heaolu tema vajadusi ja soove silmas pidades ning toetada tema iseseisvuspüüet“.<sup>100</sup>

Abivajava lapse definitsiooni ei ole kehtivas LaKS-is esitatud. Lapse abivajaduse ulatus ja akuutsus võivad olla väga erinevad. Olukorras, kus lapse elukeskkond tagab elementaarse, kuid esineb ajutisi puudujääke lapse eest hoolitsemisel ja muus lapsele vajalikus või on mõni lapse vajadustest pidevalt rahuldamata või on ilmnenud riskitegur, mis võib viia lapse abivajaduseni, tuleb kindlasti sekkuda ja last abistada ning tema perekonda toetada. Lastekaitse fookuse viimine ennetusele tähendab selliste laste puhul riskide vähendamist ja kaitsetegurite suurendamist. Abivajavaks lapseks loetakse iga last, kes ise või kelle perekond vajab tuge igapäevasel toimetulekul, lapse kasvatamisel või tema eest hoolitsemisel, samuti last ja peret, kes vajavad muid toetavaid teenuseid lapse emotsionaalse ja füüsilise heaolu parandamiseks. Abivajav laps ei ole käesoleva seaduse

---

<sup>100</sup> Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse. Juhend (2011). Lasteombudsman. Juhend on leitav internetist aadressil: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/abivajavast\\_lapsest\\_teatamine\\_ja\\_andmekaitse\\_-\\_juhend\\_0.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/abivajavast_lapsest_teatamine_ja_andmekaitse_-_juhend_0.pdf).

tähenduses laps, kes tuleb ilmtingimata perekonnast eraldada, pigem on tegemist lapsega, keda tuleb märgata pere ja lastega töötavate isikute omavahelises interaktsioonis ning kelle puhul enamasti õigeaegsed, kvaliteetsed ja lapse vajadusele vastavad tervishoiu-, sotsiaal- ja haridusteenused annavad positiivse tulemuse. Kui toetavate teenuste pakkumine ei vii oodatud tulemustele, võib erandjuhtudel lapse õiguste ja heaolu tagamiseks olla põhjendatud lapse perekonnast eraldamise (PKS-i alusel) algatamine.

**Eelnõu § 27 lõige 1** sätestab üldise kohustuse abivajavast lapsest teavitada ja see ei erine olemuslikult kehtiva LaKS-i § 59 esimesest lõikest, mis kohustab iga inimest viivitamata teavitama abivajavast lapsest, juhul kui talle saab teatavaks kaitset ja abi vajava lapse olemasolu. Seega on olemuslikult tegemist kehtiva sätte ülevõtmisega.

**Eelnõu § 27 lõige 2** muudab isikute ringi, kellele tuleb abivajava lapse osas teade edastada, tuues loetelus ära kohaliku omavalitsuse üksuse (sama põhimõtte on ka kehtivas LaKS-is) või lasteabitelefoni 116 111. Lasteabitelefon on uus institutsioon, mis on tegutsenud 2009. aasta algusest ja mille kasutamine laste abistamise eesmärkidel on järjest sagedasem. Seega on käeolevas eelnõus sätestatavate isikute ringi konkretiseeritud, lisatud on lasteabitelefon 116 111 ja välja on jäetud lahtist loetelu võimaldav „... või mõnele teisele abiandvale organile“, mis kehtivas seaduses oli lahtise loetelu tõttu olemas.

**Eelnõu § 27 lõike 3** kohaselt on teate vastuvõtnud isik kohustatud teate abivajavast lapsest edastama lapse elukohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele, välja arvatud juhul, kui teate vastuvõtja oli sama omavalitsusüksus. Kui lapse elukoht ei ole teada, siis tuleb teade abivajavast lapsest edastada lapse viibimiskohajärgsele kohaliku omavalitsuse üksusele, kes peab lapsele pakkuma vajalikku abi. Sellised olukorrad võivad tekkida, kui tegemist on Eestis elukohta mitteomava lapsega, kes on sattunud Eestisse oma süül või on tegemist muu olukorraga. Kui tegemist on töövälise ajaga ja laps ei ole hädaohus, tuleb teade abivajavast lapsest edastada kohaliku omavalitsuse üksusele järgmisel tööpäeval. Kui abivajavast lapsest infot saanud isik ei oska otsustada, kas tegemist on abivajava või hädaohus oleva lapsega, tuleb nõu saamiseks helistada ööpäevaringselt töötavale lasteabitelefonile 116 111.

**Eelnõu § 27 lõike 4** sätestab, et kui lapse rahvastikuregistrisse kantud elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus ei ole teada või seda ei ole võimalik välja selgitada, tuleb teade abivajavast lapsest viivitamata edastada selle kohaliku omavalitsuse üksusele, kus laps viibib. Selle sätte eesmärk on tagada kõikide abivajavate laste kohta käiva teate jõudmine pädeva ametkonnani, kellel on võimekus lapse abivajaduse hindamiseks ja talle abi osutamiseks. Täna kehtiva õiguse alusel peavad abivajavaid isikuid abistama eelkõige isikute rahvastikuregistrisse kantud elukohajärgset kohalikud omavalitsused. Lapsed on aga nii haavatav grupp, et nende abistamine ei saa sõltuda sellest, kas on teada rahvastikuregistrisse kantud elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus ja selle välja selgitamine ei tohi pidurdada lapse abistamist.

**Eelnõu § 27 lõige 5** sätestab olulise täienduse, mille kohaselt abivajavast lapsest teavitanud isikut ega ka teavitamise fakti ei avalikustata. Erandiks jääb süüteo menetlus, kus avalikustamine on vältimatu ja vajalik lapse kaitseks. Samuti annab sätte õiguse abivajavast lapsest teavitanud isikul jääda anonüümseks ehk jätta oma andmed avaldamata. Üldjuhul ei oma see õigus sisulist tähendust, kuid peresiseste vägivallajuhtumite (sh lapse hooletusse jätmine ja tõsine füüsiline või seksuaalne vägivald) puhul võib see võimalus osutada ülioluliseks. Kui abivajavast lapsest infot omav pereliige või lähedane tuttav ei julge oma

nime all teadet edastada, kartes ise vägivalla ohvriks sattuda või peresuhteid rikkuda, siis selline anonüümsuse võimaldamine õigustab ennast. Näitena võib tuua ema, kelle täiskasvanud poeg on vägivaldne teiste pereliikmete, sh oma lapse suhtes ja ema ei julge teatada abivajavast lapsest, kartes poja võimalikke vägivaldseid reaktsioone.

**Eelnõu § 28** eesmärk on tagada olukord, kus lapsele ei osutata juhuslikke ja käepäraseid meetmeid, mis kohaliku omavalitsuse üksusel olemas on, vaid selgitatakse välja lapse tegelik vajadus ning otsitakse sobivaid meetmeid nende vajaduste rahuldamiseks. See peab tagama põhimõtte, et meetmete kohaldamine, mis lapse vajadustele ei vasta ning tulemust ei anna, on ebaeetiline ja lubamatu. Kõikide osapoolte, eeskätt aga lapse enda seisukohast on tegemist ressurside raiskamisega, kui osutatakse ebasobivaid meetmeid. Samal ajal on riik või kohaliku omavalitsuse üksus kulutanud aega, teinud haldustoimingud ning eraldanud raha ilma oodatavat tulemust saamata. Ühiskond laiemalt aga kaotab abist ilma jäänud või vale abi saanud laste näol tulevikus toimetulevaid elanikke.

**Eelnõu § 28 lõike 1** alusel hindab abivajadust lastekaitsetöötaja ja kui selgub, et lapse probleem vajab spetsiifilist eksperdihinnangut, siis teeb hindamise oma pädevuse piires ekspert (tervishoiuteenuse osutaja, psühhiaater, psühholoog või muu spetsialist). Näiteks luuakse laste vaimse tervise keskuse programmi raames Tallinnasse ja Tartusse diagnostikateenus väärkoheldud või selle kahtlusega laste olukorra selgitamiseks, kuhu KOV-i lastekaitsetöötaja saab pöörduda hinnangu saamiseks. Teised lastega töötavad isikud hindavad lapse abivajadust vastavalt oma pädevusele ja eriseadustest tulenevale. Seega, enne lapse abistamist peavad ka nt noorsootöötaja, lasteaia õpetaja jt spetsialistid olema piisavalt pädevad tuvastama lapse abivajadust. Eelnõu üldosa kohaselt kohaldub seadus ka füüsilistele isikutele ning lapsele meetmete (teenus, toetus, muu abi ja tegevus) kohaldamise eelselt tuleb käesoleva paragrahvi tähenduses lapse abivajadust hinnata. Oluline on mõista, et meetmeid saab kohaldada vaid isiku nõusolekul (va eriseadustest tulenevad erandid), seega lapse puhul tema vanema või eestkostja nõusolekul. See tähendab, et füüsilised isikud, kes ei ole kas lastekaitsetöötajad või lapsega töötavad isikud, ei saa üldjuhul lapse õiguste ja heaolu tagamiseks meetmeid osutada. Kui sättes nimetatud isikud abivajavat last abistavad, siis tuleb juhendada põhimõttest, et enne abi osutamist tuleb mõista lapse olukorda ja vajadusi ning neid põhjustanud asjaolusid ning hinnata lapse abivajadust koostöös vanema või last kasvatava isikuga. Eesmärk on anda abi, mis konkreetsele lapsele ja olukorrale sobib ning eelduslikult lapsele kasu toob ning vältida abi osutamist, mille puhul on ebaselge, kas see tegelikku olukorda mõjutab.

**Eelnõu § 28 lõikes 2** tuuakse välja, et minimaalselt tuleb lapse abivajaduse hindamise käigus hinnata lapse vanema või last kasvatava isiku vanemlikke oskusi ja lapse füüsilist, tervislikku, psühholoogilist, emotsionaalset, sotsiaalset, kognitiivset, hariduslikku ja majanduslikku heaolu.

Antud sätte puhul on oluline hinnata lapse individuaalse heaolu kõiki aspekte, arvestades lapse heaolu terviklikku käsitlust. Eelnõu avaliku konsultatsiooni tulemusena on huvigruppide ettepanekust tulenevalt lisatud lapse heaolu oluliste aspektidena nimistusse majanduslik ja tervislik heaolu. Hea tervis on iga inimese põhiõigus. Halb tervis on sageli põhjustatud ebapiisavatest sotsiaalmajanduslikest tingimustest, mis enamasti saavad põhjuse lapsepõlves. Lapse tervisliku seisundi kompleksne hindamine võimaldab asjakohaste tervise teenuste pakkumist ning vähendab ka terviseprobleemide teket hilisemas elus tagab puudega laste täisväärtusliku arengu ning osaluse ühiskonnaelus. Ühe olulise komponendina

peab lapse abivajaduse hindamine sisaldama hinnangut vanema või last kasvatava isiku vanemlikele oskustele. Vanemlike oskusi on võimalik mõõta lähtudes lapsevanema kasvatustegevusest, sh vanemlik kasvatustiil (autoritaarne, autoriteetne, lubav). Võimalik on lisaks hinnata puuduliku järelvalve olemasolu, lapse füüsilise või vaimse väärkohtlemise esinemist, ebajärjekindlat või ebaefektiivset distsipliini, lapse iseseisvuse toetamist, lapse ja vanema kiindumussuhet jne. Vanemlike oskusi hindav mõõtmisvahend peab olema kohandatud Eesti oludele, standardiseeritud ja sobilik kasutamiseks kõikidele lapsega töötavatele isikutele.

Lapse heaolu ja abivajaduse hindamine peab olema süsteemne ning korraldatud üleriigiliselt ühtsetel alustel, et tagada abi andmise ja sekkumiste asjakohasus ja kvaliteet. Selleks tuleb võtta kasutusele maailmas hästi töötavad lastekaitsetöö hindamismudelid ja teisalt tõenduspõhised standardiseeritud hindamisvahendid. Oluline on eristada lapse heaolu ja sekkumisvajaduste hindamismudelit lastekaitsetöös juhtumikorraldusliku töövahendina ning standardiseeritud hindamisvahendeid (möödikud).

Standardiseeritud hindamisvahend on teaduslikel tõenditel tuginev mõõtevahend (küsimustik), millega on antud detailsed juhised hindamiseks ja punktiarvestuseks. Standardiseeritud küsimustikud on maailmas laialdast kasutamist leidnud psühholoogias, tervishoius, aga ka hariduses ja sotsiaaltöös. Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel on moodustatud standardiseeritud hindamisvahendite töörühm, mille tegevuse käigus valitakse kõige sobivamad teaduslikel tõenditel tuginevad hindamisvahendid, mille abil saavad esmatasandi spetsialistid mõõta lapse abivajadust ja ka vanemlike oskusi. Asjakohased hindamisvahendid tehakse Sotsiaalministeeriumi ja erialaspetsiifikast tulenevalt ka teiste ministeeriumide või teadusasutuste poolt lastekaitsetöötajatele ja teistele lastega töötavatele spetsialistidele kättesaadavaks ning tagatakse nende kasutamiseks vajalik täiendkoolitus.

Lastekaitsetöö juhtumikorraldust toetavaks töövahendiks tuleb Sotsiaalministeeriumil aastatel 2015-2016 töötada välja ja kohandada Eesti oludele vastavaks lastekaitsetöö hindamismudel. Ühe võimalusena kaalutakse Rootsis kasutatavat hindamismudelit BBIC.<sup>101</sup> Rootsi lastekaitseüsteemi tugevdati aastatel 1997–2005 ning kasutusele otsustati võtta Ühendkuningriigi kogemusel põhinev ja Rootsi vajadustele kohandatud hindamismudel BBIC, mille heade tulemuste tõttu kaaluvad selle rakendamist ka nt Norra ja Taani. BBIC mudel koosneb lapse ja pere heaolu kolmnurgast, mis ühendab infot (a) laste vajaduste, (b) vanemate oskuste ja võimaluste ning (c) last ja peret ümbritseva keskkonna kohta. Lastekaitsetöötajatele on kohandatud 30 erinevat dokumendivormi erinevate aspektide hindamiseks, et hõlbustada otsuste vastuvõtmist. Meetodi kasutamine ei eelda, et lastekaitsetöötaja peab olema spetsialist kõikides lapsega seotud valdkondades, vaid omab oskust üles leida perekonna kitsaskohad hoolduses ja lapse arengus ning sellest lähtuvalt aitab korraldada teiste spetsialistide kaasamist. BBICi iseloomustatakse kui paindlikku ja ühtset süsteemi, mis (a) loob kogu riigis ühtse lapse heaolu käsitlemise protsessi juhtumipõhiselt; (b) tugineb BBIC kolmnurgale sisemise loogika ja laiaulatusliku/kõikehaarava hindamisvahendi kaudu. BBIC rakendamiseks tuleb muretseda litsents, mis Rootsis on sotsiaalsüsteemi valduses.

---

<sup>101</sup> Bergman, J. Barns behov i centrum (BBIC). Uniform system – an unreachable goal?. Socialhögskolan vid Lunds universitet. <http://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordId=1613022&fileId=1613023>

**Eelnõu § 28 lõikes 3** sätestatakse, et lapse abivajaduse hindamisse on kohustuslik kaasata laps, lapse vanem või last kasvatav isik või lasteasutus, kus laps kasvab, et tagada lapse abistamisel koostöö ja vajalikud nõusolekud.

**Eelnõu § 29 lõige 1** sätestab, et abi osutamiseks loetakse lapse heaolu toetava meetmete kohaldamist ehk teenuste, toetuste, muu abi ja tegevuste pakkumist. Kuivõrd tegemist on hoolekandeline tegevusega, tuleb lähtuda põhimõttest, et abi saab osutada isiku nõusolekul, mis lapse kontekstis tähendab koostööd lapse vanema või seadusliku esindajaga. Selline koostöö toetab eelnõus sätestatud põhimõtet, et abi osutamine peab toetama lapse vanema või last kasvatava isiku suhteid.

**Eelnõu § 29 lõigetega 2–4** sätestatakse kohustus abi osutamisel rakendada võrgustikutöö ja juhtumikorralduse põhimõtteid, viimast SHS-i §-de 29<sup>1</sup> ja 29<sup>2</sup> alusel. Võrgustikutöö rakendamise eesmärk on tagada abi osutamise valdkondadeülesus, et laps ja tema perekond saaksid vajaliku toe kõige optimaalsemal viisil ning et tagatud oleks ka teiste valdkondade spetsialistide kaasatus ja kompetentsus. Milliseid asjaomaseid võrgustikuliikmeid peab konkreetse juhtumi puhul kaasama, sõltub palju juhtumi iseloomust ja lapse abivajadusest.

Juhtumikorralduse põhimõtte rakendamisel ja juhtumiplaani koostamisel on eelnõu näinud ette vajaduse ja andnud kohustuse lapse abistamisel kasutada juhtumiplaani, mille vorm on sotsiaalministri poolt kinnitatud<sup>102</sup>. Lastekaitsetöö puhul on oluline juhtumi ajalugu fikseerida ja säilitada uutele võimalikele olukordadele reageerimiseks, samuti käesoleva juhtumi enda menetlemiseks. Eelnõu kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus kümne tööpäeva jooksul pärast esmast abivajaduse hindamist otsustama, kas tegemist on juhtumiga, mis vajab sekkumist, või on tegemist ühekordse teenuse või toetuse andmisega ja olukorra lahendamiseks ei ole vaja juhtumimenetlust algatada ega läbi viia.

**Eelnõu § 29 lõige 5** sätestab, et juhtumi menetluse käigus on kohaliku omavalitsuse üksus kohustatud välja selgitama ja dokumenteerima lapse arvamuse ning lisama selle juhtumiplaanile. Viimati nimetatud nõue tagab parimal võimalikul moel abivajava lapse arvamuse väljaselgitamise kohustuse täitmise ja sellega võimaluse korral arvestamise ning on tihedalt seotud eelnõu § 21 („Lapse parimast huvist lähtumine“) rakendamisega.

**Eelnõu 7. peatükis** sätestatakse hädaohus oleva lapse kaitse alused.

**Eelnõu § 30** defineerib hädaohus olev lapse mõiste. Hädaohus olev laps on laps, kelle olukord või keskkond, milles ta viibib, või kelle enda käitumine ohustab lapse elu või tervist ja lapse eraldamine sellest on vältimatu. Sellised juhud on kehtivas õiguses reguleeritud LaKS-iga (§ 32), SHS-iga (§ 25 lg 2) ja PKS-iga (§ 135 lg 4), mille kohaselt on võimalik laps ka enne vastavasisulist kohtumäärust perekonnast eraldada. Nimetatud sätete reaalse rakendamise tagamiseks tuleb lisaks politseile anda ka lastekaitsetöötajatele õigused korrakaitsemeetmete rakendamiseks ohu olukorras ning korrastada eri seadustes sätestatud (vaata seletuskirja osa § 31 kohta).

Praktikas võib tulla ette juhtumeid, kus hädaohus olevat last on keeruline eristada abivajavast lapsest või vastupidi. Samuti võib olla raske täpselt selgitada millal hädaohus

<sup>102</sup> Sotsiaalministri 19.05.2008 määrus nr 24 „Juhtumiplaani kehtestamine“; RTL 2008, 38, 546; <https://www.riigiteataja.ee/akt/12960327>.

olevast lapsest võib saada abivajav laps. Siseministeeriumi esindajad tõid ühes oma eelnõule esitatud märkuses näitena välja juhtumi, kus pärast tööpäeva lõppu sattus liiklusõnnetusse auto, milles viibisid laps ja lapsevanem. Lapsel õnnetuse tagajärjel raskeid vigastusi ei ilmnenud ja teda ei oleks pidanud ohutusesse tingimustesse paigutama. Samas vanema vigastused on nii tõsised, et ta tuli hospitaliseerida ja ta ei olnud suuteline oma lapse eest hoolitsema. Siseministeeriumi esindajad leidsid, et kuigi antud juhtumis ei saa last käsitleda kui hädaohus olevat last ning pigem on tegemist abivajava lapsega, tuleks antud juhul last kiiresti abistada.

Eelnõu koostajad on nõus, et näites toodud juhtumis olevat last tuleb kiiresti abistada, kuna sisuliselt on tegemist hädaohus oleva lapsega, kes vanema vigastusest tulenevalt võib jääda ilma täiskasvanu järelevalvest. Seetõttu on eeldatavasti olemas oht lapse elule ja tervisele, mistõttu tuleb ka taoliste juhtumite puhul last abistada kui hädaohus olevat last ning paigutada ohutusesse tingimustesse vastavalt käesoleva seaduse §-s 32 sätestatule.

**Eelnõu § 31 lõige 1** sätestab, et sarnaselt abivajavast lapsest teavitamisele on ka hädaohus olevast lapsest teavitamise kohustus kõigil isikutel, kellel on olemas teave hädaohus olevast lapsest.

**Eelnõu § 31 lõige 2** sätestab, et hädaohus olevast lapsest tuleb viivitamatult teatada hädaabinumbrit 112. Kuna hädaohus olev laps reeglina viibib olukorras, mis on ohtlik tema elule või tervisele, tuleb sellisest lapsest viivitamata teavitada. Hädaabinumber 112 on kogu Euroopas kasutusel olev ühtne hädaabinumber ja see on teada nii täiskasvanutele kui lastele.

Õiguskantsleri Kantselei kodulehel on avaldatud juhendmaterjal abivajavast lapsest teavitamise kohta<sup>103</sup>, mis muu hulgas selgitab ka kes on hädaohus olev laps: „hädaohus oleva lapse puhul vajab kaitset tema elu ja tervis. Hädaoht lapse elule ja tervisele võib tuleneda nii välisest keskkonnast, teiste tegevusest kui ka lapse enda käitumisest.

**Eelnõu § 32 ja 33** sätestavad kehtivas õiguses kolme eri seaduse vahel jaotatud paragrahvid ühtseks tervikuks. Kehtiva õiguse kohaselt tuleb LaKS-i § 32 alusel hädaohus olev laps, kes vajab viivitamata abi, kui ta elu ja tervis on ohus või ta ise oma käitumisega ohustab oma tervist ja arengut, paigutada viivitamatult ohutusesse tingimustesse. Regulatsioon on napolisõnaline ja seda hägustavad PKS-i § 135 lõige 4 ja SHS-i § 25 lõige 2, mis samuti reguleerivad lapse äärmise abivajaduse korral perekonnast ajutiselt eraldamist.

**Eelnõu § 32** reguleerib hädaohus oleva lapse toimetamist ohutusesse tingimustesse.

**Eelnõu § 32 lõige 1** sätestab, et hädaohu korral on lapse abivajadus niivõrd akuutne ja nõuab viivitamatut sekkumist, et ohtu ära hoida või lõpetada. Ohu tõrjumiseks võib olla lapse viivitamatule abistamisele lisaks vajalik lapse kiire toimetamine ohutusesse tingimustesse. Lapse viivitamatu abistamine tähendab käesoleva paragrahvi kontekstis eelkõige lapse välja toomist vahetu ohu olukorrast. Näiteks lapse tulekahjust või veekogust välja toomine, ohtlikult vigastatud lapsele esmaabi andmine ja kiirabi kutsumine või politseile vägivallajuhtumist teatamine. Sellise abi osutamine on eelkõige operatiivteenistuse ülesanne

<sup>103</sup> Juhend on leitav interneti aadressil:

[http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/abivajavast\\_lapsest\\_teatamine\\_ja\\_andmekaitse\\_-\\_juhend\\_0.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/abivajavast_lapsest_teatamine_ja_andmekaitse_-_juhend_0.pdf).

ja seetõttu on väga oluline, et hädaohtu sattunud lapsest teavitatakse kohe hädabinumbril 112. Juhul, kui operatiivteenistuste sekkumine võtab aega, peab hädaohus oleva lapse abistamine olema igaühe kohustus.

Käesolev lõige annab võimaluse hädaohtu sattunud lapse paigutada vajadusel ohutusse tingimustesse kuni ohu möödumiseni. Ohutud tingimused võivad siin olla nii kiirabi, kui ka varjupaik või mõni muu lapse jaoks ohutu koht, see sõltub jällegi olukorrast. Kui lapse on hädaohtu seadnud tema pere võib olla põhjendatud lapse eraldamine perekonnast. Lapse vastu suunatud süüteo toimepanemise kahtlus (sh füüsiline või seksuaalne vägivald, elu ja tervist ohustav hooletusse jätmine jne) on kriminaal- või väärteomenetluse algatamise aluseks. Õiguslik alus lapse ajutiseks perekonnast eraldamiseks on toodud eelnõu §-s 33. Näitena saab tuua järgmised olukorrad: laps on vägivalla ohver, laps on tõsiselt haige, laps üritas enesetappu, laps on tugevas alatoitumuses, laps pani toime süüteo jt.

Mõistet „oht“ defineeritakse kõige selgemalt KorS-is, milles on sätestatud erimeetmed ohu ennetamiseks ja sekkumiseks. KorS-i kohaselt on oht seotud vältimatult korrariikkumisega, mis kujutab endast avaliku korra kaitsealas oleva õigusnormi või isiku subjektiivse õiguse rikkumist või õigushüve kahjustamist. Käesolevas seaduses käsitletakse ohtu laiemal mõistena, kui KorS seda teeb, kuna hädaoht lapsele tähendab mistahes olukorda, mis seab ohtu lapse elu või tervise ja ei ole seotud kitsalt korrariikkumisega. Näitena võib tuua õnnetusjuhtumid. Ka õiguskantsler viitab oma märkuses, et KorS-is sätestatud ohu mõistele viitamine ei tähenda, et käesolevale seadusele laieneks vaid KorS-is sätestatud ohu tõrjumisega seotud meetmed.

Käesoleva lõike järgi toimetab hädaohus oleva lapse ohutusse tingimustesse lapse viibimiskoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötaja või politsei KoRS-i § 46 lõike 1 punktis 8 sätestatud alusel. Vastav KoRS-i sätte annab politseile võimaluse hädaohus oleva lapse toimetamiseks ohutusse tingimustesse seadusliku esindaja nõusolekuta, kui lastekaitsetöötaja ei saa või ei saa õigel ajal lapse kaitseks sekkuda.

Sätestamist vajab hädaohus olnud lapse perekonnast eraldamise järel tema ajutine paigutamine ja/või üleandmine seaduslikule esindajale (tavapäraselt vanemale). Sellekohane regulatsioon on planeeritud politsei ja piirivalve seadusesse (edaspidi PPS), mille kohaselt on võimalik last turvalises kohas hoida 48 tundi. Selle aja jooksul peab jõudma selgusele kas on asjakohane laps üle anda tema seaduslikule esindajale või pöörduda kohtusse ja esialgse õiguskaitse tagamiseks taotleda lapse eraldamist perekonnast. Tulenevalt PKS § 135 lõikes 4 sätestatud kohaliku omavalitsuse üksuse kohustusest enne kohtumäärust perekonnast eraldatud lapse suhtes viivitamatult kohtusse pöörduda ja SHS-i §-des 24 ja 25 sätestatud kohustusest abistada perekonnast eraldatud last, on kehtiva õiguse kohaselt lapse eest ajutise hoolitsemise kohustus kohaliku omavalitsuse üksusel. Kuivõrd tegemist on üsna segase olukorraga, siis on eelnõuga soovitud luua suuremat selgust (vt seletuskirja § 32 ja 33 puudutavat osa).

**Eelnõu § 32 lõike 2** kohaselt tuleb laps anda üle vanemale kohe või peale esmast abi osutamist, milleks vanema nõusolekut vaja ei olnud vaja. Samuti tuleb laps anda üle tema seaduslikule esindajale, kui tema põhjustatud oht on lapse elule ja tervisele on möödas.

**Eelnõu § 32 lõige 3** sätestab hädaohus oleva lapse toimetamise ohutusse tingimustesse.



Käesoleva lõikega sätestatakse, et hädaohus oleva lapse toimetab ohutusse tingimustesse lapse viibimiskoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötaja või politsei korrakaitseseaduse alusel. Siinkohal ei tohi omavahel segamini ajada hädaohus oleva lapse viivitamatut abistamist, mis on sätestatud käesoleva paragrahvi lõike 1 esimeses lauses ja vajadusel hädaohus oleva lapse ohutusse tingimustesse paigutamist, mis on sätestatud sama lõike teises lauses. Hädaohtu sattunud lapse viivitamatuks abistamiseks ei pea ootama kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötajat või politseid ning lõikega ei välistata igaühe kohustust viivitamatult abistada hädaohtu sattunud last.

**Eelnõu § 32 lõige 4** sätestab, mida tuleb pidada ohututeks tingimusteks, milleks on sõltuvalt lapse olukorrale ja vajadustele kas sotsiaal-, tervishoiu- või haridusasutus või ka füüsiline isik. Näiteks võib lapse paigutada sugulaste juurde juhul, kui vanem viibib eemal või on samade sündmuste käigus viidud haiglasse. Üldjuhul (põhjus võib olla vanema eemalolek, vanemaga kontakti mitte saamine või ka vanema poolne hooletus või väärkohtlemine) on siiski tegemist lapse toimetamisega varjupaika, kus ta saab esmast abi ja tuge ning hooldust kuni olukorra lahendamiseni. Samuti on võimalik, et laps paigutatakse tervishoiuteenuse osutaja juurde, kui tal on selleks näidustused (tulekahju, avarii, muu õnnetusjuhtum või vägivalda tõttu kannatanu).

**Eelnõu § 32 lõige 5** reguleerib olukorda, kus last ei olnud võimalik seaduslikule esindajale koheselt üle anda ja olukorda arvesse võttes on lapse ohutusse tingimustesse paigutamine vajalik. Sellisel juhul võib lapse, kes on ohust eraldatud ja keda on viivitamatult abistatud vanema nõusolekuta, paigutada teenuse osutaja juurde vanema nõusolekul (mida KOV või SKA saab asendada, kui vanem pole kättesaadav või suuteline nõusolekut andma). Samuti võib lapse ohutusse tingimustesse teenuse osutaja juurde paigutada, kui lapse ohtu sattumise põhjustas vanem ja lapse talle üle andmine seab lapse jätkuvalt ohtu. Selleks tuleb lähtuda KOV või SKA nõusolekust ning koheselt lapse ajutiselt perekonnast eraldamise regulatsiooni rakendades. Sellise lapse kaitseks tuleb teha perekonnast ajutise eraldamise otsus.

Perekonnast ajutiselt eraldamine on eriolukord ja rakendub vaid siis, kui lapse vanem on last kohelnud viisil, mis seadis või seab jätkuvalt lapse elu ja tervise ohtu. Seda reguleerib § 34 ning see regulatsioon toob eelnõu kohaselt kaasa ka vanema hooldusõiguse peatumise.

**Eelnõu § 33** sätestab hädaohus oleva lapse ajutise perekonnast eraldamise. Antud sätte puhul on oluline, et hädaohus oleva lapse puhul ei ole alati vaja teda ajutiselt perekonnast eraldada, küll on vältimatu lapse viivitamatu abistamine. Lapse eraldamine perekonnast tuleb kõne alla vaid juhul, kui vanem ei taha või ei suuda last aidata või on põhjust uskuda, et vanem kahjustab last jätkuvalt. Lapse ajutine perekonnast eraldamine on vajalik vaid siis kui oht lapsele oli või on pere poolt tekitatud ja ohtu ei ole võimalik muul viisil peatada.

**Eelnõu § 33 lg 1** annab kohaliku omavalitsuse üksusele või Sotsiaalkindlustusametile õiguse eraldada lapse perekonnast enne kohtumäärust, kui lapse jätmine perekonda ohustab lapse tervist või elu ning kirjeldab eraldamise alusena võimalikud olukorrad.

Lapse ajutiselt perekonnast eraldamine on võimalik vaid erandjuhul, kui lapse perekonda jätmine ohustab lapse elu või tervist ja see põhimõtte tuleneb PKS-ist. Eelnõusse on lisatud võimalus lapse ajutiselt perekonnast eraldamiseks juhul, kui vanem keeldub lapse ajutisest paigutamisest teenuse osutaja juurde, kuid esmane eeldus jääb kehtima, mille kohaselt saab paigutada teenuse osutaja juurde vanema tahte vastaselt vaid hädaohus olevat last. Säte ei

laiene olukordadele, kus lastekaitsetöötaja ja vanema arvamused erinevad lapsele pakutava teenuse osas. Sätet saab rakendada vaid hädaohu korral.

Lisaks seletuskirjas § 32 kohta esitatud põhjendustele tuleb praktiliste probleemide analüüsimisel eristada kahte perioodi: periood lapse perest eraldamisest kuni kohtusse pöördumiseni/esialgse õiguskaitsse määruseni ning teine periood kohtumenetluse alustamisest kuni vanemate hooldusõiguse piiramist või äravõtmist puudutava lõplahendi jõustumiseni. Teisena viidatud perioodi puhul ei pruugi tekkida probleeme, kui kohtud teeksid alati kohe pärast valla- või linnavalitsuse poolt vanema õiguste piiramiseks või äravõtmiseks kohtu poole pöördumist esialgse õiguskaitsse määruse, milles lahendataks vanemate esindusõiguse piiramisega seotud küsimused. Praktikast siiski esinevad probleemid ka selles etapis, kuna valla- või linnavalitsused ei taotle alati esialgse õiguskaitsse määruse tegemist ning esineb juhtumeid, kus ka kohus sellisel juhul omaalgatuslikult esialgse õiguskaitsse määrust ei tee. Esimese perioodi puhul (lapse perest eraldamisest kuni kohtu poole pöördumiseni) on aga igal juhul selgusetu, millises ulatuses on hooldusõigus ja esindusõigus vanematel ning millises ulatuses valla- või linnavalitsusel. Eelnõu koostajate hinnangul ei lahenda olukorda ka SHS-i § 25 lõige 2 vastavalt eespool käsitletule. Seejuures ei ole alati tegemist väga lühikese perioodiga. Ehkki PKS-i § 135 lõige 4 näeb ette, et valla- või linnavalitsus peab lapse perest eraldamise järel viivitamata esitama kohtule avalduse vanema õiguste piiramiseks, on hiljutisest praktikast teada mitu juhtumit, kus valla- või linnavalitsus pöördus kohtu poole mitu kuud pärast lapse perest eraldamist.

Eespool käsitletud probleemide taustal tekitab küsimusi ka PKS-i § 142 lõige 1, mis sätestab, et vanem võib jätkata lapse isikuhoolduse ja varahooldusega seotud asjaajamist, kuni talle saab teatavaks või peab teatavaks saama tema hooldusõiguse lõppemine. On ilmne, et kuni puudub jõustunud kohtulahend vanema hooldusõiguse piiramise kohta, ei ole vanemale teada tema hooldusõiguse lõppemine ja PKS-i § 142 lõike 1 kohaselt võib ta järelkult jätkata lapse isikuhoolduse ja varahooldusega seotud asjaajamist. See aga ei ole kooskõlas PKS-i § 135 eesmärkidega lapse perest eraldamisel. Kui laps on perest eraldatud, peaks vanemal olema takistatud ka vähemalt isikuhooldusõiguse täielik teostamine, samas ei ole täit selgust, millisel seaduslikul alusel ning millises ulatuses on vanema hooldusõigus lapse suhtes piiratud (lapse eraldamisest kuni kohtu poolt lapse esindamise küsimuse lahendamiseni).

Probleem on ka kolmandate isikute vastutuse küsimuses. Kui puudub vanemate hooldusõigust ja esindusõigust piirav kohtulahend, siis kelle juhustest/korraldustest lapse suhtes peaksid lähtuma kolmandad isikud – haigla, kool, lasteaed jne. Lähtudes loogikast, et kolmandad isikud peaksid lapse perekonnast eraldamise korral lähtuma valla- või linnavalitsuse vastavatest ettekirjutustest või juhustest, milliste tegemiseks neil puudub seaduslik alus. Probleemi lahendab eelnõu § 33, mis täpsustab lapse perekonnast eraldamise õiguslikke tagajärgi.

Enne kohtumäärust perekonnast eraldatud lapse puhul tõusetub küsimus vanemate õiguste kaitses. Erandina (üldjuhul on aluseks kohtulahend) lubab PKS-i § 135 lõige 4 valla- või linnavalitsusel lapse perest eraldada enne kohtumäärust. Valla- või linnavalitsus teeb seejuures haldusotsuse, mille vaidlustamisega on praktikast probleeme. Praktikast on teada juhtum, kus vanemad vaidlustasid linnavalitsuse haldusakti laste perest eraldamise kohta halduskohtus, halduskohus aga leidis, et lapse perest eraldamise vaidlus on tsiviilvaidlus. PKS-i ega TsMS-i sätetest ei selgu, millise nõude peaks vanem esitama, et vaidlustada lapse perest eraldamist olukorras, kus lapse perest eraldamine on toimunud valla- või

linnavalitsuse otsuse, mitte kohtulahendi alusel (ehk nii või teisiti käib tsiviilkohtumenetlus tema hooldusõiguse piiramise või äravõtmise küsimuses). Küsitavusi halduskohtu ja tsiviilkohtu pädevuse jaotuses lisab ka SHS-i § 25, kuna juhul, kui perest eraldamine toimub enne kohtusse pöördumist, tegutseks valla- või linnavalitsus just nagu SHS-i § 25 lõike 2 alusel sotsiaalhoolekannet teostades. Lisaks ei ole valla- või linnavalitsusel kohustust vormistada perest eraldamist haldusaktina, mis omakorda teeb lapsevanema jaoks keerulisemaks lapse perest eraldamise vaidlustamise (kuigi ka haldustoimingu tegemisel peab järgima kaalutusõiguse piire ning võrdse kohtlemise ja proportsionaalsuse põhimõtteid).

Olukorra parandamiseks on eelnõu koostajad välja pakkunud lahenduse, mille kohaselt muutub eelnõu koostajate hinnangul lapse perekonnast eraldamine enne kohtulahendit selgeks ja loogiliseks, lahendades ära ka segaduse vanema hooldusõiguse ülemineku valla- või linnavalitsusele, nagu ka sellise otsuse vaidlustamise (vaata ka seletuskirja osa § 42 kohta). Eelnõu loob võimaluse ööpäevaringseks valmisolekuks lapse ajutiselt perekonnast eraldamise vajaduse kaalumiseks ja otsustamiseks, andes lisaks kohaliku omavalitsuse üksusele vastava õiguse ka SKA-le, kes peab tagama hädaohus oleva lapse kaitse ning perekonnast eraldamise ka töövälisel ajal.

**Eelnõu § 33 lõike 2** kohaselt eraldatakse hädaohus olev laps perekonnast ja määratakse lapse viibimiskoht. Sellise olukorra tekke aluseks on käesoleva paragrahvi lõikes 1 tehtud otsus. Kuivõrd vanema hooldusõiguse mistahes piiramine on olulise kaaluga põhiõiguslik riive, siis saab selline olukord ilma kohtu poolse kinnitusega kesta piiratud aja vältel. Esialgse õiguskaitse otsuse peab kohus tegema 48 tunni jooksul, seega tuleb vastav taotlus kohtule esitada PKS-i § 135 lõikes 4 sätestatu kohaselt ehk viivitamatult. Käesoleva paragrahvi lõikes 1 kohaselt tehtud otsuse kehtivuse aeg on 48 tundi alates lapse perekonnast eraldamisest.

Kehtiva regulatsiooni kohaselt ei ole selge, milline on lapse ja vanema vaheline õiguslik suhe sellisel ajaperioodil ning kas vanem saab oma õigusi ja kohustusi rakendada või on see piiratud ja kui siis millises osas. Regulatsioon on konstrueeritud selliselt, et lapse ja vanema vaheline suhe oleks kahjustatud minimaalsel määral ja minimaalse aja ulatuses. Ehk, kui laps tuleb tema kaitseks ajutiselt perekonnast eraldada ja kohaliku omavalitsusüksuse lastekaitsetöötaja teeb vastavasisulise haldusotsuse, on selgelt määratletud sellise otsuse kestvus ja tagajärg. Tagajärjeks on vanema hooldusõiguse peatumine järgmiseks 48 tunniks, millise aja jooksul tuleb asjaolusid selgitada ja laps vanemale üle anda (taastub ka hooldusõigus) või esitada taotlus kohtule hooldusõiguse asjas otsuse saamiseks. Lapse ajutise perekonnast eraldamise otsuse võib teha ka Sotsiaalkindlustusamet, kui omavalitsusüksuse lastekaitsetöötaja pole kättesaadav ja selline otsuse tegemine tagab lapse turvalisuse. Eriolukord on, kui sündmused arenevad töövälisel ajal ja vastava otsuse teeb sotsiaalkindlustusamet. Sellisel juhul võib nädalavahetuse või riiklike pühade tõttu lapse perekonnast eemalviibimise ja vanema hooldusõiguse peatumine kesta kauem (näiteks: laps eraldati reede õhtul perekonnast, kuid esimene tööpäev on esmaspäev). Vaatamata sellisele viivitusele kaitseb antud lahendus last ja tema vanemat senisest paremini, sest piiritletud on maksimumaeg, milline on kehtivas õiguses sätestatud PKS-s kui „viivitamatult kohtusse pöörduma“. Praktikast on see aeg kahjuks mõõdetav nädalates ja halvimal juhul kuudes.

Lapse vanema suhtlusõiguse osas perekonnast ajutiselt eraldatud lapsega tuleb järgida üldist perekonnaõiguse regulatsiooni, mille kohaselt vanemal ja lapsel on vastastikune suhtlusõigus ja selle õiguse tagamisele tuleb kaasa aidata. Kui lapse ja tema vanema suhtlusõiguse piiramine on lapse huvides vajalik, peab suhtlusõiguse piiramine ja selle ulatus olema fikseeritud kohtumääruses. Kuni kohtumääruseni saab teenuse osutaja piirata suhtlusõigust vaid teistest asjaoludest tulenevatel põhjustel. Näiteks vanema alkoholi- või narkojoobe seisund, kohatu agressiivsus, või muu lapsega suhtlemist välistav objektiivne asjaolu. Teenusosutajatel on mõistlik kaaluda asutuse sisekorra reguleerimisel ette näha võimalikud lapsega suhtlemist välistavad asjaolud, mis muuhulgas häirivad või ohustavad kolmandaid isikuid.

Kuivõrd PKS-i kohaselt ja LÕK-i kohaselt on lapsel ja vanemal vastastikune suhtlemisõigus, siis on eelnõu autorid pidanud vajalikuks riivet sellele õigusele minimaliseerida. Teisisõnu käesoleva sätte kohaselt on eelduslik olukord, et perekonnast ajutiselt eraldatud lapse ja tema vanema suhtlusõigus ei ole piiratud. Välja arvatud juhul, kui selle kohta on tehtud eraldi põhjendatud kohtuotsus. Sellist riivet saab kohaldada ainult lapse parimast huvist lähtudes ehk, olukorras, kus lapse ja vanema vahelise suhtlemise lubamine ohustab last.

**Eelnõu § 33 lõike 3** kohaselt peab kohaliku omavalitsuse üksus või SKA, kes asub lapse juhtumiga tegelema, hindama lapse olukorda ja abivajadust. Sõltuvalt vajadusest peab omavalitsus üksus või SKA andma käesoleva paragrahvi lõikes 2 sätestatud tähtaja jooksul lapse üle seaduslikule esindajale või pöörduma kohtusse hooldusõiguse piiramiseks PKS-is sätestatud alustel ning taotlema esialgse õiguskaitse korras lapse hooldusõigust kandva isiku õiguste piiramist. Tegemist on esialgse õiguskaitsega, millele peab järgnema tegevus lapse ja perekonna abistamiseks ja toetamiseks ning alles siis, kui on selge, et see ei anna soovitud tulemusi, võib kohus kaaluda hooldusõiguse piiramist. Üldjuhul tuleb peale lapse ajutist eraldamist eelistada lapse perekonda tagasi andmist ja koostöö tegemist perega, et kindlustada lapse kasvamiseks sobilikud tingimused. (vaata lisaks seletuskirjas eelnõu § 33 lõike 2 kohta käivat)

Praktikas toob uus regulatsioon kaasa järgmise tegevuste jada:

1. sündmuskohal (lapse kodus või avalikus kohas, kiirabis, lastehaiglas, muus lasteasutuses) on tuvastatud lapse perekonnast eraldamise vajadus;
2. kohaliku omavalitsuse üksus või SKA saab asjakohase teate, mis on § 33 lõikes 1 toodud otsuse aluseks;
3. laps eraldatakse perekonnast ja viiakse ohututesse tingimustesse teenuse osutaja juurde;
4. laps antakse 48 tunni jooksul üle isikuhooldusõigust omavale vanemale või
5. kui kohaliku omavalitsuse üksus või SKA leiab, et ohu vältimiseks lapse elule ja tervisele on vajalik lapse eraldamine perekonnast, kuna pere ei suuda tagada lapse heaolu, siis esitab KOV või SKA koheselt kohtule taotluse esialgse õiguskaitse korras lapse eraldamiseks perekonnast;
6. Kohus teeb vastava määruse 48 tunni jooksul ja edasised arengud toimuvad kooskõlas täna kehtiva PKS-iga.

**Eelnõu § 33 lõike 4** loob õigusliku regulatsiooni olukorrale, kui laps on ise turvakodusse või muu teenuse osutaja juurde abi otsima tulnud ning keeldub koju naasmast. Sotsiaalministeeriumi kogutava statistika kohaselt nähtub, et mitte alati ei tooda lapsi varjupaika, vaid nad pöörduvad sinna ka ise. Säte näeb ette, et kui hädaohus olev laps tuleb ise või satub muul viisil teenuseosutaja juurde, peab teenuseosutaja viivitamata taotlema käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud otsust lapse ajutise perekonnast eraldamise kohta, kui talle on saanud teatavaks või tal on alust arvata, et lapse seaduslik esindaja on põhjutanud lapse hädaohu sattumise. Kui laps satub teenuse osutaja juurde ja väidab, et vanem on teda väärkohelnud või hooletusse jätnud, siis kaitsmaks last ja osutada talle vajalikku abi, tuleb kindlustada situatsiooni legaalsus. Kui teenuse osutaja taotleb otsuse lapse ajutiseks perekonnast eraldamiseks, siis ei ole põhjust peljata, et vanem tuleb lapsele järele ning viib ära. Kui vastavat otsust ei ole, siis ei ole võimalik teenuse osutajal keelduda vanemale lapse üleandmisest. Praktikas on sellised juhtumid tervishoiuteenuse osutajatele muret teinud. Näiteks vanemad, kes on oma lapsi väärkohelnud, saavad peale esmaabi osutamist lapse uuesti koju viia. On esinenud ka juhtumeid, kus 7-aastase lapse puhul kasutavad vanemad õigust viibida haiglas koos lapsega, kuid väärkohtlemine jätkub haiglatöötajate juuresolekul, kellel puudub võimalus vanemat takistada.

**Eelnõu 8. peatükis** sätestatakse perekonnast eraldatud lapse kaitse alused.

**Eelnõu § 34** sätestab perekonnast eraldatud lapse kaitse. Paragrahvis rõhutatakse perekonnast eraldatud lapse õigust üleskasvatamise järjepidevusele ja päritolule. Säted on eelnõusse lisatud, kuna nende sisu ei ole seotud lapsele hoolekandeteenuste osutamisega, vaid on lastekaitse tegevuses rakendatavad põhimõtted tagamaks perekonnast eraldatud lapse õigused.

**Eelnõu § 34 lõige 1** tugineb LÕK-i artikli 20 punktile 3, mis kohustab perekonnast eraldatud lastele alternatiivse hoolitsuse leidmisel pöörata vajalikku tähelepanu lapse üleskasvatamise järjepidevusele ja lapse etnilisele, usulisele, kultuurilisele ja keelelisele päritolule. See tähendab, et lapsele tuleb asendushoolduse valikul pakkuda võimalikult suurel määral tema tavapärasele kasvukeskkonnale sarnaseid tingimusi, mitte ainult sotsiaalse päritolu, tavapärase elustandardi, toimetuleku ja heaolu seisukohalt, vaid ka spetsiifiliselt arvesse võtta konkreetsele lapsele harjumuspärasest etnilist, usulist, kultuurilist ja keelelist päritolu. Praktikas tähendab see võimalusel sobiva keele, usu ja kultuuri keskkonna valikut või keele säilitamist, Etnilise päritolu puhul on võimalik seda säilitada konkreetsetes etnilises keskkonnas aga ka muus keskkonnas, kus luuakse võimalusel tingimused teatud etnilistele gruppidele omaste traditsioonide järgimiseks..

**Eelnõu § 34 lõige 2** on kehtivas õiguses SHS-i § 25 lõige 4 ja **eelnõu § 34 lõige 3** on kehtivas õiguses SHS-i § 25 lõige 3, mis lisatakse käesolevasse paragrahvi.

**Eelnõu § 34 lõikega 4** sätestatud juhtumiplaani koostamise kohustus on kehtivas õiguses sätestatud SHS §-s 29<sup>2</sup>, mille kohaselt tuleb juhtumiplaan koostada lapsele enne asenduskodusse suunamist või hooldusperekonda paigutamist. Eelnõu selle paragrahvi laiendatakse kohustust ka teistele lasteasutustele, kui laps on perekonnast eraldatud ja viibib lasteasutuses ööpäevaringsel hooldusel. Vastavalt eelnõule on lasteasutus ka muu haridus-, sotsiaal- või tervishoiuasutus, mis osutab teenuseid lastele. Seega tuleb seaduse jõustumisel igal juhul, kui laps elab perekonnast eraldi, koostada talle lasteasutuses juhtumiplaan vastavalt SHS-is ette nähtud korrale ning tagada plaani läbivaatamine ja täiendamine, seda

ka juhul, kui laps kasvab kasuperekonnas või eestkostja peres. Juhtumiplaani ülevaatamise ja täiendamise kohustus jääb samaks, mis SHS-is ja see peab toimuma minimaalselt üks kord aastas.

**Eelnõu 9. peatükis** sätestatakse lasteasutusega seonduvad küsimused.

**Eelnõu § 35** sätestab lasteasutuse mõiste. Seaduses kasutatakse lasteasutust üldterminina, mis tähistab riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku poolt seaduse või teiste õigusaktide alusel lastele sotsiaal-, haridus- või statsionaarseid tervishoiuteenuseid osutavat asutust. Tervishoiuteenuseid osutavate asutuste ette täpsustus „statsionaarseid“ on lisatud Sotsiaalministeeriumi tervisevaldkonna spetsialistide ettepanekul selleks, et eristada üksteisest tervishoiuteenuseid, mille puhul on võimalik läbi viia sisehindamist käesoleva seaduse §-s 37 sätestatud alustel (näiteks haiglad), tervishoiuteenustest, mille puhul seda vajalik teha ei ole (näiteks ambulatoorset tervishoiuteenust pakkuvad asutused). Ambulatoorseid tervishoiuteenuseid osutavaid asutusi (näiteks perearstikeskused ja kiirabi) käesolevas paragrahvis toodud loendisse ei lisata, kuna sellistes asutustes viibivad lapsed lühiajaliselt ja osutatavad teenused ei ole seotud lapsele hoolduse või kasvatuse tagamisega. Ambulatoorseid tervishoiuteenuseid osutavatele asutustele kehtestatakse nõuded tervishoiuteenuste korraldamise seadusega<sup>104</sup> ning käesoleva seadusega täiendavate nõuete sätestamine ei ole otstarbekas.

Lasteasutuseks ei saa pidada lõbustus-, etendus- või muud asutust, kes osutab lastele teenuseid, kuid mille spetsiifika ei ole sotsiaal-, tervishoiu- või haridusteenuse osutamine. Samuti ei ole käesoleva seaduse mõttes lasteasutused vanglad või nende osakonnad, kus alaealisi kinnipeetavaid hoitakse.

Erikoole kui haridusasutusi tuleb käesoleva seaduse mõttes pidada lasteasutusteks.

**Eelnõu § 36** sätestab lasteasutuses viibiva lapse õiguse arvamuse avaldamiseks ja kaebuse esitamiseks ning lasteasutuse kohustused selle õiguse tagamiseks ja lapse arvamusega arvestamiseks. Sätte eesmärk on tagada lapse arvamusega arvestamine lasteasutuse igapäevases tegevuses ning luua äärmuslikeks olukordadeks, näiteks juhtudeks, kui lasteasutuse töötaja väärkohtleb last, lapsele võimalikult head võimalused abi saamiseks.

**Eelnõu § 36 lõige 1** annab lapsele õiguse sõltumatuks kontaktivõtuks oma vanema, eestkostja, rahvastikuregistrisse kantud elukohajärgse kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja või õiguskantsleriga ning nendele isikutele lasteasutuse tegevuse kohta arvamuste või kaebuste esitamiseks. Käesolevas sättes ei käsitleta lastekaitsetöötaja ning õiguskantsleri kohustusi saadud kaebusega asjakohaselt edasi tegutseda, sest vastavad kohustused on sätestatud mujal (näiteks on käesoleva seaduse peatükkides 6 ja 7 täpsustatud lastekaitsetöötaja kohustusi seoses abivajava ja hädaohus oleva lapsega).

**Eelnõu § 36 lõige 2** sätestab lasteasutusele kohustuse tingimuste loomiseks lapsele nende õiguste kasutamiseks. Kontaktivõtuks ning arvamuste ja kaebuste esitamiseks võimaluste loomine tähendab, et lapsele antakse näiteks võimalus telefonikõneks, kirja saatmiseks või muul viisil kaebuse edastamiseks ning vajaduse korral toetatakse last selle käigus. Arvamuse või kaebuse esitamine iseseisvalt ja sõltumatult tähendab, et laps ei pea oma

---

<sup>104</sup> Tervishoiuteenuste korraldamise seadus; RT I 2001, 50, 284; <https://www.riigiteataja.ee/akt/115042014007>.

arvamust või kaebust esitama esindaja kaudu, vaid saab teha seda sõltumata esindaja või teiste osapoolte tahtest ja sõltumata oma esindaja nõusolekust.

**Eelnõu § 36 lõige 3** reguleerib arvamuse ja kaebuse esitamist lasteasutuse-siseselt. Kuigi juba §-st 21 tuleneb, et lasteasutus peab kõiki last mõjutavaid otsuseid tegema lapse parimast huvist lähtuvalt ning seejuures arvestama ka lapse arvamusega, on tulenevalt lasteasutuse mõjuvast osatähtsusest lapse elu korraldamisel põhjendatud selles küsimuses lasteasutuste kohustuste täpsustamine. Arvamuse või kaebuse registreerimine on vajalik, et tagada lapse arvamuse või kaebuse reaalne menetlemine, aga ka järelevalve lapse õiguste tagamise üle lasteasutuses.

Lõike teisest lausest tuleneb lasteasutusele kohustus näha lähtuvalt lapse arvamusest või kaebusest vajaduse korral ette muudatused lasteasutuse igapäevaelu korralduses või muus lapsele olulises eluvaldkonnas. Selle lõike rakendamisel tuleb lähtuda samast põhimõttest, mis § 21 („Lapse parimast huvist lähtumine“) puhul – ei pea tingimata tegutsema nii, nagu laps soovib, kuid tingimata peab lapse ettepanekuid tõsiselt kaaluma. Igal juhul on lasteasutus kohustatud reageerima asjakohaselt, kiiresti ja lapse õigusi parimal võimalikul moel kaitsval viisil.

**Eelnõu § 36 lõige 4** keelab lasteasutusel avaldada lasteasutuse kohta arvamuse või kaebuse esitanud lapse isikut ja arvamuse või kaebuse esitamise fakti, välja arvatud süüteomenetluses. Lapse kaitseks on keelatud sellekohase info avaldamine nii lasteasutusest väljapoole kui ka lasteasutuse-siseselt. Lasteasutuses töötavatele isikutele ebamugava teabe või kaebuse korral võib laps sattuda tagakiusamise ohvriks ja seetõttu on oluline säilitada lapse igakülgne puutumatus ning turvatunne.

Käesoleva lõike ning tervikuna kogu § 36 üks eesmärk on tagada, et lapsele ei tuleneks kaebuse esitamisest ebameeldivaid tagajärgi. Kui laps teab, et tema kaebust võetakse tõsiselt, ja et isik, kelle suhtes ta kaebuse esitab, ei saa teada, et just tema on olnud kaebuse esitaja, siis on rohkem lootust, et laps julgeb oma õiguste rikkumisest täiskasvanutele rääkida ning olukord jõuab lapse heaolu tagava lahenduseni.

**Eelnõu § 37** sätestab kohustuse teha lasteasutustes perioodilisi sisehindamisi. Sisehindamise sissetoomine eelnõusse tuleneb vajadusest parandada lasteasutuste tegevuse kvaliteeti ning tagada nende tegevuse vastavus õigusnormidele laste heaolu ja õiguste tagamisel. Selle sättega kohustatakse kõigis käesoleva seaduse mõttes lasteasutusteks peetavates institutsioonides korraldama sisehindamist.

Rahvusvahelise Standardiorganisatsiooni (ISO) määratluse kohaselt tähendab sisehindamine kõiki süstemaatilisi meetmeid, mille eesmärk on tagada, et asutuse tegevust kavandatakse, korraldatakse, teostatakse ja arendatakse kooskõlas vastavates õigusaktides sätestatud või nendest tulenevate nõuetega. Sisehindamise eesmärk on tagada ja dokumenteerida, et järgitakse kõiki seaduste ning määruste nõudeid, takistada vigade tekkimist ja nende kordumist, keskenduda sellele, mida lasteasutus ise teeb õigusnormide järgimiseks, teha kindlaks võimalike puuduste põhjused. Perioodilisest sisehindamisest peab saama lasteasutuse juhtkonna abivahend asutuse igapäevatöö korraldamiseks.

Sisehindamise soovituslikud etapid on:

(a) konkreetsete eesmärkide seadmine koos tegevuskava kehtestamisega;

- (b) probleemide tuvastamine, analüüs asutuse tegevuse ja rutiinide vastavusest õigusnormidele, riskianalüüsi tegemine võimalike puuduste kohta;
- (c) puuduste kõrvaldamiseks meetmete kavandamine;
- (d) meetmete rakendamine, puuduste kõrvaldamine ja järelkontroll.

Sõltuvalt lasteasutuse iseloomust annab eriseadus alused sisehindamise tegemiseks. Selline õigusanalooogia on näiteks PGS-iga<sup>105</sup>, kus seaduse 5. peatüki 5. jagu reguleerib kooli sisehindamise ja kooli nõustamist sisehindamise küsimuses. PGS-i § 78 lõige 1 sisustab kooli sisehindamise ja sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et kooli sisehindamise korra kehtestab direktor. Sama paragrahvi lõikega 2 sätestatakse, et sisehindamist tehakse vähemalt üks kord kooli arengukava perioodil, so vähemalt üks kord kolme aasta jooksul (PGS-i § 67 lõike 1 alusel koostatakse kooli arengukava vähemalt kolmeks aastaks).

Sarnaselt PGS-iga reguleerib ka KELS-i<sup>106</sup> 4<sup>1</sup>. peatükk lasteasutuse sisehindamist ja lasteasutuse nõustamist sisehindamise küsimustes. KELS-i § 24<sup>2</sup> sisustab sisehindamise lasteasutuses ning sama paragrahvi lõige 2 sätestab, et lasteasutuse sisehindamise läbiviimise korra kehtestab lasteasutuse direktor. Ka KELS-i § 24<sup>2</sup> lõike 3 järgi koostab lasteasutus sisehindamise aruande vähemalt üks kord kolme õppeaasta jooksul.

Käesoleva eelnõu rakendussätetega (§ 43 punkt 2) täiendatakse SHS-i § 18<sup>2</sup>, millega sätestatakse sisehindamine laste hoolekandeesutustes, kusjuures laste hoolekandeesutuse sisehindamist tuleb teha vähemalt üks kord kolme aasta jooksul.

Sotsiaalministri 15.12.2004 määrusega nr 128 kehtestatud tervishoiuteenuse kvaliteedi tagamise nõuete<sup>107</sup> § 3 lõikega 3 sätestatakse tervishoiuteenuse osutaja kohustus tervishoiuteenuse kvaliteedi tagamiseks ja arendamiseks ning tervishoiuteenuse osutamisega seotud riskide vähendamiseks välja töötama ja rakendama kvaliteedijuhtimissüsteemi. Määruse § 6 lõikega 6 sätestatakse, et tervishoiuteenuste osutaja peab vähemalt kord aastas tegema patsientide rahulolu ja kaebuste kokkuvõtte, analüüsi ja arutelu koos tulemuste protokollimisega. Patsiendi rahulolu analüüsi tulemused avalikustatakse tervishoiuteenuse osutaja tegevuskohas ja veebilehe olemasolul veebilehel

Käesoleva eelnõu § 35 sätestatud lasteasutuse mõistest tuleneb, et lasteasutust saab pidada ka füüsiline isik. Näitena võib siinkohal välja tuua SHS-i § 15<sup>3</sup>, kus asenduskoduteenust võib muuhulgas osutada füüsilisest isikust ettevõtja. Ka sellisel juhul peab olema tagatud käesoleva eelnõu § 37 sätestatud sisehindamise läbiviimine.

**Eelnõu 10. peatükis** sätestatakse riiklik ja haldusjärelvalve.

Järelevalvesätete sõnastamisel on eelnõus lähtutud õiguskorras vastu võetud ja Riigi Teatajas avaldatud KorS-ist (RT I, 13.03.2014, 113), mis jõustub 01.07.2014.<sup>108</sup>

Justiitsministeeriumi algatusel tehtud korrakaitseõiguse reformi käigus on riiklikku järelevalvet reguleerivad eriseadused läbinud põhjaliku õigusaktide revisjoni, kaasajastatud

<sup>105</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus; RT I, 13.12.2013, 21; <https://www.riigiteataja.ee/akt/113122013021>.

<sup>106</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus; RT I, 14.03.2011, 6; <https://www.riigiteataja.ee/akt/114032011006>.

<sup>107</sup> Sotsiaalministri 15.12.2004 määrus nr 128 „Tervishoiuteenuste kvaliteedi tagamise nõuded“; RT I, 06.11.2013, 6; <https://www.riigiteataja.ee/akt/106112013006>.

<sup>108</sup> Korrakaitse seadus RT I, 13.03.2014, 113. <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014113>



ja muudetud on kõigi ministriumide valitsemisalade küsimusi reguleerivate eriseaduste riikliku ja haldusjärelevalve sätted. 1. juulil 2014 jõustuva KorS-i ja KorS-i rakendamise seaduse jõustumisega saavad õiguskorras olema ühtsed järelevalve tegemise üldalused haldusevälise ja haldusesisese järelevalve ning teenistusliku järelevalve tegemiseks.

Kuna KorS-is on ammendava selguse ja põhjalikkusega reguleeritud järelevalve tegemise küsimused, siis käesolevas eelnõus ei taasesitata ega dubleerita KorS-iga kavandatud regulatsiooni.

Eelnõus on riiklikku ja haldusjärelevalvet käsitlevate sätete ülesehitus sarnaselt SE-le 424 allutatud struktuurile, mis lähtub järgmisest loogikast:

- (a) esiteks antakse pädevate korrakaitseorganite loetelu ja määratakse kindlaks nende pädevuse ulatus;
- (b) seejärel käsitletakse korrakaitseorganite volitusi ehk missuguseid KorS-is sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid võib konkreetne korrakaitseorgan kohaldada;
- (c) kuna käesoleva eelnõu regulatsioon on KorS-i suhtes eriregulatsioon, esitatakse eelnõus sellised riikliku järelevalve meetmed, mis ei ole mahtunud KorS-i erimeetmete kataloogi ja mida tuleb KorS-i regulatsiooni suhtes käsitleda valdkonna spetsiifikast tulenevate erisustena;

Kehtiva LAKS-i § 70 kohaselt teeb järelevalvet seaduse täitmise üle Eesti Vabariigi Valitsus. Antud volitus on liiga lai ja selle alusel Vabariigi Valitsus kui halduse kollegiaalorgan järelevalvet ei tee. VVS-i § 1 lõike 2 alusel teostab Vabariigi Valitsus täidesaatvat riigivõimu vahetult või valitsusasutuste kaudu. LaKS-i üle tehtava järelevalve pädevus on VVS-i kontekstis tuletatav ministriumide valitsemisalasse jäävate küsimuste kaudu ja koostoimes VVS-i §-ga 75, kus sätestatakse riikliku järelevalve alused. VVS-i § 75 lõige 1 näeb ette, et konkreetsete üksikjuhtude üle riikliku järelevalve tegemisel teevad ettekirjutisi ning annavad otsuseid ministriumide riikliku järelevalve ametnikud, ameti või inspeksiooni peadirektor, samuti ameti või inspeksiooni ja nende kohalike ametiasutuste riikliku järelevalve ametnikud. VVS-i § 75 lõige 2 täpsustab, et ametnike riikliku järelevalve pädevus ja ettekirjutuste tegemise ning otsuste andmise kord määratakse eraldi seadusega. SE-ga 424 kavandatud § 149 alusel VVS-i muutmise nähtakse ette VVS-i § 75 muutmine, mille alusel tehakse riiklikku järelevalvet KorS-is ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras.

**Eelnõu §-s 38** sätestatakse riikliku ja haldusjärelevalve teostajad.

Riiklikku järelevalvet toetavad eelnõu kohaselt SKA, maavanem, Tarbijakaitseamet ja kohaliku omavalitsuse üksus, kes on ühtlasi korrakaitseorganiks korrakaitse seaduse tähenduses.

KorS § 6 lõike 1 kohaselt on korrakaitseorgan seaduse või määrusega riikliku järelevalve ülesannet täitma volitatud asutus, kogu või isik. Asutus, kogu või isik on korrakaitseorgan ainult niivõrd, kui võrd see on vajalik tema ülesande täitmiseks või ülesande täitmise tagamiseks. Korrakaitse tagamine on esmajoonel selle pädeva korrakaitseorgani ülesanne, kes tegutseb teatud erivaldkonnas. Kui pädev korrakaitseorgan ei saa või ei saa õigel ajal ennetada, välja selgitada või tõrjuda ohtu või kõrvaldada korrarikkumist, kohaldab politsei edasilükkamatu pädevuse raames riikliku järelevalve meetmeid.

Erikorrakaitseorgan on pädev rakendama riikliku järelevalve üldmeetmeid ja neid erimeetmeid, mis on talle eelnõus ette nähtud. Eelnõus antakse asjakohane viide KorS-is sätestatud konkreetsele riikliku järelevalve erimeetmele. Ka erikorrakaitseorganid saavad KorS-i alusel riikliku järelevalve tegemisel isiku õigusi piirata lähtuvalt ohu olemusest – kas tegemist on ohu ennetamise, ohukahtluse, ohu või korrarikkumisega. Iga sekkumine isiku õigustesse peab olema legitiimselt põhjendatud ja proportsionaalne.

**Eelnõu 38 lõigetes 2–5** piiritletakse riikliku järelevalve teostajate järelevalve teostamise ulatus ja pädevus.

**Eelnõu 38 lõikes 2** kavandatu kohaselt teostab SKA riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse §-des 19–21, § 22 lõigetes 2–4, § 24 lõikes 3, §-s 27 ja 28 lapsega töötavale isikule, §-s 29 lõigetes 2–5, §-s 31, § 32 lõigetes 1–4 ja lõike 5 punktides 1–2, §-s 33 kohaliku omavalitsuse üksusele ja §-s 34 sätestatud nõuete üle ning §-des 36–37 sätestatud nõuete üle sotsiaalteenuseid pakkuvates lasteasutustes, välja arvatud asenduskoduteenuse ja riigi rahastatava lapsehoiuteenuse suhtes sätestatud nõuded.

**Eelnõu 38 lõike 3** alusel teostab maavanem riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse §-des 20–21, § 22 lõigetes 2–4, § 24 lõikes 3, §-des 27 ja 28, § 29 lõigetes 2–5, § 34 lõigetes 2 ja 3 ning §-des 36–37 asenduskoduteenuse ja riigi rahastatava lapsehoiuteenuse suhtes sätestatud nõuete täitmise üle.

VVS-i § 84 lõike 1 punkti 10 alusel teeb maavanem VVS-i §-s 85 sätestatud alustel ja korras järelevalvet kohaliku omavalitsuse üksuste tegevuse üle, samuti täidab teenistusliku järelevalve ülesandeid vastavalt VVS §-le 98. Kehtiva VVS-i §-des 84 ja 85 sätestatud maavanemale antud järelevalvepädevus on täpsustatud KorS-is.

Käesoleva eelnõu ettevalmistamise käigus on Siseministeeriumi ja maavalitsuste esindajad ning maavanemad väljendanud korduvalt seisukohta, et eelnõu rakendamisel on maavanemal kui riigi esindajal maakonnas täita laste õiguste kaitsel oluline roll, mis peaks tõhustama laste õiguste kaitset maakonnas ning eelnõus peaks olema selgelt piiritletud maavanema kui riikliku järelevalve tegija pädevus. Konsensuslikult Siseministeeriumi ja maavanematega on eelnõu autorid selle ettepanekuga arvestanud ja vastava pädevuse riikliku järelevalve tegemiseks andnud.

**Eelnõu 38 lõike 4** alusel teostab Tarbijakaitseamet riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse §-s 25 sätestatud nõuete täitmise üle tarbijakaitseaduses sätestatud alustel. Tarbijakaitseaduse sätteid eelnõus üle ei korrata, kuna selleks puudub vajadus.

Tarbijakaitseametile antud riikliku järelevalve teostamise õigus ei ole olemuselt uus ülesanne, kuna analoogne pädevus on talle anutud kehtiva LaKS-i § 48 „Lubamatus õhutada vägivalda“ lõike 3 alusel. Tarbijakaitseameti ametiisikul on õigus teha järelevalvet LaKS-i § 47 Lõikes 2, § 48 lõigetes 1 ja 2 ning § 50 lõikes 1 sätestatud nõue täitmise üle.

**Eelnõu 38 lõike 5** alusel teostab kohaliku omavalitsuse üksus riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse §-des 21–22, § 23 lõikes 1 ja §-des 24, 27 ja 31 sätestatud nõuete täitmise üle. Kohaliku omavalitsuse riikliku järelevalve teostamise vajadus tuleneb laste õiguste kaitse tagamiseks tehtava riikliku järelevalve tõhustamise vajadusest. Lastekaitsetöötajal, kes täidab avaliku võimu ülesandeid, on tarvis selget õiguslikku alust oma ülesannete efektiivsemaks täitmiseks. Vastava ettepaneku on teinud lastekaitsetööd tegevad isikud ja

riikliku järelevalvepädevuse andmise vajadust on korduvalt arutatud eelnõu ettevalmistamise käigus nii kohaliku omavalitsuse kui Siseministeeriumi esindajatega.

**Eelnõu § 38 lõike 6** alusel teostab haldusjärelevalvet käesoleva seaduse §-s 17 kohaliku omavalitsuse üksusele ning §-s 28, § 32 lõike 3 ja lõike 5 punktis 2, § 33 lõigetes 1 ja 4 ja §-s 34 kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötajale pandud nõuete täitmise üle SKA. Eelnõus peetakse silmas SKA haldusjärelevalve ulatust haldusorgani tegevuse õiguspärasuse üle.

Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadusega<sup>109</sup> täiendatakse VVS-i §-dega 75<sup>1</sup> ja § 75<sup>2</sup>, millega sätestatakse haldusjärelevalve mõiste ja haldusjärelevalve meetmed. Käesolevas eelnõus neid üle ei korrata. Milline haldusorgan on LaKS-i eelnõu puhul järelevalve teostaja ja missugune on tema pädevus, tuleneb LaKS-i eelnõu regulatsioonist, mitte VVS-ist.

Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse seletuskirja kohaselt on haldusjärelevalve haldusesisene järelevalveliid. Haldusjärelevalvet eristatakse riiklikust järelevalvest, mis on eksterne järelevalve ja suunatud halduseväliste ohtude väljaselgitamisele ja tõrjumisele. Haldusjärelevalve on ühe haldusorgani kontroll teise haldusorgani üle. Haldusorgan on haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 tähenduses seadusega, selle alusel antud määrusega või halduslepinguga avaliku halduse ülesandeid täitma volitatud asutus, kogu või isik. Seega võib haldusorganiks olla nii riigiasutus, avalik-õiguslik juriidiline isik, kollegiaalorgan, üksik ametnik või avaliku halduse ülesannet iseseisvalt täitma volitatud eraõiguslik isik. Ühisnimetajaks on see, et kõik need organid täidavad avalikku haldusülesannet sõltumata sellest, kas haldusorgani ülesanded sisaldavad riigivõimu volituse olemasolu või ei eelda võimuvolitusi või kas haldusfunktsiooni täitmine on organi põhifunktsioon või abistav/täiendav funktsioon. Ka organid, kes ei ole täitevvõimu organid, täidavad ülesandeid, mis materiaalses mõttes on haldusülesanded. Haldusjärelevalvet tehakse riigi haldusorganite üle, mis ei ole järelevalve tegija alluvuses. See eristab haldusjärelevalvet teenistuslikust järelevalvest, mis on ühe halduse kandja sisene, teenistuslikus alluvuses olevate organite järelevalvesuhe. Haldusjärelevalve hõlmab eelkõige järelevalvatava tegevuse õiguspärasust. Haldusjärelevalve hõlmab ka tegevuse otstarbekust.

Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse seletuskirja kohaselt on haldusjärelevalve tegijal VVS-i § 75<sup>2</sup> alusel õigus nõuda järelevalvatavalt seletusi ja dokumente, peatada järelevalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda, kontrollida meeleliselt või tehnilise vahendi abil järelevalvatava valduses olevat vallasasja, sealhulgas avada uksi ja kõrvaldada muid takistusi, võtta järelevalvatava valduses olev vallasasi hoiule ning vajaduse korral hoiule võetud vallasasi müüa või hävitada, siseneda järelevalvatava territooriumile, piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse või ruumi, sealhulgas avada uksi, väravaid või kõrvaldada muid takistusi, jäädvustada olukorda, võtta proove ja näidiseid, samuti teostada mõõtmisi või ekspertiise.

**Eelnõu §-s 39 lõikes 1** sätestatakse riikliku järelevalve teostamiseks lubatud erimeetmed, mille kohaselt võib riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse §-des 30–

<sup>109</sup> Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seadus RT I, 13.03.2014, 4, vastuvõetud 19.02.2014, jõustub 01.07.2014. Leitav internetist aadressil: <https://www.riigiteataja.ee/akt/113032014004>.

32 ja 49–52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras.

Esitatud viited on sätestatud vastavalt korrakaitseaduse Riigi Teatajas avaldatud redaktsioonile. Loetletud riikliku järelevalve erimeetmed annavad korrakaitseorganile õiguse riikliku järelevalve käigus:

- (a) isikut küsitleda ja temalt dokumente nõuda (KorS § 30);
- (b) esitada isikule kutse ja kohaldada sundtoomist (KorS § 31);
- (c) tuvastada isikusamasust (KorS § 32);
- (d) viia läbi vallasasja läbivaatust (KorS § 49);
- (e) siseneda valdusesse (KorS § 50);
- (f) läbi vaadata valdust (KorS § 51);
- (g) võtta hoiule vallasasja (KorS § 52).

Eelnõu §-s 39 lõikes 2 sätestatakse, et kohaliku omavalitsuse üksus võib lisaks käesoleva paragrahvi lõikes 1 toodule kohaldada riikliku järelevalve teostamiseks korrakaitseaduse §-s 46 sätestatud riikliku järelevalve erimeedet – isiku kinnipidamist, korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras.

**Eelnõu §-s 40** nähakse ette riikliku järelevalve teostamise erisused. Eelnõuga antakse kohaliku omavalitsuse või SKA lastekaitsetöötajale õigus KorS-i §-s 50 sätestatud tingimustel valdusesse sisenemiseks. Juhul, kui kohaliku omavalitsuse üksuse või SKA lastekaitsetöötaja vajab valdusesse sisenemisel abi on neil võimalik halduskoostööseaduses (edaspidi HKTS) sätestatud alusel kaasata politseid, et tagada riiklike järelevalvetoimingute teostamine. HKTS-i 3. peatükiga sätestatakse ametiabi andmise alused teise haldusorgani toetamiseks haldusorgani ülesande täitmisel. Nimetatud õiguse andmise vajadust on korduvalt arutatud koos Siseministeeriumi korrakaitseõiguse ja politseitöö asjatundjatega.

Eelnõu ettevalmistamise käigus on lastekaitsetöötajate hinnangul vajalik lastekaitsetöötajale riikliku järelevalve teostamise õiguse andmisele lisaks luua ka õiguslik alus last kasvatavale isikule ettekirjutusi tegemiseks. Seetõttu on eelnõus antud kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötajale või muule kohaliku omavalitsuse üksuse poolt nimetatud ametnikule õigus teha last kasvatavale isikule ettekirjutusi abivajava lapse kaitseks ja kohustada last kasvatavat isikut tegema koostööd lastekaitsetöötajaga.

**Eelnõu 11. peatükis** esitatakse eelnõu rakendus- ja jõustumissätteid.

**Eelnõu §-ga 41** lõikega 1 antakse enne käesoleva seaduse jõustumist tööle asunud lastekaitsetöötajatele piisav aeg käesoleva seaduse § 19 lõigetes 1 ja 2 pandud kohustuse täitmiseks, peavad nemad kutse omandama hiljemalt 2022. aasta 1. jaanuariks. Käesoleva paragrahvi lõikega 2 kohustatakse enne käesoleva seaduse jõustumist tööle asunud lapsega töötava isiku ja lastekaitsetöötaja suhtes käesoleva eelnõu § 20 lõigetes 1–3 sätestatud nõuded täitma hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuariks.

**Eelnõu §-ga 42** tunnistatakse kehtetuks Eesti Vabariigi haridusseaduse (HaS) § 7 lõike 2 punkt 7. Kavandatud muudatus on tingitud asjaolust, et laste õiguste kaitse reguleerimine ei

ole HaS-i ülesanne ning lapse õiguste kaitsega seonduv sätestatakse LaKS-is. Lapse õiguste kaitse korraldamiseks vajalikud kohaliku omavalituse üksuse kohustused sätestatakse LaKS-iga või KOKS-iga.

**Eelnõu §-ga 43** tunnistatakse kehtetuks Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (RT 1992, 28, 370).

**Eelnõu §-ga 44 punktiga 1** muudetakse PKS-i § 135 lõiget 4. Kavandatud muudatuste tegemise vajaduse põhjendust vaata seletuskirjas eelnõu §-de 27 ja 28 kohta antud selgitusest.

PKS-i § 165 lõike 4 muutmise on seotud käesolevas eelnõus kavandatud lastekaitse korralduse kaasajastamisega. Edaspidi korraldab rahvusvahelist lapsendamist ja teenindab rahvusvahelise lapsendamise komisjoni SKA. Võrreldes kehtiva seadusega antakse seni Sotsiaalministeeriumile pandud kohustus üle SKA-le kuivõrd SKA on käesoleva eelnõu tähenduses lastekaitse rakendusamet.

**Eelnõu §-ga 44 punktiga 2** muudetakse PKS-i § 165 lõiget 4 ja antakse rahvusvahelist lapsendamist korraldamine ja rahvusvahelise lapsendamise komisjoni teenindamine Sotsiaalkindlustusametile.

**Eelnõu §-ga 45 punktiga 1** tunnistatakse kehtetuks SHS-i § 7 lõike 1 punkt 9. SHS-i säte annab maavanemale ülesande lapsendamise korraldamiseks ja vastava registri pidamiseks. Kuivõrd lapsendamine on alates 2010. aasta juulist PKS-is oluliselt detailsemalt reguleeritud, siis ei ole vajadust dubleerivate sätete järele SHS-is.

**Eelnõu §-ga 45 punktiga 2** täiendatakse SHS-i §-ga 18<sup>2</sup>, millega sätestatakse sisehindamine laste hoolekandeesutustes. Säte on vajalik selleks, et tagada LAKS-i eelnõu §-ga 37 sätestatud kohustus viia sotsiaalteenuseid osutatavates lasteasutustes läbi sisehindamist sarnaselt teistele lasteasutustele. Kehtiva SHS-i § 18 lg 1 järgi tuleb laste hoolekandeesutuseks pidada päevakeskust, tugikodu, varjupaika ja noortekodu, juhul, kui nendes osutatakse teenust lastele ning asenduskodu ja koolkodu.

**Eelnõu §-ga 45 punktiga 3** muudetakse SHS-i § 21<sup>3</sup> lõike 2 punkti 7 tulenevalt kehtiva lastekaitse seaduse kehtetuks tunnistamisega ja uue lastekaitse seaduse kehtestamisega.

**Eelnõu §-ga 45 punktiga 4** muudetakse SHS-i § 24 lõike 2 sõnastust ja muudatuse kohaselt nähakse ette, et kaasabi osutamiseks lastele, lastega perekondadele ja teistele lapsi kasvatavatele isikutele luuakse maakonna sotsiaal- ja tervishoiuosakonnas lastekaitseametniku ametikoht. Kuna eelnõuga täpsustatakse lastekaitse korralduslike funktsioonide täitmist kohalikes omavalitsustes, tuuakse SHS-i § 24 lõike 2 esimest lausest käesolevasse eelnõusse üle kohaliku omavalitsuse kohustus vajaduse korral luua lastekaitseametniku ametikoht. Kavandatud muudatuste tegemise vajaduse põhjendust vaata seletuskirjas eelnõu § 13 kohta antud selgitusest.

**Eelnõu §-ga 45 punktidega 5 ja 6** tunnistatakse kehtetuks SHS-i § 24 lõige 3 ja § 25 lõiked 1–6. Kavandatud muudatuste tegemise vajaduse põhjendust vaata seletuskirjas eelnõu §-de 20, 32 ja 33 kohta antud selgitusest.

**Eelnõu §-ga 46 muudetakse** Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (edaspidi TsMS) ja selle 11. osa 56. peatüki 3. jagu täiendatakse §-ga 563<sup>2</sup>. Selle muudatuse eesmärgiks on luua

õigusselgus ning alus tegutsemiseks hädaohus oleva lapse perekonnast ajutiselt eraldamise juhul. Kui hädaohus olev laps on perekonnast eraldatud, siis peab kohaliku omavalitsuse üksus või sotsiaalkindlustusamet esitama viivitamatult lapse tegelikust perekonna eraldamise hetkest arvestades avaldus kohtule, kellele on antud õigus ilma kohtumääruseta laps perekonnast eraldada juhul, kui lapse jätmine perekonda ohustab lapse elu või tervist ja kohtumääruse saamine piisavalt kiiresti ei ole võimalik. Avaldus tuleb esitada sellise ajalise arvestusega, kohus saab 48 tunni jooksul vastava otsuse teha. Avalduses tuleb taotleda vanema hooldusõiguse piiramist ja vajalikke meetmeid esialgse õiguskaitse korras. Vajalikud meetmed võivad olla seotud lapse ja vanema suhtlusõigusega või muu asjakohasega lapse heaolu tagamiseks. Esialgse õiguskaitse määrus peab jõustuma 48 tunni jooksul, selles on reguleeritud lapse ja vanema õigussuhe (piirangud, millises osas vanem ei saa oma hooldusõigust teostada) kuni ajani, mil kohus teeb vanema hooldusõiguse piiramise kohtumääruse, samuti, milline on lapse elukorraldus kõnealusel perioodil. Sellist last, kes on eraldatud kohaliku omavalitsuse üksuse või sotsiaalkindlustusameti otsusega perekonnast ja kelle osas on 48 tunni jooksul saadud esialgse õiguskaitse juhised kohtult, tuleb käsitleda abivajava lapsena ja kohelda vastavalt käesoleva seaduse abivajava lapse peatükis sätestatule.

Kohtul on TsMS § 378 lõike 3 punkt 7 kohaselt alus otsustada meetmete üle, mida on vaja rakendada lapse kaitseks.

**Eelnõu §-s 47** esitatakse eelnõu jõustumissätteid. Eelnõu on kavandatud jõustada 2016. aasta 1. jaanuaril. Käesoleva paragrahvi lõikega 2 sätestatakse, et eelnõu § 19 jõustub 2020. aasta 1. jaanuaril, et anda piisav üleminekuage (4 aastat) selleks, et kõigil lastekaitsetöötajatena töötavatel inimestel oleks võimalik mõistliku aja jooksul omandada käesoleva seadused sätestatud kutse

#### 4. EELNÕU TERMINOLOOGIA

Eelnõus kasutatakse läbivalt termineid järgmises tähenduses:

**Laps** – eelnõu § 3 lõige 3 sätestab, et lapseks on iga alla 18-aastane isik. Kui isiku vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on alla 18-aastane, käsitatakse isikut lapsena, kuni ei ole tõendatud vastupidist.

**Lapse heaolu** – eelnõu § 4 sätestab, et lapse heaolu on lapse arengut toetav seisund, milles lapse füüsilised, tervislikud, psühholoogilised, emotsionaalsed, sotsiaalsed, kognitiivsed, hariduslikud ja majanduslikud vajadused on rahuldatud.

**Lastekaitse** – eelnõu § 10 sätestab, et lastekaitse on lapse õiguste ja heaolu tagamiseks käesolevas seaduses sätestatud põhimõtteid järgivate laste ja lapsi kasvatavate perede toimetulekut toetavate tegevuste, toetuste, teenuste ja muu abi (edaspidi *meetmed*) kogum.

**Meetmed** – eelnõu § 10 tuleneb, et meetmed on tegevused toetused, teenused, muu abi.

**Ennetamine** – eelnõu § 6 lõige 1 sätestab, et lapse õiguste ja heaolu tagamiseks tuleb ennetada lapse heaolu ja arengut ohustavaid riske, rakendades last ohustavate olukordade või sündmuste võimalikult varast märkamist ja neile reageerimist, sealhulgas lapse arengu-

ja käitumisprobleemide, kasvukeskkonnas esinevate probleemide või väärkohtlemise tuvastamist ning lapse heaolu ja arengut soodustavate kaitsetegurite suurendamist

**Lastekaitsetöötaja** – eelnõu § 18 lõige 1 sätestab, et lastekaitsetöötaja on SKA, maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse üksuse ametnik, kes täidab talle LaKS-i või muu õigusakti alusel pandud ülesandeid lapse õiguste ja heaolu tagamisel.

**Lapsega töötav isik** – eelnõu § 18 lõige 2 sätestab, et lapsega töötav isik on töös või kutsetegevuses lapsega vahetult kokku puutuv isik, samuti vabatahtlikus tegevuses, asendusteenistuses teenimisel, tööturuteenuste osutamisel või praktikandina lapsega vahetult kokku puutuv isik.

**Abivajav laps** – eelnõu § 26 järgi laps, kelle heaolu on ohustatud või kelle puhul on tekkinud kahtlus tema väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muu lapse õigusi rikkuva olukorra suhtes, ja laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu.

**Hädaohus olev laps** – eelnõu § 30 järgi lapse elu ja tervist ohustavates tingimustes või olukorras olev laps, ja laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute elu või tervist.

**Lasteasutus** – eelnõu § 35 sätestab lasteasutusena riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse, avalik-õigusliku või eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku, kes seaduse või teiste õigusaktide alusel osutab lastele sotsiaal-, haridus- või statsionaarseid tervishoiuteenuseid.

## 5. EELNÕU VASTAVUS EUROOPA LIIDU ÕIGUSELE

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega. Riigisisene lastekaitse korraldus on liikmesriigi pädevusse jääv küsimus.

## 6. SEADUSE MÕJU

### 6.1. Sotsiaalne, sealhulgas demograafiline mõju

Eelnõul on eeldatavalt suur sotsiaalne, sh demograafiline mõju. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskuse RAKE poolt koostatud LaKS-i eelnõu mõjude analüüsi<sup>110</sup>, mille raames analüüsiti LaKS-i 13.10.2013 versiooni, kohaselt ilmnevad ühiskonna tasandil erinevad mõjud laste õiguste ja laste üldise heaolu tagamisel. Alljärgnevalt on kirjeldatud kõige olulisemaid tegureid, mis mõjutavad lapse õigusi ja heaolu nii lühiajalisest kui pikaajalisest perspektiivist lähtuvalt.

#### (1) Laste tervis ja toimetulek ühiskonnas

Tartu Ülikooli eelnõu mõjuanalüüsi<sup>111</sup> kohaselt toetab eelnõu vanemlust, varajast märkamist ja õigeaegset sekkumist ning laste väärtustamist, mistõttu võib eeldada lastega seotud

<sup>110</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu mõjuanalüüs (2013). Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE.

<http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Lastekaitse%20seaduse%20eel%C3%B5u%20m%C3%B5jude%20hindamine.pdf>

<sup>111</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude hindamine. Lõpparuanne (2013). Tartu Ülikool. Analüüs on leitav internetist aadressil: <http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/riigikantselei/strateegia/poliitika-analuusid-ja-uuringud/tarkade-otsuste-fondi-uuringute-kokkuvotted/Lastekaitse%20seaduse%20eel%C3%B5u%20m%C3%B5jude%20hindamine.pdf>

traumade, õnnetusjuhtumite, laste väärkohtlemiste ja sõltuvusprobleemidega laste arvu vähenemist. Samuti võib eelnõu rakendamine mõjutada laste sotsiaalsete probleemide, sh koolist väljalangemise, alaealiste kuritegevuse vähenemist. Mõjude analüüsi kohaselt võib stabiilsem ja turvalisem kasvukeskkond vähendada psüühika- ja käitumishäirete esinemist lastel. Kuna LaKS-i läbivaks põhimõtteks on suurem rõhk ennetamisele ja õigeaegsele sekkumisele, võivad ka väikelaste surmajuhtumid, sh imikusuremus, väheneda. Seega on eelnõu rakendamisel oluline mõju laste tervise näitajate paranemisele, mistõttu võib eeldada laste vigastustega ning puudega lastega seotud kulutuste vähenemist. Kokkuvõttes võib eeldada, et vähenevad ka mitmed muud probleemid, mille edasikandumine järgmistele põlvkondadele mõjutab lapse heaolu tulevikus, nt vaesusrisk.

## **(2) Laste kasvamine bioloogilises peres**

Eelnõu mõjuanalüüsi kohaselt<sup>112</sup> loob lapsi kasvatavate inimeste teadlikkuse ja oskuste suurenemine ning õigeaegne ja varajane sekkumine (sh lastekaitsetöötajate arvu kasv) eelduse bioloogilisest perekonnast eraldatavate laste arvu vähenemiseks. Ka nendel juhtudel, kui laps on perest eraldatud, suureneb võimalus, et laps jõuab bioloogilisesse perekonda tagasi.

Ka PwC lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsis<sup>113</sup> leiti, et lastekaitsetöötajate pädevuse ja koostöö suurenemine võimaldab õigeaegselt märgata abivajavat last. Lisaks toodi välja, et abivajava lapse perekonda on vaja toetada erinevate teenustega ning seeläbi suureneb tõenäosus pere paremaks hakkama saamiseks ning lapse heaolu edendamiseks. Seega on eelnõus esitatud meetmed otseselt seotud laste ja perede toetamiseks suunatud teenustega (sh nende arendamisega).

## **(3) Lapsevanemate teadlikkuse kasv**

2012. aasta lapse õiguste ja vanemluse monitooringu andmetel oli 53% lapsevanematest viimase aasta jooksul kogenud olukordi, kus nad oleksid vajanud lapsevanemana nõu ja abi, ent ei teadnud, kuhu või kelle poole pöörduda. Abi saamiseks ei söandanud pöörduda kellegi poole 32% lapsevanematest, kes olid viimase aasta jooksul kogenud olukordi, kus nad tundsid, et vajavad lapsevanemana nõu ja abi.

Sellest tulenevalt toetab eelnõu vanemate (nii ema kui isa) teadlikkuse suurenemist nii laste kasvatamisega seotud küsimustes või probleemide korral (sh abi ja nõu küsimist) ning aitab suurema teadlikkuse kaudu kaasa laste füüsilise karistamise aktsepteerimise vähenemisele. Sellel omakorda on oluline mõju laste hilisemale toimetulekule. Mõju ilmnemise olulisust toetab ka PwC poolt 2013. aastal tehtud analüüs, milles hinnati, et lastekaitse korralduse muudatused suurendavad tõenäoliselt lapsevanemate teadlikkust ja nende oskused paranevad. Mõju ilmnemist nähakse peamiselt vanemlusprogrammi rakendamise kaudu – uuringute kohaselt on programmi rakendamisega kaasnenud vanemate ja laste suhete paranemine, lapse käitumise muutused jm.

## **(4) Laste arvamusega arvestamine**

---

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).



Kuigi uuringute kohaselt (Lapse õiguste monitoring 2012; RISC 2006, 2008) leitakse, et lapse arvamuse küsimine on oluline, leiavad siiski väga paljud Eesti elanikud, et lapse arvamusega ei pea arvestama. Nii näiteks leidis 2012. aastal 45% Eesti elanikest, et lapse arvamust võib küsida, kuid sellega ei pea arvestama. Samas on arvamusega arvestamine üks osa lapse õigustest.

PwC 2013 analüüsi kohaselt on turvaline side, kiindumussuhe vanematega ning lapse arvamusega arvestamine ja sellest lähtumine eelduseks, et laps tunneb end enesekindlamalt sotsiaalsetes suhetes. Sotsiaalsete oskuste puudujääkide vähendamine aitab kaasa mitmete probleemide vähenemisele: käitumisprobleemid, koolist väljalangemine, riskikäitumine jne.

Tartu Ülikooli mõjude analüüsi kohaselt võib teavitustöö ning lastekaitsetöötajate koolituste kaudu väheneda nende meeste ja naiste osakaal, kes leiavad, et lapse arvamusega ei pea arvestama.

Kokkuvõttes kajastuvad LaKS-i rakendamisega seotud mõjud mitmetes näitajates: rahvastiku tervises (sh vaimses tervises), tööhõives ning ka muude valdkondade näitajates (hariduses, kuritegevuses ja majanduses). Lapse õiguste ja huvide edendamine ning laste heaolu tõhusam tagamine aitab kaasa laste ja vanemate üldise elukvaliteedi paranemisele, laste ja noorte ühiskondliku sidususe suurendamisele ning mõjutab nende tervisekäitumist. Samuti võib eeldatavalt väheneda riski- ja õigusrikkuv käitumine laste ja noorte hulgas ning õigeaegse sekkumise ja ennetustegevustega esineb neil tulevikus eeldatavalt vähem sotsiaalseid probleeme (sattumine kuritegelikule teele, vaesusrisk jne). Kui koolist väljalangenute arv väheneb, mõjutab see ka noorte tööturule sisenemist ning tööelus hakkama saamist. Stabiilne ja pere toimetulekut toetav keskkond ning laste suurem väärtustamine ühiskonnas võivad mõjutada ka Eesti rahvastiku muutusi. Tänapäevased lapsed on tulevikus täiskasvanud, kes väärtustavad LaKS-is sisalduvaid põhimõtteid ning lähtuvad nendest põhimõtetest oma laste kasvatamisel terveteks ühiskonnaliikmeteks.

## 6.2. Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Eelnõul on positiivne mõju riigi sisejulgeolekule kuritegevuse ennetamise ja vähendamise kaudu.

Kriminaalpoliitika arengusuundades aastani 2018 on välja toodud, et alaealiste kuritegevuse ennetamine võimaldab ära hoida kuritegusid täiskasvanueas, ning alaealiste kuritegevuse ennetamine on sätestatud ühena kahest esmasest kriminaalpoliitika eesmärgist.<sup>114</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundade kohaselt tuleb alaealiste kuritegelikule teele sattumise vältimiseks ja riskilaste varajaseks tuvastamiseks kohalikel omavalitsustel välja töötada kasvukeskkonnas esinevate probleemide varajase tuvastamise süsteem ning Sotsiaalministeeriumil koos kohalike omavalitsustega tuleb arendada lapsevanemate vanemlikke oskusi ja parandada valdkonna spetsialistide koostööd.<sup>115</sup>

Eelnõu panustab olulisel määral kasvukeskkonnas esinevate probleemide varase märkamise süsteemi ja valdkonna spetsialistide koostöö parandamisse ning aitab seeläbi vältida alaealiste kuritegelikule teele sattumist. Lisaks on täpsemalt kirjeldatud eelnõu võrdlevas

<sup>114</sup> Kriminaalpoliitika arengusuundad aastani 2018, p 3, on kättesaadav internetis aadressil:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=50603/Kriminaalpoliitika+arengusuundad+aastani+2018.pdf>

<sup>115</sup> Ibid, p 13.

analüüsis § 6 all ennetustöösse ja tõenduspõhistesse sekkumistesse panustamise mõjusid ning alapeatükis „Mõjud majandusele“ ennetustöösse (sh kuriteoennetusse) panustatud investeeringute kulutulustus. Seega vähendab eelnõu pikas perspektiivis ühelt poolt kuritegevuse taset, vähendab riigi kulutusi alaealiste õigusrikkujate rehabilitatsiooni, kriminaalhooldusse ja vanglatele ning teisalt parandab seeläbi ka riigi julgeolekut.

Eelnõu koostamisel on lähtutud riigi ülesannetest rahvusvaheliste lepingute täitmisel, eeskätt pidades silmas LÖK-i ja selle lisaprotokolle. ÜRO lapse õiguste komitee on oma soovituses juba 2003. aastal Eestile muu hulgas öelnud, et riik peab viima õigusaktid konventsiooniga vastavusse, tagama LaKS-i efektiivse rakenduse, vastavad juhendid ja eelarvelised vahendid. Eelnõu suundumused on kooskõlas ka Euroopa Nõukogu lapse õiguste strateegiaga 2012–2015, milles ühelt poolt innustatakse riike võtma põhimõtteks laste õiguste terviklikku lähenemist, tagada lapsesõbralikud teenused ja süsteemid, ennetama lastevastast vägivalda, toetama haavatavasse olukorda sattunud lapsi ning edendama laste kaasatust.<sup>116</sup> Ühe olulise rõhuasetusena on Euroopa Nõukogu toonud välja laste kaitse igasuguse väärkohtlemise, sh kehalise karistamise eest ning see tähendab ka seadusandluse tasandil kehalise karistamise selgesõnalise keelu sissetoomist. Laste kehalise karistamise selgesõnalise keelustamise puudumist õigusaktides on aastaid ette heidetud Euroopa sotsiaalharta raames tehtud kriitikas ning sellele on selgesõnaliselt kui ühe Eesti puudusena viidanud ka Euroopa inimõiguste volinik Nils Muižnieks oma 2013. a Eesti visiidi tulemusena. Laste kehaline karistamine kui üks lapse väärkohtlemise liike on keelustatud käesoleva eelnõu raames, millega Eesti täidab ka edaspidi rahvusvahelisi nõudeid ja soovitusi.

### **6.3. Mõju majandusele**

Mõju majandusele ilmneb seeläbi, et eelnõu rakendamisel võib suureneda halduskoormus, kuna regulatsiooniga täpsustatakse riigi- ja kohalike omavalitsuste, juriidiliste ja füüsiliste isikute infokohustuse täitmisega kaasnevat kohustusi. Institutsioonide ülesandeid ning sellega kaasnevat mõju on pikemalt hinnatud punkti 6.6 all.

Ennetusse ja tõenduspõhistesse sekkumistesse panustamisega saavutame paremaid tulemusi laste kui tulevikus tööhõives osalevate ühiskonnaliikmete osas, mistõttu lisaks säästlikumale ressursside kasutamisele mõjutab eelnõu olulisel määral riigi majandust tervikuna, kuna riigi majandusliku jätkusuutliku tagamisel on väga oluline luua eeldused selleks, et elanikkond oleks töövõimeline ja toimetulev.

### **6.4. Mõju elu- ja looduskeskkonnale**

Oluline mõju elu- ja looduskeskkonnale puudub.

### **6.5. Mõju regionaalarengule**

Uue regulatsiooniga tagatakse lapse õiguste kaitse ja heaolu tagamise meetmed ühtsetel kvaliteetsetel alustel üle riigi, seega toetab eelnõu kaudselt ühtset regionaalarengut. SKA baasil väljaarendatav riiklik lastekaitse rakendusüksus toetab toimepiirkondade arengut ja

---

<sup>116</sup> Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012-2015). Leitav internetist aadressil: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1908087&Site=CM>.

tugevdab regionaalseid tõmbekeskusi. Struktuuriüksusega luuakse juurde töökohti mitte ainult Tallinna, vaid ka regioonidesse väljaspool pealinna (Tartu, Pärnu, Jõhvi või Narva).

Kuna SKA struktuuriüksuse üheks oluliseks ülesandeks on kohalike omavalitsuste nõustamine, võib eeldada, et koosöös struktuuriüksuse konsultatsioonimeeskondadega toetatakse ka hõreasustusega maapiirkondades paiknevate väikevaldade teenistujate teadmiste täienemist.

Kokkuvõttes võib eeldada, et seaduse mõju regionaalarengule on kindlasti positiivne.

## **6.6. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele ja tuludele**

Eelnõul on oluline mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Eelnõu 3. peatükk täpsustab Vabariigi Valitsuse ülesandeid ja sätestab lastekaitse nõukogu loomise ning täpsustab Sotsiaalministeeriumi, SKA, maavanema ja kohaliku omavalitsuse ülesandeid, teatud osas ka muude riigiasutuste ülesandeid. Muudatuste täpsem kirjeldus konkreetsete asutuste kaupa on välja toodud seletuskirja osas „Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs“. Üldise mõjuna saab välja tuua järgmise:

- (a) SKA juurde luuakse riiklik lastekaitse rakendusüksus. Sellega laienevad oluliselt SKA praegused ülesanded ning lastekaitse riiklikus korralduses hakatakse täitma rida ülesandeid, mis seniajani on olnud ebapiisavalt või täielikult katmata ning mis on peamiselt seotud rakendusküsimustega.
- (b) Tänu sellele, et rakenduslikud ülesanded viiakse Sotsiaalministeeriumist SKA-sse, suureneb Sotsiaalministeeriumi võimekus oma põhifunktsiooni, poliitikakujundamise täitmisel.
- (c) Suureneb riigipoolne tugi kohaliku omavalitsuse lastekaitsetööle, seda juhtumikorraldusliku toe ja nõustamisega SKA struktuuriüksuse poolt, Sotsiaalministeeriumi poolt korraldatava täienduskoolituse ning SKA supervisiooni pakkumise ja mõjusate ennetusmeetmete arendamise kaudu.
- (d) Paraneb valdkondadeülene koostöö ja koordineerimine lapse heaolu tagamise valdkonnas, kuna eelnõu toob ühelt poolt sisse koostöökohustuse, teisalt konkreetsed ülesanded eri tasanditel – poliitilise tasandi valdkondadeülese koordineerimise mehhanismina lastekaitse nõukogu, Sotsiaalministeerium vastutab laste õiguste ja lastekaitse poliitika koordineerimise eest, SKA peab korraldama koostööd rakendustasandil.

Kohaliku omavalitsuse lastekaitsega seonduvate ülesannete täpsustamine loob suurema selguse kohalikele omavalitsustele lastekaitsealase tegevuse korraldamisel ja ülesannete täitmisel. SKA-le kohalike omavalitsuste nõustamise kohustuse panemise näol saavad kohalikud omavalitsused olulist tuge lastekaitsejuhtumite lahendamisel ning oma tegevuste pikaajalisel planeerimisel ja kajastamisel kohalikes arengukavades. Samuti lahendab eelnõu hädaohus oleva lapse perekonnast eraldamise otsuse tegemise töövälisel ajal, mis on kehtivas õiguses üksnes kohaliku omavalitsuse pädevuses. Sama pädevus antakse SKA-le ning kohalikul tasandil ei ole tarvidust luua ööpäevaringset valmisolekut hädaohus olevate laste juhtumite menetlemiseks. Eelnõu ei vabasta kohalikke omavalitsusi eespool nimetatud

ülesande täitmisest, vaid annab ajalisa juhtumiga tegelemiseks kuni järgmise tööpäeva alguseni.

Eelnõu mõjutab Sotsiaalministeeriumi ja SKA vahelist ülesannete jaotust. Eelnõuga luuakse SKA juurde uus struktuuriüksus lastekaitse valdkonna ülesannete rakendamiseks ja senised Sotsiaalministeeriumi täita olnud lastekaitse korralduse rakenduslikud ülesanded antakse korraldada SKA-le (näiteks on rahvusvahelise lapsendamise korraldamine PKS-i järgi praegu Sotsiaalministeeriumi korraldada).

Sotsiaalministeeriumi tellimusel PwC tehtud lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsi<sup>117</sup> ja Riigikantselei tellimusel Tartu Ülikooli tehtud LaKS-i eelnõu mõjude hindamise analüüsi kohaselt tõuseb uue eelnõuga mõnevõrra kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja halduskoormus, kuid eelnõu autorid leiavad, et selline koormuse tõus on ajutise iseloomuga. Riigi poolt kohalikele omavalitsustele pakutav juhtumikorralduslik tugi ja nõustamine ning abivajavale lapsele õigeaegselt osutatud ja lapse vajadustele vastavad sekkumised ennetavad hilisemate oluliselt kallimate sekkumiste rakendamise vajaduse. Samuti loob see eelduse jätkusuutliku ja toimetuleva elanikkonna kujunemiseks, kelle abivajadus on väiksem, mis kindlasti pikemas perspektiivis tagab halduskoormuse vähenemise. Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsis<sup>118</sup> on välja toodud, et õigeaegse ja vajadusele vastava sekkumise pakkumisel abivajavale lapsele erineb abistamiseks tehtud kulutuste määr kümnekordselt ning et tegevuste hulk erineb enam kui kahekordselt, juhul kui abivajavat last ei märgata õigeaegselt ja sekkumine ei jõua lapseni enne probleemide kuhjumist. Eeltoodu näitab nii kokkuhoiu võimalusi kui ka kohaliku omavalitsuse tegevuste ja halduskoormuse olulist kasvu, kui sekkumine ei ole õigeaegne või tulemuslik.

PwC jõudis küsimuse – kas uus korraldus lahendab lastekaitsealased probleemid – analüüsimise käigus muu hulgas järeldusteni, et uus korraldus: (1) lahendab teadlikkuse ja oskuste puudulikkust; (2) suurendab lastekaitsetöötajate professionaalsust; (3) vähendab ennetustegevuste ebapiisavust ja lastekaitsele suunatavate rahaliste ressursside piiratust ning (4) uus lastekaitse korraldus küll leevendab, kuid ei paku lõplikku lahendust kahele valdkonna probleemile – KOV lastekaitsetöötajate vähesus ja teenuste kättesaadavuse sõltuvus regioonist.<sup>119</sup>

### **Abi vajavate laste juhtumite arv**

Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika andmete järgi oli 2012. aastal Eestis kokku 187 lastekaitsetöötajat (neist 12 maavalitsustes). Statistikaameti rahvaarvu arvestades oli seega ühe lastekaitsetöötaja kohta 1270 last.

Sotsiaalministeeriumi tellimusel 2013. aastal tehtud uuringu<sup>120</sup> kohaselt leidsid veidi vähem kui pooled (46%) vastajatest, et abivajavate laste arv kohalikus omavalitsuses on võrreldes

---

<sup>117</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

<sup>118</sup> Ibid.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt:

kolme aasta taguse ajaga kasvanud. Ka Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika kohaselt on vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arv aastate jooksul suurenenud, sh on suurenenud aasta jooksul arvele võetud laste arv. Veelgi täpsemalt on aastate 2007–2012 võrdluses aasta lõpul arvele jäänud laste arv kasvanud keskmiselt 15%. Eeldades sarnast kasvu ka järgmistel aastatel, suureneb vajadus ka lastekaitsetöötajate järele.

Seejuures leiab PwC tehtud uuringus 34% kohalike omavalitsuste töötajatest, et hinnanguliselt 1–5% abivajavatest lastest ei saa abi. Abi mittesaamise peamiste põhjustena tuuakse seda, et antud abi ei olnud piisav (38% vastajatest), et juhtumid ei jõua abiandjani (31% vastajatest) ning et lastekaitsetöötajatel on liiga suur töökoormus (20% vastajatest). Töökoormust iseloomustavad ka Sotsiaalministeeriumi hoolekandestatistika andmed. Nii näiteks ulatus kohalike omavalitsuste lõikes juhtumite arv ühe lastekaitsetöötaja kohta kuni 300-ni. Statistilised andmed ei näita samas, kas tegemist oli lihtsamate või keerulisemate juhtumitega. Keskmiselt oli 2012. aasta lõpu andmete kohaselt ühe lastekaitsetöötaja kohta 30 juhtumit.

Seega tuuakse uue LaKS-i eelnõuga sisse valdkondadeülese lastekaitsetöö põhimõttena rõhuasetus ennetustööle ning õigeaegsetele ja tulemuslikele sekkumistele. Selline rõhuasetus tugineb ühelt poolt Laste ja perede arengukava põhiväärtustele (ennetus, tõenduspõhiste sekkumiste rakendamine), teisalt on see kooskõlas kaasaegsete lastekaitse suundumustega maailmas, mille kohaselt hinnatakse ennetusse ja tõenduspõhistesse sekkumistesse panustamist asjaoluga, et lisaks lastesse kui tulevasse tööjõusse panustamisse on see säästlikum ja mõjusam ka riigieelarvele. Käesoleva eelnõuga loodava lastekaitse riikliku korralduse kaudu hakatakse SKA ühe ülesandena arendama ja ellu viima tõenduspõhiseid sekkumisi, et ennetada laste hooletussejätmist, väärkohtlemist, vaimse tervise probleeme, õigusrikkumisi jne.

Uuringud ja kulu-tulususe analüüsid<sup>121</sup> on näidanud, et erinevate probleemide (nt laste väärkohtlemine ja hooletussejätmine, emotsionaalsed ja käitumisprobleemid, alaealiste rasedus ja sõltuvusprobleemid) ennetamine ja vähendamine on seotud keskhariduse omandamise ja edukusega tööturul, mis omakorda on seotud suurenenud indiviidi keskmise sissetulekuga. Viimane tähendab ka kasu riigile maksustatava tulu näol.<sup>122</sup> Samuti on kulu-tulususe analüüsid<sup>123</sup> näidanud, et pikas perspektiivis surve tervishoiu-, õiguskaitse- ja sotsiaalkaitsekulutustele eeldatavasti väheneb.

Tabelist 3 nähtuvad riigi kulutused ebapiisava ennetustöö tagajärgedega võitlemisse 2012. aasta seisuga.

**Tabel 3.** Riigi kulud tagajärgedega võitlemisel 2012. aasta seisuga, eurot

Teenused	Kulud 2012
Asenduskodud <sup>124</sup>	12 146 094

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

<sup>121</sup> Lee, S., Aos, S., Drake, E., Pennucci, A., Miller, M., & Anderson, L. (2012). Return on investment: Evidence-based options to improve statewide outcomes, April 2012 (Document No. 12-04-1201). Olympia: Washington State Institute for Public Policy.

<sup>122</sup> Lee, S., Drake, E., Pennucci, A., Bjornstad, G., & Edovald, T. (March 26, 2012). Economic evaluation of early childhood education in a policy context. *Journal of Children's Services*, 7(1), 53-63.

<sup>123</sup> The Social Research Unit (2012b). Youth justice: Cost and benefits. *Investing in Children*, 1.1 (Aprill). Dartington: The Social Research Unit.

<sup>124</sup> Sotsiaalministeeriumi andmed.

Hoolduspered <sup>125</sup>	<b>4 419 291</b>
sh eestkostel oleva lapse toetus	3 601 995
sh perekonnas hooldamisel oleva lapse toetus	817 296
Erikoolid <sup>126</sup>	<b>2 974 409<sup>127</sup></b>
Laste psühhiaatriline ravi <sup>128</sup>	<b>2 733 021</b>
Lapssõitlaste ravi <sup>129</sup>	<b>163 136</b>
Vangistatud alaealiste ülalpidamine <sup>130</sup>	<b>597 737</b>
Kriminaalhooldusel alaealised <sup>131</sup>	<b>98 575</b>

Allikas: PricewaterhouseCoopers Advisors (PwC) 2013

PwC analüüsi põhjal ületavad kulud erikoolidele ja psühhiaatrilisele ravile ning kulud asenduskodudele märgatavalt lastekaitse uue struktuuri maksumust.

Eestis puuduvad põhjalikud arvutused ennetustöö rahalisest mõjust, kuid näiteks Action for Children and the New Economics Foundation on hinnanud, et ilma lisainvesteeringuteta tõenduspõhistesse praktikatesse võib Suurbritannia majandus kaotada lähema 20 aasta jooksul saamata jäänud tulude tõttu 486 miljardit naela. Eeldades, et Eesti ja Suurbritannia lastekaitseüsteemid on mõnevõrra sarnased, võib võrdlusandmete saamiseks kohandada Suurbritannia väärtust vaid majanduse suurusega (sisemajanduse kogutoodang elaniku kohta ja elanike arv). Arvutuse tulemusena kaotaks Eesti ühiskond lähema 20 aasta jooksul ennetustegevustega mittetegelemisest suurusjärgus 3,5 miljardit eurot.

Lisaks sellele, et lapsega probleemide ilmnemisel mitte õigeaegne tegelemine läheb avalikule sektorile teenuste plaanis kulukaks, on see laps tõenäoliselt ka täiskasvanuna probleemne, mis tähendab riigi jaoks maksutulude kaotsiminekut ning vajadust seda isikut ka edaspidi toetada (nt toimetulekutoetuste või töötutoetustega).<sup>132</sup>

Oluline on mitte panustada lihtsalt ennetusprogrammidesse, vaid sellistesse, mille puhul saame olla veendunud nende tulemuslikkuses ehk pikaajaliste uuringutega tõendatud efektiivsetesse programmidesse. Otstarbekas on investeerida tõenduspõhistesse sekkumistesse, mis on kulutulused ja lõpptulemusena odavamad. Uuringud on ka näidanud, et õigeaegselt rakendatud tõenduspõhised sekkumised toovad endaga kaasa märkimisväärset majanduslikku kasu, seda nii lühiajalises kui pikemas perspektiivis.<sup>133</sup> Näiteks Scotti jt poolt 2001. aastal Suurbritannias korraldatud uuringu järgi on 28. eluaastaks käitumishäirega isikutele tehtavad kulud 10 korda suuremad kui probleemideta eakaaslastele tehtavad kulud ja 3,5 korda suuremad kui käitumisprobleemidega eakaaslastele tehtavad kulud<sup>134</sup>. Washingtoni osariigi avaliku poliitika instituudi (WSIPP) 2012. aasta andmed

<sup>125</sup> Ibid.

<sup>126</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi andmed.

<sup>127</sup> Riigi kulutused neljale raskesti kasvatatavate lastega tegelevale koolile: Kaagvere Erikool, Tapa Erikool, Tallinna K. Pätsi Vabaõhukool, Vastseliina Internaatkool.

<sup>128</sup> Haigekassa andmed.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> Justiitsministeeriumi andmed.

<sup>131</sup> Ibid.

<sup>132</sup> Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs (2013). PriceWaterhouseCoopers. Tellija: Sotsiaalministeerium. Analüüs on leitav internetiaadressilt: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse\\_alusanalüüs\\_PwC\\_2013\\_27.11\\_2.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/uus/Lastekaitse_alusanalüüs_PwC_2013_27.11_2.pdf).

<sup>133</sup> Romeo, R., Knapp, M., Scott, S. (2006). Economic cost of severe antisocial behaviour in children - and who pays it. The British Journal of Psychiatry 188: 547-553. doi: 10.1192/bjp.bp.104.007625 .The Royal College of Psychiatrists.

<sup>134</sup> Scott, S., Knapp, M., Henderson, J., Maughan, B. (2001). Financial cost of social exclusion: follow up study of

annavad infot sellest, kuidas investeerimine tõenduspõhistesse programmidesse tasub ära pikaajaliselt nii laste paremates tulemustes, aitavad suurendada tõenäosust, et neist saavad täisealisena toimetulevad ja maksujõulised täiskasvanud ning lisaks säästa riigile raha.

Allolevas tabelis 4<sup>135</sup> on rahvusvaheliselt kasutusel olevad tõenduspõhiste programmide tulud ja kulud esitatud väärtustena ühe programmis osaleja kohta, arvestades kogu isiku elutsüklit. Kulude puhul on esitatud igapäevane jooksev kulu sekkumise elluviimiseks, see ei sisalda programmi adapteerimisega seotud kulusid.

**Tabel 4.** Rahvusvaheliselt kasutusel olevad tõenduspõhiste programmide tulud ja kulud

	Agressiooni asendamise treening (ART)	Multisüsteemne teraapia (MST)	Nurse Family Partnership (NFP)	Triple P positiivse vanemluse programm
Kulu	1 105,82 eurot	5 397,29 eurot	7 030,39 eurot	31,49 eurot
Kogutulu	22 884,66 eurot	23 523,25 eurot	16 683,27 eurot	633,47 eurot
Puhastulu	21 779,57 eurot	18 125,96 eurot	9 652,87 eurot	528,74 eurot
Tulude/kulude suhe	15,16 eurot	3,19 eurot	1,74 eurot	4,44 eurot
Risk	96%	98%	80%	100%

Allikad: Washington State Institute for Public Policy (kulud ja tulud on eurodesse ümber arvatud Euroopa Keskpanga 20.12.13 valuutakursi alusel: 1 EUR= 1,3655 USD).

Tabelist nähtub, et alaealiste õigusrikkumiste vähendamise sekkumisprogrammi – agressiooni asendamise treeningu (ART) elluviimiseks Washingtoni osariigis kulub ühe lapse kohta 1510 dollarit ehk ca 1106 eurot. Tulu ja puhastulu numbrid ning tulude kulude suhe on head ja siit nähtub, et iga ART programmi sissepandud dollari eest saab 20 tagasi. Tegemist on küll esialgselt kallil, kuid üsna kindla investeeringuga, sest 96% juhtudest kahjumit sellise investeeringuga ei tooda. Eestis on ART programmi mõnevõrra kasutatud vanglasüsteemis, kuid seda oleks tarvilik paremate tulemuste saavutamiseks laiendada ka lastehoolekande ja haridussüsteemi (KOV tasandi esmatasandi lastekaitsetöös kasutamiseks) ning alaealiste õigusrikkujatega töötavatesse lasteasutustesse (erikool, turvakeskus, rehabilitatsiooniasutus).

Family Nurse Partnership on emade ja väikelaste terviseprogramm, mis on suunatud riskirühma kuuluvale sihtgrupile. Programmi raames antakse pereõdede külastuste kaudu noortele esmasünnitajatele teadmisi ja toetust kogu raseduse jooksul ning kuni lapse kaheaastaseks saamiseni. Tegemist on programmiga, mis on Washington State Institute for Public Policy analüüside andmetel üks efektiivsemaid ja kulutulusamaid varase sekkumise programme maailmas. Ameerika Ühendriikides tehtud uuringu kohaselt esines koduvisiitide programmis osalenud peredes võrreldes kontrollgrupi peredega 48% vähem laste väärkohtlemist ja hooletussejätmist.<sup>136</sup>

antisocial children into adulthood. *British Medical Journal*, 323, 1–5.

<sup>135</sup> Lee, S., Aos, S., Drake, E., Pennucci, A., Miller, M., & Anderson, L. (2012). Return on investment: Evidence-based options to improve statewide outcomes, April 2012 (Document No. 12-04-1201). Olympia: Washington State Institute for Public Policy.

<sup>136</sup> Olds D, Eckenrode J, Henderson C, Kitzman H, Powers, J, Cole R, Sidora K, Morris P, Pettitt L, Luckey D. Long-term effects of home visitation on maternal life course and child abuse and neglect: a 15-year follow-up of a randomized trial. *JAMA* 1997; 278(8):637-643.

Tagajärgedega võitlemisele tehtud kulutusi on seega võimalik lastekaitse riikliku korraldamise tõhustamise kaudu oluliselt vähendada, suurendades ennetustegevuste või tõenduspõhiste praktikate arendust, elluviimist ja rahastamist. Riigipoolse toe suurendamine kohalikele omavalitsustele kätkeb endas ka teiste riikide näitel ja kogemust arvestades tõenduspõhiste sekkumiste arendamisel suurema vastutuse võtmist, sisaldades programmide valikuanalüüsi, uuringuid ja arendustöid, sh koolitajate koolitust, tõlkeid ning muid riigi vajadustele kohandamise kulusid. Jooksvad sekkumiste elluviimise kulud kohalikele omavalitsustele või teistele teenuseosutajatele ei ole kuigi kulukad võrreldes programmide adapteerimisele minevate kuludega.

Seega on LaKS-i sihipärase ja teadliku rakendamise tulemusena võimalik säästa riigi raha laste probleemide varajase märkamise ja ennetamise süsteemi loomise abil, mis loob paremad eeldused töövõimelise ja toimetuleva elanikkonna osas.

### **Mõju hindamine**

Lähtudes käesoleva seaduse väljatöötamiskavatsusest on uue LaKS-i strateegilised eesmärgid järgmised:

- (1) lapse õigused on tagatud selliselt, et lapsi koheldakse võrdselt olenemata nende rassist, rahvusest, vanusest, puude olemasolust ja usulisest või muust veendumusest ning seatakse igas lapsi puudutavas ettevõtmises alati esikohale lapse huvid;
- (2) lapse heaolu ja areng on kindlustatud maksimaalselt soodsa kasvukeskkonna loomisega.

Strateegilistele eesmärkidele lisaks on seatud kolm alaeesmärki: lapse kaasatus otsuste tegemise protsessi on suurenenud; laste väärkohtlemine ja laste suhtes kasutatav vägivald on vähenenud; tagatud on abivajava lapse ja pere varajane märkamine ning nende abistamiseks õigeaegne sekkumine, proaktiivne lapse- ja perekeskne lähenemine lastekaitsetöös on kinnistatud.

Eesmärkide saavutamise kirjeldamiseks on Laste ja perede arengukavas 2012–2020 välja toodud järgmised strateegiliste eesmärkide indikaatorid:

- (1) lastevanemate teadmatust, kust laste kasvatamisega seotud küsimuste või probleemi korral nõu ja abi küsida väheneb 2020. aastaks võrreldes 2010. aasta baastasemega (44%);
- (2) laste füüsilise karistamise aktsepteerimine vanemate poolt väheneb 2020. aastaks võrreldes 2010. aasta baastasemega (40%);
- (3) 0–17-aastaste laste arv ühe lastekaitse spetsialisti kohta väheneb 2020. aastaks võrreldes 2010. aasta baastasemega (1274) (2010. aasta baastase 1348);
- (4) peredest eraldatud laste arv ja protsent 0–17-aastastest lastest väheneb 2020. aastaks võrreldes 2010. aasta baastasemega (40 last, 0,2%);
- (5) hoiak, et lapse arvamust võib küsida, kuid sellega ei pea arvestama, väheneb 2020. aastaks võrreldes 2010. aasta baastasemega (73%).

Eespool toodust lähtuvalt on oluline hinnata seatud eesmärkide täitmist. LaKS-i rakendamise järeelmõjude hindamiseks on vaja teha regulaarseid mõjude hindamisi. Seaduse rakendamise



mõju ilmumise pikaajalisust arvestades on võimalik esmane vahehindamine teha kolme aasta ning põhjalikum järelhindamine kuue aasta möödumisel seaduse kehtima hakkamisest.

## 7. SEADUSE RAKENDAMISEGA SEOTUD RIIGI JA KOHALIKU OMAVALITSUSE TEGEVUSED, EELDATAVAD KULUD JA TULUD

### 7.1. Seaduse rakendamisega seotud riigi tegevused, eeldatavad kulud<sup>137</sup>

Seadusega antakse lastekaitse korraldamiseks riigi tasandil ülesanded Vabariigi Valitsusele, lastekaitse nõukogule, Sotsiaalministeeriumile, maavanemale ja SKA-le.

Vabariigi Valitsusele ja maavanemale antavad ülesanded kordavad juba teiste õigusaktidega nendele pandud kohustusi ja seega ei vaja nende ülesannete täitmine lisategevusi ega lisakulutusi.

Sotsiaalministeeriumile antavad ülesanded on samuti enamasti juba teiste seadustega antud ülesannete täpsustamine ning ka nende täitmine ei too Sotsiaalministeeriumile lisategevusi ega lisakulutusi. Uus kohustus, mis eelnõuga Sotsiaalministeeriumile pannakse, on lastekaitsetöötajate tööõustamise korraldamine.

Täienduskoolituse eesmärk on toetada kohaliku omavalitsuse üksuste ja maavalitsuste lastekaitsetöötajate kompetentsuse suurendamist. Sotsiaalministeeriumil on õigus täienduskoolituse korraldamiseks sõlmida vajaduse korral haldusleping. Täienduskoolituse korraldamine planeeritakse halduslepinguga üle anda TAI-le, kus selleks on olemas vastav struktuuriüksus ja vajaminev pädevus.

Lastekaitsetöötajate täienduskoolituse kulude arvutamisel on aluseks võetud Tartu Ülikooli koostatud LaKS-i eelnõu mõjude analüüsis esitatud andmed. Arvutustes lähtutakse, et kõik 2012. aasta seisuga töötavad 187 lastekaitsetöötajat läbivad kogu täienduskoolituse, mida lastekaitsetöös vajaliku kompetentsuse omandamiseks koolitusprogrammiga ette nähakse. Täienduskoolituse maksumuse prognoos on koostatud perioodiks 2015–2020 (seaduse jõustumisest 4 aasta möödumiseni).

**Tabel 5.** Lastekaitsetöötajate täienduskoolituse kulud 2015–2020<sup>138</sup>

Koolituste arv perioodi jooksul	Majanduskulu kõigi koolituste kohta kokku	Personalikulu kõigi koolituste kohta kokku	Majanduskulu kokku	Personalikulu kokku	Kokku, eurot
168	19 211	17 230	201 561	178 999	380 560

Allikas: Tartu Ülikool (2013)

Seega kulub prognoosi kohaselt kuue aasta jooksul 187 lastekaitsetöötaja täienduskoolituseks kokku 380 560 eurot, mis ühe aasta kohta teeb ca 63 430 eurot (täpsemad arvutused on esitatud seletuskirja lisa 4).

<sup>137</sup> Majanduskulu prognooside arvutamisel on arvesse võetud inflatsiooni, mis Eesti Panga prognoosi kohaselt on 2015. aastal 2,7%. Perioodil 2016-2020 eeldatakse, et inflatsioon jääb samale tasemele. Palgakasvu protsendi arvutuseks on võetud Rahandusministeeriumi palga nominaalkasvu prognoos (keskmiselt 6,4% aastas), mis on jagatud kahega (arvestusega, et riigisektori palgad ei kasva sellises tempos nagu erasektoris) – seega on palgakasvu protsendiks 3,2% aastas.

<sup>138</sup> Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude hindamine. Lõpparuanne (2013). Tartu Ülikool

Seaduse rakendamiseks kõige olulisem tegevus riigi tasandil on riikliku lastekaitseüksuse väljaarendamine SKA baasil. Selleks nähakse ette lastekaitsega tegeleva struktuuriüksuse loomine. Oluliseks SKA ülesandeks on tagada riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste ja nende ametiisikute ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute ööpäevaringne nõustamine abivajava või hädaohus oleva lapse abistamiseks.

SKA lastekaitsega tegelevat struktuuriüksust juhitakse keskselt ja sellel on neli regionaalset allüksust (vastavalt olemasolevale SKA struktuurile). Regionaalsete üksuste koordineerida jääb ka konsultatsioonimeeskondade tegevus.

**Tabel 6.** SKA lastekaitse struktuuriüksuse ametikohtade koosseis

Ametinimetus	Ametikoht	Pädevus
Osakonna juhataja	1	Osakonna juhtimine, esindamine, töö planeerimine jne
Nõunik	1	Juhataja nõustamine juhtumikorralduse jms raames (vajaduse korral tegeleb rahvusvahelise lapsendamisega)
Lastekaitse peaspetsialist	12	KOV-ide nõustamine ja koostöö koordineerimine regioonis. Igas regioonis töötab kolm inimest.
Järelevalve peaspetsialist	4	Tegelevad riikliku järelevalvega. Kaks inimest katavad kahte regiooni.
Ametikohti kokku	18	

Allikas: Sotsiaalministeerium (2013)

SKA regionaalsete üksuste ülesanne koostöös regioonides tegutsevate meeskondadega on nõustada ja abistada kohalike omavalitsuste üksusi keerulisemate juhtumitega tegelemisel. Regioonides tegutsevates meeskondades töötavad mitmed erineva eriala spetsialistid (näiteks eripedagoog, psühholoog jne). Konsultatsioonimeeskondade puhul nähakse ette nende arvu kasvamist 4 meeskonnalt aastal 2016 kuni 8 meeskonnani aastal 2018.

**Tabel 7.** Regionaalsete konsultatsioonimeeskondade arv 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Meeskondade arv	4	6	8	8	8	8
Meeskonna liikmeid	3	3	3	3	3	3

Allikas: Sotsiaalministeerium (2013)

SKA lastekaitse struktuuriüksuse kulude prognoosimisel arvestati järgmiste võimalike kuludega: (1) struktuuriüksuse ametnike töötasud, (2) struktuuriüksuse majanduskulud, (3) struktuuriüksuse ametnike töönõustamisega seotud kulud, (4) konsultatsioonimeeskonna töötasud ja (5) konsultatsioonimeeskonna majanduskulud (täpsemad arvutusi vaata seletuskirja lisast 4).

**Tabel 8.** SKA lastekaitse struktuuriüksuse ja konsultatsioonimeeskondade kulud 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kokku, eurot
Struktuuriüksuse kulud	480 918	495 232	510 600	526 446	543 346	560 980	3 117 522
Konsultatsiooni-meeskondade kulud	242 256	359 382	483 757	499 079	514 887	531 197	2 630 559
Kulud kokku, eurot	723 174	854 615	994 357	1 025 525	1 058 234	1 092 177	5 748 082

Prognoosi kohaselt kulub kuue aasta jooksul SKA lastekaitse korraldusüksuse ja regionaalsete konsultatsioonimeeskondade peale kokku 5,8 miljonit eurot (täpsemaid arvutusi vaata seletuskirja lisast 4).

Eelnõuga pannakse SKA-le kohustus korraldada kohaliku omavalitsuse üksuste lastekaitsetöötajate töönoustamine. Selleks on SKA peadirektoril õigus sõlmida haldusleping. Töönoustamise maksumuse arvutamisel on aluseks võetud Tartu Ülikooli koostatud eelnõu mõjude analüüsis esitatud kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate grupinõustamise ja võrgustikunõustamise arvutuste miinimumvariant.

**Tabel 9.** Lastekaitsetöötajate töönoustamise kulud 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kokku, eurot
Töönoustamine kokku	62 257	64 802	66 552	71 083	73 002	76 896	414 592
- Grupinõustamine	50 479	54 434	55 904	60 147	61 771	63 439	346 174
- Võrgustikunõustamine	11 778	10 368	10 648	10 936	11 231	13 457	68 418

Eeltoodud arvutuste kohaselt võib prognoosida, et seaduse rakendamise kulud riigile tervikuna on ca 6,5 miljonit eurot.

**Tabel 10.** Seaduse rakendamisega seotud riigi kulud kokku 2016–2021

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Kokku, eurot
Lastekaitsetöötajate täiendusõppe kulud	63 427	63 427	63 427	63 427	63 427	63 427	380 560
SKA lastekaitse rakendusüksuse ja meeskondade kulud	723 174	854 615	994 357	1 025 525	1 058 234	1 092 177	5 748 082
Lastekaitsetöötajate töönoustamise kulud	62 257	64 802	66 552	71 083	73 002	76 896	414 592
Kokku kulud, eurot	848 858	982 844	1 124 336	1 160 035	1 194 663	1 232 500	6 543 236

Eelnõu rakendamisega seotud kulude katmiseks on Sotsiaalministeerium esitanud Rahandusministeeriumile RES 2015-2018 koostamise sisendina prioriteetse poliitikamuudatuse ettepaneku „Lastekaitse korralduse reform: uue lastekaitse seaduse rakendamine alates 01.01.2015“ ning vajalike vahendite lisataotluse<sup>139</sup>.

Seaduse rakendamisel arvestatakse Riigi eelarvestrateegia 2015-2018 rahastamiskava võimalusi.

## 7.2. Seaduse rakendamisega seotud riigi eeldatavad tulud

Seaduse rakendamisega ei nähta ette otseseid rahalisi tulusid riigile. Põhinedes seletuskirja osale, kus kirjeldatakse mõjusid majandusele (seletuskirja punkt 6.2 – mõju majandusele),

<sup>139</sup> Sotsiaalministeeriumi 5.03.204 kiri nr 239 „Sotsiaalministeeriumi valitsemisala aastate 2015–2018 arengukava, rahastamiskava ja tegevuskava ning 2015. aasta eelarve projekt“.

saab väita, et süsteemse töö ja ennetavatesse sekkumistesse investeerimise tulemusena on mõjud majandusele tervikuna positiivsed. Õigeaegse sekkumise ja abi osutamise näol vähenevad tõenäoliselt riigi kulutused probleemidega tegelemiseks. PwC 2013 analüüsis hinnati probleemide ilmumist ja sekkumise õigeaegsust ning nendega seotud kulutusi kolme erineva stsenaariumi alusel. Kõige väiksem kulu on siis, kui laps saab kohe probleemide ilmumise korral abi, ning kõige kulukam, kui abivajaduse mittemärkamise tõttu on probleemid väga kaugemale arenenud. Selle põhjal võib hinnata, et mida õigeaegsem sekkumine, seda suurem on lõppkokkuvõttes riigi tulu, kuna probleemidega tegelemiseks kulub oluliselt vähem ressursse – olenevalt sekkumise ja märkamise õigeaegsusest võivad riigi kulud erineda üle 10 korra.

### **7.3. Seaduse rakendamisega seotud kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Seadusega ei panda kohalikule omavalitsusele uusi ülesandeid, vaid täpsustatakse olemasolevaid ülesandeid lapse heaolu tagamise ja lapse õiguste kaitse seisukohast vaadates. Seaduse rakendamine võib mõneti suurendada kohaliku omavalitsuse halduskoormust ennetustegevuste korraldamisel, samuti kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajate koormust lapse juhtumikorralduslikul menetlemisel, kuid efektiivsem tegutsemine ennetuses ja põhjalikum lapse abivajaduse hindamine ning seeläbi tulemuslikumate sekkumiste pakkumine vähendab eeldatavasti vajadust pikaajaliste ja ressursimahukate tegevuste järele.

Seega võib eeldada, et esmane halduskoormuse kasv väheneb ajapikku ning pikemas perspektiivis teenitakse seaduse rakendamisega tehtavad kulutused tagasi.

Sarnaselt riigile ei nähta ka kohalikule omavalitsusele seaduse rakendamisega ette otseseid rahalisi tulusid.

## **8. RAKENDUSAKTID**

Eelnõu jõustamisega kavandatakse võtta vastu Vabariigi Valitsuse korraldus, millega kehtestatakse lastekaitse nõukogu koosseis, liikmete arv ja töökord ning sotsiaalministri määrus, millega kehtestatakse lastekaitsetöötajate täienduskoolituse tingimused ja kord.

Rakendusaktide kavandid on seletuskirjale lisatud (vt lisa 1).

## **9. SEADUSE JÕUSTUMINE**

Seadus jõustub 2016. aasta 1. jaanuaril üldises korras, välja arvatud eelnõu § 19, mis jõustub 2020. aasta 1. jaanuaril ja eelnõu § 20, mille lõigetes 1–3 sätestatud nõuded peavad enne käesoleva seaduse jõustumist tööle asunud lapsega töötava isiku ja lastekaitsetöötaja suhtes olema täidetud hiljemalt 2017. aasta 1. jaanuariks.

Seaduse jõustumine 2016. aasta 1. jaanuaril annab võimaluse ette valmistada käesoleva seaduse rakendumine praktikas. Seaduse rakendamiseks tuleb lõplikult välja töötada seaduse rakendusaktid ning käivitada Sotsiaalkindlustusameti baasil riiklik lastekaitse rakendusüksus. Samuti on otstarbekas anda teistele seaduse subjektidele aega ettevalmistuste tegemiseks .

Eelnõu § 19 jõustumise nihutamine 2020. aasta 1. jaanuariks võimaldab kõigile lastekaitsetöötajatena töötavatele inimestele anda piisava aja (4 aastat) omandamiseks seadusega sätestatud kutse. Tagamaks enne käesoleva seaduse jõustumist tööle asunud lastekaitsetöötajatele piisav aeg käesoleva seaduse § 19 lõigetes 1 ja 2 pandud kohustuse täitmiseks, peavad nemad kutse omandama hiljemalt 2022. aasta 1. jaanuariks.

Ka tööandjatele, kelle juures töötavad lastekaitsetöötajad või lapsega töötavad isikud peavad saama mõistliku aja selleks, et kontrollida juba töötavate isikute tausta käesoleva seaduse § 20 sätestatud piirangutega seoses. Selleks lükatakse enne käesoleva seaduse jõustumist tööle asunud lapsega töötava isiku ja lastekaitsetöötaja suhtes ja eelnõu § 20 lõigetes 1–3 sätestatud nõuete täitmine 2017. aasta 1. jaanuariks.

## **10. EELNÕU KOOSKÕLASTAMINE, HUVIRÜHMADE KAASAMINE JA AVALIK KONSULTATSIOON**

Eelnõu esitati kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu [13-1782/01](#) ning arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Lastekaitse Liidule, Lastevanemate Liidule, Eesti Linnade Liidule, Eesti Maaomavalitsuste Liidule, UNICEF Eestile, SA-le Eesti Lastefond, Eesti Noorteühenduste Liidule, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Inimõiguste Instituudile, Eesti Advokatuurile, Eesti Asenduskodude Töötajate Liidule, Eesti Perearstide Seltsile, Eesti Pereõdede Seltsingule, Eesti Psühhiaatrite Seltsile, SA-le Eesti Koostöö Kogu, Eesti Lasteaednike Liidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Psühholoogide Liidule, MTÜ-le Oma Pere, SA-le Dharma, Eesti Koolipsühholoogide Ühingule, Eesti Kohtunike Ühendusele, Eesti Õpetajate Liidule, Eesti Noorsootöötajate Ühendusele, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioonile, SA-le Kutsekoda, Eesti Evangeelsele Luterlikule Kirikule ja SOS Eesti Lasteküla Ühingule.

Samuti suunati eelnõu avalikule konsultatsioonile osalusveebi osale.ee kaudu.

Arvamusi eelnõu kohta esitasid Asenduskodu Töötajate Liit, EAPN Eesti Advokatuur, Eesti Avatud Noortekeskuste Ühendus, Eesti Lastefond, Eesti Linnade Liit, Eesti Maaomavalitsuste Liit, Eesti Noorteühenduste Liit, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon, Eesti Õpilasesinduste Liit, Inimõiguste Instituut, Lapse Huvikaitse Koda, Lastekaitse Liit, SOS Lasteküla Eesti Ühing, Õiguskantsleri Kantselei ja Helen Talalaev. Eesti Linnade Liit. Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon ei pidanud eelnõu esitatud kujul võimalikuks toetada.

Kokku laekus eelnõule ca 400 märkust, arvamust ja seisukohta.

Eelnõule esitatud ettepanekute ja arvamustega on valdavalt arvestatud ning eelnõu ja seletuskirja vastavalt korrigeeritud. Esitatud seisukohad on teadmiseks võetud. Täiendavalt toimusid konsultatsioonid Eesti Linnade Liidu ja Eesti Maaomavalitsuste Liidu esindajatega. Märkuste arvestamise või mitteamvestamise kohta on koostatud seletuskirjale lisatud tabel (lisa 5).

---

Vabariigi Valitsuse nimel

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Heili Tõnisson  
Valitsuse nõunik