



Õiguskantsler

Taavi Rõivas
sotsiaalminister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie 30.12.2013 nr SOM/13-1782/-1K

Meie 30.01.2014 nr 18-2/140132/1400466

Arvamus lastekaitse seaduse eelnõule

Austatud härra minister

Täna Teid võimaluse eest anda arvamus lastekaitse seaduse eelnõu kohta. Lasteombudsmanina on mul väga hea meel, et seadus, mille vajadusest on räägitud aastaid, on jõudnud lõpuks eelnõu staadiumisse. Tunnustan Sotsiaalministeeriumi ja selle laste ja perede osakonda tehtud töö eest. Käesolevas arvamus esitan kõigepealt üldisemalt välja eelnõu tugevused, seejärel üksikasjalikumalt eelnõu kitsaskohad, mis vajavad täiendavat analüüsi, muutmist või sõnastuslikku täpsustamist. Käesolev arvamus ei sisalda eelnõu täielikku normitehnilist analüüsi, probleemkohad on väljatoodud teemapõhiselt.

I Eelnõu tugevused

1. Eelnõu ühtlustab lastekaitse seaduse (LKS), perekonnaseaduse (PKS) ja sotsiaalhoolekandeseaduse (SHS) regulatsioone, mis puudutavad lastekaitset. Nii näiteks kõrvaldab eelnõu vastuolud PKS-i ja SHS-i vahel, mis puudutavad lapse perest eraldamist.
2. Eelnõuga kehtestatakse valdkondadeülese koostöö põhimõtte lastekaitset, mis peaks tulevikus tagama selle, et kõik laste õigusi ja heaolu puudutavad küsimused lahendatakse ühtselt, sõltumata sellest, kas konkreetne küsimus langeb Sotsiaalministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Justiitsministeeriumi või mõne muu ministeeriumi valitsemisalasse.
3. Eelnõu alusel luuakse valitsuskomisjon lastekaitse nõukogu näol, kellel peaks olema võtmeroll ülalkirjeldatud valdkondadeülese lastekaitse tagamisel ning kõigi laste heaolu puudutavate seaduseelnõude ja riiklike strateegiate harmoniseerimisel.¹
4. Sotsiaalkindlustusametis (SKA) luuakse lastekaitsealane nõustamispädevus ning SKA lastekaitseametnikud hakkavad nõustama kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajaid lastekaitse juhtumite lahendamisel.
5. Eelnõuga kehtestatakse kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate regulaarse töö nõustamise alused ning kohustus pakkuda neile riiklikul tasandil koolitusi.

¹ Mõõnan, et Vabariigi Valitsuse seaduse § 21 alusel oleks võimalik laste õigustega süvitsi tegeleva ja valdkonnaülese koostöö tagava valitsuskomisjoni moodustamine ka täna. LKS-s sellise komisjoni eraldi äratoomine on siiski märgilise tähendusega, andes ühiskonnale selge signaali laste kaitsega seonduva olulisusest.

6. Eelnõuga parandatakse lapse perest eraldamise regulatsiooni kitsaskohad, konkretiseerides mõningaid aspekte, mis peaks tagama ühtsema rakenduspraktika laste perest eraldamisel erinevate kohalike omavalitsuste lõikes.

II Eelnõus täiendamist ja parandamist vajavad küsimused

(i) Üldsätted

1. Seaduse eesmärk (§ 1) võiks minu hinnangul olla konkreetsemalt sätestatud. Lapse õiguste edendamine võib olla lastepoliitika eesmärk, kuid lastekaitseaduse eesmärgiks on laste heaolu tagamine ning lastele turvalise elu- ja kasvukeskkonna tagamine.
2. Eelnõu § 3 lg 2 sätestab, et „käesoleva seaduse kohaldamisel eriseaduse alusel ...“. Selline sõnastus ei ole õiguslikult korrektne. Tõenäoliselt on silmas peetud olukordi, kus rakendatakse mõnda eriseadusest tulenevat meetet (nt mõni põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse §-s 58 sätestatud mõjutusvahend), mis oma olemuselt on lastekaitse. Sellisel juhul peaks sätte sõnastus viitama lastekaitsele meetme rakendamisele eriseaduse alusel.
3. Eelnõu § 4 sätestab lapse heaolu mõiste ning eelnõu seletuskiri sisaldab selle kohta põhjalikku lahtiseletust. Seletuskirjas oleks mõistlik tugineda Statistikaameti poolt avaldatud materjalidele „Laste heaolu“ ja „Laste heaolu mõõtmise käsitus“. Eelviidatud materjalidele tuginedes saaks seletuskirja vastavat osa muuta konkreetsemaks ja lühemaks.
4. Eelnõu § 5 sätestab, mis on lastekaitse. Nimetatud sätte kohaselt on see lapse õiguste ja heaolu tagamiseks ning lapse väärkohtlemise ennetamiseks rakendatav põhimõtete ja sekkumiste kogum. Esiteks soovitan eelnõus vältida sõna „sekkumine“ kasutamist mingite tegevuste koondnimetusena, tegemist on väga kantseliitliku sõnakasutusega ning see ei anna ka sisuliselt hästi edasi tegevuste mõtet. Eesti seadustes kasutatakse sellises kontekstis pigem sõna „meede“ (nt lastekaitsemeetmed). Olles eelnõu tervikuna läbi vaadanud on minu hinnangul võimalik lihtsa vaevaga loobuda kogu eelnõu tekstis „sekkumise“ kasutamisest ning asendada see vastavalt sõnaga „meede“ või konkreetse tegevuse sisu edasi andva tegusõnaga. Teiseks on lastekaitse iga üksik tegevus, mis lapse kaitseks tehakse, sellest tulenevalt võiks paragrahvi sõnastamisel lähtuda põhimõttest, et lastekaitse on mistahes lapse heaolu tagamisele ning tema väärkohtlemise ennetamisele suunatud toetus, teenus või muu abi.
5. Kuigi § 5 defineerib lastekaitse, mis peaks edaspidi kogu eelnõu tekstis kasutust leidma, sätestab § 6 pealkiri „lapse heaolu tagamise ja lastekaitse põhimõtted“ ning lg 1 sätestab asutused, kes „viivad ellu lapse heaolu tagamist ja lapse õiguste kaitset“. Et olla mõistetes järjepidev, peaks § 6 lõikes 1 rääkima lastekaitse elluviimisest. Lisaks eeltoodule leian, et § 6 lg 1 on deklaratiivse iseloomuga (ei oma eraldivõetuna sisu) ning selle võib välja jätta vältimaks liigset deklaratiivsust, mida kehtivale LKS-le on ette heidetud. Samuti on § 6 lg 3 kaetud lõikes 2 sätestatud põhimõttega.
6. § 6 lg 2 räägib valdkondadeülesest koostööst ja huvirühmade kaasamisest. Kaasata tuleb ka vanemaid (lapsi kasvatavaid isikuid), ning oleks mõistlik see eraldi välja tuua, hoolimata sellest, et vanemad on võimalik paigutada huvirühma mõiste alla.
7. § 6 lõikes 4 (sarnaselt ka nt § 18 lg 2 punktis 3) eristatakse ohtude ennetamist ja riskide vähendamist. Ohu ennetamine ja riskide vähendamine on sisult samatähenduslikud. Kui

neile mõistetele on siiski soovitud mingi erinev sisu anda, tuleks kaaluda ümbersõnastamist. Kuna seletuskirjas viidatakse, et „ohu“ mõistet sisustatakse korrakaitseadusest (KorS) lähtuvalt, siis võib eeltoodud sätetes ohu ennetamisele viitamine olla ka eksitav. Tõenäoliselt on silmas peetud laste abivajaduse ja hädaohtu sattumise ennetamist ja oleks mõistlik vastavad sätted ka selliselt sõnastada.

8. § 6 lõike 5 kohaselt peavad riigiasutused ja kohalikud omavalitsused vastavalt võimalustele arendama välja sekkumised (meetmed) lapse abivajaduse ennetamiseks ning olemasolevate probleemide vähendamiseks. Ma ei pea põhjendatuks seaduses sellisel viisil kohustuse kehtestamist. Kui kohustust tuleb täita „vastavalt võimalusele“, saab iga kohalik omavalitsus ise sisustada, millised need võimalused on ning see devalveeriks oluliselt eelnõu põhieesmärki – tagada üle Eesti ühtlase kvaliteediga lastekaitsetöö ja lastekaitsemeetmed. Ka järelevalve teostamisel on selline norm probleemiks (täpsemalt teeb järelevalve teostamise pea võimatuks), kuna puuduvad kriteeriumid, nõuded, eesmärgid, standardid vms, millest lähtudes hinnata eelnõu § 6 lõikest 5 tuleneva kohustuse täitmist.
9. Üldise märkusena tuleb eelnõu sõnastuse ja mõistete osas välja tuua, et eelnõu vajab tervikuna juriidilist teksti korrektuuri. Praegusel kujul on eelnõus mitmeid mõisteid kasutatud ebajärjepidevalt. Toon järgnevalt üksnes mõned näited. Näiteks tuleks läbivalt üle vaadata mõistete – laps, pere, lastega pere, lapsi kasvatav pere, lapsi kasvatav isik kasutamine (§-s 5 on kasutatud „lapsi kasvatavad pered“, §-s 13 „lastega pere“, § 40 punktis 2 – „lastega perekond“ jne.). Lastekaitse korralduse juures tuleks ühtlustada eesmärkide sõnastamine: § 8 räägib Vabariigi Valitsuse ülesannetest „lapse heaolu tagamisel ja lapse õiguste kaitseks“; § 9 ja § 10 räägivad lastekaitse nõukogu ja Sotsiaalministeeriumi ülesannetest „lastekaitse korraldamisel“.
10. Samuti pean vajalikuks üldise märkusena välja tuua, et õiguslikult ega sisuliselt ei ole korrektne viidata Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna ametnikele kui eelnõu ja selle seletuskirja autoritele (seletuskirja p 1.2). Õiguskantsleri Kantselei ametnikud osalesid Sotsiaalministeeriumi poolt korraldatud kaasamisüritustel ja esitasid omapoolseid suuliseid ja kirjalikke kommentaare, mida ei saa võrdsustada seaduseelnõu ja selle seletuskirja autoriks olemisega. Seega tuleb seletuskirjas teha vastav täpsustus.

(ii) Lastekaitse korraldus

11. Eelnõu seletuskirjas on üldiselt seoses uue lastekaitse korraldusega välja toodud Sotsiaalministeeriumi poolt PriceWaterhouseCoopers'ilt (PWC) tellitud lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüsi järeldused (seletuskirja lk 25). Järelduses nr 5 viidatakse, et SKA riikliku järelevalve rolli laiendatakse õigusega teha järelevalvet kohalike omavalitsuste üle ning kohalike omavalitsuste jaoks tuleb välja töötada teenuste kvaliteedi juhendid ning sisehindamise standardid, et neil oleks võimalik hinnata nii enda kui ka neile teenuseid osutavate isikute töö kvaliteeti. Seletuskirjast jääb selgusetuks, kas PWC järeldusele on lihtsalt viidatud või on soovitud eelnõuga ülalkirjeldatud eesmärki ka saavutada. Samuti ei selgu seletuskirjast, kas teenuste kvaliteedi juhendid ning sisehindamise standardid on juba välja töötatud või peaks need tulevikus välja töötama Sotsiaalministeerium või mõni teine asutus või isik (§ 10 lg 1 p 6 kohaselt on ministeeriumi ülesandeks lapse õiguste kaitseks ja heaolu tagamiseks juhiste, rakendussuuniste ja muude teabematerjalide väljatöötamine ning sama paragrahvi lõike 3 alusel võib ministeerium anda selle ülesande täitmise halduslepingu alusel üle).

12. § 9 sätestab eelnõuga loodava uue valitsuskomisjoni – lastekaitse nõukogu ülesanded. Eelnõu seletuskirjast nähtub, et nõukogu töö täpsem sisu on lahti kirjutatud Euroopa Majanduspiirkonna programmi „Riskilapsed ja –noored“ eelnevalt kindlaksmääratud projekti „Riskilaste ja –noorte tugisüsteemi kontseptsiooni“ tööversioonis (millele viidatakse alamärkuses 64). Kuna tegemist on olulise uuendusega riikliku tasandi lastekaitstes, siis võiks lastekaitse nõukogu täpsem töökorraldus olla lahti kirjutatud eelnõu seletuskirjas endas, ehk alamärkuses 64 viidatud dokumendi sisu tuleks laiemalt kajastada eelnõu seletuskirjas. Eelnõuga loodava lastekaitse uue kvaliteedi üheks alustalaks on valdkondadeülene koostöö. Seetõttu leian, et § 9 osas peaks eelnõu seletuskiri detailsemalt lahti kirjutama, milles valdkondadeülene koostöö seisneb. Näiteks peaks minu hinnangul valdkondadeülene koostöö tähendama muu hulgas seda, et lastekaitse nõukogul on ülevaade kõikidest laste heaolu puudutavatest reformidest, seaduse muutmise eelnõudest ja iga ministeeriumi pikaajalistest plaanidest selles osas ning lastekaitse nõukogul peaks olema võtmeroll kõigi nende reformide, eelnõude ja projektide omavahelisel harmoneerimisel. Tuues praktilise näite käesoleval ajal käivate reformide najal – lastekaitse nõukogu peaks tagama selle, et lastekaitse reform (lastekaitse seaduse eelnõu), erikooli ja alaealisi õigusrikkujaid puudutav reform (lapse õiguserikkumise juhtumisse sekkumise seaduse eelnõu), alushariduse ja lapsehoiu reform (koolieelsete lasteasutuste seaduse muutmise eelnõu) jne oleksid omavahel juba planeerimisstaadiumis kooskõlastatud ning täidaksid ühiseid eesmärgi. Ka § 9 lõikes 2 viidatud Vabariigi Valitsuse korralduse eelnõu ei sisalda selles osas mingeid täpsustusi. Kuna § 10 lg 1 p 2 alusel esitab Sotsiaalministeerium Vabariigi Valitsusele iga-aastase aruande laste ja perede olukorrast, siis võiks lastekaitse nõukogu ülesandeid selle aruande saamise kaudu samuti täpsustada (eesmärgid tuleb seada aruandes väljatoodud laste ja perede olukorrast lähtudes).
13. Leian, et õiguskantsleril lasteombudsmanina võiks olla õigus lastekaitse nõukogu koosolekutel osaleda koos sõnaõigusega.
14. § 11 lg 1 sätestab üldise SKA ülesandena valdkondadeülise lastekaitsealase koostöö ja ennetuse koordineerimise. Paragrahvi teine lõige täpsustab SKA ülesandeid, kuid mitte valdkondadeülise koostöö osas. Samas seletuskirjas (lk 28) selgitatakse, et üheks SKA valdkondadeülise koordineerimise ülesandeks on juhtumikorralduse meetodi rakendamise toetamine sotsiaalkaitse süsteemi eri asutuste vahel, selleks korraldab SKA juhendmaterjalide tööprotseduuride ja hea koostöö tavade koostamist. Leian, et valdkondadeülele koostööle konkreetse sisu andmiseks on tähtis, et needsamad seletuskirjas kirjeldatud ülesanded oleks ka eelnõu § 11 lõikes 2 selgelt kirjas. Vastasel juhul jääb valdkondadeülene koostöö pelgalt deklaratiivseks (mida on kehtivale LKS-le just ette heidetud). Kõikide lastekaitsega tegelevate asutuste (kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja, koolipsühholoog, õppenõustamiskeskus, loodav regionaalne vaimse tervise keskus, politseiprefektuur jm) omavaheline koostöö ja ühtse juhtumikorralduse põhimõtte rakendamine konkreetset peret või last aidates on lastekaitse uuele kvaliteetsele tasemele viimisel üheks võtmeteemaks ning selle sisu võiks seadusest nähtuda.
15. Ühe olulise mehhanismina SKA poolt kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate nõustamise efektiivsuse tagamisel luuakse seletuskirja kohaselt SKA juurde mobiilsed konsultatsioonimeeskonnad, mis koosnevad erialaspetsialistidest, kes vastavalt vajadusele sõidavad omavalitsustesse kohale. Eelnõus endas ei sisaldu ühtegi viidet mobiilsele konsultatsioonimeeskonnale ega üldlausele võimalusele kohalikes omavalitsustes kohapeal abistamist ja nõustamist saada. Samuti ei nähtu eelnõu seletuskirjast, milline õiguslik suhe

on mobiilse konsultatsioonimeeskonna liikmel SKA-ga (kas võlaõiguslik suhe või § 11 lõike 4 alusel sõlmitav haldusleping²). Seletuskirja 7. peatükist (selle tabelitest 4 ja 5) võib järeldada, et mobiilse konsultatsioonimeeskonna liige ei ole SKA ametnik. See aga tõstatab küsimuse mobiilse konsultatsioonimeeskonna liikme volitustest kohaliku omavalitsuse nõustamisel. Eelnõu vajab mobiilsete konsultatsioonimeeskondade osas täiendamist ning nendes töötavate isikute volituste määratlemist (näiteks kasvõi isikuandmete töötlemisega seonduv), samuti tuleks ülaltõstatatud küsimusi selgitada seletuskirjas.

16. § 11 lg 2 p 6 alusel kogub SKA lastekaitsealast statistikat. Tegemist on olulise sättega, sest hea ja tõhusa lastepoliitika eelduseks on, et selle planeerimisel lähtutakse laste tegelikust olukorrast ja probleemidest. Selleks on vaja koguda laste heaolu puudutavaid andmeid. Asjaolu, et Eestis ei ole korraldatud laste heaolu ja laste õigusi puudutavate andmete kogumine ja avaldamine, on puudus, mida Eestile on ette heitnud ka Laste Õiguste Komitee. Seega on äärmiselt oluline, et eelnõus oleks üksikasjalikult ja selgelt reguleeritud laste heaolu puudutavate andmete kogumine, avaldamine ja kättesaadavus. Selles osas tuleks § 11 lg 2 punkti 6 täiendada SKA kohustusega kogutud andmeid analüüsida ja avaldada (tagada nende kättesaadavus). Kindlasti võiks seletuskirjas käesoleva teema pikemalt lahti kirjutada. Samuti võiks seletuskirjas selgitada, et asjakohased asutused ja isikud on kohustatud oma töös tuginema kaasaegsetele ja asjakohastele andmetele. Sätte sõnastuses oleks korrektne rääkida andmete, mitte statistika kogumisest. Selleks, et efektiivselt võimaldada SKA-l andmete kogumise ülesande täitmist, peaks eelnõu sätestama ka teiste isikute ja asutuste (valla- ja linnavalitsuste, lasteasutuste jms) kohustuse SKA-le andmeid anda.
17. Seoses andmete kogumise ja kasutamisega on oluline erinevate andmebaaside ühildumise tagamine. Kui kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja töötab STARis (sotsiaaltoetuste ja –teenuste andmeregister) ja SKA töötaja kogub andmeid SKAISi (Sotsiaalkindlustusameti infosüsteem), siis tõusetub küsimus, kuidas need kaks andmebaasi omavahel koos töötavad. Sellele küsimusele võiks leida vastuse eelnõu seletuskirjast, kuna tegemist on kogu lastekaitsetöö oluliste töövahenditega.
18. § 11 lg 2 p 8 kohaselt on SKA ülesandeks ööpäevaringne nõustamine abivajava või hädaohus oleva lapse abistamiseks. Kui on silmas peetud kõigi inimeste võimalust ööpäevaringselt nõu küsida abivajava või hädaohus oleva lapse abistamise suhtes, siis tuleks normi selguse huvides sellele otsesõnu viidata (vastasel juhul võib jääda mulje, et ka punktis 8 on peetud silmas kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate ööpäevaringset nõustamist).
19. § 11 lg 3 kohaselt võib SKA keelduda kohaliku omavalitsuse abistamisest, tehes selle kohta otsuse. Seoses sellega tõusetub küsimus, kas eelnõu koostamisel on läbi analüüsitud sellise otsuse õiguslik olemus (nt kas tegu on pelgalt n-õ halduse sisesuhtega või on tegu haldusaktiga haldusmenetluse seaduse (HMS) mõttes; kas laieneb HMS § 5 lg 4 viivitamatu tegutsemise kohustus³; kas kohalik omavalitsus peaks saama keeldumist vaidlustada halduskohtumenetluse seadustiku § 44 lg 4 alusel⁴ jne). Nimetatud küsimus vajaks selgitust seletuskirjas.

² Kui see oleks § 11 lõikes 4 nimetatud haldusleping, siis tuleks lõiget 4 ka täiendada, praegu on halduslepingu sõlmimisega kaetud üksnes lõike 2 punktid 9 – 11.

³ St lähtuda tuleks sellest, et tegutseda tuleb viivitamatult, kuid mitte hiljem kui eelnõu § 11 lõikes 3 sätestatud kümne tööpäeva jooksul. Sõltuvalt asjaoludest võib ka 7 tööpäeva jooksul otsuse tegemine osutada õigusvastaseks.

⁴ Vt nt RKKKm 16.01.2014, nr 3-3-1-41-13.

20. § 12 sätestab, et maavanema ülesandeks lastekaitse korraldamisel maakonnas on järelevalve tegemine lastekaitseseaduses sätestatud alustel.⁵ Tegelikult ei sätesta eelnõu maavanemale täiendavaid ülesandeid võrreldes kehtivate eriseadustega (lapsendamisega seonduv tuleneb PKS-st ning asendushoolduse ja muude lapsi puudutavate sotsiaalteenustega seonduv tuleneb SHS-st). Seetõttu on küsitav sellise üldsõnastuse kasutamine.
21. § 13 sätestab kohaliku omavalitsuse ülesanded lastekaitstes ning selle teine lõige sätestab kohustuse „vajaduse korral“ luua lastekaitsetöötaja ametikoht. Pean küsitavaks lõikes 2 sisalduva klausli „vajaduse korral“ kasutamist. Esiteks näeb eelnõu ette väga olulisi meetmeid, mis kõik sõltuvad lastekaitsetöötaja olemasolust. Kui selline ametikoht vastavas kohalikus omavalitsuses puudub, siis ilmselt kannatab lastekaitsetöö kvaliteet selles kohalikus omavalitsuses. Teiseks on ebaselge, kuidas sisustada „vajadust“, sh kas ja millist tähendust omab lastekaitsetöötaja ametikoha loomisel vastava kohaliku omavalitsuse majanduslik võimekus (kas raha puudus on argumendiks, et vajadus puudub; kas kohaliku omavalitsuse üle järelevalve teostajad saaksid antud eelnõu normile tuginedes nõuda vastava ametikoha loomist).
22. Eelnõu §-d 10–13 näevad ette volitusnormi halduslepingu sõlmimiseks. Esiteks on ebaselge, milliseid ülesandeid täpselt soovitakse halduslepinguga üle anda. Näiteks § 10 lg 1 p 5 räägib uuringute ja analüüside tegemise korraldamisest – kas üle antakse korraldamise ülesanne või uuringu/analüüsi tegemine; § 11 lg 2 p 9 näeb ette teavitustegevuse korraldamise – kas üle antakse korraldamise ülesanne või teavitustegevuse tegemine jne. Teiseks on küsitav, kas kõikidel eelnõus ette nähtud juhtudel on vajalik ja põhjendatud just halduslepingu sõlmimine – mitmeid ülesandeid saaks üle anda ka eraõigusliku lepingu alusel, kuna riive kolmandate isikute õigustele puudub ning täidetud on ka muud halduskoostöö seaduse § 3 lõikes 4 sätestatud eeldused. Sellega haakuvalt tekib tõlgendamisprobleem – kas eelnõuga soovitakse saavutada see, et igal juhul tuleks sõlmida haldusleping, ehk teisisõnu, kas on tegu eraõigusliku lepingu sõlmimise keeluga (vrd ka halduskoostöö seaduse § 3 lg 4 „kui seadus ei näe ette üksnes halduslepingu sõlmimist“).

(iii) Ennetus

23. Seletuskirjas rõhutatakse, et üheks kõige suuremaks kehtiva süsteemi probleemiks on sanktsioneeriv lastekaitse ja ennetuse puudumine. Samas ei sisalda ka uus eelnõu piisavaid sisulisi muudatusi selles osas. Seletuskirja kohaselt on ennetuse põhimõtted sätestatud eelnõu § 6 lõigetes 4 – 6, kuid need on liialt üldised ja deklaratiivsed ning ei kohusta sisuliselt kohalikke omavalitsusi realselt konkreetseid lapsi ja peresid puudutavat ennetustööd tegema. Nii sätestab § 6 lg 5, et riigiasutused ja kohalikud omavalitsused peavad vastavalt võimalusele arendama välja sekkumised lapse abivajaduse ennetamiseks ning olemasolevate probleemide vähendamiseks. Nagu eelpool mainitud, ei pea ma põhjendatuks sõnastuse kasutamist „vastavalt võimalusele“, selline sõnastus ei too kaasa kvalitatiivset muutust kohalike omavalitsuste poolt ennetustöösse panustamisel. Ka § 6 lg 6 on minu hinnangul liialt üldine, sätestades, et lapse abivajaduse ennetamine hõlmab lapse heaolu ja arengut ohustavate riskitegurite, olukordade või sündmuste võimalikult varast märkamist ja neile reageerimist. Eelnõu ettevalmistamise käigus toimunud

⁵ Kui maavanema pädevuse regulatsioon jääb eelnõusse sisse, siis peaks eelnõu ilmselt viitama ka „korrale“ („lastekaitseseaduses sätestatud alustel ja korras“), kuna eelnõu § 34 sätestab ka selle, millises korras tuleks järelevalvet teostada.

kaasamisüritustel tõstataks ka erinevad eksperdid küsimuse, et ei ole selge, milles ennetustöö eelnõu mõttes konkreetselt seisneb.

24. Leian, et ennetustöö kohta peab eelnõus sisalduma konkreetsem regulatsioon, nii nagu on abivajaduse hindamise ja hädaohus oleva lapse abistamise kohta. Näiteks võib seadus anda ennetustöö n.ö miinimumprogrammi või näidisloetelu (nt kohaliku omavalitsuse kohustus koguda oma haldusterritooriumi laste kohta andmeid, teha perioodilist analüüsi oma piirkonna laste koolist väljalangevuse kohta või võtta kõrgendatud tähelepanu alla töötuks jäänud vanematega pered või rakendada regulaarselt alaealiste uimastiennetuseks tarvilikke meetmeid jms). Üheks konkreetseks ennetusmeetmeks, millele Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond on varasemalt tähelepanu juhtinud, on ennetav järelevalve vanemate üle, kellel sünnib laps, kuid kelle vanemaõigusi on varasemalt piiratud. Praktikast võib juhtuda, et sellised vanemad satuvad oma uue lapsega lastekaitsetöötaja vaatevälja pärast vanemahüvitise perioodi lõppu. Lapse arengu seisukohast võib see olla aga juba liiga hilja, et tõhusat abi saada (võivad juba olla tekkinud tervisekahjustused). Nimetatud probleemi võiks aidata ennetada regulatsioon, et kui sellistel vanematel sünnib uus laps, on kohalik omavalitsus kohustatud teostama regulaarset järelevalvet selle pere üle (loomulikult tuleks täpsustada järelevalve sisu ja ulatus, kuna tegemist on põhiõiguste võimaliku riivega). Kuna rahvastikuregistrisse kantakse andmed vanema hooldusõiguse piiramise kohta ning samuti andmed uue lapse sünni kohta, siis on vastavat kohustust lihtne siduda selliste vanemate uue lapse sünni registreerimisega. See on ainult üks näide konkreetsest ning tõhusast ennetusmeetmest.
25. Seoses ülaltoodud ennetust puudutavate kommentaaridega soovin rõhutada, et konkreetsete täiendavate normide loomisel tuleks kindlasti analüüsida, kas lahendada puudujäägid selle kaudu, et sätestatakse konkreetsele asutusele/isikule täiendav kohustus või selle kaudu, et sätestatakse isiku (vanema või muu last kasvatava isiku) subjektiivne õigus mingi meetme rakendamist nõuda. Viimane variant võib olla seaduse adressaadi suhtes selgem ja efektiivsem viis oma lapse õiguste ja heaolu tagamisel. Sama kommentaar kehtib ka allpool käsitletud vanemlusprogrammide pakkumise kohta.

(iv) Vanemlike oskuste arendamine ja vanemate toetamine

26. Üheks tõhusaimaks ennetusmeetmeks on seletuskirja kohaselt lapsevanemate ja positiivsete kasvatuspraktikate toetamine (see aitab ennetada hilisemaid tervishoiu-, lastekaitse-, hoolekande- ja kriminaalsüsteemi ning tööhõive ja majandussektori probleeme). Seejärel tuuakse välja, et Sotsiaalministeerium kavandab alates 2014. aastast Eesti oludele kohandada ja rakendada tõendus põhise vanemlusprogrammi, mis on kavas teha üleriigiliselt vanematele kättesaadavaks. Olen samuti seisukohal, et positiivse vanemluse toetamine ja vanemlike oskuste arendamine peaks olema riikliku ja kohaliku tasandi ennetuse võtmeküsimus ning olema selliselt ka seaduses sätestatud. Kehtival kujul ei ole eelnõus ühtegi viidet vanemlusprogrammide pakkumise kohustusele kas kohaliku omavalitsuse või riigi poolt. Nimetatud võimaluste olemasolu ei tohiks sõltuda päevapoliitikast. Seetõttu leian, et eelnõus peab olema sätestatud ühe ennetustöö vormina kohustus pakkuda vanematele vanemlike oskusi parandavaid/arendavaid kooolitusi või nõustamist. Üheks heaks näiteks on Tallinnas toimiv perenõustamiskeskus (Tallinna Perekeskus), kus linn pakub peredele tasuta psühholoogi teenuseid. Samas ei tohiks selliste teenuste võimalus olla sõltuv kohalike omavalitsuse võimekusest (on ilmne, et paljud omavalitsused ei suuda hetkel selliseid teenuseid vanematele pakkuda) ja tuleb seetõttu seaduse tasandil reguleerida.

(v) Lastega töötav isik

27. Eelnõu § 16 lõiked 1 ja 2 sätestavad, milliste tegude eest karistatud isikud ei või tegutseda lastega töötava isikuna või lastekaitsetöötajana; lõikes 1 sätestatud keeld kehtib ka siis, kui karistusandmed on karistusregistrist kustutatud ja kantud karistusregistri arhiivi, lõikes 2 sätestatud keeld kehtib aga ainult siis, kui karistusandmeid ei ole karistusregistrist kustutatud. Seletuskirjast ei nähtu, millel selline vahetegu põhineb. Ka § 16 lg 2 sisaldab raskeid kuritegusid nagu tapmine, mõrv, oma lapse tapmine jms. Seletuskiri peaks sisaldama selgitusi ja põhjendusi selle kohta, millel põhineb vahetegu lõigetes 1 ja 2 sätestatud kuritegude puhul ning miks on peetud lõike 2 puhul lubatavaks lastega töötamist pärast karistusandmete kustutamist.

(vi) Lapse kohtlemise põhimõtted (lapse parimad huvid)

28. Eelnõu § 17 sätestab lapse parimate huvide põhimõtte, mis on lapse õiguste konventsiooni üks neljast põhiprintsiibist. Nagu Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond on juba varasemalt viidanud, ei ole kõige parem lahendus käsitleda lapse arvamuse ärakuulamist lapse parimatest huvidest lähtumise printsiibi all. Lapse arvamuse ärakuulamine on konventsioonis eraldi põhimõtte (artikkel 12) ning Lapse Õiguste Komitee on juhtinud tähelepanu vajadusele sätestada see eraldi riigisisises seaduses. Loomulikult võib lapse arvamuse ärakuulamisele viidata ka lapse parimate huvide sätte all, kuid see peaks olema põhjalikumalt lahti kirjutatud eraldi ning sellisel juhul saaks lapse parimate huvide paragrahvis teha viite lapse arvamuse ärakuulamise sättele. Praegusel kujul on lapse parimate huvidega arvestamine ja lapse ärakuulamine paragrahvis läbisegi, mille tõttu kannatab ka nimetatud konventsiooni oluliste põhimõtete riigisisisesse õigusesse ülevõtmine. Põhimõtteliselt peaks käsitletud kahe põhimõttega arvestamise skeem olema järgmine:

Last puudutava otsuse tegemisel tuleb lähtuda lapse parimast huvist ning arvestada lapse arvamusega. Lapse parima huvi väljaselgitamisel tuleb:

- (1) selgitada välja konkreetse lapse olukord ning vajadused heaolu parandamiseks/õiguste kaitseks;
- (2) kaaluda, milline otsus parimal võimalikul moel tagaks lapse õigused ja heaolu ning
- (3) lapse huvide vastuolu korral teiste isikute huvidega eelistada lapse huvisid.

Lapse arvamusega arvestamiseks tuleb:

- (1) selgitada lapsele mis otsus tehakse ja mis põhjustel;
- (2) kuulata laps ära tema vanust ja arengutaset⁶ arvestades sobival viisil;
- (3) arvestada lapse arvamusega, lähtudes tema vanusest ja küpsusest ning ulatuses, mil see ei ole vastuolus lapse parimate huvidega
- (4) selgitada lapsele, millises ulatuses tema arvamusega ei arvestatud ja mis põhjustel.

29. § 18 lg 1 defineerib last kasvatava isiku mõiste, mis hõlmab lapsevanemat. Samas edasistes lõigetes ja paragrahvides kasutatakse paralleelselt mõisteid „lapse vanem või last kasvatav isik“ (nt § 18 lg 4 ja § 19 lg 3).

30. § 18 lg 4 sätestab lapsega töötava isiku kohustuse teavitada abivajavast lapsest teate saamisel last kasvatavat isikut. Sätet tuleks täiendada viitega selle kohta, et last kasvatavat

⁶ Eelnõu § 17 lg 2 p 3 kasutab mõistet „arengutase“, § 18 lg 2 p 2 mõistet „areng“; tuleks kasutada ühte ja sama terminit.

isikut ei pea teavitama, kui see oleks vastuolus lapse huvidega, sest kindlasti esineb juhtumeid (nt last väärkohtlev lapsevanem), kus last kasvatava isiku teavitamine ei ole lapse huvides. Samuti tuleks sätet täiendada viitega „abivajaduse ilmnemisele“, sest lapsega töötav isik võib ise abivajaduse kindlaks teha, eelduseks ei pea olema abivajavast lapsest teate saamine.

31. Eelnõu § 19 lg 3 sätestab, millisel juhul võib lapse suhtes jõudu kasutada. Leian, et sellisel kujul (luba lapse suhtes jõudu kasutada) ei ole vastava küsimuse seaduses reguleerimine põhjendatud. Pigem on küsimus selles, milliseid juhtumeid ei loeta lapse väärkohtlemiseks (seda võiks selgitada seletuskirjas) ning kas eriseadustes oleks vaja seda küsimust täpsustavalt reguleerida. Kui lapse suhtes jõu kasutamist siiski reguleeritaks eelnõus pakutud viisil, eeldaks see vastava regulatsiooni vajaduse sisulist põhjendamist ning läbikaalumist ning selle kajastamist seletuskirjas. Muuhulgas peaks olema läbi analüüsitud sellise regulatsiooni seosed karistusõigusliku hädakaitse ja hädaseisundiga (kas nimetatud norm piirab selles nimetatud isikute võimalust enda või teise isiku kaitseks jõudu kasutada, kui rünne lähtub LKS-i tähenduses lapsena mõistetud isikult).
32. Lapse kohtlemise põhimõtete all võiks kaaluda võimalust lahendada ka laste töötamisega seonduvad probleemid. Nimelt on Tööinspeksioon pöördunud õiguskantsleri poole ning juhtinud tähelepanu sellele, et riik on laste ja noorte töötamisega seotud kohustused reguleerinud peamiselt töölepingu seaduses ning töötavishoiu ja tööohutuse seaduses. Töölepingu seaduse alusel on Vabariigi Valituse määrustega kehtestatud töökeskkonna ohutegurite ja tööde loetelu, mille puhul alaealiste töötamine on keelatud ning alaealistele lubatud kerge tööde loetelu. Töölepingu sõlmimiseks peab alla 18-aastaselt noorel olema lapsevanema või muu seadusliku esindaja nõusolek. Alla 15-aastase lapse tööle lubamiseks on lisaks vajalik tööinspektori nõusolek. Kõik eeltoodud nõuded laienevad juhul, kui alaealine sõlmib töölepingu. Samas võlaõigusseadus ei sea piirangut sõlmida alaealisega töö tegemiseks mõnda võlaõiguslikku lepingut, nt töövõtu- või käsunduslepingut. Ka siinjuures peab seaduslik esindaja tsiviilseadustiku üldosa seadusest tulenevalt andma lepingu sõlmimiseks heakskiidu, kuivõrd alaealine on piiratud teovõimega isik, kes ei saa sõlmida iseseisvalt kokkulepet. Kui töölepinguga töötades seab töölepinguseadus alaealise töötamisele mitmeid piiranguid, nt lühendatud täistööaeg, rangemad nõuded töötingimustele (tööülesanded ei või ületada alaealise kehalisi või vaimseid võimeid, ohustada tema kõlblust, takistada alaealise sotsiaalset arengut või hariduse omandamist, ohustada alaealise tervist jne), siis võlaõigusseadus jätab pooltele tunduvalt laiemad võimalused lepingu sõlmimisel. Samuti jääb alaealine võlaõigusliku lepingu sõlmimisel ilma mitmetest sotsiaalsetest tagatistest, nt õigusest puhkusele, töötasule vähemalt alammääras jms. Võiks analüüsida, kas ülalkirjeldatud Tööinspeksiooni poolt tõstatatud probleeme aitaks lahendada näiteks säte, mille kohaselt lapse seaduslik esindaja ei või anda nõusolekut lapse töötamist võimaldava lepingu sõlmimiseks, kui selle tingimused ei taga lapsele töölepinguga võrdset kaitset.⁷ Samuti võiks analüüsida võimalust sätestada, et sellist nõuet rikkudes sõlmitud leping on tühine.

(vii) Abivajav laps

33. Eelnõu 6. peatükk sätestab abivajava lapse kaitse alused. Nagu eelpool juba käsitletud, soovitakse eelnõuga tuua lastekaitsetöösse kvalitatiivset muutust suunaga ennetusele. Ennetustöö peaks hõlmama ka selliseid lapsi ja peresid, kelle heaolu ei ole ohus. 6. peatükk

⁷ On ilmne, et alaealine ei peaks töötama töökohal, kus on ohtlik kiirgus või vibratsioon või jagama erootilise sisuga teenuseid reklaamivaid lendlehti, sõltumata sellest, kas töötamise aluseks on tööleping või võlaõiguslik leping.

sisaldab aga praktilisi käitumisjuhiseid selliste laste abistamiseks, kelle heaolu on juba ohustatud. Seetõttu leian, et eelnõu eesmärgina sätestatud ennetuse ellurakendamiseks võiks eelnõu sisaldada enne abivajava lapse ja hädaohus oleva lapse abistamise sätteid ka üldist sätet laste ja perede toetamise ja nõustamise kohta, sätestades näiteks Norra laste hoolekande seaduse eeskujul (§ 4.4), et lastekaitsetöötaja aitab kaasa sellele, et igale lapsele tagatakse head tingimused ja võimalused arenguks, pakkudes peredele ja lastele nõustamist, juhendamist ja abi.⁸ Selline säte annaks ühiskonnale/lapsevanematele signaali, et lastekaitsetöötaja poole võib pöörduda ka lihtsalt nõu saamiseks, et probleeme ennetada. Eeltoodu ei pea tähendama seda, et lastekaitsetöötaja oskab ise igale küsimusele vastata ja igat liiki nõu anda. Lastekaitsetöötaja poolt võib piisav nõuanne olla ka see, kuhu tuleks pöörduda (näiteks õppenõustamiskeskuse poole lapse kooliprobleemide korral).

34. Abivajava lapse definitsiooni võiks minu hinnangul lihtsustada sätestades, et abivajav laps on laps, kelle heaolu on ohustatud, s.t oluline ei ole see, milles oht seisneb või kes/mis selle põhjustas. Kuna tegemist on nii või teisiti väga laia ja alati subjektiivse hinnangu momenti sisaldava mõistega, siis on otstarbekas jätta see niivõrd üldiseks kui võimalik, sest pole võimalik ette näha kõiki võimalikke olukordi, kus laps vajab abi. Seejuures tuleb lapse heaolu sisustada vastavalt § 4 lõikele 1 (lapse heaolu on lapse arengut toetav seisund, milles lapse füüsilised, psühholoogilised, emotsionaalsed, sotsiaalsed, kognitiivsed, hariduslikud ja majanduslikud vajadused on rahuldatud) ning see säte ise aitab oluliselt avada, mida tähendab heaolu ohustamine. Abivajava lapse defineerimine ülalpakutud viisil oleks ka kooskõlas PKS §-ga 134, mis samuti räägib lapse heaolu ohustamisest.
35. Eelnõu § 23 sätestab, et enne abivajavale lapsele sobiva sekkumise kohaldamist tuleb lapse abivajadust hinnata ning abivajadust hindab lastekaitsetöötaja või lapsega töötav isik. Kuna eelnõu on abivajava lapse osas üles ehitatud selliselt, et teade abivajavast lapsest jõuab lõppastmes alati kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajani (vt siinkohal ka minu varasemat märkust eelnõu § 13 lg 2 „vajadusel korral“ kohta), siis ei sobi minu hinnangul sellesse struktuuri abivajaduse hindamine lapsega töötava isiku poolt. Seejuures ei pea ma silmas seda, et lastega töötavad isikud ei pea lapse abivajadust hindama, vaid räägin konkreetse paragrahvi ülesehitusest. Lapsega töötav isik (nt õpetaja koolis või lasteaias, lastehaigla arst jne) hindab lapse abivajadust oma igapäevatöös vastavalt oma kutse nõuetele ning on samuti kohustatud edastama teate abivajavast lapsest kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajale. Seetõttu peaks § 23 reguleerima abivajaduse hindamist kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja poolt. Samal põhjusel tuleks „lapsega töötav isik“ jätta välja § 23 lõikest 3. Kui „lapsega töötava isiku“ all on § 23 lõikes 1 peetud silmas eksperti, kelle lastekaitsetöötaja kaasab⁹, siis peaks selle ka vastavalt sätestama, täiendades § 23 lõiget 1 kolmanda lausega selle kohta, et juhul kui lapse abivajaduse hindamine eeldab erialaseid teadmisi, võtab lastekaitsetöötaja abivajaduse hindamiseks vastava ekspertarvamuse. Abivajaduse hindaja on siiski lastekaitsetöötaja ning ekspertarvamus on tema jaoks üheks oluliseks materjaliks asjakohase abi kindlaksmääramiseks (psühholoog võib kirjeldada oma arvamuses, milles seisneb lapse probleem ning mis last tema hinnangul aitaks, kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja on aga see, kes teab, milliseid teenuseid, toetust ja abi on konkreetsetes kohalikus omavalitsuses võimalik pakkuda).

⁸ Ka siinkohal võiks kaaluda võimalust sätestada abi ja nõu saamine vanema või last kasvatava isiku subjektiivse õigusena (selle asemel, et sätestada kohaliku omavalitsuse kohustus see tagada).

⁹ Seletuskirjas on §-i 23 lõike 1 kohta selgitatud, et § 23 lõike 1 alusel hindab abivajadust esmalt lastekaitsetöötaja ja kui selgub, et lapse probleem vajab spetsiifilist eksperdihinnangut (psühhiaater, psühholoog või muu spetsialist), siis teeb hindamise oma pädevuse piires ekspert.

36. § 23 lg 2 sätestab, mida peab abivajaduse hindamine sisaldama, sisaldades § 4 lõikes 1 sätestatud lapse heaolu aspekte. Millegipärast on heaolu indikaatorite loetelust välja jäänud § 4 lõikes 1 sisalduv majanduslik heaolu (seletuskirjast ei selgu, kas see on taotluslik). Kuna lapse abivajadus võib ilmselt olla ka majanduslikku laadi (puudust kannatav pere), siis peaks § 23 lg 2 p 1 sisaldama ka majanduslikku heaolu.
37. § 23 lg 3 sätestab, et abivajaduse hindamisse tuleb kaasata laps ja teda kasvatav isik ning lasteasutus, kus laps viibib. Kuna kaasamise mõiste on mitmeti tõlgendatav ja lastega töötavad isikud on selgelt väljendanud, et soovivad uuest seadusest leida just praktilisi ja konkreetseid käitumisjuhiseid, siis oleks otstarbekas sätestada täpselt, milliseid toiminguid tuleb teha – näiteks: abivajaduse hindamisel tuleb ära kuulata laps, teda kasvatav isik ja lasteasutus, kus laps viibib ning nende arvamus dokumenteerida. Sellisel juhul pole ka vaja § 24 lõiget 4, sest laps tuleb ära kuulata (ja tema arvamus dokumenteerida) juba abivajaduse hindamisel, mille käigus otsustatakse ka see, millist konkreetset abi lapsele pakkuda. Samuti tuleks § 23 lõiget 3 täiendada viitega sellele, et last kasvatavat isikut või lasteasutust ei kaasata, kui see oleks vastuolus lapse huvidega (täpsem sõnastus sõltub sellest, kas ja kuidas täpsustatakse, milles kaasamine seisneb).
38. § 24 lg 1 sätestab, et abivajavale lapsele abi osutamine on lapse heaolu toetava sekkumise kohaldamine. Viidatud lõige ei ole minu hinnangul eraldi sättena sisu omav ja tuleks seetõttu välja jätta.
39. § 24 lg 4 sätestab, et lastekaitsetöötaja või eriseaduses sätestatud juhtudel muu isik peab abivajavast lapsest teate saamisest hiljemalt kümne tööpäeva jooksul tegema otsuse juhtumikorralduse algatamiseks või algatamata jätmiseks või juhtumi edastamiseks pädevale isikule. Eelnõust ega seletuskirjast ei selgu, milliseid konkreetseid isikuid on peetud silmas „eriseaduses sätestatud juhtudel muu isik“ all. Nagu eelpool, punktis 35 selgitatud tuleneb minu arvates eelnõu loogikast, et abivajadust hindab ja seega otsustab ka juhtumikorralduse algatamise kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja, sest teade abivajavast lapsest edastatakse alati lõppastmes talle. Seetõttu pole ka asjakohane viide eriseaduses sätestatud muule isikule. Samuti tuleks § 24 lõiget 4 täiendada, et lastekaitsetöötaja peab otsustama juhtumikorralduse algatamise või algatamata jätmise 10 päeva jooksul mitte üksnes siis, kui talle esitatakse teade abivajavast lapsest, vaid ka ise abivajavast lapsest teadasaamisel mistahes allikast.

(viii) Hädaohus olev laps

40. Hädaohus oleva lapse defineerimisel võiks minu hinnangul lähtuda PKS § 135 lõike 4 sõnastusest, ehk et hädaohus olev laps on laps, kelle elu või tervis on ohus. Kuigi viidatud PKS-i säte puudutab eeldusi, millistel võib lapse perest eraldada, on hädaohus olev laps ka muus olukorras (kus teda ei tule perest eraldada) kõige üldisemalt sellises olukorras, kus tema elu või tervis on ohus. Sarnaselt abivajava lapse definitsiooniga leian, et üldisem sõnastus tagab lapsele parema kaitse. Selliselt oleks abivajava lapse definitsioon ning hädaohus oleva lapse definitsioon omavahel kooskõlas. Abivajava lapse puhul on ohustatud lapse heaolu, hädaohus oleva lapse puhul on ohus tema tervis või elu. Minu hinnangul ei sobi hädaohus oleva lapse mõiste alla laps, kes ohustab teiste isikute elu või tervist. Olukord, kus laps ohustab teiste elu või tervist, võib tähendada küll, et ta vajab abi (nt psühholoogi teenust seoses agressiivse käitumisega), kuid ta ei ole ise hädaohus. Samuti tuleb märkida, et eelnõu §-s 22 lõikes 1 on hädaohuks loetud elu ja tervise ohus olemist, kuid minu hinnangul tuleks kasutada sõnastust „elu või tervis“, sest kindlasti on hädaohus ka laps, kelle tervis on ohustatud.

41. Eelnõu seletuskirjas sisaldub § 27 lõike 1 kohta selgitus, et ennekõike on lähtunud KorS-s sätestatud, mis annab selgituse mõistele „oht“ ning milles on sätestatud erimeetmed ohu ennetamiseks ja sekkumiseks. Leian, et kuna hädaohus oleva lapse definitsoon sisaldub eelnõus endas, siis võib KorS-s sätestatud ohu mõistele viitamine tekitada segadust ja seosed KorS-i ohu mõiste ja LKS-i hädaohus oleva lapse mõiste vahel vajavad pikemat lahti seletamist. Eelnõu seletuskirjast peaks selgelt välja tulema, et KorS-s sätestatud ohu mõistele viitamine ei tähenda, et LKS-le laieneks KorS-s sätestatud ohu tõrjumisega seotud meetmed.
42. Veidi eksitav võib olla seletuskirjas eelnõu § 25 kohta selgitatu, et hädaohus oleva lapse puhul on „lapse eraldamine sellest vältimatu“ ning samuti viide kehtivale õigusele, mille kohaselt võib lapse perekonnast eraldada enne vastavasisulist kohtumäärust. Ehk oleks otstarbekas lisada seletuskirja selgitus, et mitte kõiki hädaohus olevaid lapsi ei pea perest eraldama, sest hädaoht ei pruugi tulla perest või isegi kui see tuleneb perest võib see olla kõrvaldatav ilma last perest eraldamata.
43. § 27 lõiget 1 tuleb minu hinnangul täiendada viitega sellele, et juhul, kui lapse ohutusse tingimustesse toimetamiseks tuleb laps perest eraldada, peab ohutusse tingimustesse toimetamisele eelnema perest eraldamise otsus vastavalt §-le 28.
44. § 27 lõike 2 rakendamisel võib probleeme tekitada hinnangu andmine sellele, kas oht lapsele on põhjustatud seadusliku esindaja tegevusest või tegevusetusest, millest sõltub, kas laps antakse üle seaduslikule esindajale. Näiteks, kui väike laps on kodust ära jooksnud ja leitakse hilja õhtul tänavalt, siis on võimalik ta iseenesest koju tagasi viia (ehk oht kõrvaldada), kuid samas võib väita, et ohu põhjustas vanem, sest ta ei taganud piisavat järelevalvet lapse üle. Seetõttu oleks vajalik tuua seletuskirjas näiteid nendest olukordadest, kus ohu on põhjustanud seaduslik esindaja.
45. § 27 lg 4 sätestab, et hädaohus olev laps paigutatakse ohutusse tingimustesse selleks sobivat teenust osutava sotsiaal-, tervishoiu- või haridusasutuse või isiku juurde sõltuvalt lapse olukorrast ja vajadusest. Seejärel sätestab lõige 5, et hädaohus oleva lapse võib ajutiselt paigutada teenuseosutaja juurde järgmistel juhtudel: (1) seadusliku esindaja nõusolekul; (2) kohaliku omavalitsuse või SKA lastekaitsetöötaja otsusel, kui seaduslik esindaja ei ole kättesaadav. Tekib küsimus, kas selline säte on vajalik. Põhimõtteliselt saavad hädaohus olevat last puudutavad juhtumid jaguneda kahte gruppi: (1) sellised juhtumid, kus laps on hädaohus ja viibib oma seaduslikest esindajatest eemal ning (2) sellised juhtumid, kus laps on hädaohus, kuigi viibib peres/oma seaduslike esindajate juures. Esimese grupi puhul on ilmne, et kõigepealt tuleb proovida ühendust võtta lapse seadusliku esindajaga. Kui seadusliku esindajaga ühendust saada ei õnnestu, on ilmne, et laps paigutatakse ohutustesse tingimustesse teenuseosutaja juurde lapse seadusliku esindaja nõusolekust sõltumata (seda sätestab juba § 27 lg 1, et laps paigutatakse ohutustesse tingimustesse seadusliku esindaja nõusolekust sõltumata). Kui õnnestub seadusliku esindajaga ühendust saada, siis antakse kas laps seaduslikule esindajale üle või kui seaduslikul esindajal pole võimalik lapsele järele tulla, siis on jällegi ilmne, et laps tuleb paigutada ohutustesse tingimustesse (milleks eelnõu järgi on teenuseosutaja). Teise grupi puhul, kus laps on hädaohus, kuigi viibib perekonnas/seaduslike esindajate juures, tuleb kohaliku omavalitsuse või SKA lastekaitsetöötajal teha lapse perest eraldamise otsus, mis nii või teisiti peaks eelnema ohutustesse tingimustesse toimetamisele (vt ka minu ettepanek punktis 43). Eraldamise otsuse tegemisega läheb teenuseosutaja juurde paigutamise õigus nii või teisiti lastekaitsetöötajale. Seega puudub minu hinnangul vajadus lõike 5 järele ja

see tekitab antud kujul segadust, eriti võttes arvesse, et ohutusesse tingimustesse peaks saama lapse paigutada sõltumata seadusliku esindaja nõusolekust (§ 27 lg 1).

46. § 27 lõike 4 puhul võiks kaaluda selle täiendamise vajadust viitega, et kui lapse toimetab teenuseosutaja juurde politsei, peab politsei eelnevalt konsulteerima lastekaitsetöötajaga. On ilmne, et politseil ei pruugi olla teavet ega oskust hinnata, millise teenuseosutaja juurde tuleks laps lähtuvalt just tema konkreetsest abivajadusest paigutada.

(ix) Lapse ajutine perest eraldamine ja perest eraldatud lapse kaitse

47. § 28 sätestab hädaohus oleva lapse perest eraldamise alused. Tegemist on väga vajaliku sättega, et teha vahet kohtu poolt lapse perest eraldamisel, mida reguleerib PKS ja kohaliku omavalitsuse poolt lapse perest eraldamisel, mida peaks reguleerima LKS. Käesoleval ajal on mõlemad juhud reguleeritud üksnes PKS-i §-s 135, seejuures on PKS-s sätestatud kohaliku omavalitsuse poolne lapse perest eraldamine erandina, kuid praktikas on see pigem reegel.
48. Soovitaksin omalt poolt sätte pealkirjast ning ka läbivalt paragrahvi tekstist välja jätta „hädaohus olev laps“, sest kõiki hädaohus olevaid lapsi ei pea perest eraldama (sellisel juhul võiks pealkirja sõnastada „lapse ajutine perest eraldamine“ ning paragrahvi tekstis saab rääkida perest eraldatud lapsest).
49. Kuna § 28 toob eelnõusse sisuliselt selle aluse lapse perest eraldamiseks, mis praegu sisaldub PKS § 135 lõikes 4 ning võttes arvesse, et eelnõu eesmärgiks ei ole muuta lapse perest eraldamise kehtivaid eelduseid, siis oleks minu hinnangul mõttekas lähtuda PKS-i sõnastusest, ehk sätestada lõikes 1, et kui lapse jätmine perekonda ohustab lapse tervist või elu, võib kohaliku omavalitsuse või SKA lastekaitsetöötaja oma otsusega lapse perest eraldada. Lähtudes eeltoodust ei pea ma põhjendatuks § 28 lõiget 1 praegusel kujul. Eraldamise põhikriteerium peab olema see, kas lapse perekonda jätmine ohustab tema tervist või elu (mitte niivõrd see, kes selle ohu põhjustas). Samuti leian, et lapse vabatahtlik teenuseosutaja juurde paigutamine seadusliku esindaja poolt ei saa olla alternatiiv lapse perest eraldamisele (ehk et vanemale antakse valida, kas ta paigutab lapse vabatahtlikult nt turvakodusse või peab seda tegema kohalik omavalitsus lapse perest eraldamise otsusega). Juba sellise valiku andmine näitab, et laps tuleb igal juhul perest eraldada ning tuleb koheselt lahendada vanema (seadusliku esindaja) esindusõiguse ja otsustusõigusega seonduv. Seejuures ei pea ma silmas seda, et lapsevanem ei peaks saama ise last teenuseosutaja juurde paigutada (nt kui lapsevanem ei tule toime agressiivse käitumishäiretega lapse hooldamisega). See ei puuduta aga eraldamise teemat, vaid vajalike sotsiaalteenuste pakkumist sellistele vanematele.
50. § 28 lg 2 kohaselt peatub lapse perest eraldamisel tema seadusliku esindaja hooldusõigus kuni järgmise tööpäeva kella 12.00-ni ning sama tähtaja jooksul peab lastekaitsetöötaja hindama lapse abivajadust ja pöörduma kas kohtu poole hooldusõiguse piiramiseks või andma lapse üle seaduslikule esindajale (§ 28 lg 4). Pean väga kiiduväärseks ning vajalikuks konkreetse tähtaja kehtestamist, mille jooksul tuleb kohtusse pöörduda (või laps seaduslikule esindajale tagastada). Käesoleval ajal peab kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja pöörduma pärast lapse perest eraldamist kohtu poole viivitamatult (PKS § 135 lg 4), kuid praktika kinnitab, et kohalike omavalitsuste praktika „viivitamatu“ sisustamise osas on väga erinev ning ei ole harvad juhtumid, kus kohtusse pöörduakse mitu kuud pärast lapse perest eraldamist. Selline praktika on lubamatu. Samas võib eraldamisele järgneva tööpäeva kell 12.00 olla ebarealistlik tähtaeg ning on tähtis, et

seadus sätestaks tähtaja, mis on sisuliselt (mitte üksnes vormiliselt) järgitav. Arvan, et abivajaduse hindamiseks ja kohtusse pöördumiseks oleks vaja vähemalt ühe terve tööpäeva pikkust aega.

51. Lisaks eeltoodule ei ole probleemide vältimiseks piisav eelnõu § 28 lõike 2 alusel vanema hooldusõiguse peatumine kuni kohtusse pöördumiseni (eelnõu järgi eraldamisele järgneva tööpäeva kell 12.00, mis minu hinnangul võiks olla vähemalt järgneva tööpäeva lõpp). Vanema hooldusõigus peaks olema peatunud selle ajani, kuni kohus teeb määruse, milles annab omapoolsed juhised, kuidas jaguneb esindusõigus ja otsustusõigus lapsevanema/seadusliku esindaja ja kohaliku omavalitsuse vahel. Samuti tuleks kaaluda, kas eeltoodud eesmärgil oleks vajalik PKS-i täiendada sätetega selle kohta, et kohus lahendab kohaliku omavalitsuse poolt kohtusse pöördumisel koheselt esindusõiguse ja otsustusõiguse küsimused, et ei tekiks õiguslikku tühimikku, nagu käesoleval ajal teatud juhtumitel on tekkinud.
52. Kuna eelnõu sätestab olulise uuendusena vanema hooldusõiguse peatumise lapse perest eraldamise korral, siis on tähtis, et oleks tagatud ka koheselt kohaliku omavalitsuse (või SKA) lastekaitsetöötaja valmisolek last esindada ja lapsesse puutuvaid otsuseid vastu võtta, sest vanema hooldusõiguse peatumisel jääb laps seadusliku esindajata. See eeldab 24-tunnist valmisolekut, ehk kui kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja pole kättesaadav, peab olema kättesaadav SKA lastekaitsetöötaja. Seletuskirjas võiks sisalduda vastavad selgitused.
53. § 28 lg 3 sätestab, et hädaohus oleva lapse ja tema seadusliku esindaja suhtlusõiguse piiramine peab olema fikseeritud käesoleva paragrahvi lõike 1 alusel tehtud otsuses. Selleks, et mitte luua ekslikku muljet, et lapse perest eraldamisega peab alati kaasnema suhtlusõiguse piiramine, võiks sätte sõnastada ümber ning viidata, et lastekaitsetöötaja peab lapse perest eraldamise otsustamisel hindama ka vajadust lapse ja vanema suhtlusõiguse piiramiseks ning juhul kui lapse ja vanema suhtlusõiguse piiramine on lapse huvides vajalik, tuleb suhtlusõiguse piiramine ja selle ulatus fikseerida lõikes 1 sätestatud otsuses. Samuti tuleks lõikes 3 asendada viide seaduslikule esindajale viitega vanemale, kuna suhtlusõigus on ainult lapse vanemal, mitte muul seaduslikul esindajal.
54. Seoses § 28 sätestamisega on oluline, et seaduse ellurakendamisega tagatakse valmisolek last perest eraldada 24 tundi ööpäevas ning samuti anda hinnang lapse eraldamisele kohapeal 24 tundi ööpäevas. Eelnõust ei nähtu, kas SKA-s on plaanitud luua ööpäevaringne valmisolek lapse perest eraldamise otsustamiseks (iseenesest peaks sellele viitama lõike 1 sõnastus, et kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja puudumisel teeb eraldamise otsuse SKA lastekaitsetöötaja). Kui reaalselt ei ole ka uue lastekaitseaduse jõustumisel võimalik tagada lastekaitsetöötajate 24 tundi valmisolekut lapse perest eraldamise otsustamiseks, siis tuleb minu hinnangul anda politseile lastekaitseaduse §-s 28 asenduspädevus (esialgse korrakaitse pädevuse raames) lapse perest eraldamise otsuse tegemiseks, juhuks kui lastekaitsetöötaja ei ole kättesaadav.
55. Eelnõus on endiselt lahendamata küsimus, kuidas saab lapse seaduslik esindaja vaidlustada lastekaitsetöötaja otsust lapse perest eraldamise kohta, kas tuleb vaidlustada perest eraldamise otsus kui haldusakt halduskohtumenetluses või lahendada vanema õiguste määramine tsiviilkohtumenetluses (TsMS § 550 lg 1 p 2). Seega tuleb §-i 28 täiendada viitega seadusliku esindaja kaebeõigusele. Seejuures tuleks läbi mõelda vaidlustamismehhanism juhtudel, kus kohalik omavalitsus pöördub koheselt pärast lapse eraldamist kohtusse ning juhtudel, kus kohtusse ei pöörduta ja laps antakse tagasi

perekonda (seaduslikule esindajale). Esimesel juhul võib vanema õiguste tagamiseks olla piisav, kui kohus koheselt pärast kohaliku omavalitsuse poolt kohtusse pöördumist hindab vanema avalduse alusel eraldamise põhjendatust. Sellist võimalust lapse seaduslikule esindajale (ega kohustust kohtule) PKS (ega TsMS) praegu ei sätesta ning selles osas tuleks seadust täiendada. Eraldi vajab reguleerimist vanema kaebeõigus juhul, kui kohtusse ei pöördutagi ja laps antakse tagasi perekonda (seaduslikule esindajale). Ka sellisel juhul peab olema võimalik tagantjärele anda hinnang, kas eraldamine oli põhjendatud. Tagamaks õigusselgus, tuleks eeltoodud küsimused üheselt lahendada.

56. Eelnõu §-ga 28 on otseselt seotud rakendussätete § 39, millega muudetakse PKS §-i 135. Selleks, et PKS § 135 lg 4 ühilduks eelnõu §-ga 28 tuleb teises lauses sõna „viivitamata“ asendada viitega lastekaitseaduse § 28 lõikes 2 sätestatud tähtajale.
57. Eelnõu § 39 p 2 (millega täiendatakse PKS §-i 135 lõikega 5) ei ühti praeguses sõnastuses eelnõu §-ga 28. Kuna eelnõu § 28 reguleerib lastekaitsetöötaja poolt lapse perest eraldamist ja selle otsuse alusel vanema hooldusõiguse peatumist, siis peaks PKS § 135 lg 5 viitama lastekaitseaduse §-le 28, mitte seda dubleerima (tehes seda seejuures teises sõnastuses). Seega peaks PKS viitama vanema hooldusõiguse peatumisele kooskõlas lastekaitseaduse § 28 lõikega 2. Ilmselt mittetahtlikult on sattunud § 39 punkti 2 sõnastusse „Sellest alates ei tohi vanem lapsega isiklikult suhelda“. Tegelikult otsustab § 28 järgi lastekaitsetöötaja iga eraldamise juhtumi puhul eraldi, kas suhtlusõigust on vaja piirata, ja fikseerib selle eraldamise otsuses.
58. Eelnõu § 28 lg 5 sätestab teenuseosutaja kohustuse taotleda viivitamata § 28 lõikes 1 sätestatud otsust, kui hädaohus olev laps tuleb ise või satub teenuseosutaja juurde. Leian, et sättest peaks tulenema teenuseosutaja kohustus pöörduda viivitamata kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja poole (teade hädaohus olevast lapsest), kuid hinnangu sellele, kas laps on vaja perest eraldada või mitte, annab siiski lastekaitsetöötaja.
59. Eelnõu § 29 reguleerib perest eraldatud lapse kaitsega seonduvat. Perest eraldatud laste puhul on üheks lapse õiguste konventsioonist tulenevaks põhimõtteks lapse perre tagasi aitamine. Käesoleval ajal sätestab SHS § 25 lg 6, et valla- või linnavalitsus osutab vajadusel abi perekonnale, kellelt laps on ära võetud, et aidata luua eeldusi lapse tagasipöördumiseks perekonda. Eelnõu otsesõnu sellist põhimõtet ei sisalda, mistõttu tuleks §-i 29 vastavalt täiendada. Ka eelnõu seletuskirjas on märgitud, et kehtiva lastekaitseüsteemi üheks kitsaskohaks on asendushooldusele suunatud laste vähene perekonda tagasi aitamine. Samuti tuleks eelnõu seletuskirja täiendada näidetega, millist tööd peaks lastekaitsetöötaja perega tegema, kuna praktika kinnitab, et eraldatud lapse perre tagasi aitamine on seaduses põhimõttena küll kirjas, kuid realselt tehakse sellist tööd peredega vähe (kui üldse). Lisaks kohustusele teha tööd lapse päritoluperre tagasiaitamiseks, tuleks eelnõus sätestada ka kohaliku omavalitsuse kui eestkostja kohustus jätkata pärast lapse asenduskodusse paigutamist lapse perre paigutamise võimaluste otsimist (kuna asendushoolduse põhimõtteks on esmajärjekorras perepõhise hoolduse tagamine).
60. Eelnõu § 29 lg 3 sätestab, et õdede ja vendade lahutamine pärast perekonnast eraldamist võib olla vaid äärmuslik abinõu olukorras, kus nende kokkujäämine ohustab oluliselt nende heaolu või õigusi. Selline põhimõte ei ole minu hinnangul tasakaalustatud, et õdesid ja vendi tohib lahutada ainult siis, kui nende kokkujäämine ohustab nende heaolu. Võib esineda ka olukord, kus üks õdedest vendadest leiab endale uue kodu (kas hoolduspere või lapsendamise näol) ja sel juhul tuleb lihtsalt kaaluda, kas selle ühe lapse huvi saada omale

uus kodu ja pere on kaalukam kui tema ja teiste õdede vendade huvi perekondlike sidemete säilimisele. Seetõttu võiks kaaluda sõnastust, mis viitaks sellele, et õdede ja vendade lahutamise otsustamisel tuleb kaaluda, kas lapse huvi, mis tingib tema lahutamise õdedest ja vendadest, kaalub üles tema ja teiste õdede ja vendade huvi perekondlike sidemete säilimisele.

(x) Lasteasutused

61. Eelnõu §-s 30 sätestatud lasteasutuse legaldefiniitsiooni osas tõusetub küsimus, kas on täpselt läbi analüüsitud, millised asutused langevad lasteasutuse definiitsiooni alla. Kas lastehaigla, aga ka näiteks lastele teatud liiki tervishoiuteenust osutav eraarstikabinett on lasteasutus eelnõu § 30 mõistes ning sellele laienevad eelnõu §-des 31 ja 32 kirjeldatud nõuded? Eeltoodu vajaks kindlasti ka seletuskirjas põhjalikumalt lahtiseletamist. Samuti tuleks eelnõus selgitada, kas lasteasutuse mõiste alla paigutuvad ka lastele huviringiteenuseid pakkuvad asutused (kunstistuudiod, malemajad jms).
62. Eelnõu § 31 reguleerib lasteasutuses viibiva lapse arvamuse ja kaebuse esitamise õigust. Minu arvates tuleks täiendavalt analüüsida, millistele lasteasutustele peaks §-s 31 sisalduv regulatsioon laienema. Leian, et §-s 31 sisalduv regulatsioon sobib pigem ööpäevaringselt sotsiaal-, haridus- või tervishoiuteenust osutavatele lasteasutustele, kus laps viibib vanemast eemal pikemaajaliselt, mitte kõigile lasteasutustele. Kui laps käib näiteks tavakoolis (mis on eelnõu § 30 mõistes lasteasutus), on tal võimalik vanemaga või muu seadusliku esindajaga igapäevaselt kontaktis olla ning seaduslik esindaja saab tagada tema õigused.
63. § 31 lg 1 sätestab muuhulgas lapse õiguse võtta ühendust oma rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgse kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajaga. Siinkohal tuleb läbi mõelda, kuidas realselt tagada lapse võimalus lastekaitsetöötajaga ühendust võtta, sest laps ise ei pruugi teada, milline on tema rahvastikuregistrisse kantud elukoht (ja selle lastekaitsetöötaja).
64. Lisaks eeltoodule võiks § 31 kajastada ka lapse õigust oma elu korraldamisel asutuses kaasa rääkida (millele viitab § 31 pealkiri, mis räägib ka arvamuse avaldamisest laiemalt). Kehtival kujul on § 31 kaebuste esitamise keskne.
65. § 31 lõiked 3 ja 4 reguleerivad lapse poolt kaebuse esitamist lasteasutuse suhtes. Leian, et nimetatud sätteid tuleks veelgi täpsustada, et selguks, milliste mehhanismidega saab tagada lapse kaitse (vältimaks negatiivseid tagajärgi lapse suhtes isiku poolt, kelle peale ta kaebas). Esmalt võiks asutusesiseselt kehtida protseduur, kuidas üldse kaebusi ja pretensioone esitada, samuti peaks ühe võimalusena olema sätestatud anonüümselt kaebuse esitamise võimalus, sest teatud olukordades võib see olla ainuke viis kaebaja jaoks ebameeldivate tagajärgede vältimiseks. Eelnõu seletuskirjas võiks tuua konkreetseid näiteid, kuidas tagada laste kaitse kaebuse esitamisel. Lõikeid 3 ja 4 tuleks selguse huvides täiendada kaebuse esitamise võimalusega lasteasutuse töötaja peale (ehk võimalus esitada kaebust lasteasutuse ja selle töötajate tegevuse kohta). Samuti tuleks lõiget 4 täiendada viitega selle kohta, kellele ei avalda lasteasutus kaebuse esitamisega seonduvat (näiteks, et ei avaldata lasteasutuse töötajatele), vastasel juhul võib jääda mulje, et üksnes lasteasutusest väljapoole ei tohi kaebuse esitamisega seonduvat avaldada.
66. Eelnõu § 32 sätestab kõigile lasteasutustele sisehindamise kohustuse ning reguleerib sellega seonduvat. Siinkohal tekib küsimus, kas eelnõu ettevalmistamisel on läbi

analüüsitud kokkupuutepunktid teiste seadustega, sest ka põhikooli- ja gümnaasiumiseadus (§ 78) ning koolieelse lasteasutuse seadus (§ 24² ja 24³) reguleerivad sisehindamist, sisaldades seejuures eelnõust erinevaid sätteid. Seega peaks eelnõu sisaldama vähemalt viidet sellele, et eriseaduses võib see küsimus olla teisiti reguleeritud, kui seda on silmas peetud ja ei ole soovitud eelnõuga kehtestada regulatsiooni, mis peaks ka koolidele ja lasteaedadele laienema. Selleks, et sisehindamist ka sisuliselt läbi viidaks ning see ei oleks üksnes formaalne, on oluline, et selle kohustuse täitmise üle ka järelevalvet teostatakse. Eelnõu sätestab §-s 33 maavanema järelevalve üksnes asenduskodude ja puudega lapse hoiuteenust pakkuvate asutuste sisehindamise üle, seega ülejäänud lasteasutuste sisehindamise üle järelevalve teostamine on eelnõus reguleerimata. Kui aga on peetud silmas seda, et muude lasteasutuste sisehindamise osas tagavad järelevalve eriseadused (nt eelpoolviidatud põhikooli- ja gümnaasiumiseadus ning koolieelse lasteasutuse seadus), siis tuleks sellele viidata. § 32 lg 3 sätestab, et lasteasutuse sisehindamist tuleb teha perioodiliselt vastavalt lasteasutuse sisehindamise korrale. Seega perioodilisuse ulatus (kas kord aastas või kord kolme aasta jooksul) on jäetud täielikult lasteasutuse enda sisehindamise korra määrata. Leian, et kohustuse sisu üheselt mõistetavuse huvides tuleks siiski sätestada ajalised miinimumnõuded sisehindamise läbiviimiseks (näiteks: mitte harvemini kui).

(xi) Riiklik ja haldusjärelevalve

67. Järelevalve osas tuleneb eelnõu § 33 lõikest 1 rohkelt erinevate asutuste vahel kattuvaid pädevusi, näiteks teostavad eelnõu §-de 17, 18 ja 19 täitmise üle järelevalvet nii SKA, maavanem kui kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja. Kuigi põhimõtteliselt pole pädevuste kattumine välistatud, võimaldades tihedamat järelevalvet, tuleb tagada, et järelevalvesüsteem ei töötaks koordineerimatult.¹⁰ Välistatud peaks olema olukord, kus mitu erinevat omavahel alluvusvahekorras mitteolevat korrakaitseorganit hakkavad teostama järelevalvet sama juhtumi üle ja jõuavad erinevatele järeldustele või rakendavad vastandlikke meetmeid. Nimetatud küsimus tuleks täiendavalt läbi analüüsida, seletuskirjas lahti seletada ja seaduses võimalusel järelevalvepädevused täpsemalt piiritleda.
68. Samuti tekitab küsimusi see, kui järelevalvele on allutatud väga üldised või legaaldefiniitsiooni iseloomuga normid, näiteks eelnõu §-d 22 ja 25. Kui paragrahvis ei sisaldu ühtegi konkreetset kohustust, siis ei ole ka selge, kuidas selle sätte täitmise üle järelevalvet teostatakse. Ka nimetatud teema vajab eelnõus ja seletuskirjas põhjalikumat käsitlemist.
69. Mitme paragrahvi puhul tõusetub küsimus, kas selle järgmise üle järelevalve teostamine peaks toimuma riikliku või haldusjärelevalve korras. Nii on riiklikuks järelevalveks loetud järelevalve § 24 järgimise üle, samuti § 29 lg 2 ja 3 järgimise üle, mis sätestavad haldusorganite ülesanded.
70. Eelnõu § 35 lg 2 võimaldab kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajal teha last kasvatavale isikule ettekirjutusi abivajava lapse kaitseks. Kuna tegemist on olulise muudatusega, millega kaasneb perekonnaautonoomiasse sekkumine, siis tuleks seletuskirjas põhjalikumalt lahti seletada (koos näidetega), millistel konkreetsetel juhtudel ja milliseid ettekirjutusi võib last kasvatavale isikule teha. Seejuures peaks ettekirjutuse tegemise

¹⁰ Riigikohtu Halduskolleegium on oma 18.12.2002 otsuses (asjas nr 3-3-1-66-02) leidnud, et üldjuhul peaks seadusandja püüdma erinevate järelevalveasutuste pädevuste kattumist vältida. Vt ka RKHKm 23.11.2013, nr 3-3-1-13-12, p 24 ja RKHKm 03.03.2010, nr 3-3-1-97-09: Keskkonnainspektsiooni järelevalvepädevuse dubleerimine võrreldes maavanema järelevalvega detailplaneeringu keskkonnamõju üle.

võimalus olema seotud ikkagi konkreetse ja üheselt mõistetava kohustuse mittetäitmisega. Samuti on küsitav, kas käesolev norm kujutab endast eristust KorS-i muutmise ja rakendamise seaduses (KorS MRS) kasutatud põhimõtetest. Nimetatud eelnõu lähtub sellest, et igal korrakaitseorganil on oma pädevusvaldkonnas KorS-s sätestatud üldmeetmete rakendamise õigus ja nende erimeetmete rakendamise õigus, mis on organi tegevuse aluseks oleva eriseadusega määratud (vt KorS MRS-i seletuskiri, lk 24). Üldmeetmete hulka kuulub ka ohu tekitanud isikule ettekirjutuse tegemise õigus. Seega ei ole üheselt arusaadav, kas käesoleval juhul on püütud teha erandit KorS-i põhimõtetest (kas üksnes kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja nimetamine tähendab, et muudel valdkonnas tegutsevatel korrakaitseorganitel ettekirjutuse tegemise õigust ei ole).

71. Mis puudutab eelnõu §-s 36 ette nähtud sunniraha määra, siis on ka selle puhul küsitav, kuidas see haakub KorS-iga. Esiteks ei ole arusaadav, kas sunniraha määr on seotud üksnes eelnõu § 35 lõikes 2 nimetatud ettekirjutuse täitmisega, või on see üldiseks ülemmääraks ka KorS-i üldmeetmete kohaldamisel lastekaitsevaldkonnas. Teiseks tuleb arvestada, et KorS-i kohaselt on üldmeetme sundtagamiseks kohaldatava sunniraha igakordne ülemmäär 9600 eurot, kui eriseadus ei näe ette teisiti (KorS § 28 lg 2 viimane lause). Kui eeldada, et ka käesoleva seaduse alusel on sunniraha suuruse määramisel kohalduv KorS-i üldregulatsioon, oleks sunniraha ülemmäära määramine mõttekas üksnes juhul, kui seda soovitakse kehtestada 9600-st eurost suuremas või väiksemas määras. Kuid ka lahus KorS-i üldregulatsioonist tuleks minu hinnangul kaaluda, kas on põhjendatud ja proportsionaalne sunniraha ülempiiri määramine just sellele summale. Võrdluseks on siin võimalik kasutada nt KorSMRS-iga kehtestatavaid sunniraha ülemmäärasid muudes riikliku järelevalve valdkondades.

Täna Teid veelkord võimaluse eest anda eelnõule oma arvamus ning loodan, et minu kommentaaridest ja ettepanekutest on abi eelnõu täiendamisel ja parandamisel.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel