



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Sotsiaalministeerium  
info@sm.ee

Teie 09.02.2024

Meie 08.03.2024

nr 1.2-2/12-1, SOM/24-  
0127/-1K  
nr 8-2/1488

### **Lastekaitseseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu koostööstamine**

Austatud minister

Sotsiaalministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile koostööstamiseks lastekaitseseaduse (LasteKS) ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (eelnõu). Märgime, et eelnõuga plaanitud muudatused on kaua oodatud ja loodame, et need ka praktikas rakenduvad. Justiitsministeerium koostööstab eelnõu järgmiste märkustega.

1. **Eelnõu § 1 p 9** – kõnealuse sättega täiendatakse LasteKS § 20 lõigetega 5–7, millega nähakse ette võimalus hinnata ümber lastega töötamise keeld ning kuidas toimub sellekohase taotluse lahendamine.

Leiame, et toodud muudatuse praktiliseks rakendamiseks on vajalik lisaks LasteKS-ile täiendada ka karistusregistri seadust (KarRS).

Tehnilise parandusena täpsustame, et lastega töötamise keeld ei ole keeld või lisakaristus karistusseadustiku mõttes. Karistusregistris kajastatakse vaid kohtu poolt lisakaristusena määratud keeldusid (ettevõtlik, mootorsõiduki juhtimine, riigisaladus, loomapidamine jne). Lastega töötamise piirangu ehk LasteKS-is sätestatud töötamise keelu näol on tegemist töötamise piiranguga, st et teatud tegevustega ei või tegeleda isik, keda on teatud §-de komplekti eest karistatud. Karistusregister on üksnes vahend selle piirangu kontrollimiseks. Täpsustame, et päringut ei esitata selle kohta, kas isiku puhul on kehtiv keeld või mitte. Päring esitatakse selle kohta, kas isikul on teatud paragrahvide eest karistus ning sellest omakorda järeldatakse, kas isiku suhtes kehtib vastav piirang või mitte. Vastus kuvatakse „jah/ei“ vastusena. Juhul kui registris on infot isiku karistatuse kohta teistes liikmesriikides, teavitatakse päringu tegijat vajadusest teha täiendavaid tegevusi töötamise piirangu olemasolu väljaselgitamisel. Samuti ei ole päringusse kaasatud isiku võimalikud karistused kolmandates riikides.

Registris töödeldakse andmeid vaid karistusregistri seaduses sätestatud korras. Mistõttu selleks, et registripidajal oleks Sotsiaalkindlustusameti (SKA) ümberhindamise otsuste põhjal võimalik registrisse kantud karistatud isikuid mitte vastavasse päringusse kaasata, on vajalik isiku kohta tehtud SKA ümberhindamise otsuse andmed registrisse kanda, et neid edaspidi automaatse päringu tegemisel arvesse võtta ning isik päringust eemaldada. Sellest tulenevalt on Justiitsministeeriumi hinnangul vajalik muuta lisaks LasteKS-ile ka karistusregistri seadust.

Pakume järgnevalt omapoolse esialgse sõnastuse KarRS § 20 lõike 2<sup>1</sup> muutmiseks:

„Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 9 nimetatud juhul kuvatakse päringu vastusena, kas isiku kohta on või ei ole kehtivaid või arhiveeritud karistusandmeid. Vastuses ei kajastata sellise isiku karistusandmeid, kelle kohta on Sotsiaalkindlustusamet teinud lastekaitseseaduse § 20 lõikes 7 nimetatud lapsega töötamise piirangu ümberhindamise otsuse.“

Kuna sõna „keeld“ on kasutatud ka LasteKS § 20 lõikes 4, siis palume LasteKS § 20 lg 4 muuta selliselt, et kõnealuses lõikes asendatakse sõna „keeld“ sõnaga „piirang“:

2. **Eelnõu § 1 p 10** – väga tervitatav on kavandatava § 27<sup>1</sup> lisamine, eelkõige seletuskirjas toodud täpsustus: „Muutuste rakendamise toetamiseks luuakse spetsialistidele abistavad töövahendid (vormid ja juhendid), mille abil hinnata lapse heaolu ja otsustada, kas olukord nõuab lastekaitse teavitamist.“. See on küsimus, milles on praktikas seni palju puudujääke olnud. SKA roll praktika jõustamisel ja järelevalve läbiviimisel on siin asendamatul. Palume seletuskirjas ka välja tuua, et pärast eelnõu seadusena jõustumist toimub ka SKA enda töötajate vastav koolitamine ning tagatakse piisav hulk töötajaid ja selged rollid/ülesanded, et KOV lastekaitsetöö kvaliteeti ka praktikas toetada.

3. **Automaatsed teavitused** – kõnealused teavitused abivajavast lapsest, sealhulgas näiteks puuetega lastest STAR kaudu on kauaoodatud uuendus. Sellest lähtuvalt palume aga regulatsioon täpsemalt sõnastada. Andmekaitse vaates tekib siin olukord, kus teatud diagnoosiga või puuet taotlevat last käsitletakse kohe abivajava lapsena ning see võimaldab ilma vanema teadmata hakata kohe andmeid töötlemata. Seletuskirjast ega eelnõust ei nähtu, kas lapse huvide hindamiseks on esmalt vaja lapsevanema või eestkostja luba. Isegi kui loata hindamine on põhjendatud, siis peaks isikule olema ette nähtud kaitsemeetmed. Andmekoosseisude osas on üldine mõte selles, et kuigi juhtumid on erinevad ja arusaadav on teatud paindlikkuse jätmine, siis eesmärgipärasuse ja minimaalsuse printsiipi tuleb regulatsioonis selgemalt väljendada. Eelnõu põhjal ei ole üheselt selge, kas automaatteavituse saamisel peaks lastekaitse esmalt perega ühendust võtma ning alles pärast seda vajadusel alustama abivajaduse hindamist. Ka seletuskirjas on seda selgitatud vastuoluliselt. See võib olla põhjendatud valik, kuid eelnõust ei selgu, kas ja millal lapsevanemaid kaasatakse laste huvide hindamisse.

Palume eelnevast tulenevalt eelnõu täpsustada ning täiendada seletuskirja vastavate selgitustega.

4. **Lastekaitsejate ja lastega töötavate isikute koolitamine** – Justiitsministeerium peab oluliseks märkida, et lastekaitsejate ja lastega töötavate isikute peavad olema väga teadlikud sellest, et lapse abivajaduse hindamisel ei ole alati vaja kõiki kavandatud § 34<sup>2</sup> lõigetes 2–4 loetletud andmeid koguda, vaid piirduda tuleb konkreetse juhtumi puhul vajalike andmetega. Seda enam, et võrgustikus osalevad ka isikud, kellel ei ole seadusest tulenevat saladuse hoidmise kohustust (seda on mööndunud seletuskirja andmekaitse mõjuhinnangus, lk 49). Seega palume eelnõu seletuskirjas selgitada ka, millised koolitused on eelnimetatud isikutele ette nähtud.

5. **Eelnõu § 1 p 11** – kõnealuse muudatusega kehtestatakse abivajava lapse väljaselgitamise eesmärgil kohaliku omavalitsuse üksusele (KOV) õigus töödelda isikuandmeid varajast sekkumist vajava seisundiga lapse kohta, kelle kohta on vanema nõusolekul Sotsiaalkindlustusametile (SKA) esitatud puude raskusastme tuvastamise taotlus või varajast sekkumist vajava seisundiga lapse kohta, kui vastav diagnoos on kantud tervise infosüsteemi. Nendel juhtudel edastatakse proaktiivselt ja automaatselt KOV-ile andmed abivajava lapse väljaselgitamiseks. Nii puuet taotlevaid lapsi kui ka diagnoosipõhiselt varajast sekkumist vajava seisundiga lapsi käsitletakse LasteKS § 26 alusel abivajavate lastena (seletuskiri lk 8 ja 9).

KOV-i ülesanne on välja selgitada lapse abivajadus ja pakkuda abistamiseks vajalikke meetmeid juhitud LasteKS §-s 28 sätestatud abivajaduse hindamise ja §-s 29 sätestatud abi osutamise põhimõtetest (seletuskiri lk 9). Kui lapse andmed jõuavad automaatse edastuse tulemusel KOV-i, on KOV-i kohustus vastavalt LasteKS § 28 lõikele 1 asuda lapse abivajadust hindama. Selleks antakse KOV-ile õigus töödelda eelnõu § 1 punktiga 14 LasteKS §-i 34<sup>2</sup> kavandatud andmeid.

Seletuskirja järgi on muudatuse eesmärk võimaldada KOV-idel saada kiire ülevaade enda piirkonnas elavatest lastest, kes võivad vajada KOV-i korraldatavat abi. Muudatuse tulemusena on võimalik pakkuda peredele proaktiivset tuge, ennetada probleemide süvenemist ning vähendada vanemate vajadust taotleda erinevatest asutustest korduvalt abi. Tervikliku info saamine potentsiaalsetest abivajavatest lastest võimaldab KOV-il ka paremini oma tegevusi ja eelarvet planeerida (lk 8).

Isikuandmete töötlemine on isiku eraelu puutumatuse riive (PS § 26), mida võib teha üksnes seaduse alusel (PS §-d 3 ja 11). Sealjuures tuleb tagada, et põhiõiguse riive on vajalik ja proportsionaalne taotletava eesmärgi suhtes. Olukorras, kus regulatsioon riivab isikute põhiõigusi, tuleb analüüsida põhiõiguse riive proportsionaalsust. Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks, et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui ta järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk

sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses (vt PS-pärasuse analüüsi sisu kohta ka allpool olevat märkust eelnõu § 4 p 3 kohta).

Mõistetakse ja toetust vääriv on soov tagada abivajavale lapsele võimalikult kiire, efektiivne ja sobiv tugi. Kuid ulatuslikku, sh automatiseeritud andmetöötlust alustatakse proaktiivselt juba puude raskusastme määramiseks taotluse esitamisel või teatava diagnoosi saamisel. Eelnõu seletuskirjast ei nähtu veenvat põhjendust, mis õigustaks valitud meetme kasutamist. Seletuskirjast ega eelnõu aluseks olevast väljatöötamiskavatsusest ei nähtu alternatiivsete lahenduste kaalumist. Puuduvad selgitused selle kohta, miks ei ole eesmärk saavutatav isikut vähem riivava meetme abil, näiteks teavitamise kaudu või isiku nõusolekul.

Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõike 2 punkti h kohaselt on eriliiki isikuandmete töötlemine lubatud sotsiaalhoolekandesüsteemi ja -teenuste korraldamiseks seaduse alusel eeldusel, et kehtestatud on kaitsemeetmed ja tagatud artikli 9 lõikes 3 sätestatud tingimused. Eelnõus ei ole sätestatud kaitsemeetmeid, näiteks võimalust andmetöötlusest loobuda. Leiame, et lapse vanemale peaks jääma otsustusõigus andmete edastamise üle, kas IKÜM artiklis 7 sätestatud tingimustele vastava nõusoleku andmisega või võimalusega andmete edastamisest loobuda.

Eelnevast tulenevalt palume seletuskirjas esitada riive proportsionaalsuse analüüs ning näha eelnõus ette IKÜM-iga nõutavad kaitsemeetmed.

**6. Eelnõu § 1 p 14 – kõnealuse sättega kehtestatakse KOV-i ja SKA poolt lapse abivajaduse hindamiseks töödeldavate andmete koosseisud.**

LasteKS § 28 lõike 2 kohaselt peab lastekaitsetöötaja või lapsega töötav isik lapse abivajadust hinnates andma hinnangu lapse füüsilisele, tervislikule, psühholoogilisele, emotsionaalsele, sotsiaalsele, kognitiivsele, hariduslikule ja majanduslikule seisundile ning last kasvatava isiku vanemlikele oskustele.

Selle eesmärgi täitmiseks kehtestatakse õigus töödelda lapse, lapsevanema ja last kasvatava isiku ning lapse perekonna ja leibkonna liikme isikuandmeid, sealhulgas eriliiki isikuandmeid. LasteKS § 7 lõike 1 järgi on esmane vastutus lapse õiguste ja heaolu tagamise eest lapsevanemal või last kasvataval isikul, kes kujundab suurel määral lapse kasvukeskkonna ja arenguvõimalused ning mõjutab seega lapse heaolu (seletuskiri lk 21). Samas võimaldatakse ulatuslikku andmetöötlust ka lapse perekonna ja leibkonna liikme osas. Siinjuures ei ole lapse perekonna ja leibkonna liikmed piiritletud näiteks lapsega koos elavate isikutega (seletuskiri lk 24).

Isikuandmete töötlemine peab vastama isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 5 lõikes 1 sätestatud põhimõtetele, sealhulgas eesmärgipärasuse ja minimaalsuse põhimõttele ning eriliiki isikuandmete töötlemine on lubatud IKÜM artikli 9 lõike 2 punktis h sätestatud tingimustel.

Justiitsministeeriumi hinnangul ei vasta eelnõus sätestatud andmekoosseis minimaalsuse ja eesmärgipärasuse põhimõttele. Rohkem andmeid ei pruugi tähendada paremat teenust. Andmepõhisel otsustamisel on kindlasti eeliseid, kuid ülemäärane andmehulk võib viia eesmärgipärase andmetöötluseni ning ka väärtõlgenduste ja -otsusteni.

Lapse abivajaduse hindamiseks on piisavalt põhjendamata kavandatavas LasteKS § 34<sup>2</sup> lõike 3 punktis 5 ja lõike 4 punktis 3 sätestatud terviseandmete töötlemine. Seletuskirja põhjal ei ole selge, millist väärtust lisavad andmed lapsevanema ja last kasvatava isiku raseduse, tervises seisundi ja -käitumise, traumade ja vigastuste, isikule määratud ravi ning lapse perekonna ja leibkonna liikme tervises seisundi ja -käitumise ning isikule määratud ravi kohta. Lapse abivajadust hindav lastekaitsetöötaja ei oma meditsiinilisi teadmisi. Lapse abivajaduse hindamisel on oluline vahetu kontakt ja suhtlus lapse ning tema lähedastega. Hindamise keskmes on võimalik abivajav laps ning peamised on eelkõige last puudutavad andmed. Tundlike terviseandmete töötlemine on isiku eraelu puutumatuse intensiivne riive ning riivet õigustavad põhjused peavad olema eriti veenvad.

Lisaks terviseandmetele tuleks eesmärgipärasuse ja minimaalsuse ning põhjendatuse seisukohast üle hinnata veel sätted, mis lubavad töödelda:

- 1) lapsevanema ja last kasvatava isiku tervishoiutöötaja tehtud koduvisiidil kogutud andmeid lapsevanema seisundi, toimetuleku ja toetusvajaduse kohta; andmeid hariduse omandamise kohta; andmeid puude kohta;

2) lapse perekonna ja leibkonna liikme andmeid.

Eelnõuga kavandatava LasteKS § 34<sup>2</sup> lõikest 1 tulenevalt on andmetöötluse ulatus piiritletud vajalikkusega lapse abivajaduse hindamiseks ja sobiva abi osutamiseks. Otsustusõigus selle üle on hindamist läbi viival lastekaitsetöötajal. Siiski peaks juba seaduse tasemel tagama ainult vajalike andmete töötlemise. Näiteks saab täpsemalt piiritleda lapse perekonna ja leibkonna liikmed lapsega koos elavate isikutega ning siduda tingimusega, et need andmed mõjutavad otseselt lapse heaolu.

Palume eelnevast lähtuvalt täiendada eelnõu ning esitada seletuskirjas asjakohased põhjendused.

7. **Eelnõu § 1 p 16 ja § 4 p 9** – kavandatava eelnõu § 1 punktiga 16 lisatakse lastekaitseseadusesse uued haldusjärelvalve meetmed. Lisatud meetmete osas ei anna seletuskiri piisavat ülevaadet kavandatud meetmete kohta, kuna puuduvad põhjendused, miks sellised meetmed on valitud, kas need on põhjendatud ja proportsionaalsed.

Kindlasti ei toeta Justiitsministeerium kavandatava § 40<sup>1</sup> punktis 2 toodud meedet küsitleda lasteasutuse teenuse saamise eesmärgil viibivaid lapsi ja nende seaduslikke esindajaid. Haldusjärelvalve adressaadiks on asutus, mitte asutuses viibivad lapsed või nende esindajad, kes ei ole haldusülesande adressaadid. Haldusjärelvalve vaatest on nad kõrvalised isikud. Lisaks ei saa pidada õigeks lapsi sellisel viisil küsitleda. Seega palume see punkt eelnõust välja jätta.

Vabariigi Valitsuse seaduse § 75<sup>2</sup> näeb ette võimaluse peatada järelvalvatava asjakohane ametnik või töötaja ning teda küsitleda. Seega küsitleda saab asutuse ametnikke ja töötajaid.

Kavandatava § 40<sup>1</sup> punktis 3 on lisatud õigus avalikkust ja vanemaid teavitada tuvastatud rikkumistest. Palume seletuskirja täiendada, miks selline meede on valitud ja millega see on põhjendatud.

Eelnõuga kavandatava § 4 punktiga 9 lisatakse uued haldusjärelvalve meetmed ka sotsiaalhoolekandeseadusse (SHS), mille puhul tuleb samuti seletuskirjas põhjendada meetmete valikut ja nende vajalikkust. Lisatava § 158<sup>1</sup> lõike 1 punktiga 2 on ühe meetmena toodud õigus küsitleda hoolekandeseaduses teenuse saamise eesmärgil viibivaid isikuid ja nende lähedasi. Nii nagu ülal viidatud lastekaitseseaduse muudatuse puhul ei saa ka SHS-is Justiitsministeerium sellist meedet toetada. Palume see punkt meetmete loetelust välja jätta. Samad märkused nagu on esitatud ülalpool kavandatava LasteKS § 40<sup>1</sup> punkti 3 kohta, kehtivad ka SHS § 158<sup>1</sup> lõike 1 punkti 3 kohta.

8. **Eelnõu § 2** – eelnõuga muudetakse psühhiaatrilise abi seadust ning võimaldatakse lapse, lapsevanema ja last kasvatava isiku kohta psüühilist seisundit, ravi ja diagnoosi puudutava teabe edastamist ka KOV-ile ja SKA-le LasteKS-is sätestatud ulatuses lapse abivajaduse hindamiseks ja sobiva abi osutamiseks. Sealjuures laiendatakse edastatavat teavet, lisades ravi ja diagnoosi andmetele psüühilise seisundi andmed, kuna diagnoosi ja ravi saamise fakt ei ole piisav lapse abivajaduse hindamiseks ja abimeetmete rakendamiseks. Teave peab hõlmama isiku psüühilise seisundi kogu teavet, mis on kogutud tervise teenuse osutamisel (seletuskiri lk 28). Samas on küll ka öeldud, et eelkõige on lapse abivajaduse hindamisel ja abimeetmete leidmisel vajalik teada ja arvesse võtta lapse enda, kuid mõnedel juhtudel ka lapsevanema vaimse tervise seisundit ja võimalikke psüühikahäireid.

Palume ka selle muudatuse vajalikkust ja põhjendatust hinnata ning eelnõu ja seletuskirja vastavalt täiendada.

9. **Eelnõu § 4 p 3** – kavandatava §-ga 140<sup>4</sup> nähakse ette nõuded perepõhise asendushoolduse tugiteenuseid vahetult osutavale isikule.

Märgime, et kvalifikatsiooninõuete kehtestamine mingi kutseala osas kujutab endast põhiseaduse (edaspidi ka PS) § 29 riivet. Rõigikohus on leidnud, et seadusandja peab kõik põhiõiguste seisukohalt olulised küsimused otsustama ise<sup>1</sup>, sh peavad seaduses sisalduma põhiõiguste riive raamid.

Põhiseaduse § 29 lõikes 1 on sätestatud oluline majanduslik põhiõigus: inimese õigus valida endale vabalt tegevusala, elukutse ja töökoht. Õigus olla majanduslikult aktiivne ja teenida elatist enda valitud valdkonnas ja viisil on täiskasvanud inimese ja tema perekonna inimväärse äraelamise eeldus.

<sup>1</sup> RKPJKo 24.12.2002, nr 3-4-1-10-02, p 24

Nimetatud säte hõlmab isiku õigust, et riik ei sekkuks põhjendamatult tegevusala, elukutse ja töökoha vaba valiku õigusesse. Samas ei ole inimese õigus valida endale elukutse, tegevusala ja töö siiski absoluutne. Tegemist on lihtsa seadusereservatsiooniga põhiõigusega. Seega võib seadusandja põhjendatud juhtudel piirata inimese valikuõigust. Vahel on seadusandja teiste isikute õiguste ning vabaduste, aga ka isiku enda kaitsmise argumendil kohustatud PS § 29 lõikes 1 toodud õigust piirama, kuid need kitsendused peavad olema proportsionaalsed (PS § 11; [RKPJKo 27.03.2012, 3-4-1-1-12](#)). Ühe suure piirangute grupi moodustavad kitsendused, mis sätestavad haridus- ja kogemusnõuded teatud elukutsetele või töökohtadele tagamaks nende valdkondade esindajatega kokku puutuvate tarbijate, patsientide või klientide ohutuse ja heaolu<sup>2</sup>.

Põhiõiguste riive on põhiseaduspärane üksnes siis, kui see on põhjendatud. Selleks et riive oleks põhjendatud, peab riive aluseks olev meede olema proportsionaalne. Proportsionaalne on meede siis, kui ta järgib legitiimset eesmärki, on kohane ehk sobiv, vajalik ja proportsionaalne kitsamas tähenduses:

- a) Legitiimne eesmärk – PS § 31 on lihtsa seaduse reservatsiooniga PS säte, mis näeb ette, et tagatud vabaduse kasutamise tingimusi ja korda võib otsesõnu piirata seadusega, kuid ei täpsusta eesmärke, mis piiramist õigustavad, st legitiimne on iga eesmärk, mida seadusandja taotleb.
- b) Sobiv meede – sobiv on abinõu, mis soodustab piirangu eesmärgi saavutamist. Seega on abinõu sobiv vahend saavutamiseks, kui piirangu eesmärki on põhimõtteliselt võimalik nimetatud meetmega saavutada;
- c) Vajalik meede – põhiõiguse piirang on vajalik, kui piirangu eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, isikut vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama efektiivne kui esimene.;
- d) Mõõdukas meede – otsustamiseks abinõu mõõdukuse üle tuleb kaaluda ühelt poolt põhiõigusesse sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt piirangu eesmärgi tähtsust. Mida intensiivsem on põhiõiguse riive, seda kaalukamad peavad olema seda õigustavad põhjused.

Eelnevast lähtuvalt palume eelnõu seletuskirjas esitada õiguse valida endale vabalt kutseala riive põhiseaduspärasuse analüüs.

10. Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste märkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.

Vastavalt Vabariigi Valitsuse relemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Kalle Laanet  
minister

Lisa: Eelnõu ja seletuskirja failid Justiitsministeeriumi märkustega.

Helen Uustalu, 53 345 676, [helen.uustalu@just.ee](mailto:helen.uustalu@just.ee)  
Monika Tappo  
Anu Suviste

---

<sup>2</sup> Põhiseaduse kommentaarid, § 29 p-d 1, 2 ja 9.

Laidi Surva  
Anu Leps  
Tuuli Lepp  
Martin Ziehr  
Pilleriin Lindsalu