



Õiguskantsler
Chancellor of Justice

**Eesti Vabariigi õiguskantsleri raport
ÜRO lapse õiguste konventsiooni täitmisest**

Eesti Vabariigi kolmanda ja neljanda perioodilise aruande kohta

November 2015

SISUKORD

Eessõna	4
I Lapse õiguste konventsiooni rakendamise üldised meetmed	6
1.1 Laste valdkonna strateegilised arengudokumendid	6
1.2 Laste valdkonna rahastamine	6
1.3 Konventsiooni põhimõtetest ja lapse õigustest teavitamine	8
1.4 Konventsiooni kolmanda fakultatiivprotokolli ratifitseerimine.....	8
1.5 Lapsi puudutav statistika	8
II Lapse mõiste	9
III Üldpõhimõtted	10
3.1 Lapse parimad huvid.....	10
3.2 Õigus väljendada oma vaateid	10
IV Tsiviil- ja kodanikuõigused	11
4.1 Kodakondsuseta lapsed, elamisloa regulatsioon.....	11
4.2 Alaealise õigus enesemääramisele.....	11
V Lastevastane vägivald	12
5.1 Kehalise karistamise selgesõnaline keelustamine.....	12
5.2 Turvalised suhted koolis ja lasteaias.....	13
5.3 Abivajavast lapsest teatamine.....	13
VI Perekeskkond ja alternatiivne hooldus	14
6.1 Perekeskkond ja vanemate toetamine	14
6.1.1 Eesti perede struktuur ja heaolu ohustavad tegurid.....	14
6.1.2 Vanemate vahelised hooldusõiguse ja suhtlusõiguse vaidlused.....	15
6.1.3 Kinnipeetavate lapsed ja nende suhtlemisvõimalused vangistuses vanemaga	16
6.2 Lapse perest eraldamine	17
6.3 Perekonna taasühinemine ning lapse ebaseaduslik teise riiki viimine ja mitte tagasitoomine	17
6.4 Perekeskkonnast ilma jäänud lapsed.....	18
6.4.1 Turvakoduteenus	18
6.4.2 Asenduskoduteenus.....	18
6.5 Lapse õigus hoolduse/ravi perioodilisele ülevaatamisele	20
6.6 Lapse ülalpidamise tagamine, elatis	21
VII Tervise kaitse ja sotsiaalhoolekanne, puudega lapsed	22
7.1 Tervis ja tervishoiuteenused	22
7.1.1 Laste tervise jälgimine perearstisüsteemis	22
7.1.2 Tervishoiuteenuste piirkondlik kättesaadavus.....	23
7.1.3 Ennetustöö.....	23
7.1.4 Alkoholisõltuvuse ravi	24
7.2 Elatustase, vaesus, meetmed.....	24
7.2.1 Eesti laste vaesuse näitajad	24

7.2.2	Toimetulekupiir ja toimetulekutoetuse maksmise tingimused	26
7.2.3	Sotsiaalteenuste ebaühtlane kättesaadavus ja kvaliteet kohalikes omavalitsustes	27
7.3	Puudega lapsed	28
7.4	Rehabilitatsiooniteenus sõltuvusprobleemidega lastele.....	29
VIII	Haridus, vaba aeg ja kultuuritegevused.....	31
8.1	Haridus.....	31
8.1.1	Põhiharidus.....	31
8.1.2	Alusharidus	32
8.2	Mitteformaalne haridus. Mäng, vaba aja, huvi- ja kultuuritegevused.....	33
IX	Lastekaitse erimeetmed	34
9.1	Väljaspool kodumaad viibivad lapsed	34
9.2	Alaealiste töötingimuste kontrollimine.....	36
9.3	Kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolid.....	37
9.4	Alaealiste kinnipeetavate kinnipidamistingimused.....	38

Eessõna

Põhiseaduse kohaselt on õiguskantsler sõltumatu põhiseaduslik institutsioon, mis ei ole seadusandliku, täidesaatva ega kohtuvõimu osa. Samuti ei ole õiguskantsler poliitiline ega õiguskaitseasutus. Õiguskantsleri nimetab ametisse Riigikogu Vabariigi Presidendi ettepanekul seitsmeks aastaks. Õiguskantsleril on oma sõltumatu eelarve. Õiguskantsler kontrollib õigusnormide (üldaktide) põhiseadusele vastavust. Lisaks täidab õiguskantsler ombudsmani ülesandeid, see tähendab kaitseb inimeste põhiõigusi ja –vabadusi suhetes avaliku võimuga. Samuti on õiguskantsler väärkohtlemise ennetusasutus. [Õiguskantsleri seaduse](#) täiendusega 2011. aastal anti õiguskantslerile lasteombudsmani pädevus. Selle kohaselt täidab õiguskantsler [ÜRO lapse õiguste konventsiooni](#) artiklist 4 tulenevaid lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid. Laste õiguste kaitsel kasutab õiguskantsler kõiki eelnimetatud pädevusi.

Edendustöö raames juhib õiguskantsler erapooletult tähelepanu laste valdkonna probleemidele (nt õiguskantsleri 28.01.2013 [avalik pöördumine](#) sotsiaalministri poole laste kehalise karistamise keelustamiseks; õiguskantsleri [ümarlaud laste vaesuse leevendamiseks](#)), tutvustab lapse õiguste põhimõtteid nii lastele kui täiskasvanutele (sh viib läbi koolitusi ja seminare), aitab lastel tõstatada neile olulistel temadel diskussioone ühiskonnas, korraldab ja toetab uuringute ja analüüside läbiviimist, annab soovitusi laste olukorra parandamiseks ning teeb koostööd erinevate lapse õiguste kaitse ja edendamisega seotud organisatsioonidega nii Eestis kui teistes riikides. 2012. aastast on õiguskantsler [Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku](#) (ENOC) täisõiguslik liige.

Õiguskantsleri Kantseleis on laste ja noorte õiguste osakond, kus 2015. aastal töötab 5 inimest, kes nõustavad õiguskantslerit lasteombudsmani ülesannete täitmisel. 2011. aastal loodi [lasteombudsmani nõuandev kogu](#), kuhu kuuluvad erinevate lasteorganisatsioonide esindajad. Nõuandva kogu ülesanne on nõustada õiguskantslerit tema tegevuses laste eestkõneleja, lapse õiguste tutvustaja ja järelevaatajana. Nõuandva kogu kaudu saavad lapsed ise tõstatada olulisi lastega seotud probleeme, väljendada oma seisukohti ja rääkida kaasa lapsi puudutavates küsimustes.

Kord aastas annab õiguskantsler Riigikogule [ülevaate](#) oma tegevusest. Alates 2011. aastast sisaldab õiguskantsleri ülevaade eraldi peatükki õiguskantsleri tegevusest lasteombudsmanina.

Lastel on õiguskantsleriga suhtlemiseks mitmeid võimalusi. Õiguskantsleril on eraldi lastepärane [koduleht](#), millelt leiavad infot nii lapsed kui täiskasvanud. Otse õiguskantsleri poole pöördumise võimalust kasutavad lapsed ise suhteliselt vähe, sagedamini pöörduvad lapse õiguste kaitsega seotud küsimuste puhul lapse eest seisvad täiskasvanud. Küll aga suhtlevad õiguskantsleri nõunikud kõigil kontrollkäikudel erinevatesse lasteasutustesse sealsete lastega, et nende eluolust ja muredest otse laste endiga kõnelda. Samuti käivad nõunikud koolides, lasteorganisatsioonides ning erinevatel kohtumistel lapse õigusi tutvustamas ning laste arvamusi ja mõtteid kuulamas. Õiguskantsleri korraldatud uuringutes ja analüüsid osalevad enamasti ka lapsed ise. Nii algatas näiteks õiguskantsler 2011. aastal [lapse õiguste ja vanemluse monitooringu](#), milles esmakordselt küsitleti võrdlevalt lapsi ja täiskasvanuid lapse õiguste teemal. 2013. aasta kohalike omavalitsuste eel toimusid õiguskantsleri eestvedamisel Eesti erinevais paigus arutelud lastega nende rolli ja võimaluste üle kohaliku elu korraldamisel. Kohtumiste pinnalt koostas õiguskantsler avaliku [kokkuvõtte](#) laste ootustest ja vajadustest seoses kohaliku eluga. Lapsed on osalenud õiguskantsleri algatatud [joonistusvõistlusel](#) ja avaldanud oma mõtteid neid ümbritseva keskkonna, suhete, murede ja ootuste kohta

[kirjutamiskonkursil](#). Kord aastas linastub Pimedate Ööde Filmifestivali (PÖFF) noorte- ja lastefilmide alafestivalil [Just Film](#) õiguskantsleri ja teiste partnerite koostöös lapse õiguste eriprogramm. Programmi filmid käsitlevad lapse õigusi, nende kaitset, edendamist ja rikkumisi ning annavad hea võimaluse lastega seotud oluliste teemade ja kitsaskohtade tõstatamiseks ühiskonnas laiemalt. Filmidele järgnevad arutelud koos erialaekspertidega annavad vaatajatele võimaluse kinolinal nähtut Eesti laste olukorraga seostada ning arvamust avaldada. 2015. aastal linastub lapse õiguste eriprogramm juba 5. korda.

Lapse õigustest teavitamiseks ja nende edendamiseks korraldab õiguskantsler koostöös teiste organisatsioonidega erinevaid ümarlaudu, konverentse¹, seminare ja koolitusi² ning annab välja tunnustusauhinda „[Lastega ja lastele](#)“. Laste, lapsevanemate ja lastega töötavate spetsialistide teavitamiseks annab õiguskantsler välja nii eesti- kui venekeelseid infomaterjale³ ja korraldab erinevaid koolitusi (nt koolide hoolekogudele, sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatele, õpetajatele, kohtunikele). Samuti avaldavad õiguskantsleri nõunikud aktiivselt arvamust meedias.⁴ Õiguskantsleri [lasteombudsmani Facebooki leht](#) on suunatud peamiselt täiskasvanute teavitamisele ning seda jälgivad paljud lastega töötavad spetsialistid.

Käesoleva raporti eesmärgiks ei ole kõikehõlmava ülevaate andmine Eesti laste valdkonna korraldusest ega selle puudustest. Raportis on välja toodud kõige olulisemad õiguskantsleri töös tuvastatud kitsaskohad ning selles on tuginetud nii õiguskantsleri kui teiste asutuste läbi viidud uuringutele ja analüüsidele laste heaolu ja lastekaitse korralduse kohta.



Ülle Madise
Eesti Vabariigi õiguskantsler

¹ Nt konverents „[Kiusamisvaba haridustee](#)“.

² Aktuaalsed tegevused on kajastatud lasteombudsmani kodulehel [uudiste](#) rubriigis.

³ Vt nt voldik „[Psühholoogilise ja psühhiaatrilise abi saamise võimalused Eestis](#)“, juhend „[Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse](#)“, nõustamisvoldik „[Kool kiusamisest vabaks](#)“.

⁴ Loe [artikleid ja intervjuusid](#) lasteombudsmani kodulehelt.

I Lapse õiguste konventsiooni rakendamise üldised meetmed

1.1 Laste valdkonna strateegilised arengudokumendid

Käesoleval ajal on Eesti laste heaolu puudutavaks üldiseks strateegiliseks arengudokumendiks Vabariigi Valitsuse heakskiidetud „[Laste ja perede arengukava 2012–2020](#)“. Kogu arengukava elluviimise eest vastutab Sotsiaalministeerium. Samas ei kajasta viidatud arengukava hariduse ja tervise valdkonda, mida reguleerivad eraldi strateegiadokumendid ja mille elluviimise eest vastutavad teised ministeeriumid.⁵ Seetõttu on eriti tähtis, et kõik lapsi puudutavate valdkondade tegevused ja poliitikad oleksid omavahel koordineeritud ja täidaksid samu eesmärke. Õiguskantsleri hinnangul on aga valdkondade ning ministeeriumide või ka ministeeriumi erinevate struktuuriüksuste vaheline koordineerimine puudulik.⁶ Samuti leiab õiguskantsler, et Eestis puudub terviklik valdkondade ülene lastepoliitika.

Loodetavasti aitab olukorda leevendada 1. jaanuaril 2016. a jõustuva [uue lastekaitseaduse](#) alusel loodav valitsuskomisjon — lastekaitse nõukogu, mille ülesandeks on riigi lastekaitsepoliitika eesmärkide seadmine ja nende elluviimiseks vajalike tegevuste koordineerimine. Õiguskantsler esitas lastekaitseaduse eelnõu menetlemise käigus oma [arvamuse](#), milles tõi muu hulgas välja, et lastekaitse nõukogu töö sisu võiks olla selgemini lahti kirjutatud (näiteks seaduse eelnõu seletuskirjas) ning õiguskantsleril lasteombudsmanina võiks olla õigus lastekaitse nõukogu koosolekutel osaleda sõnaõigusega.

Soovitus riigile:

- *töötada välja ühtsed lastepoliitika põhialused ning tagada tõhus koostöö kõikide lapsi puudutavate valdkondade vahel;*
- *tagada lastekaitseaduse alusel loodava lastekaitse nõukogu töö reaalne ja tõhus käivitamine ning toimimine.*

1.2 Laste valdkonna rahastamine

Laste ja perede toetamise ning laste hoolekande rahastamisel on oluline roll kohalikel omavalitsustel, kes täidavad [sotsiaalhoolekande seadusest](#) tulenevaid ülesandeid (sotsiaalteenused ja –toetused).⁷ Kuna kohalike omavalitsuste suurus ning haldus- ja rahaline

⁵ Tervise valdkonnas on peamiseks strateegiadokumendiks „[Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020](#)“ valdkonna "Laste ja noorte turvaline ja tervislik areng" tegevuskava (vt lk 27-33). Hariduses on peamiseks strateegiadokumentideks „[Eesti elukestva õppe strateegia 2020](#)“ ja „[Noortevaldkonna arengukava 2014–2020](#)“.

⁶ PriceWaterhouseCoopers leidis 2013. a Sotsiaalministeeriumi tellimisel teostatud [lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsis](#), et „Igal ministeeriumil on küll oma haldusala, kuid kesket, valdkonnaülest hästi funktsioneerivat lastekaitse valdkonda koordineerivat struktuuri ei ole määratud. [...] Valdkonna arendamine toimub suuresti projektipõhiselt (nt EL vahenditest ja Norra finantseerimisvahenditest), mis seab omakorda piirangud sihitatud, järjepidevale ja jätkusuutlikule arengule. Enamgi veel – puudub integreeritus ja koostöö erinevate osapoolte vahel, selgelt seatud ja eristatavad valdkonna prioriteedid ning nende arendamine ja rahastamine.“

⁷ Riigi poolt makstavad lastega peredega seotud põhilised toetused on ühekordne sünnitoetus (320 eurot), igakuine lapsetoetus kuni lapse 16-aastaseks saamiseni või õpingute korral kuni 19-aastaseks saamiseni (45 eurot kuus esimesele ja teisele lapsele ning alates kolmandast lapsest 100 eurot kuus) ja igakuine lapsehooldustasu kuni 3-aastast last kasvatavale vanemale või isikule, kes kasutab vanema asemel lapsehoolduspuhkust (tasu lähtub lapsehooldustasu määrast, mis on 76,70 eurot). Lisaks maksab riik lapsendamistoetust, üksikvanema lapse toetust, ajateenija või asendusteenustaja lapse toetust, eestkostel või perekonnas hooldamisel oleva lapse toetust, elluastumistoetust ning seitsme ja enamalapselise pere vanema toetust. Võrdluseks võib välja tuua, et 2015. a on alampalk Eestis 390 eurot kuus töötamisel täistööajaga. Sama suur on ka elatusmiinimum.

võimekus on Eesti lõikes väga erinev,⁸ on probleemiks regionaalsed erinevused laste hoolekandes nii teenuste kättesaadavuse kui kvaliteedi mõttes (vt ka punkt 7.2.3).⁹ Rahaliste ressursside piiratuse tõttu ei ole paljudes kohalikes omavalitsustes lastekaitsetöötajad ning lastekaitset puudutavad ülesanded on antud mõne teise ametniku pädevusse. Eraldi lastekaitsetöötaja on vaid 38% omavalitsustel ning viiendik Eesti lastest elab omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajad ei ole.¹⁰ Õiguskantsler nõustub [Riigikontrolli 2013. a analüüsis](#) väljendatud seisukohaga, et lastekaitsetöötajate arvu suurendamiseks peab Sotsiaalministeerium kavandama konkreetsed abinõud, sh kaaluma seaduses nõuete sätestamist, mis määraksid iga lapse kindla lastekaitsetöötaja vastutusalasse ning suunaksid omavalitsusi koostööle. Õiguskantsler on seisukohal, et igas kohalikus omavalitsuses peaks olema lastekaitsetöötaja või peaks lastekaitsetöötaja ülesandeid täitma samaväärse kvalifikatsiooniga muu ametnik, kellele tuleb eraldada nende ülesannete täitmiseks ka reaalne ajaline ressurss. Kahjuks ei sätestatud 1. jaanuaril 2016. a jõustavas lastekaitseseaduses kohalikele omavalitsustele lastekaitsetöötaja ametikoha loomise nõuet. Õiguskantsler kritiseeris oma arvamuses lastekaitseseaduse eelnõu sätet, mis kohustas kohalikkude omavalitsust looma üksnes „vajaduse korral“ lastekaitsetöötaja ametikoht. Õiguskantsler leidis, et enamike uues lastekaitseseaduses sätestatud meetmete tõhus rakendamine sõltub lastekaitsetöötaja olemasolust.¹¹ Riigikogu vastu võetud seadus sätestab kehtival kujul, et kohaliku omavalitsuse üksus peab looma tingimused lastekaitsetöö tegemiseks eesmärgiga tagada seaduses sätestatud ülesannete täitmine. Tegemist on liialt üldise sõnastusega, mis konkreetseid kohustusi kohalikele omavalitsusele ei pane.

Laste valdkonna rahastamine peaks toimuma süsteemselt ja läbimõeldult. Selle eesmärgi täitmiseks peab riigil olema ülevaade, kui palju raha kulub laste valdkonna peale tervikuna, sh erinevate ministeeriumide haldusalade lõikes. Käesoleval ajal Eestis taolist eelarveanalüüsi ei tehta. Seega ei ole riik teinud piisavaid edusamme Komitee vastava soovitus (16 c) täitmiseks.

Soovitus riigile:

- *tagada laste valdkonna süsteemne ja läbimõeldud rahastamine, sh analüüsida lastele suunatud kulutusi;*
- *reguleerida seaduse tasandil kohaliku omavalitsuse kohustused lastekaitsetöötaja ametikoha loomisel, näiteks sidudes lastekaitsetöötaja olemasolu kohustuse kohalikus omavalitsuses elavate laste arvuga. Lastekaitsetöötaja puudumisel peab neid ülesandeid täitval muul ametnikul olema lastekaitsetöötaja kvalifikatsioon.*

⁸ Eestis on 213 kohalikkude omavalitsust. Neist 39-s on elanike arv alla 1 000, ühes üle 100 000 (vt [Siseministeeriumi koduleht](#)).

⁹ „[Laste ja perede arengukavas 2012–2020](#)“ tuuakse välja, et „Praegu ei ole aga kohalikel omavalitsustel, eriti väikese tulubaasiga omavalitsustel, piisavat ressursi lastekaitseteenuste arendamiseks ja elluviimiseks. Paljudes omavalitsustes puudub professionaalne lastekaitsetöötaja. Selline olukord ei võimalda efektiivsete abimeetmete rakendamist ning õigeaegset sekkumist laste heaolu tagamiseks“ (lk 29). PriceWaterhouseCoopers leidis 2013. a [lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsis](#), et „Kohalike omavalitsuste haldusvõimekus varieerub ning väiksema tulubaasiga omavalitsustel ei ole piisavalt ressursi lastekaitse teenuste arendamiseks lokaalsel tasandil ning nende täieulatuslikuks elluviimiseks.“

¹⁰ Riigikontrolli analüüs „[Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades](#)“ (2013).

¹¹ Lastekaitsetöötaja ametikoha olemasolu tähtsust ilmestavad Riigikontrolli 2013. a analüüsis (Ibid.) väljatoodud näited. Nii näiteks sõltub lastekaitsetöötaja olemasolust see, kas vastava kohaliku omavalitsuse arengukavas on eraldi sätestatud laste hoolekandega seotud eesmärgid – 48 %-il omavalitsustest, kus oli palgal lastekaitsetöötaja, sisaldas arengukava ka lastega seotud eesmäärke, 27 % nendest omavalitsustest, kus lastekaitsetöötajat ei olnud, käsitlesid arengukavas ka lastega seotud eesmärgid (lk 14). Samuti tajutakse nendes omavalitsustes, kus lastekaitsetöötaja on olemas, teravamalt valdkonna alarahastamist – nendes omavalitsustes leidis 40 % vastanutest, et tegelikud väljaminekud ei arvesta kõiki vajadusi, ülejäänutes ei olnud rahastamisega rahul 30 % vastanutest (lk 15).

1.3 Konventsiooni põhimõtetest ja lapse õigustest teavitamine

[Lapse õiguste konventsiooni](#) (LÕK) artikkel 42 kohustab osalisriike teavitama sobivate ja toimivate vahendite kaudu nii täiskasvanuid kui ka lapsi konventsiooni põhimõtetest ja sätetest. Riik on oma raportis Komiteele selgitanud, et on toetanud MTÜ-de tegevust konventsiooni sisu tutvustamiseks nii täiskasvanuile kui ka lastele ning et konventsiooni tutvustamise ja ühiskonnas juurutamisega tegelevad UNICEF Eesti esindus¹² ja Lastekaitse Liit. Lisaks tegeleb lapse õigustest ja LÕK-i põhimõtetest teavitamisega alates 2011. aastast õiguskantsler lasteombudsmanina. Õiguskantsleri hinnangul peaks riik aga senisest rohkem panustama konventsioonist ja selle põhimõtetest teavitamisse nii spetsialistide tasandil (politseinikud, kohtunikud, prokurörid, advokaadid, õpetajad, arstid jm lastega töötavad isikud) kui ühiskonna tasandil laiemalt. Õiguskantsleri kokkupuuted laste, lapsevanemate ning laste valdkonna spetsialistidega kinnitavad, et seni ei ole teavitustöö olnud piisav ega süstemaatiline.¹³

Soovitus riigile:

- koostada ja viia ellu üldsuse (sh lastega töötavate spetsialistide) lapse õiguste alane teavituspalaan ning näha teavitustööks ette vajalik rahastus. Näiteks on hädavajalik korraldada [Komitee üldkommentaare](#)¹⁴ ja [LÕK-i rakendamise käsiraamatu](#) tõlkimine eesti ja vene keelde ning nende lihtsasti kättesaadavaks tegemine (nt veebis).

1.4 Konventsiooni kolmanda fakultatiivprotokolli ratifitseerimine

Eesti Vabariik ei ole ühinenud LÕK-i [kolmanda fakultatiivprotokolliga](#) (inglise keeles *Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure*). Kolmanda fakultatiivprotokolli ratifitseerimise vajadusele Euroopa Liidu liikmesriikides on tähelepanu juhtinud ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet.¹⁵

Soovitus riigile:

- ratifitseerida LÕK-i kolmas fakultatiivprotokoll.

1.5 Lapsi puudutav statistika

Eestis oli 2015. a alguse seisuga 244 403 last, mis on 18,5% kogu elanikkonnast.

Terviklik, lapse õigustest ja heaolust lähtuv laste olukorra hindamine on Eestis lünklik. Vaatamata Komitee soovitudele (nr 10) ei avaldata iga-aastaselt regulaarstatistikas alla 18-aastaste laste kohta andmeid. Takistuseks on nii andmekogude ülesehitus (andmeid kogutakse agregeeritud kujul) kui ka andmete puudumine. Näiteks on andmete agregeerituse tõttu keeruline saada ülevaadet 0–17-aastaste laste kohta tervishoiuvaldkonnas, jälgida asendushooldusel olevate laste käekäiku ja analüüsida neile pakutavate teenuste mõju, sh jälgida juhtumiplaani täitmist. Samuti puudub ülevaade välismaal töötavate vanemate lastest ja lastest, kelle vanemad viibivad vangistuses.

¹² UNICEF Eesti lõpetas 2015. aastal oma tegevuse.

¹³ Vt „[Lapse õiguste ja vanemluse monitooring](#)“.

¹⁴ Lastekaitse Liit korraldas 2015. aastal Komitee [üldkommentaari nr 14](#) tõlkimise eesti keelde ning tõlge on avalikult kättesaadav. Ka õiguskantsler on teinud selle kättesaadavaks oma [veebilehel](#).

¹⁵ Vt „[Fundamental rights: challenges and achievements in 2013](#)“, lk 116.

Õiguskantsleri, Statistikaameti, ministeeriumide, ametite ja ülikoolide koostöös avaldati 2013. aastal ülevaatekogumik „[Laste Heaolu](#)“ ning 2014. aastal koostati alusmaterjal „[Laste heaolu mõõtmise käsitus](#)“, mis vaatas heaolu tervikuna ja soovitas regulaarselt avaldada nii lapsekeskseid (laps kui vaatlusühik) kui lapsest lähtuvaid (laps kui andmeallikas) indikaatoreid. Sellest hoolimata pole Statistikaamet nende näitajate regulaarse avaldamiseni jõudnud, kuigi nii näeb ette Vabariigi Valitsuse poolt kinnitatud [töölaan](#).

Lapse heaolu mõõtmise käsitus osundas lapsest lähtuvate näitajate puudumisele mitmes valdkonnas, sh majandusliku ja sotsiaalse heaolu kirjeldamisel. Lisaks laste subjektiivseid hinnanguid kajastavate andmete ja uuringute vähesusele tuleb seni avaldatud andmete puhul kriitikana välja tuua ka lapsekeskse statistika puudumise peavoolustatistikas: näiteks avaldatakse regulaarselt statistikat lastega leibkondade arvu ja osakaalu kohta (leibkond kui vaatlusühik), kuid selle kõrval puudub lapsekeskne statistika laste arvu ja osakaalu kohta erinevat tüüpi leibkondades (laps kui vaatlusühik), mis annab andmetele sisuliselt hoopis teise, lastest lähtuva tähenduse.

Soovitus riigile:

- avaldada peavoolustatistikas nii lapsekeskseid (laps kui vaatlusühik) kui lapsest lähtuvaid (laps kui andmeallikas) andmeid, tuues igas valdkonnas välja vanuserühma 0–17-aastased;
- jätkata andmekogumist laste endi käest, hõlmates ka majandusliku ja sotsiaalse heaoluga seotud küsimusi;
- luua laste heaolu kajastav mõõdikute süsteem ja avaldada iga-aastaselt vastavad näidikud lapse õiguste tagamise hindamiseks;
- asendada andmekogumissüsteemides lapsi puudutavad agregeeritud andmed individuaalandmetega või täiendada andmekogumissüsteeme selliselt, et oleks võimalik teha väljavõtteid ning kombineerida ja avaldada andmeid erinevate laste vanusrühmade kohta huvipoolse vajaduse ja traditsioone arvestades.

II Lapse mõiste

Eesti seaduste järgi on laps alla 18-aastane isik ning 18-aastaseks saanud isikul on täielik teovõime. Samas sisaldub seadustes hulgaliselt erinevaid vanusepiire. Näiteks peab 10-aastase lapse lapsendamiseks olema tema nõusolek; vähemalt 7-aastase lapse meditsiiniuuringuteks on vajalik tema nõusolek; tsiviilkohtus tuleb last puudutavas asjas ära kuulata vähemalt 10-aastane laps; 14-aastaselt piisava kaalutlus- ja otsustusvõimega lapsel on teda puudutavas perekonnaasjas iseseisev kaabeõigus jne. Senini ei ole süsteemselt analüüsitud, kas need erinevates valdkondades kehtestatud vanusepiirid on läbi kaalutud ja põhjendatud. Õiguskantsler on omalt poolt soovitanud loobuda tsiviilkohtumenetluse seadustikus lapse ärakuulamisele sätestatud 10-aasta vanusepiirist ning on soovitanud lähtuda lapse tegelikust küpsusest ja arengutasemest, nagu nõuab LÕK.

Soovitus riigile:

- analüüsida süsteemselt erinevates seadustes sisalduvaid vanusepiire ning hinnata neid LÕK põhimõtete valguses; loobuda võimalusel konkreetsetest vanusepiiridest ning siduda lapse õigused lapse tegeliku küpsuse ja arengutasemega.

III Üldpõhimõtted

3.1 Lapse parimad huvid

Nii alates 1991. aastast kehtinud lastekaitse seadus kui 1. jaanuaril 2016. a jõustuv uus lastekaitse seadus sätestavad lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte. Õiguskantsleri hinnangul on aga probleemiks selle põhimõtte ellu rakendamine kõigil tasanditel (st riigi, kohalike omavalitsuste kui üksikute asutuste ja isikute tasandil). Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri ei kohusta seadusloomes eraldi hindama mõjusid lastele. Samuti ei ole õiguskantslerile teadaolevalt levinud mõjude hindamine kohalike omavalitsuste lapsi puudutavates ettevõtmistes.

Rääkides konkreetseid lapsi puudutavate otsuste tegemisest, on probleemiks eestikeelsete meetodiliste õppe- ja abimaterjalide puudus lapse parimate huvide hindamiseks.¹⁶ Vaja on lapse parimate huvide ning laiemalt lapse heaolu hindamist puudutavaid koolitusi kõikidele spetsialistidele, kes oma töös lastega kokku puutuvad (kohtunikud, prokurörid, politseinikud, advokaadid, õpetajad, arstid jne). Õiguskantsleri kogemuse põhjal on sellealaseid koolitusi saanud õigusvaldkonnas töötavad spetsialistid, kuid on ilmne, et lapse parimate huvide hindamine ei tõusetu üksnes kohtumenetluses. Seda enam tuleb tunnustada Lastekaitse Liidu poolt sel aastal Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 14 tõlkimist eesti keelde ning selle avaldamist. Loodetavasti aitab nimetatud materjal riigi-, kohalike omavalitsuste ja muid asutusi lapse parimate huvide hindamisel. Ka õiguskantsleri nõunikud tegelevad oma igapäevatöös üldsuse ning lastega töötavate spetsialistide teavitamise ning koolitamisega LÕK-i üldpõhimõtete alal.

Soovitus riigile:

- *töötada välja LÕK-i üldpõhimõtteid, sh lapse parimate huvide hindamist, puudutavad meetodilised materjalid ning korraldada süsteemselt vastavasisulisi koolitusi;*
- *muuta laste mõjude hindamine¹⁷ kohaliku ja riigi tasandi otsustuste tegemisel kohustuslikuks.*

3.2 Õigus väljendada oma vaateid

Eesti ühiskonna hoiakud toetavad üldiselt laste ära kuulamist. 2012. aasta „[Lapse õiguste ja vanemluse monitooringu](#)“ andmetel on 72% lastest ja 70% täiskasvanutest täiesti nõus väitega, et laste ärakuulamine on sama tähtis kui täiskasvanute kuulamine. Samuti teavad lapsed monitooringu andmetel lapse õigustega seoses kõige paremini, et lapsel on õigus avaldada oma arvamust ja ennast väljendada (94% lastest). Uuringute andmetel on lapsi harjutud kaasama traditsiooniliselt koduga seotud küsimustes, kuid kooli- ja ühiskonnaelu korralduses on lastel vähem võimalik osaleda.¹⁸

¹⁶ MTÜ Lastekaitse Liit ja Tallinna Ülikooli Sotsiaaltöö Instituudi poolt 2013. a läbiviidud „[Lapse heaolu hindamise uuringus](#)“ vastasid 40,7% küsitletud lastekaitsetöötajatest, et neil puuduvad hindamisinstrumentid, mida saaks lapse heaolu hindamisel kasutada. Küsitletud lastekaitsetöötajatest 94,9% leidis, et objektiivse informatsiooni kogumiseks lapse heaolu hindamise seisukohalt on hindamisinstrumentid vajalikud ning 74,6% leidis, et lastekaitse valdkonna spetsialistide seas ei ole välja kujunenud ühtseid hindamis põhimõtteid.

¹⁷ Inglise keeles „child impact assessment“.

¹⁸ Vt ka Lastekaitse Liidu uuring „[Laste osaluse toetamine ja kaasamine otsustusprotsessides](#)“.

Soovitus riigile:

- *julgustada lapsi osalema neid puudutavate küsimuste otsustamisel kõigis eluvaldkondades ning tutvustada avalikkusele laste kaasamise häid praktikaid.*

IV Tsiviil- ja kodanikuõigused

4.1 Kodakondsuseta lapsed, elamisloa regulatsioon

Positiivse arenguna võib esile tuua, et 1. jaanuaril 2016 jõustuvad [kodakondsuse seaduse](#) muudatused hõlbustavad Eesti kodakondsuse andmist lastele, kelle vanematel puudub üldse kodakondsus. Kodakondsuse seaduse (KodS) § 13 lõige 4 sätestab, et alla 15-aastane alaealine, kes on Eestis sündinud või kes asub kohe pärast sündi koos vanema või vanematega püsivalt Eestisse elama, saab Eesti kodakondsuse naturalisatsiooni korras sünni hetkest arvates, kui tema vanemad või last üksi kasvatav vanem, keda ükski riik ei pea kehtivate seaduste alusel oma kodanikuks, on lapse sünni hetkeks elanud Eestis seaduslikult vähemalt viis aastat. Laps ei omanda Eesti kodakondsust aga juhul, kui vanemad esitavad taotluse kodakondsusest loobumiseks enne lapse üheaastaseks saamist (KodS § 13 lg 5). Seega näeb seadus ette võimaluse, et vanemad võivad loobuda lapsele Eesti kodakondsuse andmisest. Siiski peaks vastav muudatus aitama kaasa sellele, et üha enam Eestis sündivaid kodakondsusetuid lapsi omandaksid Eesti kodakondsuse, sest kehtiva regulatsiooni järgi sõltub kodakondsuse omandamine sellest, kas vanem taotleb lapsele kodakondsust. Samadest põhimõtetest lähtuvalt on võimalik Eesti kodakondsus omandada ka nendel alla 15-aastastel lastel, kes on sündinud Eestis enne 1. jaanuari 2016 (KodS § 36³).

Õiguskantsler on käsitletud küsimust, mis puudutab lapsevanema võimalust taotleda elamisluba Eestisse jäämiseks juhul, kui tal elab Eestis alaealine laps. Näiteks võib see puudutada olukorda, kus vanemal on olnud varasemalt elamisluba seoses abieluga, kuid abielu lõpeb ning elamisluba ei ole sellel alusel võimalik enam pikendada ja taotleja ei vasta ka muudel alustel elamisloa taotlemise tingimustele. Õiguskantsler leidis, et [välismaalaste seadus](#) on vastuolus põhiseaduse §-dega 26 ja 27 tagatava perekonnapõhiõigusega osas, milles see ei näe ette õiguslikku alust elamisloa taotlemiseks juhul, kui isikul elab Eestis alaealine laps ning tegi siseministrile [ettepaneku välismaalaste seaduse muutmiseks](#). Käesolevaks ajaks ei ole algatatud muudatusi välismaalaste seaduse põhiseadusega kooskõlla viimiseks.

Soovitus riigile:

- *näha välismaalaste seaduses ette õiguslik alus elamisloa taotlemiseks vanemale, kelle alaealine laps elab seaduslikult Eestis.*

4.2 Alaealise õigus enesemääramisele

Positiivse näitena võib välja tuua, et [õiguskantsleri ettepanekul](#) taastas Riigikogu 2015. aastal korra, mille järgi alla 18-aastase otsustusõigust oma raseduse katkestamisel ei piirata seadusliku esindaja kasuks pelgalt seetõttu, et rase on alaealine. Aastatel 2009-2015 kehtinud seaduse järgi ei olnud võimalik arvestada alaealise küpsusastet ega ka kaaluda, kas seadusliku esindaja kaasamine oleks tema huvides. Naistearst pidi nõudma vanemate või eestkostja teavitamist ka juhul, kui see oleks neist lähtuvatel põhjustel raseda huvidega vastuolus. Samuti ei saanud seaduslikku esindajat jätta kaasamata siis, kui teismeline oli põhjendatult sellele vastu ning suutis raseduse katkestamise poolt- ja vastuväiteid ise vastutustundeliselt kaaluda. Erandina oli võimalik asendada seadusliku esindaja nõusolek kohtu loaga, millest ei olnud aga kasu, kuna

kohtu loa taotlemise eelduseks oli seadusliku esindaja teavitamine ja keeldumine nõusoleku andmisest. Seega, kui alla 18-aastane naine soovis raseduse katkestada turvaliselt ja ilma vanemaid või eestkostjaid asjasse pühendamata, siis seadus keelas tal seda teha. Seaduse muudatusega tagati alaealise põhiseaduslik õigus enesemääramisele, privaatsusele ja tervise kaitsele, lubades alaealisel rasedust katkestada tema teavitatud nõusoleku põhimõttel. Seadusliku esindaja kaasamist ei nõuta, kui rase ei ole mõjuvatel põhjustel sellega nõus või kui seadusliku esindaja otsus on vastuolus tema huvidega. Siiski tuleb enne raseduse katkestamist teavitada alaealist tema jaoks usaldusväärse täisealise teovõimelise isiku kaasamise olulisusest. Ühtlasi peab tervishoiutöötaja vajaduse korral rasedat teavitama psühholoogilise või muu asjakohase nõustamise võimalustest.

V Lastevastane vägivald

5.1 Kehalise karistamise selgesõnaline keelustamine

Tunnustamist vääriv on 1. jaanuaril 2016 jõustuva lastekaitseadusega laste kehalise karistamise selgesõnaline¹⁹ keelustamine, mida oma varasemas [avalikus pöördumises sotsiaalministri](#)le nõudis ka õiguskantsler. Ühiskonnas levinud liberaalsed hoiakud kehalise karistamise suhtes²⁰ peegeldavad vajadust füüsilise karistamise tagajärgede selge teadvustamise, vägivallavabade kasvatusviiside tutvustamise ja lapsevanemate teadliku enesekontrolli järele, et luua vägivallavaba lapsepõlv igale lapsele. Lapsevanemad tunnistavad kõrget stressi ja abivajadust,²¹ kuid abi küsimisel on takistuseks valehäbi või teadmatus abi saamise võimalustest²². Seetõttu on vaja rohkem ühiskondlikku teavitustööd vägivalda mõjust lapse arengule ja abi saamise võimalustest. Teadmisi vägivallavabast kasvatusesest on oluline pakkuda ka tulevastele vanematele juba lapseootuse ajal, kuid hetkel sellist teavitust süsteemselt ei korraldata.

Soovitus riigile:

- korraldada süsteemselt lapsevanemate koolitusi, sh positiivsetest ja vägivallavabadest kasvatuspraktikatest (vt ka soovitused punktis [6.1](#));
- korraldada üleriigilisi kampaaniaid kehalise karistamise keelust teavitamiseks nii täiskasvanutele kui lastele.

¹⁹ Ka käesoleval ajal (s.t enne uue lastekaitseaduse jõustumist) on karistusseadustikus sätestatud kehalise väärkohtlemise süüteo koosseis ning lastekaitse seaduses ja perekonnaseaduses on sätted, mis keelavad rakendada kasvatusabinõusid, mis on alandavad või tekitavad lapsele piina või kehalisi kahjustusi.

²⁰ Veerand lapsevanematest ei pea füüsilist karistamist vägivallaks: 25% lapsevanematest ei ole üldse nõus või pigem ei ole nõus väitega, et füüsiline karistamine on vägivald, mitte kasvatusmeetod. 38% lapsevanematest leiab, teatud olukordades on laste füüsiline karistamine mõistev. Samas täiskasvanute vaheliste probleemide lahendamist füüsiliselt peab mõistevaks vaid 8% lapsevanematest (vt „[Lapse õiguste ja vanemluse monitooringu](#)“ laste ja täiskasvanute küsitluse kokkuvõte).

²¹ Viies vanematest on enda hinnangul stressis sageli ja kolmandik mõnikord. Masenduses on iga kümnes vanem sageli ja 27% mõnikord. Seejuures on stressiga toimetulek just selline valdkond, milles vanematel nende enda hinnangul kõige enam teadmisi napib: 4% vanematest märkis, et neil puuduvad sellekohased teadmised, ning kolmandik tunnistab väheste teadmiste olemasolu (vt kogumik „[Laste heaolu](#)“).

²² 53% lapsevanematest on küsitlusele eelnenud aasta jooksul olnud olukorras, kus nad oleksid vajanud lapsevanemana nõu ja abi, ent ei teadnud, kuhu või kelle poole pöörduda. Neid lapsevanemaid, kes ei sõandanud nõu ja abi saamiseks kellegi poole pöörduda, oli 32% (Ibid.).

5.2 Turvalised suhted koolis ja lasteaias

Õiguskantsler on seadnud üheks oma lasteombudsmani töö prioriteediks lapse õiguse vägivaldavabale lapsepõlvele. Kuna enamus lastest veedavad suurema osa oma ärkveloleku ajast koolis või lasteaias, on üheks sihiks sealse keskkonna ning suhete turvalisemaks muutmine.

Uuringuandmete kohaselt kannatab 22% Eesti kooliõpilastest koolis kiusamise all.²³ [Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus](#) kohustab koole tagama õpilaste vaimse ja füüsilise turvalisuse koolis viibimise ajal ning nägema ette vastavate juhtumite lahendamise kava, kuid riigi tasandil puudub sisuline järelevalve nende nõuete täitmise üle. Õiguskantsleri poole on korduvalt pöördunud lapsevanemad, kelle lapsi on koolis kiusatud ja kelle mureks on olnud probleemide lahendamata jätmine kooli poolt. Seega tuleks tõhustada sisulist järelevalvet kooliturvalisuse tagamise üle ning pakkuda koolidele nõu ja tuge selle ülesande täitmisel. Koolide teavitamine olemasolevatest kiusamisvastastest programmidest peaks olema riigi ülesanne. Õiguskantsler on õpilastele, õpetajatele ja lapsevanematele kasuliku info ja nõuannete jagamiseks loonud eraldi veebikeskkonna „[Kool kiusamisest vabaks](#)“. Samuti osaleb õiguskantsler Kiusamisvaba Haridustee Liikumise²⁴ töös. Liikumise ühine eesmärk on luua elujõuline koostööplatvorm, mille kaudu jõuaks kõigisse Eesti lasteasutustesse ja üldhariduskoolidesse kiusamist ennetav ja lahendav tõendus põhine programm.

Soovitus riigile:

- teostada süsteemset ning tõhusat järelevalvet koolide üle vaimselt ja füüsiliselt turvalise koolikeskkonna tagamisel;
- muuta lasteaedadele ja koolidele kohustuslikuks tõendus põhiste või häid tulemusi andnud kiusamisvastast(e) programmi(de) kasutusele võtmine ning pakkuda vajadusel koolidele nõu ning rahalist tuge.

5.3 Abivajavast lapsest teatamine

Vägivalla ja hooletusse jätmise märkamine on esimene samm selleks, et nende probleemidega saaks tegeleda. Seetõttu on oluline julgustada nii lapsi kui täiskasvanuid teatama lapse vastu toimepandud vägivallast ja abivajavast lapsest. Kuigi nii laste kui täiskasvanute valmisolek abi vajavast lapsest teatada on suhteliselt kõrge, jätab 37% täiskasvanuid tegelikus olukorras siiski sellest teatamata.²⁵

Soovitus riigile:

- teavitada avalikkust, kuidas märgata abivajavat last ning kellele sellest teada anda, samuti pakkuda esmast koolitust lapse abivajaduse hindamise kohta kõigile lastega töötavatele spetsialistidele (lastekaitsetöötajad, arstid, õpetajad, politseinikud, kohtunikud jne).

²³ Vt Justiitsministeeriumi uuringut „[Laste hälbiv käitumine Eestis](#)“.

²⁴ Kiusamisvaba Haridustee Liikumise asutasid 2014. a detsembris SA Kiusamisvaba Kool, Noorteühing TORE, Lastekaitse Liit ja Tartu Ülikooli Eetikakeskus. Haridus- ja Teadusministeerium ning õiguskantsler toetavad liikumise tööd oma pädevuse piires.

²⁵ Vt „[Lapse õiguste ja vanemluse monitooring](#)“.

VI Perekeskkond ja alternatiivne hooldus

6.1 Perekeskkond ja vanemate toetamine

6.1.1 Eesti perede struktuur ja heaolu ohustavad tegurid

Rahvaloenduse andmetel väheneb lastega leibkondade osatähtsus kõigi leibkondade hulgas: kui 2000. aastal oli see 34%, siis 2011. aastal 25%. Vabaabielupaariga leibkondade osatähtsus on kasvanud ja abielupaariga leibkondade osatähtsus vähenenud, mistõttu on vabaabielus elavate vanematega kasvavate laste osatähtsus tunduvalt suurenenud (16%-lt 28%-ni) ja abielus vanematega kasvavate laste osatähtsus vähenenud (54%-lt 45%-ni).²⁶ Mida nooremad on lapsed, seda rohkem on neid, kelle vanemad elavad vabaabielus.²⁷ Enamik lastest sünnib peredesse, kes pole abielus.²⁸ Lahutuste osakaal moodustab abieludest enam kui poole²⁹ ja mõjutab otseselt lapsi. Paraku puudub ametlik statistika vabaabielude lagunemise kohta, kuid arvestades kõrget lahutuste osakaalu, võib sedagi kõrgeks pidada. Muutuvad peresuhted peegelduvad ka perestruktuuris, milles lapsed kasvavad. On tähelepanuväärne, et viiendik lastest (21%) kasvab ühe vanemaga ühepereleibkonnas. Ligi pooltel (47%) neist lastest on ka üks või mitu õde või venda. Enamik ühe vanemaga elavatest lastest (93%) elab koos emaga.³⁰

Lapse heaolu ohustav eeltingimus on kasvamine kas ainult ühe vanemaga või suurperes, sest need peretüübid on majandusliku toimetuleku, eriti tööturusuhete (töötus, mitteaktiivsus) poolest kõige haavatavamad.³¹ Ühe täiskasvanu ja lapse või lastega peresid oli 2012. aastal 21 400, vähemalt kolme lapsega paare 11 400 leibkonda ning ala- ja täisealiste lastega paare 12 700. Arvestades, et laste ja emade vaesust mõjutav sooline palgalõhe (29,9%) oli 2013. aastal Euroopa Liidu kõrgeim just Eestis, on üksikemaga kasvavad lapsed eriti suures vaesusriskis.

Lapse heaolu võib ohtu sattuda ka peredes, kus üks vanematest või mõlemad vanemad töötavad välismaal. Kuigi täpsed andmed välismaal töötavate vanemate kohta puuduvad, saab erinevate uuringute põhjal väita, et see probleem puudutab paljusid lapsi Eestis. Selliste laste heaolu on madalam³² ning nad võivad kokku puutuda erinevate probleemidega. Üheks ohuks on, et nende laste puhul suureneb õigusrikkumise toimepanemise risk, eriti kui välismaale läheb tööle ema.³³ Riigi võimalused piirduvad siinkohal peamiselt vanemate teavitamisega nende õigustest ja kohustustest ning vanemaharidusse panustamisega. Samuti on oluline roll kohalike omavalitsuse lastekaitsetöötajatel ning koolidel ja lasteaedadel selliste laste märkamisel ja neile toe pakkumisel.³⁴

²⁶ Vabaabielupaariga leibkondade osatähtsus on kasvanud 10%-lt 2000. aastal 14%-ni 2011. aastal. Abielupaariga leibkondade osatähtsus on vähenenud 37%-lt 2000. aastal 30%-ni 2011. aastal. Vt peatükk „Laps eri keskkondades“ kogumikus „[Laste heaolu](#)“.

²⁷ 42% alla 3-aastastest ja 22% 12–17-aastastest (Ibid.).

²⁸ Eurostati andmetel sündis 2012. aastal 58,4% lastest väljaspool abielu, millest kõrgem näitaja Euroopas on vaid Islandil (66,9%).

²⁹ Statistikaameti andmetel oli 2014. aastal osakaal 52%.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

³² Talvise ja Kutsari 2014. a uuringu tulemused näitavad, et Eestis on välismaal töötavate vanemate laste (küsitluse olid kaasatud 2., 4. ja 6. klassi õpilased, viidatud uuringu tulemustes on kasutatud 6. klassi õpilaste andmeid) üldine hinnang eluga rahulolule ja oma tuleviku suhtes selgelt madalam kui lastel, kelle vanemad ei tööta välismaal.

³³ Vt Justiitsministeeriumi uuringut „[Laste hälbiv käitumine Eestis](#)“.

³⁴ Sotsiaalministeeriumi tellimusel 2014. a Tartu Ülikooli Rakendusuuringute Keskuse uuringus „[Välismaal töötavate vanemate ja Eestis elavate lastega pered: parimad praktikad ja võimalikud ohud](#)“ toodi peamiste

6.1.2 Vanemate vahelised hooldusõiguse ja suhtlusõiguse vaidlused

Õiguskantslerile laekuvate lapse hooldusõigust ja suhtlusõigust puudutavate avalduste ja telefonikõnede suur hulk viitab tõsistele probleemidele vanemate poolt oma lapse huvide tagamisel ja lapse elu korraldamisel pärast vanemate lahkuminekut.³⁵ Õiguskantsleri hinnangul oleks laste huvide kaitseks vajalik pakkuda vanematele senisest oluliselt enam võimalusi perenõustamis- ja lepitusteenuste kasutamiseks. Seejuures on oluline, et need teenused oleksid kättesaadavad kõikjal Eestis ning vanematele taskukohased. Õiguskantsleri poolt läbiviidud [analüüsis](#) selgus, et kuigi [tsiviilkohtumenetluse seadustiku](#) (TsMS) § 563 on suunatud vanemate lepitamisele, puudub kohtutel teadlik praktika selles osas, kas vanemaid suunatakse nõustaja juurde või lepitab kohus ise vanemaid. Vanemate suunamisel nõustamisele pole ühtset lähenemist selles osas, kes see nõustaja on – kas lepitajate ühingusse kuuluv lepitaja või muu nõustaja (pereterapeut või psühholoog). Samuti on erinev praktika selles osas, kes kannab nõustamise kulud - kui kohus leiab nõustaja kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja vahendusel, on vanemad nõustamist saanud kohaliku omavalitsuse kulul; kui aga vanemad ise pöörduvad nõustaja poole, peavad nad need kulud ise kandma.

Kui üks vanematest rikub kohtulahendit, mis määrab kindlaks lapsega suhtlemise korra, võimaldab seadus pöörata nimetatud kohtulahend sundtäitmisele. Õiguskantsler on seisukohal, et põhiseadusega on vastuolus kehtiv täitemenetluse kord, mis lubab suhtluskorra kohtulahendit täita ilma, et kohtutäitur hindaks, kas täitmine on lapse parimates huvides ning mis ei võimalda täituril keelduda täitetoimingu tegemisest, kui täitmine on lapse parimate huvidega vastuolus, sh vastuolus lapse tahtega, kui lapse küpsus ja arengutase võimaldab tal oma tahet väljendada ning lapse tahteavaldust on hinnanud eriteadmistega isik. Õiguskantsler on teinud [Justiitsministeeriumile ettepaneku](#) töötada välja seadustiku muutmiseks eelnõu, mis arvestaks lapse parimate huvidega.

Samuti on probleemiks kvaliteetse ja taskukohase õigusabiteenuse kättesaadavus. Vanemad puutuvad lahkumineku korral kokku mitmete juriidiliselt keeruliste küsimustega, sh lapse hooldusõigus ja suhtlusõigus, milles nad vajavad spetsialisti nõu. Ka Õiguskantsleri Kantseleisse pöörduvad lapsevanemad tihti lihtsalt nõu saamiseks, sest neile käib kvaliteetse õigusabi eest tasumine üle jõu.

Senisest enam tuleb riigil pöörata tähelepanu vanemahariduse kättesaadavaks tegemisele ning vanemlike oskuste arendamiseks koolituste ja nõustamise pakkumisele. Õiguskantsler väljendas ka lastekaitseaduse eelnõule esitatud [arvamuses](#) seisukohta, et positiivsete kasvatuspraktikate propageerimine ja vanemlike oskuste arendamine peaks olema riigi ja kohaliku tasandi ennetustegevuse võtmeküsimus ning olema selgelt sätestatud seaduses.

soovitustena välja vanemate ja spetsialistide (õpetajad, lastekaitsetöötajad, perearstid) teadlikkuse tõstmine infomaterjalide jagamise ja koolituste kaudu. Samuti rõhutati, et vanemad peaksid kooli ja lasteaeda teavitama oma välismaale tööleminekust ning sellest, kes on see isik, keda vanemad volitavad lapse eest hoolitsema.

³⁵ Kohaliku omavalitsuse osalusel kohtuväliselt menetletud vaidlustega seotud laste arv aastas on viimase nelja aasta jooksul kasvanud 1,5 korda, ulatudes 2014. aastal 8493 lapseni. Kohalike omavalitsuste andmetel on kohus lahendanud vaidluse, kas lapse hooldusõiguse, suhtlemise õiguse, varahooldusõiguse, ülalpidamise kohustuse täitmise või otsustusõiguse üle suhetes lapsega või muu vaidluse 2014. aastal 1325 lapse puhul. Sama näitaja 2011. aastal oli 973 last. Vt Sotsiaalministeeriumi aruanne „Vanemliku hoolitsuseta ja abivajavad lapsed“ [S-veebis](#).

Soovitus riigile:

- *pakkuda vanematele informatsiooni ja nõuandeid hooldusõiguse ning suhtlusõiguse kohta, samuti tutvustada olemasolevaid nõustamis- ja õigusabi võimalusi, (nt jagades vajalikku infot internetis);*
- *parandada lepitusteenuse kättesaadavust, samuti jagada kohtutele ning kohalikele omavalitsustele infot lepitusteenuse pakkujate ning selle rahastamise võimaluste kohta;*
- *koostada perekonnaseaduse kommenteeritud väljaanne ja korraldada selle teemalisi koolitusi³⁶.*

6.1.3 Kinnipeetavate lapsed ja nende suhtlemisvõimalused vangistuses vanemaga

Kinnipeetavate lapsed on seni olnud Eesti avalikkusele nähtamatud.³⁷ Ometi seisavad nad tihti silmitsi paljude väljakutsetega: stigma, tõrjutus, perekonna lagunemine, elukoha või kooli vahetamine, sissetuleku kaotus, vaesusse langemine jms. Vangistuses vanemaga lastel on ka suurem risk vaimse tervise probleemide, sh sõltuvushäirete, tekkeks. Nende riskide tõttu on suurem lapse antisotsiaalse ja kriminaalse käitumise tõenäosus. See kõik viitab selliste laste erilisele haavatavusele ja vajadusele riigipoolse kaitse järele. Riigi positiivsed meetmed ei saa aga olla proaktiivsed ilma, et riigil oleks ülevaade nendest lastest, kes abi ja kaitset vajavad. Omamaks aimu, kui paljusid lapsi vanema vangistusega kaasnev võib puudutada, on vajalik vangistuses vanemaga laste kohta käiva info süstemaatiline kogumine (laste arv, vanus, asukoht jne) ja vastava statistika avaldamine.

Lisaks küsimusele, mis saab vangistuses oleva vanema lapsest vanema vanglas viibimise ajal – kes hoolitseb, toetab ja kaitseb last, on oluliseks küsimuseks ka lapse ja vanema suhtlemisvõimalused sellel ajal.

Lapse ja vangistuses vanema suhtlemist võivad takistada mitmed faktorid. Näiteks võib selleks olla lapse ja vangistuses oleva vanema rahaliste vahendite puudumine, sh telefonikaardi, kirjatarvete või kirjamargi ostmiseks, vanglas toimuva kokkusaamise kulude katmiseks (transport, toit, hügieenitarbed) jne. Samuti võib takistuseks saada vanglas telefoni kasutamiseks või kokkusaamisteks ette nähtud aeg, nt laps on sel ajal koolis, hõivatud muude tegevustega, kokkusaamiste aeg on tööpäevadel või liiga vara hommikul jne. Suhtluse takistuseks võib olla ka see, kui vanglas asub telefon ühiskasutatavas ruumis või televiisori vahetus läheduses.

Last võib eemale peletada kokkusaamiste ebasobiv keskkond vanglas. Näiteks kui kokkusaamisel puuduvad vajalikud vahendid lapse ja vanema ühistegevuseks ja võimalused eraldamiseta kontaktiks. Lapse ja vangistuses vanema kokkusaamine võib jääda ära põhjusel, et vanemale on kohaldatud distsiplinaarkaristusena kokkusaamise keeld. Samuti võib laps tajuda negatiivselt kokkusaamisele eelnevaid protseduure (nt lahti riietamisega läbiotsimised võivad tunduda ebamugava, ebameeldiva ja alandavana) ning seetõttu mitte soovida vanglasse kokkusaamisele tulla. Lisaks võib probleemiks olla pädevate ametnike puudus, kes on läbinud vastava koolituse ja teavad, kuidas paremini ja sobivamalt vastu võtta, saata ja kohelda kokkusaamise ajal lapsi ja peresid. Ühtlasi tuleb lapse ja vanema vahelise suhtluse soodustamiseks arvestada laste ja noorte poolt kasutatavate ja harjumuspäraste suhtluskanalitega nagu e-maili saatmine, videokõnede tegemine jms.

³⁶ Nimetatud soovitus on teinud ka Tartu Ülikooli RAKE „[Vanema hooldusõiguse määramise uuringus](#)“.

³⁷ Ei ole täpselt teada, kui palju vangistuses vanemaga lapsi Eestis on, kuid olemasolevate andmete põhjal on alust arvata, et neid võib olla 1000 või enam last ligi 2800 kinnipeetava koguarvu juures.

Soovitus riigile:

- toetada vangistuses olevate vanemate ja nende laste vahelisi suhteid, sh:
 - a. koguda süstemaatiliselt andmeid vangistuses vanemaga laste kohta;
 - b. luua lapse ja vangistuses vanema kokkusaamiseks füüsiline keskkond, mis toetab kokkusaamist, sh võimaldada lapse ja vanema kokkusaamisi eraldamiseta ning luua võimalused lapse ja vanema ühistegevusteks vangla sise- ja välisruumides;
 - c. võtta kasutusele täiendavad suhtlemisvahendid, nt videokõnede pidamine jms;
 - d. mitte kasutada lapsega kokkusaamise keelamist distsiplinaar karistuseks;
 - e. kasutada laste läbiotsimisel alternatiivseid vahendeid ja meetodeid, nt kompamisega läbiotsimine, inimeste ja asjade uurimiseks kasutusel olevad skännerid, teenistuskoer jms, ning teostada laste läbiotsimisi lahti riietamisega lähtudes rangelt proportsionaalsuse, legaalsuse ja vajalikkuse põhimõtetest;
 - f. koolitada vanglasse tulevate laste ja perekondadega tegelevaid ametnikke.³⁸

6.2 Lapse perest eraldamine

Perekonnaseaduse järgi peab kohalik omavalitus pöörduma viivitamatult kohtusse vanema hooldusõiguse küsimuse lahendamiseks, kui ta on eraldanud lapse perekonnast selleks eelnevalt kohtult luba küsimata. Õiguskantslerile on aga teada mitmeid juhtumeid, kus kohalikud omavalitsused viivitavad kohtusse pöördumisega isegi mitmeid kuid või pöörduvad kohtusse taotlemata esialgset õiguskaitset. Perioodil lapse eraldamisest kuni kohtumääruseni esineb praktikas segadust lapse esindus-, hooldus- ja suhtlusõiguse ümber. Näiteks otsustab kohalik omavalitsus lapse haridus- ja terviseküsimusi, kuigi vanemal on endiselt hooldusõigus neis küsimustes last esindada. Samuti on sage, et kohalik omavalitsus piirab lapse suhtlusõigust vanemaga, kuigi ilma kohtumääruseta puudub tal selleks õigus. Kui lapsel puudub võimalus elada lähedaste juures, viibib laps kogu perioodi turvakoduteenusel, mis peaks aga olema ainult lühiajaline lahendus. Olukorrale peaks lahendust tooma 2016. aastal jõustuv lastekaitse seadus, mis kohustab kohalikku omavalitsust pöörduma kohtusse 72 tunni jooksul lapse eraldamisest või andma lapse vanemale tagasi, kui oht on möödunud. Samas ei ole võimalik antud kohustuse rakendumist ette ennustada, kui ei ole tagatud kohalike omavalitsuste piisav teadlikkus.

Soovitus riigile:

- tõsta kohalike omavalitsuste lastekaitsetöö alast võimekust (sh teadlikkust juhtumikorralduse nõuetest), vt ka soovitus punktis 1.2;
- tõsta kohalike omavalitsuste perekonnaõiguse ja kohtumenetlusõiguse alast võimekust (sh esialgse õiguskaitse taotlemise ja lapse perest eraldamise põhimõtete osas).

6.3 Perekonna taasühinemine ning lapse ebaseaduslik teise riiki viimine ja mitte tagasitoomine

Vanemate ja kohalike omavalitsuste teadlikkus Haagi lapseröövi ja lastekaitse konventsioonidest, Euroopa Liidu Nõukogu määrusest 2201/2003 (nn Brüssel II määrus) ning Eesti keskasutuse rollist on madal. Õiguskantsleri poole on pöördunud mitmed vanemad, kelle laps on viidud ebaseaduslikult teise riiki või kes on teinud seda ise ning kellel õiguskantsler on soovitanud võtta ühendust Justiitsministeeriumi kui asjakohase keskasutusega. Samuti on

³⁸ Vt õiguskantsleri 2014. aasta Viru Vangla kontrollkäigu kokkuvõtet, õiguskantsleri 14.11.2014 soovitus Tallinna Vangla kinnipidamistingimuste kohta ning õiguskantsleri 29.04.2015 arvamust vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsusele.

õiguskantsler oma järelevalves täheldanud, et kohalikud omavalitsused ei tea teiste riikide lastekaitsetöötajaid ja ei tee nendega koostööd, kui on vaja lahendada Eestis elava lapse ja teises riigis elava piiratud hooldusõigusega vanema suhtluse küsimusi.

Soovitus riigile:

- *tõsta kohalike omavalitsuste ja üldsuse teadlikkust piiriüleste hooldusõiguse ja suhtlusõiguse vaidluste lahendamise reeglitest (nt kuhu pöörduda, millise riigi õigust kohaldatakse jms).*

6.4 Perekeskkonnast ilma jäänud lapsed

6.4.1 Turvakoduteenus

Perekeskkonnast ilmajäänud lapse esmaseks ja lühiajaliseks asendushoolduseks, kui lapsel puudub võimalus elada lähedaste juures, on [sotsiaalhoolekande seaduses](#) ette nähtud turvakoduteenus. Kuigi seadus võimaldaks paigutada perest eraldatud last kuni vanemate hooldusõiguse küsimuse lahendamiseni ka hooldusperekonda, siis puuduvad andmed, kui palju praktikas seda võimalust lühiajaliseks asendushoolduseks kasutatakse. Murettekitav on asjaolu, et perest eraldamise tõttu turvakoduteenusele paigutatud lastest vähemalt viiendik on alla kolmeaastased.³⁹

Turvakoduteenus on seni sisuliselt reguleerimata. Kehtivad vaid [tervisekaitseõuded](#) ruumidele, kuid [teenuse standard](#) on soovituslik. Teenuse võimalik regulatsioon on ette valmistatud [sotsiaalhoolekande seaduse eelnõus](#), mille Riigikogu võttis menetlusse 2015. aasta sügisel, kuid eelnõus puudub laste ja töötajate suhtarvu nõue. Praktikas ei ole turvakodudes alati piisavalt töötajaid, kes laste eest hoolitsevad. Näiteks ühes turvakodus oli õiguskantsleri kontrollkäigu ajal 2015. aasta suvel ühe kasvataja hoole all kümme last. Arvestades, et laste hulgas oli pooleteisekuune imik, eelkooli- ja kooliealised lapsed, kellest mõnel olid erivajadused, ei olnud õiguskantsleri hinnangul võimalik tagada lastele piisavat tähelepanu ja võimalust viibida õues.

Soovitus riigile:

- *tõsta kohalike omavalitsuste teadlikkust võimalusest paigutada lapsi (eriti alla kolmeaastaseid) turvakodu asemel lühiajaliselt hooldusperre, samuti toetada hooldusperede valmisolekut neid lapsi vastu võtta (pakkudes hooldusperedele koolitust ja nõustamist);*
- *kehtestada turvakoduteenuse standard, sh laste ja töötajate suhtarvu nõue.*

6.4.2 Asenduskoduteenus

Perekeskkonnast ilma jäänud lapse pikaajaline asendushooldus on võimalik neljal erineval moel: asenduskodus ja hooldusperes (mille üle otsustab kohalik omavalitsust) ning eestkoste- ja lapsendaja peres (mille üle otsustab kohus).

Asenduskoduteenust võib pidada institutsionaalseks asendushoolduse vormiks, kuigi teenust osutatakse võimalikult peresarnaselt (näiteks ühes peres võib olla kuni kaheksa last) ning umbes

³⁹ 2013. aasta lõpul perest eraldamise tõttu turvakoduteenusel viibinud lastest 23% (70-st 16) ja 2014. aasta jooksul perest eraldatud ja aasta lõpul endiselt turvakoduteenusel viibinud lastest 19% (69-st 13) olid alla 3-aastased. Andmed on kättesaadavad veebikeskkonnas [S-veeb](#) (vt vanemliku hoolitsuseta ja abivajavad lapsed 2014, tabel 1.3).

neljandikus peredes hoolitsevad laste eest 24/7 samad perevanemad (nagu SOS lasteküla) ehk mitte vahetustega tööl käivad kasvatajad. Võrreldes eelmise LÕK aruande perioodiga on riik muutnud asenduskoduteenust oluliselt peresarnasemaks tänu sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud nõuete rakendamisele ja parandanud olmetingimusi läbi uute peremajade ehitamise. Sellegipoolest leidis õiguskantsler oma 2013. aasta [analüüsis](#), mis põhines kontrollkäikudel pooltesse asenduskodudesse (35-st 18-sse) üle Eesti, et lapse põhiõiguste tagamisel esines korduvaid ja süsteemseid puudujääke, mille kõrvaldamine muudaks laste elu asenduskodudes veel paremaks.

Õiguskantsler soovitas luua laste põhivajadustele vastav teenuse standard ja rahastamismudel. Teenuse standardisse puutuvalt ei ole seni selge, mis on need lapse põhivajadused, mida asenduskodu peab rahuldama. Rahastamise osas ei arvesta riik teenuse hinna määramisel ja selle alusel teenuse eest tasumisel, mis on tegelikud kulutused lapse põhivajaduste katmiseks ja seadusest tulenevate nõuete täitmiseks. 2014. aasta lõpul valmis sotsiaalministeeriumis [asendushoolduse roheline raamat](#), milles on välja pakutud lahendusi neile probleemidele. Kavas on täiendada teenuse kvaliteedinõudeid ja viia läbi tervikanalüüs, mis peaks määratlema muu hulgas teenuse maksumuse arvestamise alused. Samas ei ole paika pandud, mis ajaks peaksid vajalikud muudatused regulatsioonis olema välja töötatud ja millal need peaksid jõustuma.

Seaduse järgi võib ühes asenduspere elada kuni kaheksa last, kelle eest peab ööpäevaringselt hoolitsema vähemalt üks kasvataja. Õiguskantsleri kontrollkäikudel ilmnas aga, et kahes kolmandikus asenduskodudest ei peetud nimetatud laste ja töötajate suhtarvu nõuetest kinni — kas oli lapsi ühes peres rohkem kui lubatud või vastutas üks kasvataja rohkemate kui ühe pere laste eest. Suurim arv lapsi ühes peres oli 17 maksimaalselt lubatud kaheksa asemel. Ühes asenduskodus oli samaaegselt tööl kolm kasvatajat, kelle vastutusel oli kokku 57 last. Analüüsi järgsed kontrollkäigud on näidanud, et asenduskodudes on endiselt probleeme laste ja töötajate suhtarvu nõuetele vastavusse viimisega ning õiguskantsler tegi selles osas soovitusi veel viiele asutusele. Alates 2017. aastast võib asenduskodu pere koosneda maksimaalselt kuuest lapsest.

Õiguskantsleri kontrollkäigud asenduskodudesse on näidanud, et kohalikud omavalitsused ja asenduskodud piiravad asenduskodudes elavate laste õigust oma vanematega suhelda. Samas on vanema hooldusõigus ja suhtlusõigus perekonnaseaduse järgi kaks erinevat õigusinstituuti ning suhtlusõiguse olemasolu ei sõltu sellest, kas vanema hooldusõigust on piiratud või mitte. Pea pooltes perioodil 2011–2015 külastatud asenduskodudest esines seoses lapse ja vanema suhtlusõiguse tagamisega erinevaid piiranguid. Mitmes asenduskodus oli kodukorras või laste külastamise korras kehtestatud, et lapse külastamiseks asenduskodus on vaja kohaliku omavalitsuse luba. Lisaks kirjeldasid mõned asenduskodud, et praktikas peab lapse külastamiseks kohalikul omavalitsusel loa taotlema. Mitmed asenduskodud olid seadnud lapse külastamisele korralduslikke piiranguid: piiratud külastusajad või külastuse kestus, asenduskodust lahkumise keeld või kasvataja juuresoleku nõue. Kahe asenduskodu kodukorra järgi võis lapse minekut perre keelata mõjutusvahendina, kui laps on rikkunud kodukorda. Ühes asenduskodus seda keeldu praktikas ka rakendati. Külastatud asenduskodudes ei ilmnenu ühtegi juhtu, kus kohus oleks lapse ja vanema suhtlusõigust piiranud.

Bioloogilistest vanematest ilma jäänud lastest $\frac{3}{4}$ -le leitakse asenduspere (kas hoolduspere, eestkostja või lapsendaja), kuid ülejäänud $\frac{1}{4}$ lastest satub asenduskodusse.⁴⁰ Seejuures ei ole asenduskodudes elavate laste osakaal aastate jooksul märkimisväärselt muutunud, pigem

⁴⁰ 2014. aasta lõpul oli asendushooldusel 1,4% kõikidest Eesti lastest (kokku 3 362 last). Neist 25,5% elas asenduskodudes (kokku 861 last), 6,5% hoolduspereades (kokku 216 last), 39,5% eestkostepereades (kokku 1 331 last) ja 28,5% oli lapsendatud (kokku 954 last). Andmed on leitavad veebikeskkonnast [S-veeb](#).

kasvanud.⁴¹ Asenduskodudes elavate laste hulgas on ülekaalus lapsed, kellel on puue⁴², kes on kooliealised⁴³ või kellel on mitu õde-venda. Eestis on seni olnud raske leida inimesi, kes oleksid valmis võtma selliseid lapsi oma perre. Kuigi alla kolmeaastaste osakaal asenduskodu laste hulgas on üsna väike⁴⁴, on siiski murettekitav, et niivõrd väikeseid lapsi asutustesse hooldusele paigutatakse.

Perede madala teadlikkuse ja valmisoleku kõrval on teisigi süsteemseid põhjuseid, miks on jätkuvalt suur hulk lapsi institutsionaalsel hooldusel. Näiteks praeguses lastekaitsetöö juhtumikorralduse regulatsioonis puudub kohalikel omavalitsustel kohustus eelistada ja otsida perepõhiseid asendushoolduse võimalusi enne lapse asenduskodusse paigutamist. Kord asenduskodusse paigutatud laste hoolduse perioodilisel ülevaatamisel otsivad kohalikud omavalitsused harva võimalusi lapse ümberpaigutamiseks perepõhisele hooldusele. Võrreldes lapsendamisega on üldsusel vähe infot laste vajaduse kohta hooldus- ja eestkosteperede järele ning võimalustest sellisteks asendusperedeks saada. Info potentsiaalsete asendusperede kohta on killustatud arvukate kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste vahel. Asenduskoduteenus on riiklikult rahastatud ning kuigi ka hooldus-, eestkost- ja lapsendajaperedele on olemas riiklikud toetused, võivad asenduspered vajada kohalike omavalitsustelt rohkem tugiteenuseid, toetusi, nõustamist jne kui asenduskodud. Kokkuvõtlikult ei ole riik saavutanud edu de-institutsionaliseerimisel. Kuigi 2014. aastal valminud asendushoolduse rohelises raamatus on kavandatud mitmeid samme perepõhiste asendushooldusvormide soodustamiseks, ei ole riik seni rakendanud meetmeid käesoleva perioodi aruandes kajastanud.

Soovitus riigile:

- kehtestada lapse põhivajadustele vastav asenduskoduteenuse standard ja rahastamismudel;
- tagada kõikides asenduskodudes laste ja töötajate suhtarvu puudutavate nõuete täitmine;
- tõsta kohalike omavalitsuste ja asenduskodude teadlikkust suhtlusõiguse regulatsioonist;
- astuda laste asendushoolduse de-institutsionaliseerimiseks kiireid ja süsteemseid samme ning seada nende rakendamiseks konkreetsed tähtajad (sh tõsta ühiskonna teadlikkust bioloogilistest vanematest ilma jäänud laste eest hoolitsemise võimalustest).

6.5 Lapse õigus hoolduse/ravi perioodilisele ülevaatamisele

Õiguskantsleri kontrollkäigud asenduskodudesse on näidanud, et kohalikud omavalitsused ei näita üles piisavalt huvi nende laste arengu ja käekäigu vastu, kelle hoolekande ja juhtumikorralduse eest kohalikud omavalitsused vastutavad. Seda ilmestavad probleemid juhtumiplaanidega, mis peaksid olema kõige olulisemad lapse individuaalsete vajaduste kaardistamise, tema arenguks vajalike tegevuste planeerimise ja tema igakülgse heaolu jälgimise dokumendid. Plaanid on olnud kas koostamata, kord aastas täiendamata või korrektselt allkirjastamata, nagu nõuab sotsiaalhoolekande seadus. Igas neljandas asenduskodus oli lapsi, keda nende elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja ei ole perioodiliselt külastanud, mis tagaks lastekaitsetöötaja isikliku kontakti lapsega ja kursisoleku lapse

⁴¹ Vt nt riigi aruanne, tabel 12.

⁴² 43%, 372-1 lapsel 861-st. Vt hoolekandestatistika aruannete internetipõhine koondamine veebikeskkonnas [H-veeb](#) (asenduskoduteenus 2014, tabel 1.1).

⁴³ 81,5%, 702 last 861-st (Ibid.).

⁴⁴ 4,5%, 39 last 861-st (Ibid.).

käekäiguga. Seeläbi ei ole tagatud ka lapse õigus olla kaasatud teda puudutavate otsuste tegemisse.

Soovitus riigile:

- *tõhustada järelevalvet kohalike omavalitsuste poolt seadusest tulenevate laste hoolduse perioodilise ülevaatamise nõuete täitmise üle.*

6.6 Lapse ülalpidamise tagamine, elatis

2013. aasta andmete kohaselt elas ühe täiskasvanuga last või lapsi kasvatavatest leibkondadest absoluutses vaesuses 15,8 %⁴⁵, mis on oluliselt kõrgem näitaja kui lapse või lastega paaride puhul. Ühe täiskasvanuga last või lapsi kasvatavate leibkondade olukord on keeruline, kuna kulude katmisel saab arvestada vaid ühe täiskasvanu sissetulekuga. Eestis on suur hulk lapsi, kes kasvavad ühe vanemaga peres ning kes ei saa teiselt vanemalt kohtu poolt väljamõistetud elatist. Justiitsministeeriumi andmetel on 2015. aasta oktoobri seisuga täitmisel 12 767 elatise nõuet, mis paraku ei anna ülevaadet laste arvust, kellele elatis on välja mõistetud; elatise sissenõudjaid on 9872 ning elatise võlgnikke 9206. Riik on astunud jõulisi ning tunnustustväärivaid samme elatisvõlgnike vähendamiseks. 1. märtsil 2016. a jõustub seadusemuudatus, mille järgi saab kohus peatada elatisvõlgniku jahipidamisõiguse, mootorsõiduki juhtimisõiguse, väikelaeva ja jeti juhtimisõiguse ning peatada võlgniku kalastuskaardi, relvaloa ja relvasoetamisloa kehtivuse. Samuti kiitis Vabariigi Valitsus käesoleva aasta suvel heaks elatisabifondi põhimõtted — väljatöötatud skeem on kavandatud jõustumata 2017. aastast ning fond peaks garanteerima elatise miinimumi lapsele, kelle ühelt vanemalt on kohus elatise välja mõistnud.⁴⁶ Kehtiva [elatisabi seaduse](#) järgi maksab riik lapsele, kelle vanem ei täida ülalpidamiskohustust ning kellelt on kohus elatise välja mõistnud, elatisabi maksimaalselt 90 päeva eest ja selle arvutamise aluseks on lapsetoetuse määr.⁴⁷ Tähelepanu väärib asjaolu, et uuringuandmete kohaselt on elatise mittemaksmine otseselt seotud suhtlusõigusega.⁴⁸

Eraldi tuleb tähelepanu juhtida asenduskodus elavate laste elatisele. 2014. aasta lõpul asenduskodus elanud lastest ja noortest vaid 11 %-le oli kohtu poolt välja mõistetud elatis.⁴⁹ Õiguskantsler juhtis antud probleemile tähelepanu juba 2011. aastal, paludes kohalikel omavalitsustel kui vanemliku hoolitsuseta laste eestkostjatel nõuda kohtult alati alaealisele lapsele elatist olenevalt olukorrast kas alaealise lapse vanemalt või tema vanavanemalt.

Soovitus riigile:

- *teavitada vanemaid senisest enam nende õigustest ja kohustustest (sh lapse ülalpidamise kohustusest) ning nõustada neid laste arenguliste vajaduste osas;*
- *panustada ühiskonna hoiakute muutmisse, mis puudutab soorolle ja vanemate ühist vastutust lapse heaolu tagamisel ning tema parimate huvide esikohale seadmisel;*

⁴⁵ Allikas: Statistikaamet.

⁴⁶ Vt Sotsiaalministeeriumi 16. juuli 2015 pressiteade „[Elatisabifondi põhimõtted kiideti valitsuse poolt heaks](#)“.

⁴⁷ Nimetatud määrast lähtudes on elatisabi maksimaalsuurus 288 eurot.

⁴⁸ Tartu Ülikooli Rakendusuringute Keskuse „[Vanema hooldusõiguse määramise uuring](#)“: „Mitmed intervjuueeritud kohtunikud ja advokaadid tõid suhtluskorra vaidlustest rääkides välja, et sageli taanduvad need lapsevanemate omavaheliste probleemide „arveteklaarimiseks“, kus üks pool (enamasti isa) ei soovi maksta elatist mitte seetõttu, et ta lapsest ei hooliks, vaid seetõttu, et laps on koos teise vanemaga (emaga), kellega ta ei saa läbi. Teine pool aga ei taha võimaldada esimesel lapsega kohtuda mitte seetõttu, et vanem oleks lapsele ohtlik, vaid seepärast, et suhted teise vanemaga on konfliktid.“.

⁴⁹ 1009-st 109-le. Andmed on leitavad veebikeskkonnas [H-veeb](#).

- *tõsta kohalike omavalitsuste teadlikkust vanemliku hoolitsuseta laste elatise nõudmise kohustusest ja vajadusest.*

VII Tervise kaitse ja sotsiaalhoolekanne, puudega lapsed

7.1 Tervis ja tervishoiuteenused

7.1.1 Laste tervise jälgimine perearstisüsteemis

Eestis on esmatasandi tervishoiu keskmes perearst, kes viib läbi esmast tervisekontrolli, suunab patsiendi vajadusel eriarstile, kirjutab välja ravimite retsepte jne. Perearsti juures peaks toimuma lapse tervise peamine jälgimine, tervise edendamine ja haiguste ennetamine. Koolis käivate laste tervisekontrolli ja –ennetusega tegeleb täiendavalt kooliõde, kelle töövaldkonnad on tervise järelevalve, haiguste ennetamine (sh vaksineerimine), tervise ja heaolu edendamine ning vajadusel esmaabi osutamine. Kooliõde peaks mängima aktiivset rolli selles, et kodu ja kool, sh vajadusel kooli psühholoog ja sotsiaalpedagoog, teeksid koostööd lapse tervise ja heaolu nimel.

Koolis veel mitte käivate laste ligipääs tervishoiuteenustele, nende tervisekontroll ja –ennetus sõltub eelkõige lapsevanematest. Tervisekaitse on tagatud, kui vanemad ise on teadlikud tervishoiusüsteemi võimalustest ning neid lapse huvides kasutavad. Kui aga vanemad ise enda eluga toime ei tule (probleemid uimastite ja alkoholiga jms), siis kannatab selle tõttu ka laste tervis. Omaette grupi moodustavad vanemad, kes on põhimõtteliselt vastu oma lapse vaksineerimisele ja ravimisele kaasaja meditsiini vahenditega.

Juhul kui vanemad lapse eest piisavalt hoolt ei kanna ja lapsel pole ka perearsti, siis tulemuseks võib olla see, et ta jääb õigeaegselt meditsiinilisest tähelepanust ilma. Nimelt praegu ei lisata vastsündinut perearsti nimistusse automaatselt, vaid see toimub lapse seadusliku esindaja taotlusel või Terviseameti määramisel.⁵⁰ Koolis veel mitte käivate laste olukorda saab parandada eelkõige perearstiabile tuginedes. Selleks tuleks aga esmalt tagada vastsündinute registreerimine perearsti nimistusse juba sünnitushaiglas. Nii hoitaks ära võimalus, et osa lapsi jäävad tervishoiusüsteemi jaoks kadunuks. Mõistagi on oluline ka see, et perearstid tõepoolest tegeleksid nende nimistutesse kuuluvate lastega, sh kui lapsed vajavad oma vanemate tõttu erilist tähelepanu. Üks võimalus selleks on perearsti või -õe kohustuslik koduviit, mille vajalikkust on poliitika kujundamisel ka teadvustatud.⁵¹

Perearsti läbivaatus (vajadusel koduviidi vormis) on oluline mitte üksnes otseselt tervisekaitselisel eesmärgil, vaid ka seetõttu, et abi vajav laps ei jääks tähelepanuta. Näiteks juhul kui perearsti visiidil peaks ilmnema märke lapse puuduses oleku või väärkohtlemise kohta, peaks perearst sellest teavitama kohaliku omavalitsuse sotsiaal- või lastekaitsetöötajat. Samas näitavad uuringud⁵², et arenguruumi on ka perearstide võimekuses lastega seotud ohte

⁵⁰ Vastsündinul tekib ravikindlustuskaitse automaatselt, kuid perearsti nimistusse saamiseks peab lapse seaduslik esindaja avalduse esitama. Seda saab ta teha pärast lapsele isikukoodi saamist (vt [Terviseameti koduleht](#)). Eesti Haigekassa andmetel oli seisuga 06.11.2013 ilma perearstita kindlustatud isikute arv 3369. Nendest lapsi vanuses 0-18 a oli 1026. Aastal 2013 määras Terviseamet perearstide nimistutesse 109 isikut. Viimastel aastatel on Terviseamet nimistutesse määranud oluliselt vähem, põhjendades seda raskustega isikute teavitamisel jms.

⁵¹ Kuiigi ka praegu võib perearst poolte kokkuleppel teha kodukülastusi, ei ole tegemist levinud praktikaga. Vt [„Laste ja perede arengukava 2012-2020“](#), lk 30-31.

⁵² Vt nt [„Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs“](#).

ära tunda ja sellekohast teavet sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatele edasi anda. Selles osas oleks vajalik perearste nõustada.

7.1.2 Tervishoiuteenuste piirkondlik kättesaadavus

Omaette probleem on seotud riskiperede kolimisega ühest kohalikust omavalitsusest teise (rändava eluviisiga lapsevanemad). Tihti jätvavad nad oma elukoha muudatuse rahvastikuregistris registreerimata ja perearsti vahetamata. Praegune infovahetus lastekaitse-süsteemis ei toeta seda, et teave lapsega koliva inimese kohta liiguks temaga kaasa.⁵³ Lapse tervise kaitstust vähendab oluliselt ka see, kui teise linna või valda kolides osutub perearstiabi lapse jaoks tegelikkuses kättesaamatuks. Tuleb arvestada, et väljaspool perearsti teeninduspiirkonda elavatele patsientidele pole koduvisiiti ette nähtud ka juhul, kui nad kuuluvad perearsti nimistusse.

Samuti võib kaugel asuv perearst jääda kättesaamatuks logistilistel põhjustel (sh arvestades, et perearstikabinetid ei ole üldjuhul avatud väljapool tööaega). Näiteks on Riigikontroll täheldanud, et lastehaigla erakorralise meditsiini osakonda pöördumistest vähem kui pooltel juhtudel on eelnevalt perearstiga ühendust võetud. Ka noorukid kipuvad perearstilt abi otsimise asemel pöörduma alles vältimatu abi vajaduse ilmnemisel haiglasse.⁵⁴

Tervishoiuteenuste piirkondliku võrdse kättesaadavuse tagamine on ravikindlustuse aluspõhimõte, millest Eesti Haigekassa lähtub tervishoiuteenuste rahastamisel. Siiski on praktikas probleemiks ravijärjekorrad, aga ka see, et mõnel erialal eelistavad patsiendid kodulähedase haigla asemel sõita suurema keskuse haiglasse. Piirkondlik ebavõrdsus on olnud suurem erilise abivajaduse korral nagu raseduskriisi nõustamine⁵⁵ ja lastepsühhiaatria⁵⁶. Psühhiaatrilise abi tagamist lastele on parandanud regionaalsete vaimse tervise keskuste avamine.

7.1.3 Ennetustöö

Laste tervise kaitsel tuleb eraldi tähelepanu pöörata lastega juhtuvate õnnetuste ennetamisele. Statistika näitab, et enamik õnnetusi juhtub lastega kooli- ja lasteaiavälisel ajal.⁵⁷ Kui riik kajastab Komiteele esitatud raportis koolide ja lasteaedade asutusesisest riskihindamist, on selle

⁵³ Lastekaitse on kohalikul omavalitsusel keskne roll, kuid koostöö peab laste heaolu tagamise huvides toimima nii riigiasutustega kui ka üle asutuste piiride (hõlmates mh sotsiaal- ja haridusasutusi, aga ka eraõiguslikke tervishoiuteenuse osutajaid). Seejuures on takistuseks olukord, kus kohalikul tasandil osutatava abi kohta puudub mõistlikult ja turvaliselt juurdepääsetav andmestik. Vt [sotsiaalhoolekande seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri](#).

⁵⁴ Riigikontrolli uuritud erakorralise meditsiini osakondadesse pöördumistest moodustasid 39% juhtumid, mille korral pidanuks patsiendid abi saama eelkõige oma perearstilt. Erakorralise meditsiini osakonda (EMO) pöördusid põhjendamata rohkem nooremad patsiendid. Seejuures lastehaigla EMO patsientidest oli eelnevalt perearstiga ühendust võtnud vaid 45%. Samas on käsitletud EMO-sse pöördumiste võimalikku seost ka perearsti piiratud ajalise kättesaadavusega. Vt Riigikontrolli 08.11.2011 aruanne „[Perearstiabi korraldus](#)“, lk 1-2 ja p-d 38-45.

⁵⁵ Õiguskantsler juhtis tähelepanu asjakohase nõustamise olulisusele seoses alaealise abordi lubamisega ilma tema vanemate vm seadusliku esindaja nõusolekuta. Õiguskantsleri 03.06.2015 [ettepanek nr 27](#), p 35.

⁵⁶ "[---] Lisaks koolipsühholoogide puudusele ei ole regionaalselt ühtlaselt tagatud ka võimalus edasisuunamiseks lastepsühhiaatri vastuvõtule. [---]" Vaimse tervise teenuste kaardistamine ja vajaduste analüüs. Vt Tervise Arengu Instituudi tellitud „[Vaimse tervise teenuste kaardistamine ja vajaduste analüüs](#)“, lk 38.

⁵⁷ Riigikantsleile juurde loodud [rakkerühma analüüs](#) (2014) näitas, et enamik Tallinna Lastehaiglasse saabunud laste vigastuste tekkimise kohtade seas oli ülekaalukalt esikohal kodu (50%). Sellele järgnesid tänavad-maanteed-parklad, spordialad-pargid-puhkealad ning mänguväljak (igäihe osakaal üle 10%). Koolide ja lasteaedade osakaal õnnetuste toimumise paigana jäi mõlema puhul 5% piiresse.

kõrval oluline keskenduda avaliku ruumi ning kodude ohutuks muutmisele ning eraldi tähelepanu tuleb pöörata lapsevanemate ja laiemalt ühiskonna teadlikkuse tõstmisele lastega seotud ohtude ennetamisest.

Tähelepanu vääriva probleemina tuleb nimetada ka hambahaiguste profülaktilisel läbivaatusel käinud laste madalat osakaalu. Kuigi riik rahastab ennetavate teenustena läbivaatusi ja profülaktilisi tegevusi, käis näiteks 2012. aastal hambaarsti profülaktilisel läbivaatusel vaid 40% vastavas vanuses lastest⁵⁸. Seetõttu tuleb tõhustada pereõdede, kooliõdede ja hambaarstide koostööd ning tõsta lapsevanemate teadlikkust lastele mõeldud hambaraviga seotud teenustest.

7.1.4 Alkoholisõltuvuse ravi

Laste perekonnast eraldamise ja asendushooldusele paigutamise kõige sagedasemaks põhjuseks on kohalike omavalitsuste lastekaitse- ja sotsiaaltöötajate seas korraldatud [uuringu](#) järgi vanema või vanemate alkoholisõltuvus. Sellest tulenevalt on alkoholisõltuvuse ravi ennetusmeede, mille järgi lastekaitse- ja sotsiaaltöötajad ise kõige enam vajadust näevad. Samal ajal ei ole alkoholi sõltuvusravi kättesaadavus Eestis piisav. [2014. aasta alkoholipoliitika rohelises raamatus](#) on kaardistatud alkoholi sõltuvusraviga seotud probleemid. Näiteks tuuakse seal välja, et tervishoiusüsteemis ei ole sõltuvushäirete raviks vajalikke teenuseid ning ka sotsiaalsüsteemis puuduvad alkoholisõltuvusest vabanemist või sõltuvuse kontrolli all hoidmist ja sotsiaalse toimetuleku parandamist soodustavad rehabilitatsiooni- või erihoolekandeteenused.

Soovitus riigile:

- tagada laste tervise kaitse ja ligipääs tervishoiusüsteemile sõltumata vanemate toimetulekust, aktiivsusest ja elukohast. Selleks:
 - a. suurendada esmatasandi tervishoiusüsteemi (perearstid, pereõded) kontrolli väikelaste üle, et ükski laps ei jääks talle vajaliku tähelepanuta ning kõik terviseriskid saaksid õigeaegselt avastatud. Ühtlasi kaaluda laste tervisekontrolli kohustuslikuks muutmist;
 - b. jagada vanematele ja üldsusele asjakohast teavet tervisekontrolli olulisuse ja tervishoiuteenustele ligipääsu võimaluste kohta;
 - c. tagada kõigi laste kandmine perearsti nimistusse kohe sünni registreerimisel sõltumata vanemate avaldusest;
 - d. pakkuda arstidele ja teistele meditsiinitöötajatele koolitust lapse abivajaduse märkamise ja hindamise kohta (vt ka soovitus punktis [5.3](#))
- jätkata meetmete elluviimist, mis tõhustavad vanemate alkoholisõltuvuse ravi.

7.2 Elatustase, vaesus, meetmed

7.2.1 Eesti laste vaesuse näitajad

Vaesus ohustab laste heaolu kõige otsesemalt. Õiguskantsler juhtis teravale laste vaesuse probleemile tähelepanu juba 2012. aastal⁵⁹, tuues välja lastega perede probleemid ja vajadused ning koondades ettepanekud laste vaesuse leevendamiseks. Paraku Eestis puudub siiani läbimõeldud strateegia laste vaesuse leevendamiseks.

⁵⁸ Eraldi ennetavate teenustena rahastatakse läbivaatusi ja profülaktilisi tegevusi 6-, 7-, 9- ja 12-aastastele ning selles vanuses laste soovituslik hambaarsti juurde saatmine on pere- või kooliõde ülesanne. Vt lisaks kogumiku „[Laste heaolu](#)“ lapse tervist käsitlev osa, lk 42-67.

⁵⁹ Lasteombudsmanni [ümarlaud](#) 26.04.2012 ning lasteombudsmanni ülevaade „[Vaesus ja sellega seotud probleemid lastega peredes](#)“.

2013. aastal elas suhtelises vaesuses⁶⁰ ligi 49 200 last ehk 20,2% alla 18-aastastest lastest, mis on varasemaga võrreldes mõnevõrra (1,7 protsendipunkti) suurenenud. Absoluutses vaesuses⁶¹ elas ligi 24 600 ehk 10,1% kõigist alla 18-aastastest lastest ning laste absoluutse vaesuse tase on püsinud viimased viis aastat kümnendiku lähedal. Linnaliste asulatega võrreldes on laste vaesus suurem maapiirkondades. Kõige enam on lapsed vaesusest ohustatud Kirde-Eestis, kus laste vaesuse määr on muude piirkondadega võrreldes tunduvalt kõrgem.⁶² Materiaalses ilmajäetuses⁶³ (mis peegeldab erinevate eluaseme, toidulaua, puhkuse ja esemete olemasoluga seotud võimaluste puudumist) elas 2013. aastal 19,5%, sügavas materiaalses ilmajäetuses 7% kõigist lastest.

Laste vaesus on seda suurem ja sügavam, mida rohkem on peres lapsi – kui pere ainukese lapsena kasvavatest lastest elas suhtelises vaesuses 21% ja absoluutses vaesuses 9%, siis vähemalt kolme lapsega peredes kasvavate laste samad näitajad olid vastavalt 28% ja 16%.⁶⁴ Enim on vaesusest ohustatud ühe vanemaga ning lasterikkad pered. Ka vanema puue või terviseprobleem võib olla vaesusesse langemise põhjuseks, samuti vajadus hoolitseda oma puudega lapse või mõne teise pereliikme eest. Üksi last või lapsi kasvatava vanema (nagu ka teiste vanemate) tööhõivet takistavad ka lasteaiakohtade vähesus ning lapsehoiuteenuse kõrge hind (lapsehoiuteenuse kohta vt ka punkti 8.1.2).

Kuigi elamistingimused, milles lapsed elavad, on aasta-aastalt paranenud, elas Statistikaameti andmetel 2013. aastal 16% lastest kodudes, kus katus laseb läbi, aknaraamid või põrand on pehkinud või seinad, põrand või vundament on rõsked. Ebameeldivuse kõrval ohustab sellistes tingimustes kasvamine laste elukvaliteeti, sealhulgas tervist. Kõige enam elab sellistes tingimustes lapsi, kes on suhtelises vaesuses (21%), aga ka 15% suhtelisest vaesusest väljas elavatest lastest on neis tingimustes. Samuti ühe täiskasvanuga leibkondades kasvavatest lastest pea viiendik (21%) ning kolme või enama lapsega perede lastest 15% kasvab nimetatud tingimustes.

Riigi poolsete positiivsete sammudena võib välja tuua 2015. a algusest jõustunud mitmed muudatused laste heaolu parandamiseks: lapsetoetuse tõstmine 45-le eurole, perekonna alaealise liikme toimetulekupiiri võrdsustamine esimese pereliikme toimetulekupiiriga (varasemalt oli see 80% perekonna esimese liikme toimetulekupiirist), toimetulekutoetuse arvestamise muutmine selliselt, et kolme- või enamalapselise pere puhul ei arvata lapsetoetust täies ulatuses sissetuleku hulka.

Soovitus riigile:

- *töötada välja ja viia ellu tegevuskava laste vaesuse vähendamiseks. Mitmed käesolevas raportis tehtud ettepanekud seonduvad otseselt vaesuses elavate perede ja laste olukorra parandamisega — nt lasteaiakohtade tagamine kõigile lastele,*

⁶⁰ Suhteliselt vaesteks loetakse inimest, kelle sissetulek on alla suhtelise vaesuse piiri. Suhtelise vaesuse piir on 60% leibkonnaliikmete aasta ekvivalentnetosissetuleku mediaanist. 2013. aastal oli see 358 eurot.

⁶¹ Absoluutse vaesuse piir on elatusmiinimum, mille aluseks on vajalikuks peetav minimaalne ressursside tase (toit, eluase ja muu eluks hädavajalik) inimese kohta. 2013. aastal oli see 205 eurot.

⁶² Kirde-Eestis oli laste suhtelise vaesuse määr 33,2% ning absoluutse vaesuse määr 17,3%.

⁶³ Materiaalse ilmajäetuse määr näitab isikute osatähtsust, kes ei saa endale võimaldada vähemalt kolme komponenti üheksast: üüri- ja kommunaalikulude õigeaegne tasumine; kodu piisavalt soojana hoidmine; ettenägematud kulutused; üle päeva liha, kala või nendega samaväärsete valkude söömine; nädalane puhkus kodust eemal kogu perele; auto; pesumasin; televiisor; telefon. Sügavas materiaalses ilmajäetuses on pered, kes ei saa lubada endale vähemalt nelja eelnimetatud komponenti nimetatud üheksast komponendist.

⁶⁴ Vt [Statistikaameti andmed](#).

kohalike omavalitsuste teenuste ja toetuste kättesaadavuse ja kvaliteedi parandamine, läbipaistva ja põhjendatud toimetulekupiiri kujundamise meetodika väljatöötamine jms.

7.2.2 Toimetulekupiir ja toimetulekutoetuse maksmise tingimused

Toimetulekutoetus on riigi eraldatud rahaliste vahendite arvel kohalike omavalitsuste poolt pakutav abi puudust kannatavale perele, et kindlustada minimaalne inimväärne äraelamine. Pere abivajadust hinnatakse toimetulekupiiri kaudu: õigus saada toimetulekutoetust on perel, kelle kuu sissetulekud jäävad alla toimetulekupiiri pärast eluruumi alaliste kulude mahaarvamist. Seega mõjutab toimetulekupiiri suurus otseselt seda, kas perel tekib õigus toimetulekutoetusele või mitte. Kuigi seadus näeb ette, et toimetulekupiir peaks võimaldama rahuldada esmavajadused — teiste sõnadega katta minimaalsed tarbimiskulud toidule, riietusele ja jalanõudele ning muudele kaupadele ja teenustele — puudub riigil toimetulekupiiri kujundamise meetodika. See tähendab, et vastuseta on muu hulgas küsimused, mis kuulub esmavajaduste hulka ja millises ulatuses peavad toimetulekutoetusest saadavad vahendid katma kulutused, mis tuleb teha esmavajaduste rahuldamiseks.

Näiteks on minimaalse toidukorvi maksumuse ja toimetulekupiiri võrdlemisel⁶⁵ näha, et toimetulekupiir on viimastel aastatel olnud väiksem kui sama aasta minimaalse toidukorvi maksumus, kuigi toimetulekupiir peaks lisaks toidukuludele katma ka kulud muudele esmavajadustele. Sotsiaalministeeriumi tellitud uuring „[Toimetulekutoetuse kasutamine ja mõjud leibkonna vaesusele aastatel 2005–2010](#)“ näitas, et toimetulekutoetus on piisav absoluutse vaesuse vältimiseks vaid üksi elavate eakate puhul ja selgelt ebapiisav lastega peredele. Probleemile on tähelepanu juhtinud nii õiguskantsler⁶⁶ kui ka Riigikohus.⁶⁷ Samuti jõudis Euroopa sotsiaalõiguste komitee oma 2013. a [aruandes](#) järeldusele, et Eesti olukord ei ole koosõlas harta art 13 lõike 1 nõuetega, kuna elatusvahenditeta isikutele ei osutata piisavat sotsiaalabi. Viimastel aastatel on riigikogu toimetulekupiiri küll vähehaaval tõstnud (2010. a 64 eurot, kuid 2015. a juba 90 eurot) ja plaanib seda teha ka järgmisel aastal,⁶⁸ kuid toimetulekupiiri kujundamise meetodikat teadmata puudub võimalus hinnata, kas toimetulekupiir võimaldab täita riigi kohustust tagada igähele inimväärne äraelamine. Ka annaks toimetulekupiiri meetodika õigusaktiga kehtestamine isikutele võimaluse oma õigust abile puuduse korral efektiivselt kohtus kaitsta.

Soovitus riigile:

- *töötada välja läbipaistev, järjepidev ja põhjendatud toimetulekupiiri kujundamise meetodika, mis tagaks toimetulekutoetuse maksmisel puudust kannatavatele peredele inimväärse äraelamise.*

⁶⁵ Nt oli 2014. a Statistikaameti arvatud arvestuslik elatusmiinimum, mis on ühtlasi ka absoluutse vaesuse piiriks, 203,44 eurot kuus, millest minimaalse toidukorvi kulu moodustas 91,96 eurot. [Riigieelarve seadusega](#) kehtestatud toimetulekupiir oli 2014. a aga 90 eurot kuus.

⁶⁶ Viimati juhtis õiguskantsler Sotsiaalministeeriumi tähelepanu toimetulekupiiri meetodika väljatöötamise vajadusele 2014. a sotsiaalhoolekande seaduse eelnõule [arvamust](#) andes.

⁶⁷ Riigikohus märkis asjas nr [3-4-1-67-13](#), et ta „kahtleb sotsiaalhoolekande seaduses toimetulekutoetuse määramise aluste ja suuruse sobivuses erandlikes olukordades“ (p 51).

⁶⁸ [2016. a riigieelarve seaduse eelnõu](#) järgi tõuseb toimetulekupiir 130 euroni kuus.

7.2.3 Sotsiaalteenuste ebaühtlane kättesaadavus ja kvaliteet kohalikes omavalitsustes

Sotsiaalteenuste kättesaadavust puudutavalt on Eestis tõsiseks probleemiks see, et kohalike omavalitsuste erinevat finants- ja haldusvõimekust arvestades ei ole sotsiaalteenuste kättesaadavus alati tagatud.

Näiteks tuvastas Riigikontroll oma 2013. a aruandes „[Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades](#)“, et kümnes auditeeritud omavalitsuses oli lastele mõeldud sotsiaalteenustest ühtemoodi kättesaadav ainult sotsiaalnõustamise teenus, teisi teenuseid osutati üksnes üksikutes kohalikes omavalitsustes.

Ka õiguskantsleri praktikas leidub mitmeid näiteid sotsiaalteenuste ebaühtlase kvaliteedi kohta. Üheks sagedaseks pöördumise ajendiks on invatransporditeenus. Viimati pöördus õiguskantsleri poole ema, kelle raske vaimupuudega autismi diagnoosiga lapsele ei võimaldanud linn lasteaias käimiseks transporti. Selgus, et linn pakub küll puudega lastele invatransporditeenust, kuid konkreetne laps ei kuulunud oma puude liigist tulenevalt selle sihtrühma hulka, kellele linn oli vastava teenuse ette näinud. [Õiguskantsleri hinnangul](#) oleks linn pidanud siiski lapse abivajadust hindama ja talle vajaliku abi tagama, kui sellela oleksid tema põhiõigused ebaoproportsionaalselt riivatud. Teine ilmikas näide puudutab olukorda, kus linn ei kohelnud viipekeele tõlketeenuse eest tasumisel alaealisi kurte võrdselt täiskasvanud kurtidega. Selgus, et erinevalt täiskasvanud kuulmispuudega inimestest andis linn lastele tõlketeenuse kasutamiseks abi vaid siis, kui lapsel endal ja ta perel polnud tõlketeenuse eest tasumiseks raha või kui laps vajab tõlketeenust vanema (või eestkostja või tegeliku hooldaja) teadmata. [Õiguskantsler tuvastas](#), et viipekeele tõlketeenuse korraldamisel ei tegutsenud linn laste parimates huvides ega osutanud kuulmispuudega lastele eakohast ja sobivat abi.

Seaduse järgi on maavanemal ülesanne hinnata järelevalve käigus kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste kvaliteeti. Praktikas piirdub maavanemate järelevalve vaid seaduses sätestatud formaalsete nõuete täitmise kontrollimisega. Üks põhjustest seisneb selles, et puuduvad ühtsed nõuded omavalitsuste sotsiaalteenuste kvaliteedile. Sellisele järeldusele jõudis Riigikontroll oma 2013. a aruandes „[Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades](#)“. Järelevalve olulisust teenuse kvaliteedi tagamisel on rõhutatud ka [laste ja perede arengukavas 2012-2020](#), kus eesmärgiks on seatud ühtsete kvaliteedi hindamise kriteeriumide ja järelevalvestandardi väljatöötamine.

Sotsiaalteenuste ebaühtlast kättesaadavust ja kvaliteeti ei tasakaalusta ka sotsiaaltoetuste süsteem. Kohalikud omavalitsused maksavad sotsiaaltoetusi vabatahtlikkuse põhimõtte alusel oma eelarvest (mõne üksiku erandiga, nagu näiteks toimetulekutoetus). Tingimused ja korra selliste sotsiaaltoetuste maksmiseks kehtestab kohaliku omavalitsuse volikogu. Arvestades Eesti 213 kohaliku omavalitsuse väga erinevat finants- ja haldusvõimekust, on tulemuseks ebaühtlane sotsiaaltoetuste määr, mis lapse heaolu mõjutab.

Eesti väiksust ja demograafilist paiknemist arvestades ei ole mõistlik nõuda, et kõigi kohalike omavalitsuste osutatavate sotsiaalteenuste ring oleks ühesugune. Eestis puudub piisav arv spetsialiste, et iga kohalik omavalitsus saaks pakkuda kõiki vajalikke või potentsiaalselt vajaminevaid sotsiaalteenuseid piisava kvaliteediga. Seepärast võib mitmetel juhtudel olla otstarbekas riigipõhine teenuste osutamine ja uuenduslike lähenemiste rakendamine, mis kasutab muu hulgas ära koostöövõimalusi (nt erinevate kohalike omavalitsuste vahel ning erasektori ja kodanikeühendustega) ning infotehnoloogia pakutavaid lahendusi (nt viipekeele tõlketeenus videoülekanne vahendusel).

Soovitus riigile:

- *ühtlustada sotsiaalteenuste kättesaadavust regionaalselt, kasutades vajadusel riigipõhiseid sotsiaalteenuseid ja rakendades uuenduslikke lähenemisi;*
- *tõhustada järelevalvet kohalike omavalitsuste vastutusel olevate sotsiaalteenuste kvaliteedi üle.*

7.3 Puudega lapsed

Eelnevalt kirjeldatud probleemid sotsiaalteenuste kättesaadavuses puudutavad puudega lapsi eriti teravalt (vt näited ülal, punktis 7.2). Sellele lisanduvad ka füüsilise ligipääsetavuse probleemid haridus-, hooldus- ja teistele asutustele. [Laste ja perede arengukava 2012–2020](#) osutab, et puudega lastele on füüsiliselt ligipääsetavad 20% koolidest, 44% lasteaedadest, 18% vallavalitsustest, 26% noortekeskustest, 27% päevakeskustest ja 22% huvikeskustest. Selline keskkond piirab oluliselt puudega laste võimalusi igapäevaelus osalemiseks.

Ka praegune rehabilitatsioonisüsteem ei rahulda laste ja perede vajadusi. Rehabilitatsiooniteenuste osutamine lastele käib riigi poolt finantseeritud halduslepingute alusel, kuid kui lepingumaht on nõudlusest väiksem, võivad teenuste saamiseks tekkida järjekorrad. Näiteks jõudis õiguskantslerini kaebus, kus 4-aastane raske liikumispuudega laps vajab rehabilitatsiooniplaani järgi regulaarset füsioteraapiateenust. Pea nelja kuu vältel polnud lapsel võimalik seda teenust riigi raha eest saada oma elukohast mõistlikus kauguses, sest kõik lapse elukoha lähedal asuvad teenusepakkujad olid riigiga sõlmitud lepingu 100% ulatuses täitnud. [Õiguskantsler leidis](#), et riik oli rikkunud lapse õigust saada rehabilitatsiooniteenust mõistlikus kauguses tema elukohast, sest lapse õigus kõnealusele teenusele oli selle tegeliku kasutamise võimatuse tõttu muutunud illusoorseks — teenuse saamiseks oleks vanemal tulnud sõita raske liikumispuudega lapsega mitu korda nädalas bussiga 73-83 km kaugusele, kanda sõidu- ja toidukulusid, loobuda osaliselt oma teisest sissetulekust ja taluda muid ebamugavusi.

Tõsisid puudujääke esineb ka puuetega lastele (eelkõige arenguliste- ja hariduslike erivajadustega lastele) suunatud abis. Sellised lapsed vajavad lisaks sotsiaalhoolekande teenustele mitmesuguseid teenuseid hariduse ja tervishoiu valdkonnas. Praktikas on aga kohalike omavalitsuste lõikes teenuste kättesaadavus ebahütlane ja tase erinev, lapsega tegelevate spetsialistide ja perekonna tegevus ei toimu koordineeritult ning lapse ja perede vajaduste rahuldamisele ei läheneta komplekselt. Praegune olukord on kaardistatud Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi tellitud uuringus „[Mõõduka, raske ja sügava intellektipuudega ning raske ja sügava psüühikahäirega arenguliste ja hariduslike erivajadustega lastele osutatavate haridus-, tervishoiu-, rehabilitatsiooni- ja sotsiaalteenuste sidustatud mudel](#)“. Teenuste sidustatud mudeli väljatöötamist koos võimalike lahendustega võib pidada oluliseks positiivseks sammuks probleemide lahendamise poole, kuid tulemuste saavutamiseks on tarvis jõuda ka muudatuste rakendamiseni.

Samuti sõltub puudega laste hooldajatele pakutav abi suuresti iga kohaliku omavalitsuse võimekusest. 2009. a alates ei maksa riik enam puudega lapse hooldajale mõeldud hooldajatoetust, vaid eraldab kohalikele omavalitsustele raha, mille arvel viimased saavad kohalikul tasandil puudega lapse hooldajatele toetust või teenuseid pakkuda. Vastav seadusemuudatus oli kantud paindlikkuse suurendamise ideest: kohalikele omavalitsustele sooviti anda võimalus kehtestada ise sobivad toetuse maksmise tingimused või pakkuda toetuse

asemel teenuseid, näiteks lapsehoiuteenust, et võimaldada puudega laste vanematel tööl käia.⁶⁹ See on aga kaasa toonud olukorra, kus puudega lapse hooldajatele osutatav abi varieerub kohalike omavalitsuste lõikes märkimisväärselt.

Hoolekandeesutustes elavatele puudega lastele ei ole alati tagatud samaväärsed võimalused hariduse omandamiseks ja tervisekaitseks kui teistele lastele. Näiteks on õiguskantsler tuvastanud juhtumeid, kus asenduskodudes elavad puuetega lapsed ei käi lasteaias või on koduõppel. Samuti on esinenud probleeme, et perearstid ei ole valmis võtma mitut sügava puudega last oma nimistusse või tegema neile koduvisiite asenduskodusse ning kiirabi ei ole nõus vastama asenduskodu väljakutsetele, kui abi vajavad lapsed, kes arstide konsiiliumi kohaselt ei kuulu elustamisele ja III astme intensiivravile.⁷⁰ Asenduskodudes on lisaks orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele kokku 47 sügava ja raske puudega last, kellele osutatakse asenduskoduteenust vanema avalduse alusel.⁷¹ Seega on vanemaid, kes ei saa mingil põhjusel oma puudega last kodus kasvatada ning on andnud lapse hooldamisele asenduskodusse.

Lisaks on õiguskantslerile korduvalt laekunud teavet juhtumite kohta, mil kohalik omavalitsus on soovitanud puudega lapse vanematel loobuda vanema õigustest või nõustuda lapse kohtu korras äravõtmisega selleks, et võimaldada lapse paigutamine riiklikult finantseeritavale asenduskoduteenusele.⁷² Teadaolevalt vähemalt ühel juhul on kohus keeldunud vanema hooldusõiguse äravõtmisest lapse puude tõttu ning kohustanud riiki lapsele asenduskoduteenuse osutamise eest tasuma.⁷³

Puudega laste vajadustele vastava hariduse kättesaadavuse probleeme on käsitletud peatükis VIII.

Soovitus riigile:

- tagada puudega lastele vajalike teenuste ja abi kättesaadavus sõltumata elukohast;
- ühendada puudega lastele mõeldud haridus-, tervishoiu- ja sotsiaalhoolekande valdkonna teenused ühtseks ja toimivaks tervikuks.

7.4 Rehabilitatsiooniteenus sõltuvusprobleemidega lastele

Eestis on hetkel kaks kinnist asutust, kus osutatakse rehabilitatsiooniteenust sõltuvusprobleemidega lastele. Üks on Tallinna linna halatav asutus, kus on 48 kohta 10–17-aastastele lastele ja noortele peamiselt Tallinnast. Teises, mille tegevust rahastatakse riigieelarve kaudu, on 16 kohta 14–18-aastastele lastele ja noortele kogu Eestist. Keskusesse suunatakse laps, kas alaealiste komisjoni või kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalituste otsusega. Vajalik on ka lapsevanema nõusolek. Lapse nõusolek ei ole suunamisel määrav.

Peamiseks probleemiks on, et käesoleva hetkeni puudub seaduses sätestatud alus lapse tahte vastaselt tema vabaduse piiramiseks nimetatud rehabilitatsiooniteenust osutavates asutustes. Sisuliselt piiratakse keskustes laste vabadust seadusliku aluseta.

⁶⁹ Seadusemuudatuse aluseks olnud eelnõu [seletuskiri](#), lk 80.

⁷⁰ Õiguskantsleri kontrollkäigud 2012. aastal [Tartu Väikelastekodusse Käopesa](#) ja 2013. aastal [Tallinna Lastekodu imikute ja puuetega laste keskusesse](#).

⁷¹ Vt veebikeskkonnas [H-veeb](#) asenduskoduteenus 2014, tabel 1.2.

⁷² Vt nt ERR saade „[Puutepunkt](#)“, 13.01.2013.

⁷³ Tartu Maakohtu 09.07.2011 määrus tsiviilasjas nr 2-11-11816.

Keskustes viiakse läbi laste turvakontrolli, lukustatakse lapsi eraldusruumi, piiratakse laste suhtlemist, kontrollitakse laste kirjavahetuse ja telefoni teel edastatavate sõnumite sisu, kohustatakse lapsi andma uriiniproovi kodust keskusesse naasmisel jne. Keskuste töötajate hinnangul on nimetatud piirangud rehabilitatsiooni õnnestumiseks hädavajalikud ja sarnaseid piiranguid on asutustes rakendatud juba aastaid. Samas seaduslik alus selliste piirangute rakendamiseks nendes rehabilitatsiooniasutustes puudub.

Kaasnevateks probleemideks on, et regulatsiooni puudumise tõttu ei ole üheselt selge, kes on teenuse sihtgrupp — kas sõltuvushäirega, käitumishäirega või komplekssete probleemidega lapsed. Keskustesse satuvad erinevate vajaduste, riskide ja probleemidega lapsed.

Samuti on keskustes probleemne õppimise korraldus. Kõigile lastele ei ole tagatud võimalus võimetekohaseks õppeks.

Regulatsiooni puudumise tõttu on äärmiselt keeruline nende asutuste tegevuse üle järelevalvet teostada. Puuduvad nõuded ruumidele ja maa-alale, töötajate arvule ja kvalifikatsioonile, teenuse standard jne.

Õiguskantsler on probleemidele korduvalt tähelepanu juhtinud. Süsteemsemalt on probleem lahti kirjutatud 2009. aasta [ettekandes](#). Toona Riigikogu nõustus õiguskantsleri kriitikaga ja tegi Vabariigi Valitsusele ülesandeks regulatsioon välja töötada. Paraku ei ole käesoleva raporti esitamise hetkeks nende asutuste tegevust puudutavat regulatsiooni vastu võetud.

Soovitus riigile:

- *töötada välja sõltuvusprobleemidega laste rehabilitatsiooniteenuse korraldust ja seda teenust osutavate asutuste tegevust puudutavat regulatsiooni;*
- *luua selged alused laste vabaduse ja muude põhiõiguste piiramiseks rehabilitatsiooniasutuses;*
- *määrata kindlaks muuhulgas:*
 - a. *teenuse sihtrühm (kelle puhul on vajalik lapse põhiõigusi nii oluliselt piirav meede, kui kinnisesse asutusse suunamine);*
 - b. *vabaduse võtmise alus ja menetlus, mh kohtulik kontroll;*
 - c. *asutuses vajalikud ja lubatud põhiõiguste piirangud;*
 - d. *teenuse standard ja korraldus (millist abi on rehabilitatsiooniteenusele suunatud lapsel õigus saada — tervishoiuteenused, rehabilitatsiooniteenused, haridus);*
 - e. *kohustuslikud nõuded teenuse pakkujale (ruumidele, maa-alale, personalile, laste ja töötajate suhtarvule jne);*
 - f. *teenuse rahastamismudel.*

VIII Haridus, vaba aeg ja kultuuritegevused

8.1 Haridus

8.1.1 Põhiharidus

Eesti Vabariigi põhiseadus sätestab, et tasuta ja kvaliteetne haridus peab olema koolikohustuslikele lastele, s.o põhikoolis õppijatele, kättesaadav avaliku võimu peetavates koolides. Õiguskaitsler tegi [Riigikogule ettekande](#), milles juhtis Riigikogu tähelepanu sellele, et mitte alati pole põhiseaduse nõuetele vastav põhiharidus lastele kättesaadav ning palus Riigikogul arutada hariduspõhiõiguse teemat riiklikult tähtsa küsimusena.

Eesti haridussüsteem lähtub ühtluskooli põhimõttest, mille järgi peab iga põhikoolis käiv laps saama oma võimetele vastava parima hariduse. See tähendab, et õpet tuleb vastavalt iga lapse vajadusele kohandada — hädasolijaid tuleb järele aidata, erivajadustega laste õpetamisel tuleb kasutada asjakohaseid meetodikaid, neile, kes on võimelised rohkemaks, kui õppekava ette näeb, tuleb pakkuda lisaõpet ja piisavalt väljakutseid.

Paraku tuleb nentida, et Eesti koolides on probleeme laste potentsiaali märkamise ja arendamisega.⁷⁴ Samuti on probleeme erinevate hariduslike erivajadustega laste tulemusliku tavakooli kaasamisega. Üheks põhjuseks saab pidada asjaolu, et Eesti põhikooli klassid on suhtelised suured, sageli kuni 30 last.⁷⁵ Ühes klassis õppivaid väga erinevate vajadustega lapsi õpetab üks õpetaja, kellel ei jätku aega tegelda kõigi erinevate vajadustega lastega vajalikus mahus. Seaduse järgi peab koolides olema lastele kättesaadav eripedagoogi, sotsiaalpedagoogi ja psühholoogi teenus. Nende teenuste kättesaadavus on viimasel ajal tunduvalt paranenud. Samas kasutatakse Eesti koolides väga vähe abiõpetajaid, kes peaksid õpetajat tunni läbiviimisel aitama, eriti seaduses sätestatud õpilaste arvu piiri ületavates klassides. Samuti on suuri probleeme erivajadustega lastele tugiisikute leidmise ja kasutamise. Tugiisikuteenus on sotsiaalteenus ning selle kättesaadavus erinevates kohalikes omavalitsustes on erinev. Eesti õigusaktid võimaldavad kasutada väga erinevaid tugimeetmeid erinevat lähenemist vajavate laste õpetamiseks, nt individuaalne õppekava, tunnimahu vähendamine, teatud õppeainest vabastamine jne. Selles osas on Eesti koolides veel arenguruumi, kuna kõiki õigusaktides võimaldatud meetmeid ja õppekohandusi ei rakendata praktikas piisavalt.

Lisaks juba mainitud õpetaja ülekoormusele ja tugipersonali puudumisele, on probleemiks ka õpetajate puudulik ettevalmistus ja motiveeritus tugimeetmete ja erinevate meetodikate (sh uuenduslike) rakendamisel. See on muuhulgas seotud õpetajaskonna vanusega⁷⁶ ning kaasaegseid ning innovaatilisi õppemeetodeid valdavate motiveeritud pedagoogide vähesusega. Õpetaja amet on ühiskonnas vähe prestiižne ja õpetajate palgatase on suhteliselt madal. Ülikooliõppes napib sobilikest kandidaatidest, mistõttu õpetajaõppes osalevad ka isikud, kellel tegelikult puudub soov õpetajaks saada või kes selleks ei sobi.

⁷⁴ PISA testide tulemused näitavad, et Eesti koolides on puudu tippsooritajatest. Vt [PISA 2012 uuringu tulemuste kokkuvõte](#).

⁷⁵ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 26 lg 1 järgi on klassi täitumise piirnorm põhikoolis 24 õpilast, kuid kooli pidaja võib erandjuhul direktori ettepanekul ja hoolekogu nõusolekul suurendada õpilaste arvu üle viidatud piirnormi üheks õppeastaks konkreetses klassis. Koolipidaja poolne õpilaste arvu suurendamine on suuremates kohalikes omavalitsustes, eriti Tallinnas, üldlevinud praktika.

⁷⁶ Alla 30-aastaste õpetajate osakaal on aastaid püsinud 10% tasemel. Vt [Haridus- ja Teadusministeeriumi aastaanalüüs 2015](#), lk 6.

Põhihariduse probleemkohaks on aastaid olnud ka poiste põhikoolist väljalangemise kõrge tase. Statistika järgi on 7.–9. klassis poiste koolist väljalangemine kaks korda suurem kui tüdrukutel.⁷⁷ Ehkki probleemi põhjuste üle on juba ammu juureldud, pole seni selget vastust, mis seda põhjustab ja mida saaks ette võtta. On heameel tõdeda, et riik on otsustanud teemat põhjalikumalt analüüsida.⁷⁸

Peale põhihariduse kvaliteediküsimusele on aastaid üleval olnud küsimus, kas kvaliteetne põhiharidus on tasuta kättesaadav. Nimelt on küllaltki laialdaselt levinud trend, et koolide juurde on moodustatud erinevaid mittetulundusühinguid või sihtasutusi, mis tegelevad muuhulgas raha kogumisega lastevanematelt, et kooli tegevust toetada. Mõnel juhul on selle rahaga toetatud kooli õppekava rakendamist, nt makstakse õppekava järgse õppe läbiviimise eest õpetajatele palka. Selline tegevus on Eesti õigusaktidega vastuolus.⁷⁹

PISA 2012 tulemused näitavad, et vene õppekeele koolide tase on jõudsalt paranenud. Vaatamata sellele on endiselt olemas eesti ja vene õppekeele koolide saavutuste vahel erinevus. Tuleb jätkuvalt tegeleda selle vahe vähendamiseks. Teine oluline teema vene õppekeele põhikoolide puhul on, et endiselt pole eesti keele kui võõrkeele õpe piisavat heal tasemel. Põhikoolilõpetanute puudulik eesti keele oskus on koolijuhtide hinnangul peamine takistus eestikeelse õppe rakendamisel nii kutsehariduses kui gümnaasiumis.⁸⁰

Soovitus riigile:

- tagada, et koolid pakuks tugiteenuseid vastavalt laste tegelikele vajadustele, vajadusel luua tugiteenustele riiklikke standardeid või määruse tasandil nõudeid, kaaluda tugiteenuste riiklikku rahastamist;
- tagada, et koolid rakendaksid senisest enam õigusaktides ette nähtud individuaalset lähenemist igale lapsele ning arvestaksid ka tegelikkuses laste erinevaid võimeid ja vajadusi;
- teostada järelevalvet seaduses sätestatud klassi täituvuse piirnormi nõuete täitmise üle;
- tegeleda aktiivselt ülikoolide õppeprogrammide kaasajastamisega ja õpetajaameti populariseerimisega;
- tugevdada riigi järelevalvet koolide ja koolipidajate tegevuse üle saavutamaks kvaliteetse ja tasuta põhihariduse kättesaadavus kogu riigis.

8.1.2 Alusharidus

Koolieelse lasteasutuse seaduse järgi peab valla- või linnavalitsus looma vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaiakoha võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega. Kuigi väga suur protsent⁸¹ Eesti lastest käib koolieelses lasteasutuses, ei ole teenus siiski kättesaadav kõigile soovijatele.

⁷⁷ Ibid., lk 7.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Vt Õiguskantsleri [ettekanne](#) Riigikogule põhihariduse korralduse põhiseaduspärasusest ja Riigikontrolli audit „[Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast](#)“.

⁸⁰ Vt [Haridus- ja Teadusministeeriumi aasta-analüüs 2015](#), lk 59.

⁸¹ Eesti Hariduse Infosüsteemi andmete alusel käis 2013/2014. õppeaastal 95,5% 4-6-aastastest lastest koolieelsetes lasteasutustes.

Esiteks on osades kohalikes omavalitsustes puudus lasteaiakohtadest, eelkõige kõige nooremate laste jaoks. Kohalikud omavalitsused on loonud kohtade puuduse leevendamiseks küll erinevaid toetusmeetmeid (nt toetus lapsele, kes peab koha puuduse tõttu olema vanemaga kodus, samuti makstakse eralasteaias käimisel toetust/kompensatsiooni), kuid need meetmed ei saa asendada seaduse täitmist. Pealegi on kohalikud omavalitsused suhteliselt vabad seadma väga erinevaid kitsendavaid tingimusi nende soodustuste või toetuste saamisele, mistõttu on peresid, kes kokkuvõttes ei saa ei seaduses ettenähtud lasteaiaga kohta ega ka alternatiivset toetust.

Juurdepäas lasteaiaga teenusele on teatud juhtudel piiratud ka rahaliste võimalustega. Nimelt näeb seadus kohalikele omavalitsustele ette suure kaalutusõiguse vanema tasutava kohatasu suuruse kehtestamisel. Kohatasu maksimumsuurus on küll seaduses sätestatud⁸², kuid selle maksimummäära piires on kohatasud kohalikes omavalitsustes väga erinevad. Kohalik omavalitsus võib jätta tasu üldse kehtestamata, tasu suurust võib lähtuvalt erinevatest vajadustest diferentseerida, samuti võib teatud isikud tasu maksimisest vabastada. Õiguskantsler on oma [arvamuses](#) leidnud, et tasu küsimine koolieelse lasteasutuse teenuse eest pole põhiseadusega vastuolus, kuid kohalikud omavalitsused saavad ja peavad arvestama konkreetsete isikute vajadusi ja tasu suurus ei tohi olla põhjus, miks ei saa last koolieelses lasteasutusse panna.

Eraldi mainimist väärib puuetega laste hoiu teema. Seaduse järgi võivad kohalikud omavalitsused luua erilasteaedu või eri- või sobitusrühmasid. Neid on aga vähe ja kõigile soovijatele pole kohti.⁸³ Eriti keerulises olukorras on sügava või raske puudega laste vanemad. Nende laste hoolduskoormus väga suur. Kui last pole võimalik panna lasteaeda, tuleb vanemal endal sageli jääda lapsega koju. See tähendab, et vanem ei saa käia tööl. Riik on küll ette näinud riikliku lapsehoiutoetuse raske ja sügava puudega lapsele, kuid tegu on äärmiselt väikese summaga.⁸⁴ Samuti ei saa puudega lapse vanem alati loota kohaliku omavalitsuse abile puudega lapse hooldamisel, kuna võimalused varieeruvad kohalike omavalitsuste lõikes märkimisväärselt (vt täpsemalt punkti [7.3](#)).

Soovitus riigile:

- tagada seaduses ettenähtud elukohajärgne lasteaiakoht igale lapsele;
- tagada kõigile puuetega lastele võimalus käia koolieelses lasteasutuses või lastehoius ulatuses, mis võimaldab nende vanematel töötada ja puhata.

8.2 Mitteformaalne haridus. Mäng, vaba aja, huvi- ja kultuuritegevused

Huviharidusest ja kultuurist osa võtmine sõltub perekonna majanduslikest võimalustest (vt ka punkti [7.2](#)), perekonna ühisest vabast ajast, piirkonnas pakutavatest huvihariduse võimalustest, ühistranspordi korraldusest ja mitmetest teistest teguritest. Paraku ei ole lastel ja peredel alati võimalusi veeta ühiselt aega nii palju, kui nad sooviksid.⁸⁵ Kuigi osad lapsed on huvide ja hobidega ülekoormatud, ei ole huviharidus kõigile lastele kättesaadav. Majanduslike takistuste

⁸² [Koolieelse lasteasutuse seaduse](#) § 27 lg 3 järgi ei või vanemate poolt kaetav osa ületada 20% Vabariigi Valitsuse kehtestatud palga alammäärast.

⁸³ Vt „[Ettepanek: Mõõduka, raske ja sügava intellektipuudega ning raske ja sügava psüühikahäirega arenguliste ja hariduslike erivajadustega lastele osutatavate haridus-, tervishoiu-, rehabilitatsiooni- ja sotsiaalteenuste sidustatud mudel](#)“ (2014).

⁸⁴ Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „[Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine](#)“ § 1 järgi on lapsehoiuteenuse maksimaalne maksumus 402 eurot kalendriaastas.

⁸⁵ Vt „[Lapse õiguste ja vanemluse monitooringu kokkuvõte](#)“.

kõrval töid näiteks lapsed vestluses õiguskantsleri nõunikega välja juhtumid, kus bussigraafikud ei haaku trennide või noortekeskuste avatud oleku aegadega, või näited maapiirkondades elavate laste probleemist teatri-, kino- ja teiste kultuurisündmuste külastamisel, mis jääb ära põhjusel, et õhtusel ajal linnast tagasi koju maale toovat ühistransporti ei ole.⁸⁶ Maapiirkondades kurtsid lapsed ka huvihariduse vähest mitmekesisust ja valikuvõimaluste puudumist. Ühiskonnas kõlanud ettepanekuid tagada igale lapsele võimalus vähemalt ühe koolivälise hobi või harrastusega riiklikul toel tegeleda pole siiani ellu viidud. Ometi on huvihariduse ja hobidega tegelemine üks paremaid võimalusi seaduste ja avaliku korraga pahuksisse mineku vältimiseks.⁸⁷

Kuna koolidel on õigus küsida huviringides osalemise eest tasu, on koolide lõikes praktika väga erinev — on koole, kus enamik huviringe on lastele tasuta, ja on koole, kus tasulist huviharidust tunnetatakse kui midagi, milles laps peab osalema. Riigikontroll⁸⁸ on toonud ühe probleemina välja tasulise huvihariduse integreerimise kooli õppesse. Mitmes auditeeritud koolis on kooli õppekavajärgne tegevus ning koolis korraldatud tasuline huviharidus niivõrd tihedalt liidetud, et see on osa kooli eripärast ja identiteedist. Osavõtt tasulistest huviringidest peab Riigikontrolli hinnangul põhinema täielikult õpilase ja tema perekonna vabal tahtel. Seetõttu on tasulise huvihariduse tihe põimimine kooli õppekavaga Riigikontrolli arvates probleemne, kuna võib hakata vaba valikut piirama.

Soovitus riigile:

- kaaluda iga lapse puhul vähemalt ühe koolivälise hobi või harrastusega tegelemise toetamist;
- tutvustada tööandjatele töö- ja pereelu ühitamise häid praktikaid, mis muuhulgas võimaldaks vanematel ja lastel rohkem ühiselt aega veeta.

IX Lastekaitse erimeetmed

9.1 Väljaspool kodumaad viibivad lapsed

Õiguskantsler on sisserändajatest laste puhul tegelenud peamiselt küsimustega, mis seonduvad välismaalaste kinnipidamiskeskuses kinni peetavate alaealiste elutingimuste ning saatjata alaealiste vastuvõtmisega.

PPA teatel on aastatel 2010–2015 viibinud Eestis 58 saatjata alaealist. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kinnipidamiskeskusesse on kohtu loal paigutatud nii lastega peresid kui saatjata alaealisi.⁸⁹ 2013. aastal kinnipidamiskeskusesse toimunud [kontrollkäigu tulemusena](#) juhtis õiguskantsler PPA tähelepanu põhimõttele, et alaealiste kinnipidamine on lubatav vaid äärmusliku abinõuna ning üldjuhul ei tohiks alaealisi migratsiooni haldamise eesmärgil kinni pidada.

Alaealiste kinnipidamistingimuste osas selgus kontrollkäigul, et keskuses viibinud alaealistel ei võimaldatud omandada haridust. Alaealistele kinnipeetavatele ei korraldatud ka muid eakohaseid tegevusi. Lisaks oli alaealiste suhtes kasutatud saatmisel käeraudu (saatmised

⁸⁶ Vt [laste ettepanekud kohaliku elu korraldamisel](#).

⁸⁷ Vt nt [ECAD veebileht](#).

⁸⁸ Riigikontrolli audit „[Üldhariduskoolide finantseerimine lastevanemate rahast](#)“.

⁸⁹ Kinnipidamiseks kauem kui 48 tundi peab PPA taotlema kohtu luba. Vt [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus](#) §-d 23-26 ja [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse](#) § 36².

meditsiinilistele protseduuridele, kohtusse, vanuse tuvastamise ekspertiisi). Keskuse ametnike selgituste kohaselt ei kooskõlastatud selliste otsuste tegemist eestkoste ülesandeid täitva kohaliku omavalitsusega. Kuigi keskuses käis psühholoog, ei olnud seda teenust võimalik kasutada nendel kinni peetud isikutel, kes ei valda inglise või vene keelt. Samuti polnud keskuse personali hulgas inimest, kelle ülesandeks oleks olnud saatjata alaealiste suhtes järelevalve teostamine ning vaba aja tegevuste juhendamine. Kontrollkäigu tulemusena tegi õiguskantsler PPA-le mitmed [soovitused](#) alaealiste kinnipidamistingimuste kohta.

Kahjuks on selgunud, et ka hiljem on kinnipidamiskeskusesse paigutatud saatjata alaealisi ning lastega peresid. Samuti on hilisemates intervjuudes selgunud, et alaealiste kinnipidamistingimusi puudutavaid soovitusi ei ole täidetud (v.a alaealiste suhtes käeraudade kasutamise osas).

Õiguskantsler tegeleb käesoleval ajal saatjata alaealiste vastuvõtmist puuduta olukorra kaardistamisega ning viis 2015. a oktoobris läbi kontrollkäigu, mille kokkuvõtte ei ole käesoleva raporti esitamise hetkel valmis. Olukorra kaardistamiseks on õiguskantsleri nõunikud intervjuerinud saatjata alaealisi. Intervjuude käigus on selgunud alljärgnevad asjaolud.

Paljusid saatjata alaealisi on pärast Eestisse saabumist peetud kinni. Saatjata alaealisi on paigutatud PPA kinnipidamiskeskusesse, kuid sageli on neid lühiajaliselt eelnevalt kinni peetud ka mujal, nt piirivalvekordonites ja arestimajades. Kinnipidamise otsustamisel ei ole neil olnud õigusnõustajat. Osadel juhtudel on saatjata alaealised teatud ajavahemiku järel paigutatud kinnipidamiskeskusest ümber asenduskoduteenusele.

Vastavalt perekonnaseadusele täidab eestkostja ülesandeid viibimiskoha järgne valla- või linnavalitsus. See tähendab, et saatjata alaealise eestkostja ülesandeid täitev valla- või linnavalitsus võib korduvalt muutuda sõltuvalt alaealise ümberpaigutamisest erinevatesse kinnipidamiskohtadesse kuni asenduskodusse liikumiseni. Lisaks eestkostja muutumisele on tulnud esile, et antud ülesandeid täitvad ametnikud ei ole teadlikud alaealise õiguslikku staatust puudutavatest faktidest ega õiguslikest asjaoludest, eestkostjad ei ole alaealise endaga üldse kohtunud, PPA ei edasta alati eestkostjale teavet menetlustoimingute kohta, nad ei ole teadlikud oma rollist ega asjaoludest, mida tuleks hinnata alaealise õigusliku staatuse otsustamisel.

Kuigi [välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus](#) näeb ette võimaluse, et PPA võib sõlmida antud seaduses sätestatud menetlustes saatjata alaealise esindamiseks lepingu füüsilise või juriidilise isikuga, ei ole sellist lepingut seni sõlmitud.

Juhul kui esineb kahtlus alaealisuse osas, korraldatakse vanuse tuvastamise ekspertiis. Sageli on see organiseeritud aga ajalise hilinemisega (nt enam kui kuu möödumisel alaealise kinnipidamisest) ning ka selle tulemused on viibinud. Lisaks selgus, et alati ei ole alaealist teavitatud vanuse tuvastamise ekspertiisist ning selle läbiviimise korrast talle arusaadavas keeles. Samuti ei ole küsitud alaealiselt ega eestkostjalt nõusolekut vanuse tuvastamist puudutavate meditsiiniliste uuringute tegemiseks.

Alaealised on intervjuudel toonud esile, et pärast kinnipidamist neid ei nõustatud. Seetõttu olid nad täielikus teadmatuses oma õiguslikust olukorrast. Neile oli vaid kinnitatud, et nad saadetakse riigist välja. Märkimisväärne on, et lahkumisettekirjutus koostatakse üldjuhul koheselt pärast ebaseaduslikult riiki sisenemist ja sellele järgnevat kinnipidamist. Lahkumisettekirjutuse tegemisel ei hinnata, missugune lahendus on lapse parimates huvides, vaid tegemist on formaalse menetlusega. Samuti ei olnud alaealistega vestelnud eestkostja, et

välja selgitada, missuguseid lahendusi tuleb kaaluda alaealise parimates huvides oleva pikemaajalise lahenduse väljatöötamiseks.

Õiguskantsleri menetlus hindamaks saatjata alaealiste vastuvõtmise korraldust on alles pooleli. Selle tulemusena on kavas esitada detailsemad soovitusel saatjata alaealiste vastuvõtmise korralduse parendamiseks.

Soovitus riigile:

- riik peab saatjata alaealiste ning alaealiste lastega perede kinnipidamisel lähtuma põhimõttest, et nende kinnipidamine võib olla lubatav vaid äärmusliku abinõuna ning kõige lühema asjakohase ajavahemiku jooksul;
- saatjata alaealised tuleb reeglina majutada selleks ettenähtud asutustes, kus on olemas eakohased tingimused;
- saatjata alaealist tuleb viivitamatult nõustada tema õigusliku staatusega seonduvate küsimuste osas;
- saatjata alaealistele tuleb tagada õigusabi kättesaadavus;
- riik peab korraldama eestkostja ülesandeid täitvate isikute teavitamise nende kohustustest ning asjakohastest õiguslikest aspektidest. Alaealiste huvide tõhusamaks kaitsmiseks tuleb leida võimalus pädeva esindaja määramiseks;
- alaealisuses kahtlemise korral tuleb vanuse tuvastamise ekspertiis viia läbi ning sellekohane hinnang vormistada viivituseeta;
- koolikohustuslikus eas lastele tuleb tagada põhjendamatu viivituseeta juurdepääs haridusele.

9.2 Alaealiste töötingimuste kontrollimine

Tööinspeksioon palus 2014. aastal õiguskantslerilt selgitust, kas Tööinspeksioonil on õigus alaealise töötingimuste kontrollimiseks olukorras, kus alaealisega on sõlmitud võlaõiguslik leping, kuid lepingu sisu vastab töösuhtele iseloomulikele tunnustele. Seni ei olnud Tööinspeksioon järelevalveorganina nimetatud olukorras järelevalvet teostanud, kuna leidis, et ei oma pädevust võlaõiguslikku lepingut töölepinguks ümber kvalifitseerida.

Õiguskantsler leidis, et töösuhte tuvastamine peaks toimuma sisulise kriteeriumi järgi ehk lähtuda tuleks töösuhte olemusest, mitte formaalselt lepingu pealkirjast. Seejuures tuleb eeldada, et tegemist on töölepinguga, kuni ei ole tõendatud vastupidist. Seetõttu leidis õiguskantsler, et Tööinspeksioonil tuleks töösuhte tuvastamisel hinnata olukorda sisuliselt, mitte lähtuda formaalselt üksnes lepingu pealkirjast, st kontrollida alaealiste töötingimusi igal juhul, kui esinevad töösuhtele iseloomulikud tunnused. Positiivne on, et Tööinspeksioon lähtub oma kinnitusel nüüd õiguskantsleri tõlgendusest ja kontrollib alaealiste töötingimusi ka olukorras, kus on sõlmitud võlaõiguslik leping, aga esinevad töösuhtele iseloomulikud tunnused.

Samas on probleem, et Tööinspeksiooni pädevust reguleerivad sätted ei ole selles osas piisavalt selged ja konkreetsed. Riikliku järelevalve kui avaliku võimu volituste kasutamisel on õigusselgus seaduse täpsetest piiridest aga äärmiselt oluline, kuna seaduslikkuse põhimõtte järgi saab haldusorgan tegutseda üksnes juhul, kui tal on pädevus ja vastav volitus. Seetõttu soovitas õiguskantsler sotsiaalministril algatada eelnõu, milles sätestada otsesõnu, et riiklikul järelevalvajal on õigus kvalifitseerida ümber poolte sõlmitud leping. Samuti soovitas õiguskantsler sotsiaalministril analüüsida, millist kaitset vajavad tööd tegevad alaealised

sõltumata lepingu vormist ning töötada välja vastav regulatsioon. Raporti esitamise hetkeks ei ole regulatsiooni välja töötatud.

Soovitus riigile:

- *tagada õigusselge ja efektiivne laste töötingimuste kontroll;*
- *analüüsida, millist kaitset vajavad tööd tegevad alaealised sõltumata lepingu vormist ning töötada välja vajalikku kaitset tagav regulatsioon.*

9.3 Kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolid

Õigusrikkumise toime pannud alaealistega tegelemise süsteemi käesoleva raporti esitamise ajal reformitakse. Valdkond liikus valitsuse otsusega 2015. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi vastutusalast Sotsiaalministeeriumi vastutusalasse. Reformi tulemusena peaks alaealiste õigusrikkujatega tegelemine saama osaks lastekaitse süsteemist. Uus kontseptsioon peaks Sotsiaalministeeriumis valmima 2015. aasta lõpuks.

Üheks osaks alaealiste õigusrikkujatega tegelemise süsteemist on kasvatuse eritingimusi vajavate laste koolid (erikoolid). Erikoolid on Haridus- ja Teadusministeeriumi hallatavad põhikoolid kasvatuse eritingimusi vajavatele õpilastele. Selliseid koole on Eestis hetkel 2: üks Tapal ja teine Kaagveres. Mõlemad koolid saavad endale 2015. aastal uued hooned, kus on vastavalt 60 ja 76 kohta. See on positiivne areng, kuna vanades hoonetes ei vastanud olmetingimused laste vajadustele ning hooned ei soodustanud laste rehabilitatsiooni.

Kooli suunatakse õigusrikkumise toime pannud õpilased, kas lapse elukohajärgse alaealiste komisjoni taotlusel kohtumääruse alusel või kohtuotsusega. Kohus võib õpilase erikooli suunata kogu õppeaasta jooksul kooliaasta lõpuni kuni kaheks aastaks. Kooli suunatakse 10–17-aastaseid lapsi. Tegemist on kinniste asutustega.

Kontrollkäikudel erikoolidesse on õiguskantsler tuvastanud seal mitmeid probleeme, mis ei ole käesoleva raporti esitamise ajaks lahendust leidnud. Näiteks aastaid on probleemiks olnud erinevate vajaduste, riskide ja probleemidega laste erikoolis viibimine (ühes asutuses on koos erinevate psüühikahäiretega lapsed, kes psühhiaatrite hinnangul sellisesse asutusse üldse ei sobi, lisaks vanglakogemusega noored, kes teisi nõ „välja õpetavad“). Seejuures ei ole lähenemine erinevate vajadustega lastele seni olnud piisavalt individuaalne. Koolides olnud tõsisemaid probleeme laste turvalisuse tagamise ja vägivalda ennetamisega. Kõigi koolitöötajate oskused ei ole olnud piisavad, et igapäevaselt hoolitseda nii keeruliste probleemidega laste eest. Kehtivad õigusaktid ei anna koolidele õigust laste turvakontrolliks, aga seda praktiseeritakse regulaarselt. Probleeme on olnud ka laste sõnumisaladuse rikkumisega.

Soovitus riigile:

- *töötada välja regulatsioon, mis võimaldaks individuaalset lähenemist kasvatuse eritingimusi vajavate laste kooli suunatud õpilastele ja nende erivajadustega arvestamist;*
- *töötada välja regulatsioon, mis seab erikooli töötajate ettevalmistusele täiendavad nõuded, nt kohustab erikooli töötajaid läbima koolitust laste psüühikahäirete ja teiste erikooli sihtrühma erivajaduste teemal. Samuti kohustada erikooli töötajaid läbima koolitust teemal, kuidas ära tunda väärkohtlemist ja vägivaldajuhtumeid ning kuidas neid tundlikke juhtumeid koos lastega arutada, lahendada ja ennetada. Tagada, et nimetatud koolitused ja nõustamine oleksid kõigile erikooli töötajatele kättesaadavad;*

- vaadata üle regulatsioon, mis puudutab laste põhiõiguste piiramist erikoolis ning ajakohastada sätteid tegelike vajadusi ja proportsionaalsuse põhimõtet järgides.

9.4 Alaealiste kinnipeetavate kinnipidamistingimused

Eestis paigutatakse alaealised süüdimõistetud ja vahistatud Viru Vanglasse, mis on täiskasvanute vangla. Kuigi alaealised viibivad täiskasvanutest eraldi osakonnas, on alaealiste vajadustele kohaste kinnipidamistingimuste tagamine siiski problemaatiline. Õiguskantsler on alates Viru Vangla avamisest 2008. aastal teinud mitmeid soovitusi parendamiseks alaealiste olukorda Viru Vanglas. Soovitused on puudutanud õppe- ja huvitegevust, vabaajaveetmise võimalusi, toitlustamist, vanglaametnike väljaõpet, spetsialistide kättesaadavust jmt.⁹⁰

Õiguskantsler tunnustas 2014. aastal läbi viidud kontrollkäigu järgselt Viru Vanglat jätkuvates pingutustes oma võimaluste piires alaealiste kinnipidamine täiskasvanutega vanglas võimalikult paremini täide viia. Nimelt on Viru Vanglas alaealistele sisse seatud motivatsioonisüsteem, mille raames on alaealistel võimalik saada täiendavaid soodustusi (nt õigus omada kambris vangla poolt väljastatavat televiisorit, õigus tasuta pikaajalisele kokkusaamisele, õigus täiendavale kodukülastusele jne). Lisaks on vangla muutnud 23.01.2014 Riigikogus arutlusel olnud ja Riigikogu toetust pälvinud [õiguskantsleri ettepaneku](#) tulemusena praktikat alaealiste vahistatute paigutamise osas. Vahistatud alaealised paigutatakse avatud osakondadesse, kus neil on sarnaselt süüdimõistetutele võimalik eluosakonnas teatud aja jooksul vabalt liikuda.⁹¹

Sellegipoolest tõdes õiguskantsler 2014. aastal läbi viidud kontrollkäigu tulemusena, et Viru Vangla füüsiline keskkond ei vasta alaealiste kinnipidamisele kehtestatud rahvusvahelistele nõuetele ning töötab vastu eelnevalt välja toodud vangla positiivsetele tegevustele.

Soovitus riigile:

- kaaluda õigusrikkumise toime pannud laste kinnipidamiseks eraldiseisva(te) asutus(t)e loomist, mille keskkond teeniks rehabiliteerivaid eesmärke ning arvestaks laste vajadustega.⁹²

⁹⁰ Vt õiguskantsleri Viru Vangla kontrollkäikude kokkuvõtted [2008. aastal](#), [2011. aastal](#) ja [2014. aastal](#).

⁹¹ Varasemalt paigutati alaealised vahistatud suletud osakondadesse, kus neil oli kohustus viibida kambris ööpäevaringselt, v.a õppetegevuse ja jalutuskäigu ajal.

⁹² Justiitsministeerium nõustus õiguskantsleriga ning lubas pakkuda 2015. aastal välja koostöös Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumiga seadusandlikud lahendused, mis toetavad alaealiste paigutamist vangla asemel kasvatusel eritingimusi vajavate laste kooli (Tapa ja Kaagvere erikooli).