



Sotsiaalministeerium  
Gonsiori 29  
Tallinn 15027

Teie: 4.09.2016 nr 1.2-1/3545  
Meie: 23.09.2016 nr K-2/31

## Arvamus seoses perelepitusteenuse väljatöötamise kavatsusega

MTÜ Lastekaitse Liit tunnustab Sotsiaalministeeriumi poolt esitatud samme perelepitusteenuse arendamiseks. Käesolevat väljatöötamise kavatsust saab esile tõsta kui hea praktika näidet, kus analüüs näitab ausalt õigussüsteemi kitsaskohti (mh lapse õiguste tagamisel), toob näited teiste riikide praktikast, viitab relevantsetele uuringutele ja õigusaktidele ning viitab ka lapse parima huvide kontseptsioonile. MTÜ Lastekaitse Liit on alati rõhutanud vajadust justiitsreformide läbiviimisel põhjalikult kaaluda muudatuste mõju lapse huvisid arvestavalt.

MTÜ Lastekaitse Liit on aastate vältel korduvalt juhtinud tähelepanu vajadusele parandada perelepitusteenuse kättesaadavust (riiklikult rahastatud teenusena) ja tõsta teadlikkust sellise teenuse olemasolust<sup>1</sup>. Samuti oleme pikaajaliselt rõhutanud vajadust suurendada ka tasuta õigusabi kättesaadavust (sh vene keeles)<sup>2</sup>. Valdkondlike MTÜ' de poolt koostatud ÜRO Lapse õiguste konventsiooni täiendavas aruandes (2015) on peatükis 5 viidatud samadele kitsaskohtadele<sup>3</sup>.

Hoolimata asjaolust, et uus perekonnaseadus jõustus juba 2010. aastal, tuleb kahjuks nentida, et paraku ei ole riik teinud siiani piisavalt selgitustööd perekonnaseaduses sätestatud põhimõtete ja regulatsioonide laiemaks mõistmiseks ühiskonnas (sh venekeelse elanikkonna seas). Vanemate vähest teadlikkust näitab muuhulgas asjaolu, et vanemad ei tea, et ka kohalikud omavalitsused lahendavad vanema hooldusõiguse küsimusi. Vanemad pöörduvad sageli kohtu poole ka neis küsimustes, kus KOV-il on olemas pädevus asja lahendamiseks vanematevahelisele kokkuleppele jõudmisel (nt suhtluskorra ja otsustusõiguse reguleerimine). Selline praktika tõstab kohtute koormust, on vanemate jaoks võrreldes KOV-is asja lahendamisega kulukam ning lahendini jõudmise aeg on pikem.

<sup>1</sup> Kiri Justiisministeeriumile...

<sup>2</sup> Aastal 2010 alguse saanud MTÜ Lastekaitse Liit ja Eesti Advokatuuri heategevusliku projekti „Hea nõu lastega peredele“ raames on tänaseks advokaadid perekonnaõiguse vallas tasuta nõustanud üle 1100 abivajava lastega pere. Käesoleva arvamuse koostamisel on osaliselt kasutatud ka ka projekti „Hea nõu lastega peredele“ (<http://www.lastekaitseliit.ee/vajad-abi/hea-nou-lastega-peredele/>) raames saadud sisendit.

<sup>3</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [ÜRO Lapse õiguste konventsiooni täiendav aruanne](#)

Vanema hooldusõiguse määramise uuring (2013) on toonud välja perekonnaseadusealase teadlikkuse tõusu vajaduse ka ametkondlikul tasandil, kuna nii kohtute, lastekaitsetöötajate kui lapsi esindavate advokaatide tööga seoses on esinenud mitmeid probleeme: näiteid, kus kohus on piiranud vanema hooldusõigust seejuures selgitamata, millises ulatuses seda tehakse ning, kus ei ole määratud lapsele esindajat; on leidunud kohtunikke, kes ei algata PKS § 134 lg 2 pöördumise peale menetlust, kuna leiavad, et sellistel juhtudel on KOV-il kohustus esitada avaldus; ka kohtunike ja lapsi esindavate advokaatide jaoks on ebaselge varahooldusõiguse sisu, seda samastatakse tehingu tegemiseks nõusoleku andmisega; kohtunikel ja lapsi esindavatel advokaatidel napib teadmisi laste ärakuulamisest ja vägivalla äratundmisest<sup>4</sup>; lastekaitsetöötajatel napib teadmisi perekonnaseadusest ja vägivalla äratundmisest; osade lastekaitsetöötajate ja lapsi esindavate advokaatide jaoks on ebaselged vanema hooldusõiguse kontseptsioonid<sup>5</sup>.

Perekonnaseaduse § 143 sätestab lapsega suhtlemise õiguse. *Lapsel on õigus isiklikult suhelda mõlema vanemaga. Mõlemal vanemal on kohustus ja õigus suhelda lapsega isiklikult. Vanem peab hoiduma tegevusest, mis kahjustab lapse suhet teise vanemaga või raskendab lapse kasvatamist.* Eestis on jätkuvalt problemaatiline lapse ja temast lahus elava vanema suhtlemise tagamist puudutav regulatsioon. Puuduvad efektiivsed hoovad, kuidas mõjutada vanemaid kohtulahendeid täitma. See aga kahjustab nii lahuselava vanema kui lapse huve. Tallinna Halduskohus mõistis juba 2014. aastal Eesti Vabariigilt ühe isa kasuks välja 7500 eurot, kuna isa kasutas kolme aasta jooksul ära kõik seadusest tulenevad võimalused oma lapsega kohtumiseks ja sunnitud eemalolek oma lapsest oli tekitanud mittevahalise kahju. On ilmne, et teema vajab riigipoolset aktiivset otsustavat tegutsemist.<sup>6</sup>

Sotsiaalhoolekande seaduse § 24 täitmist, mis tagaks laste heaolu, takistavad jätkuvalt puudused nii omavalitsuste administratiivses korralduses kui ka lastekaitsetöö korralduses (mh puuduvad riigil mehhanismid esmatasandi kohustamiseks vanemate nõustamiseks). Olulisemad kitsaskohad, mis vajavad riigi osavõtul lahendamist, on Riigikontrolli 2013 auditist «Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades»<sup>7</sup> tulenevalt: lastekaitsetöötajate arv, ennetustöö korraldus ja sotsiaalteenuste kvaliteedinõuded. Auditist selgub, et lastekaitsetöö jaoks on võetud eraldi inimene vaid 38% omavalitsustel. Ülejäänutes teevad seda tööd sotsiaaltöötajad, kellel on täita lisaks mitmed teised ülesanded (tegelemine eakate, puuetega inimestega jne). Seetõttu ei ole neil piisavalt aega ega alati ka oskusi lastekaitsetööd teha, mis viibki selleni, et ennetustöö (sh lapsevanemate juhendamine) jääb unarusse. Kokku elas 2013 ligikaudu 60% Eesti lastest omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei ole või ei ole neid piisavalt<sup>8</sup>. Seega jääb vähe aega perekondade korrapäraseks jälgimiseks ja nõustamiseks,

---

<sup>4</sup> Näiteks eristamaks vägivaldset suhet lavastatud vägivallast; tundmaks ära lisaks füüsilisele ka teisi vägivalla liike nagu näiteks psühholoogiline vägivald.

<sup>5</sup> Näiteks tekitab praktikas spetsialistides küsimusi hooldusõiguse peatamise (PKS § 140) ja piiramise (PKS § 134) erinevus, PKS § 119 (otsustusõiguse üleandmine ühele vanemale) ja § 137 (ühise hooldusõiguse osaline üleandmine) eristamine.

<sup>6</sup> EIK on korduvalt rõhutanud, et lapse ning vanema teemad tuleb kohtutes lahendada võimalikult kiiresti, mitte aastaid vinduvates protsessides. Analoogne otsus 04.11.2014.

<sup>7</sup> Riigikontrolli audit „Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades“. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/664/language/et-EE/Default.aspx> ja Riigikontrolli audit „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes“. Arvutivõrgus kättesaadav <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/etEE/Default.aspx>

<sup>8</sup> Arvestades sotsiaalministeeriumi pakutud optimaalset laste suhet ühe lastekaitsetöötaja kohta (1:1000)

mis kahandab võimalusi probleemide varaseks märkamiseks ja tagajärgede leevendamiseks. Laste ja perede arengukavas aastani 2020 on põhitähelepanu asetatud lastekaitsetöötajate erialaoskuste parandamisele, kuid selleks, et omavalitsustes töötaks lastekaitsetöötajaid vajalikul hulgal, häid abinõusid kahjuks siiski esitatud ei ole.

Lastekaitse valdkonna korraldamise ja rahastamise põhiraskust kannavad enamjaolt KOV-id. Olukorras, kus abivajavate laste arv jätkuvalt suureneb, on kohalike omavalitsuste kulutused laste ja perede sotsiaalkaitsele ometigi vähenenud. Kui 2008. aastal moodustasid laste ja perede sotsiaalkaitse kulud 22% sotsiaalkaitse kogukuludest, siis 2014. aastal üksnes 19%. Seejuures varieerub omavalitsuste haldusvõimekus ja väiksema tulubaasiga omavalitsustel ei ole piisavat ressursi lastekaitse teenuste arendamiseks ja nende täieulatuslikuks elluviimiseks. Näiteks lastekaitsetöötajate poolt oluliseks nimetatud perelepitusteenus on kallis ja kõik KOV-id ei ole valmis teenust rahastama, mistõttu ei ole see kättesaadav kõigile sõltumata elukohast. Ka tasuta õigusabi kättesaadavus on Eestis suureks probleemiks (sh venekeelse elanikkonna hulgas). Aastaid on räägitud lastekaitsetöötajate ebapiisavusest ja ülekoormusest, mis omakorda võib kaasa tuua töö kvaliteedi languse ja lapsed ei pruugi saada õigeaegselt ja kvaliteetselt nende jaoks vajalikku abi.

MTÜ Lastekaitse Liit uuringus „Lapse heaolu hindamine“ (2011) tõid lastekaitsetöötajad välja järgmise: „*Aega on vähe, tuleks mõnede peredega pidevalt tegelda, kuid pole aega, sest ei saa olla meil - sots.töötajatel ööpäev-tööpäev. Üksi vallas töötades pole järjepidev töö võimalik (tuleb teha valikuid).*“; „*Isiklik ressurss ennekõike, sest KOV-id ei lähtu lastekaitse spetsialistide töölevõtmisel laste arvust*“; „*spetsialistide vähesus maakonnas*“. Ehkki erialase haridusega lastekaitsetöötajate arv on aastate vältel tõusnud, on siiski siiani palju erialase hariduseta lastekaitsetöötajaid, mistõttu igapäevane lastekaitsetöö praktika on erinev KOV-ide vahel ja ka KOV-i siseselt. Suur puudus on täiendkoolitusest (sh õigusalasest koolitusest). Uus lastekaitse korraldus küll leevendab, aga ei paku lõplikku lahendust kahele valdkonna probleemile – KOV lastekaitsetöötajate vähesus ja teenuste kättesaadavuse sõltuvus regioonist.

Sotsiaalse kaitse ja kaasatuse riiklik aruanne aastateks 2008–2010 seadis üheks eesmärgiks lastega perede vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse ennetamise ja leevendamise. Selle eesmärgi saavutamiseks planeeriti viia ellu selliseid meetmeid ja tegevusi, mis toetavad vanemahariduse ja vanemate tööhõive edendamist ning lastega peredele vajalike hoolekandeteenuste osutamist (nt lapsehoiuteenus, perelepitusteenus jt)<sup>9</sup>. Hoolimata asjaolust, et Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal heaks kiidetud Laste ja perede arengukava 2012-2020 tegevussuund 2.2.1 (Perelepitusteenuse sisu ja kvaliteedi analüüsimine, arendamine ja teenuse kättesaadavuse toetamine) perelepitust toetab, on Eestis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2008/52/EÜ22 vahendusmenetluse aspektide kohta tsiviil- ja kaubandusajades ülevõtmine<sup>10</sup> endiselt lünklik ja ebaselge. Lepituseadus annab kahjuks ebaselged alused perelepitusele ja pole ette nähtud ka vastutust ning rahastust.

Eestis on perelepituse kasutamine paraku vähe levinud. Lepitajate ühingu hinnangu (2014) kohaselt on selle põhjuseks asjaolu, et teenust kasutada soovijatele ei ole teenuse hinna eest tasumine jõukohane ning ka kõik kohalikud omavalitsused ei ole valmis teenust rahastama. Eestis varasemalt läbi viidud uuringutes (nt Espenberg jt 2013; Tender jt 2013) on toodud

---

<sup>9</sup> Uuringutulemuste põhjal tunnevad ka lastekaitsetöötajad kõige enam oma tööpiirkonnas puudust muuhulgas psühholoogilisest nõustamisest ja perelepitusest.

<sup>10</sup> Direktiivi ülevõtmise aeg oli 21.05.2011.

välja vajadus arendada välja riiklik süsteem perelepituse pakkumiseks, et see oleks kättesaadav kõigile sõltumata elukohast<sup>11</sup> ning suurendada perelepitusteenuse kui ühe suurima mõjuga teenuse riiklikku rahastamist. Samuti on oluline tagada teenuseosutajate ühtlaselt kõrge pädevus üle Eesti ning minimaalset vajalike järelevalvemehhanismide toimimine.

Eelnev näitab, et perelepitusteenuse arendamine ja kättesaadavuse suurendamine on väga vajalik, ning on positiivne, et Sotsiaalministeerium on antud suunas samme astumas. Samas käesolevat väljatöötamise kavatsust analüüsides soovib MTÜ Lastekaitse Liit juhtida tähelepanu järgmistele asjaoludele:

- 1) Äärmiselt vajalik on perelepitusteenuse kvaliteedi tagamine, kuna asjatundlikkus antud teenuse osutamisel on vääramatu eeldus. Samuti on vajalik efektiivse järelevalvesüsteemi olemasolu. Vestlustes erinevate spetsialistidega sh projekti Hea nõu lastega peredele nõustajatega on ilmnunud järgmised puudused:
  - a) vastavalt *Lepitajate kutsekäitumise koodeksile* toimub lepitaja poolt lastekaitse- vms ametniku informeerimine lapse õiguste rikkumisest üksnes juhul, kui lepitaja hinnangul toimub lapse ahistamine või kui seansile tülles mõistab lepitaja, et „oli olemas teisele inimesele tugevatoimelisi psühholoogilisi või kehalisi tagajärgi kaasa tuua võiva kuriteo sooritamise tõenäosus“. On ilmne, et hinnang, mis on tugevatoimeline mõju ja mis vähem toimet omav mõju, on väga subjektiivne. Samuti ei ole üheselt määratletud, kuidas sisustada mõistet „ahistama“ – kui täpsemaid määratlusi ei ole, siis nagu ka muul juhul on see ohvri subjektiivne otsustus - lepituse puhul taandub see aga sellele, et rääkida võib igaüks mida tahab, aga kokkuvõttes lepitaja otsustab kas on tegemist üldse ahistamisega või mitte.
  - b) probleemiks on praktika, et lepitusele suunatakse ka perevägivalla puhul. Lepitajatel ei ole endal selgelt kirjas, et nad keelduvad lepitamisest vägivallajuhtumite korral. Perevägivalla juhtumitel on kasutusel nn üldine lähenemine, st lepitaja peab lõpetama lepituse, kui on näha, et tulemust ei saa olema. Selle teadmise saamiseks lepitudmenetluse käigus peab paar aga vähemalt korra kohtuma, mis toob kaasa vägivalla ohvrit taasohvristamise.
- 2) Lepitajalt oodatakse erapooletust, saladusepidamist, õiglust ja otsustamisse mittesekkumist. Samuti ootakse temalt oma teadmistele toetuvat ja vajalike oskuste rakendamise abil osutatavat toetust pooltevahelisele läbirääkimisele. Kuna sageli on aga üks lepitusosalistest eemalhoidev ja/või, apaatne, on lepitajal äärmisel vajalik omada kaasamisoskust. Oluliseks osaks lepitaja pädevusest on ka tema tõekspidamised, hoiakud ja väärtused. Seega, et tagada ühtlase kvaliteediga nõustajate võrgustik, on vajalik ühelt poolt heatasemeline (täiend)koolitus aga ka kvalifitseeritud lepitajate piisavus. Kui vaadata hetkel töötavate lepitajate arvu, tekib paratamatult küsimus, kas meil on piisavalt spetsialiste, ning kui palju inimesi on vaja, et teenust ühtlaselt üle Eesti osutada? Loodetavasti annavad planeeritud analüüsid antud küsimustele vastused.
- 3) Väljatöötamiskavatsuses on märgitud eesmärgina luua eeldused selleks, et perelepitusteenust hakataks kasutama kõigis hooldusõigusküsimustes kohtumenetluse asemel. Kindlasti on perelepitusteenuse kasutamist vaja igakülgset soodustada, kuid

---

<sup>11</sup> Nt. Tallinna linna ja Harjumaa peresid on võimalik suunata tasuta perelepitaja juurde, ent Pärnumaal sellist võimalust ei ole.

tuleb arvestada ka asjaoluga, et perelepitusteenus ei ole sobilik perevägivallaga seotud perede puhul. Peame vajalikuks analüüsida olukorda välisriikide praktikatele tuginevalt ning leida perelepitusteenuse kasutamist maksimaalselt toetav lahendus.

- 4) Väljatöötamiskavatsuses on eelistatud kombineeritud süsteemi, samas tekitab see mitmeid küsimusi. Nagu ka väljatöötamiskavatsuses endas (lk 18) mainitakse, kombineeritud mudeli rakendamine suurendab mõningal määral riigi ja KOV'ide halduskoormust ja mõndes KOV'ides ei pruugi kvaliteetne perelepitusteenus olla piisavalt kättesaadav. Seega taandub paraku taas kõik eelpool mainitud kohalike omavalitsuste haldusvõimekusele. Võttes arvesse ka alaealiste õigusrikkujate süsteemiga seotud planeeritavaid muudatusi, mis suurendavad paratamatult lastekaitsetöötajate töökoormust, tuleb märkida, et on mõneti ebareaalne loota piiratud ressursside (inim-, finants-, oskusteave) juures KOV'ide võimekuse kasvu ka perelepitusteenuse osutamisel (välja arvatud riikliku sihtotstarbelise toetuse puhul).
- 5) Ebaselgeks jääb, kuidas planeeritakse omaosaluse puhul selgitada välja teenusele suunatud inimese rahaline võimekus teenuse eest tasumiseks, ning kas selleks luuakse eraldi aluste süsteem nagu näiteks riigi õigusabi puhul. Praktika näitab, et tasuta teenuse puhul tekib tihti nn kuritarvituste olukord (st seda taotlevad ka isikud, kellel olemas piisavad võimalused teenuse eest tasumiseks), analüüsist peaks nähtuma selliste olukordade võimalikul suure välistuse võimalus.
- 6) Koolitused (sh kohtunike, lastekaitsetöötajate ja teuste valdkondlike spetsialistide) ja laialdane teavitustöö (sh venekeelne) tervikuna on süsteemi arendamisel esmavajalikud. Kui planeeritakse pilootprojekti, siis oleks soovitatav kindlasti piloteerida ka Ida-Virumaal, mis paraku erinevate teenuste puhul tihti vaeslapse osas. Näiteks puudub Ida-Virumaal võimalus saada lastepsühhiaatri teenust, 60 000 elanikuga Narvas ei ole vastavat teenust ka täiskasvanutele – seda kõike olukorras kus nii laste kui ka täiskasvanute vaimse tervise häirete esinemine on kasvutendentsis.

MTÜ Lastekaitse Liit loodab jätkuvalt igakülgselt koostööle!

Lugupidamisega

Helika Saar ja Malle Hallimäe  
/allkirjastatud digitaalselt/  
MTÜ Lastekaitse Liit juhatuse liikmed