

EV Sotsiaalministeerium

info@sm.ee

Teie: 30.12.2013 nr 3.1-2/ 126

Meie: 21.01.2014 nr 4

Arvamus lastekaitseaduse eelnõu suhtes

Täname teid arvamuse küsimise eest Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioonilt. ESTA ei toeta eelnõu vastuvõtmist esitatud kujul. Eelnõu seletuskirjas on märgitud põhjused olemasoleva seaduse muutmiseks ja eesmärgid, mida tuleks uue seadusega saavutada. Siinkohal tahame märkida, et nii põhjused kui ka eesmärgid on meie hinnangul väga hästi sõnastatud, kuid siiski tuleb rõhutada, et eelnõu selle seletuskirjas püstitatud eesmärgid ei suuda saavutada ega pakutud redaktsioonis täita. Eelnõus esinevad vead ja puudujäägid on meie hinnangul nii põhimõttelist laadi, et nende kõrvaldamine edasise menetluse käigus ei ole otstarbekas. Pigem tuleks koostada uus eelnõu. Olulisemateks vigadeks ja puudujääkideks hindame järgmist:

1. Eelnõust on puudu laste õigused ja kohustused.

Kehtivale Eesti Vabariigi lastekaitseadusele on seletuskirjas ette heidetud üleliigset deklaratiivsust, mis on paraku tõsi, kuid valminud eelnõust ei ole võimalik välja lugeda ühtegi lapse õigust (heaolu ei ole võrdsustatud õigusega) ega viidet dokumendile, kust nähtuks lapse õigused. Kuna erivajadustega lapsed vajavad erilist hoolt, vajaksid ka nende õigused selles seaduses kajastamist. Samuti peaks õigustele vastama ka lapse üldised kohustused, mida eelnõust samuti ei nähtu. Arvestades, et lastekaitseaduse näol on tegemist ikkagi lapse põhiõiguste kaitsele suunatud seadusega ning tegemist on valdkondadeülese seadusega, siis peaksid põhiprintsiibid seadusest endast nähtuma. Seda ka sel põhjusel, et tagada vastavate valdkondlike seaduste regulatsiooni vastavus lapse põhiõigustele ning mitte laskuda igal üksikul juhul tõlgendamisprobleemidesse. Samuti märgivad erinevate lastega töötavate valdkondade spetsialistid, et aina suureneb praktiline vajadus täpsustada lapsevanemate rolli, õiguseid ja kohustusi laste kasvatamisel, sest kahjuks kipuvad aina rohkemad vanemad panema vastutust laste kasvatamise eest kas sotsiaalhoolekande, haridus- või meditsiinitöötajatele, unustades seejuures omapoolsed jõupingutused probleemide lahendamiseks.

2. Pakutav lastekaitseüsteemi ülesehitus on ebaratsionaalne.

Seadusega luuakse uus lastekaitsetöö nõustamise ja kontrolliga tegelev riiklik struktuuriüksus Sotsiaalkindlustusameti alluvusse. Samas säilib lastekaitsealane töö maavalitsustes.

ESTA juhib tähelepanu, et Eesti lastekaitse suuremad probleemid ei ole seotud mitte olemasolevate lastekaitsetöötajate madala professionaalsuse, vaid lastekaitsetöötajate puudumisega osades omavalitsustes, nende suure töökoormusega teistes omavalitsustes ja lastekaitsega seotud sotsiaalteenuste puudumise või vähesusega paljudes omavalitsustes. Seaduse rakendamise seotud kuludeks on ette nähtud küllaltki suur summa: 6,5 miljonit eurot 6 aasta jooksul. Kõige teravamate probleemide lahendamiseks ei kulu sellest summast aga midagi, sest kõige suurema efekti annaksid täiendavad vahendid esmatasandi lastekaitsetöötajate kohtade juurdeloomise ja toetavate sotsiaalteenuste kättesaadavuse tagamise näol igas Eesti punktis. Selle summa eest võiks näiteks tagada mingi vajaliku teenuse üleriigilise kättesaadavuse, mis on ESTA arvates kindlasti efektiivsem moodus selle raha kulutamiseks abivajavate laste huvides. Taoline kaheastmeline süsteem tõesti toimib ja on asjakohane mõnes meist rikkamas riigis, nagu näiteks Norra, kuid olukorras, kus meil on nii suured puudujäägid esmatasandil, ei ole ESTA hinnangul õige kulutada nii suurt summat järgmise tasandi ülesehituseks. Kui riik peabki vajalikuks täiendada riikliku kompetentsikeskuse loomist, siis jääb arusaamatuks, miks sellesse piirkondlike kontoreid omavasse keskusesse ei koondata seni maavalitsuse pädevusse kuulunud ülesandeid koos seda tööd tegevate küllaltki kogunud sotsiaaltöötajatega. See annaks ka teatava mastaabiefektiga kaasneva kokkuhoiu. Isegi kui riik peab vajalikuks nii SKA kui maavalitsuste rollide säilitamist, on küsitav KOV lastekaitsetöötajate nõustamis- ja nende järelevalvefunktsiooni ühendamine SKA alluvusse. Eelnõu eesmärgina on seletuskirjas sätestatud: selged järelevalve menetlusprotseduurid ja teenuste kvaliteedi nõuete sätestamine. Eelnõus sätestatud järelevalve menetlusprotseduurid on paraku kõike muud kui selged. Samuti tuleb mõista, et nõustamis- ja järelevalvefunktsioon on oma olemuselt mõnevõrra konfliktne, mistõttu oleks mõistlik hoida need rollid erinevates asutustes (kui neid riigitasandi astutusi juba nii palju peab olema). Lausa ebaõiglane tundub pakutava rollijaotuse juures eelnõu § 11 lg 3 sätestatud SKA võimalus keelduda nõustamisest. Kas eesliinil töötavatel lastekaitsetöötajatel on selline võimalus juhtumeid valida?

3. Ennetustegevus deklaratiivse iseloomuga.

Seletuskirjast selgub, et tõuseb halduskoormus ennetustegevuse suurema korraldamise tõttu, kuid eelnõust ei nähtu, milliseid konkreetseid meetmeid, haldusmenetluse vahendeid peetakse ennetustegevuse läbiviimisel silmas. § 6 lg 5 ütleb, et riigiasutused ja kohalikud omavalitsused peavad vastavalt võimalustele arendama välja sekkumised, lapse abivajaduse ennetamiseks ning olemasolevate probleemide vähendamiseks. Sekkumised peavad lähtuma lapse vajadustest, toetama lapse ja teda kasvatavate isikute suhteid ja sotsiaalset toimetulekut ning olema võimalikult õigeaegsed, tulemuslikud ja pikaajalise positiivse mõjuga.

Eelnõus on sätestatud küll KOV kohustus ennetustegevuse läbiviimisel, kuid selle sätte asukohast ning regulatiivsusest nähtub, et tegemist on üldise ennetustegevusega, aga mitte konkreetsele perele ega lapsele suunatud ennetustegevusega. Konkreetsete meetmed ja menetlus on sätestatud 6. peatükis abivajav laps ning 7. peatükis hädaohus olev laps, kuid neid sätteid ei saa meie hinnangul küll lugeda mitte ennetustegevuseks, vaid sekkumiseks konkreetsete tagajärgede ärahoidmiseks (või on ikkagi 6. ptk näol peetud silmas ennetustegevust?).

Käesoleval hetkel puuduvad ennetustööks vajalikud rahalised vahendid. Kas uue seaduse jõustumisega planeeritakse täiendavaid vahendeid?

4. KOV lastekaitsetöötajate õigused pigem vähenevad.

Kohaliku omavalitsuse lastekaitseametnike õigused ja võimalused vajadusel otsustavalt sekkuda pigem vähenevad. Viited veel mitte kehtivale korrakaitse seadusele ei suurenda praktikas

lastekaitseametniku õigusi. Kõike pakutavat teeb politsei praegugi politsei- ja piirivalveseaduse alusel, aga lastekaitsetöötajat oma korterisse keegi laskma ei pea ka tulevikus, kui pole politseile esitada kindlaid andmeid, et kellegi elu ja tervis on ohus (sama olukord, mis praegu). Eelnõu § 28 lg 2 toodud kohustus pöörduda lapse perekonnast eraldamiseks avaldusega kohtusse järgmise tööpäeva kl 12-ks halvendab praktikas kahjuks oluliselt võimalusi hädaohus oleva lapse päästmiseks. Selles sätestatud tähtaeg on ebamõistlikult lühike: TsKMS kohaselt vaadatakse esialgse õiguskaitse taotlus kohtus läbi 3 päeva jooksul. Eelnevalt peab KOV koostama haldusakti lapse eraldamiseks ning koostama kohtule nõuetele vastava avalduse, mis on võrdlemisi töömahukad tegevused, kusjuures andmete (s h tõendite) koondamine ei sõltu mitte üksnes lastekaitsetöötajast. Kuna praktikas ei ole selleks ajaks võimalik esialgse õiguskaitsevahendi rakendamist sätestava kohtumääruse saamine, tuleb kõik omavalitsuse või ka politsei poolt ohu tõttu perest eraldatud lapsed peale järgmise tööpäeva kl 12 vanematele tagasi anda hoolimata ohust. Õigust operatiivselt juurde pääseda näiteks karistus- või terviseandmetele, seadus ei anna, ehkki see oleks vajalik ning mitmetes teistes riikides seaduse tasemel rakendatud.

5. Lastekaitsetöötajate töökoormus tõuseb üle igasuguse mõistliku piiri.

Seadus tõstab oluliselt olemasolevate lastekaitsetöötajate töökoormust: seda on märkinud seletuskirja kohaselt eelnõu suhtes sõltumatut mõjude analüüsi teinud Tartu Ülikooli meeskond (uuringu tulemustele sooviks ka ESTA ligipääsu!), ning seletuskirja autoridki on tõdenud, et on vajadus lastekaitsetöötajate arvu suurendamise järele. Kui suur saab olema lastekaitsetöötaja või seda tööd tegeva sotsiaaltöötaja töökoormus, selle üle on seletuskirjas spekulieritud, aga lahendust eelnõu ei paku. Kindlasti oleks vaja mingisuguseid norme, millest üle ei tohiks lastekaitsetöötaja töökoormus tõusta. Kõige lihtsam neist oleks 1 lastekaitsetöötaja 1000 lapse kohta, kuid kuna probleemide hulk võib piirkonniti erineda, siis tuleks alternatiivsena kaaluda reaalselt töömahtu normeerivaid vahendeid. Seejuures sätestab eelnõu § 6 lg 5 kohaselt, et sekkumised oleksid „võimalikult õigeaegsed, tulemuslikud ja pikaajase positiivse mõjuga“. Seda ei ole võimalik kahjuks selles töös üldse lubada. Kui meil tekib ülisuure töökoormuse, seaduste ja järelevalveorganite poolse survestamise ja vajalike töövahenditega (õiguste näol) varustamata jätmise tulemusena olukord, kus esialgu raskemates piirkondades algab samasugune lastekaitsetöötajate kaadri volavus, nagu päris mitmes meist rikkamas riigis, siis võib uus seadus praegu siiski kuidagi toimivale lastekaitse süsteemile mõjuda hoopis lammutavalt. USA-s näiteks on aastane lastekaitse juhtumitöötajate kaadri volavus keskmiselt 30-40%, problemaatilisemates omavalitsustes kuni 90%. Ka Suurbritannias, mille lastekaitse süsteemiga eelnõu autorid on Eestit võrrelnud, on problemaatilistes omavalitsustes lastekaitsetöötajate kaadri leidmine suureks probleemiks. Sotsiaaltöötaja oodatava karjääri pikkuseks on selles riigis keskmiselt 8 aastat. Sellistest olukordadest välja pääsemiseks kavandatakse eelarvetele juba väga koormavalt mõjuvaid meetmeid.

6. Eelnõuga ettenähtavad haldusmenetlused on piisavalt läbikaalumata.

Toodud probleemid kattuvad osalt juba nimetatutega, kuid neid võib vaadelda ka sellega seotud haldusmenetluse teostatavuse ja mõistlikkuse printsiibist lähtuvalt. Näiteks:

§ 24 lg 4 järgi kohustus teha otsus juhtumikorralduse algatamise või algatamata jätmise kohta;

§ 28 lg 1 punkti 1 järgi lastekaitsetöötaja teeb otsuse hädaohus oleva lapse perekonnast eraldamiseks, lg 2 järgi otsuse alusel peatub seadusliku esindaja hooldusõigus.

§ 35 järgi KOV lastekaitsetöötajal on õigus teha last kasvatavale isikule ettekirjutusi.

Eelnimetatud sätete sõnastusest nähtub, et tegemist on eelnõu koostajate hinnangul haldusaktiga haldusmenetluse seaduse tähenduses. Kahe esimesena loetletu puhul tuleks aga toimingu vormistamist haldusaktina pidada ebaefektiivseks vormiks selle eesmärgi saavutamiseks (juhtumikorralduse menetluse algus SHS tähenduses ei toimu käesoleval ajal ei tulenevalt seaduse sõnastusest ega ka praktikast mitte haldusaktiga vaid haldustoiminguna, mille suhtes HMS sätestab võrreldes haldusaktiga hoopis lihtsamad sisu ja vormi nõudeid). Lisaks vajab märkimist, et kui eelnõu tähenduses peaks juhtumikorralduse algatamine või algatamata jätmine toimuma haldusaktiga, siis oleks ka eelnõus vajalik lahti kirjutada, kellele peaks olema vastav haldusakt suunatud (so. haldusakti adressaat, kelle õigusi ja kohustusi see tekitab, muudab vms). Kõikide nimetatud sätete puhul peaks tegemist olema lastekaitsetöötaja antava haldusaktiga, KOV tasandil selline haldusakti liik puudub, seega oleks praktikas küsitav, kes ja millise liigilist haldusakti on pädev andma;

§ 28 lg 1 p 1 järgi lapse perekonnast eraldamine on käesoleval ajal lahendatud EV lastekaitseaduse, SHS ja perekonnaseadusega. Õiguslikult on tegemist haldustoiminguga, mille suhtes kehtivad HMS kohaselt võrreldes haldusaktiga lihtsamad vormi ja sisu nõudeid ning millega on võimalik korraldada lapse eraldamist kiiresti ja efektiivselt takerdumata menetluse bürokraatlikkuse ning pärast toimingut esitatakse viivitamatult kohtule taotlus esialgse õiguskaitse rakendamiseks (nt vanemlike õiguste piiramise jms kohta ehk teisiti toimub täna kehtivas seaduseruumis perekonnast eraldamine fikseerimine kas akti või mõnes muus vormis lihtsa dokumenteerimisena). Eelnõu reguleerib aga perekonnast eraldamist kui haldusakti, mille vormistamine praktikas tulenevalt haldusaktile HMS sätestatud vormi, sisu ja kaalutluse põhjendamise nõudest takistab lapse huvide efektiivset kaitset (praktikast tulenevalt nõuab haldusakti nõuetekohane vormistamine vähemalt 1 täispäeva tööpäeva, sest lisaks lapse õiguste kaitsele on tegemist väga olulise perekonnaelu riivega). Koosmõjus juba kirjeldatud probleemidega seoses § 28 lg 2 võib öelda, et kiireloomuline lapse eraldamine perekonnast ohu korral muutub eelnõus pakutud sätete jõustumisel võimatuks.

§ 35 sätestab KOV lastekaitsetöötaja õiguse teha ettekirjutusi. Ettekirjutuste tegemise õiguse lapsevanematele sätestab ka perekonnaseadus, seega on arusaamatu, millises osas on õigused ja pädevused lastekaitsetöötajal ning millises osas jääb see õigus kohtule. Samas on tegemist ka erinevate õigusharude regulatsioonidega, mis vajab vaidlustamise seisukohalt ühtlustamist või sidumist, sest on mõeldamatu, et ühesisulisi vaidlusi hakkavad paralleelselt lahendama nii halduskohtud (KOV ettekirjutus) kui ka maakohtud (kohtu ettekirjutus perekonnaseaduse järgi);

Eelnõu seletuskirja järgi antakse lastekaitsetöötajatele piisavad menetluslikud õigused ja pädevused järelevalve teostamiseks, kuid eelnõust see ei nähtu. Eelnõu kohaselt kohaldatakse haldusmenetlusele (mida on ka lastekaitsetöötaja ettekirjutus) haldusmenetluse seadust ning eelnõus mingeid erilisi menetluse läbiviimisega seotud protseduure ega menetleja, menetluses osaleja õigusi ja kohustusi ei ole sätestatud. Võrreldes haldusmenetluse seadust ning eelnõu ja selle eesmärgi, tuleb tõdeda, et tavapärase haldusmenetlusega, mille suhtes ei ole erisusi sätestatud, ei ole võimalik püstitatud eesmärgi saavutada (nt ei ole menetlejal sätestatud mingeid täiendavaid õigusi meditsiini-, haridusametustelt, tööandjatelt jms isikutelt eraeluliste andmete nõudmiseks ja saamiseks, vajadusel eksperdi kaasamiseks, kohustust ekspertiisi vms meditsiinitöötaja läbivaatusele ilmutamiseks jms, samuti ei ole kolmandal isikul kohustust menetleja juurde ilmutamiseks, sest sunnivahendid ja sanktsioonid ilmutamiseks puuduvad). Kuna tegemist on ettekirjutuse näol ühe isiku põhiõiguste kaitsega ning teise isiku (last kasvatav isik) põhiõiguste olulise riivega (perekonnaelu autonoomia rikkumine), siis tuleb haldusmenetluse läbiviimisega seotud poolte õigused ja kohustused väga täpselt (kordamata HMS sätteid) seaduses lahti kirjutada, et tagada selged järelevalve menetlusprotseduurid ja vältida eelkõige menetluse läbiviimise pinnast tõusetuvaid vaidlusi.

7. Eelnõu on keeleliselt konarlik ja kasutatavad mõisted on küsitavad.

Lastekaitseseaduse keelekasutusega seoses tuleb tähelepanu tuleb pöörata järgnevale:

Esiteks, kuna lastekaitseseadus tegeleb lapse ja tema holistliku heaoluga, siis peab seadus olema võimalikult ühtmoodi arusaadav (ja seega ka järgitav) kõigile asjaosalistele: lastele endile, lastevanematele ning lastega tegelevatele spetsialistidele ja vabatahtlikele. Seadus peab olema arusaadav kogu üldsusele, sest seadus rõhutab suurte ühiskondlike muutuste olulisust (1. ptk algus) ning iga inimese vastutust (abivajavast lapsest teatamine).

Teiseks, professionaalset tegevusala (lastekaitsetöö) reguleerival seadusel on oluline roll erialakeele erialase identiteedi kujundajana. Lastele ja lastega peredele suunatud sotsiaaltöö (mille üks osa on lastekaitsetöö) vajab korrektset erialakeelt, millest erialases kogukonnas, naabererialade seas ja ka ühiskonnas laiemalt aru saadakse ja mida aktsepteeritakse. Selge erialakeel aitab tugevdada professionaalseid väärtusi ning seeläbi tõsta töö kvaliteeti.

Kolmandaks, seaduse sõnakasutus peab olema lapse- ja peresõbralik, st ei tohi abivajajaid märgistada, objektistada, eemale peletada.

Järgnevad näited eksimustest nende kolme põhimõtte vastu.

- 1) Lastekaitseseaduse nimetus. „Kaitse“ on ühelt poolt sõjakas, aga teiselt poolt aga ülehooldav, lapsele ülalt alla vaatav ja seeläbi diskrimineeriv. Nt brittide Children Act on seadus, mis tegeleb kõige lastesse puutuvaga, sh kaitsega. Saksa Kinder- und Jugendhilfegesetz (http://dejure.org/gesetze/SGB_VIII) viitab abistamisele.
- 2) Eelnõus esineb liiga pikki ja segaseid lauseid (1. ptk alguslõik, §2, §5, §6 jpt).
- 3) Lapsega tegelemise tähistamiseks kasutatakse segadust tekitavalt palju erinevaid sõnu ja väljendeid: toetamine, soodustamine, parandamine, edendamine, sekkumine, riskide vähendamine, riskide märkamine, reageerimine, abistamine, abivajaduse ennetamine jne. Nende väljendite kasutamise järjepidevus ja loogika on raskesti jälgitav, nt „lastekaitse korraldamine lapse heaolu tagamiseks“ (§1) – ebamääraseks jääb heaolu ja kaitse omavaheline suhe; „arendama välja sekkumised, lapse abivajaduse ennetamiseks“ (§6.5) – mis alusel toimub sekkumine konkreetse lapse (ainsuses) ellu, kui puudub abivajadus? (Selles lauses on ka liigne koma).
- 4) Lastekaitse ning laste ja lastega perede heaolu alase töö üldnimeks on eelnõus „sekkumine“ (vt §5, §6 jpt). Ennetavate meetmete (esmane ja teisene ennetus), abistamise, toetamise, teenuste osutamise nimetamine „sekkumiseks“ on eksitav ja kõlab ähvardavalt. „Sekkumine“ toimub alati võimupositsioonilt ning kätkeb endas lapse ja tema lähedaste objektistamist, neilt subjektsuse äravõtmist. Selline keelekasutus kahjustab sotsiaaltöö mainet ega soodusta heade koostöösuhete kujunemist lastekaitse ja laste heaolu alal tegutsevate spetsialistidega.

Lugupidamisega

Mart-Peeter Erss

ESTA eestseisuse liige

(allkirjastatud digitaalselt)