



Õiguskantsler

Maavalitsused

Teie

nr

Õiguskantsler 1.04.2013 nr 16-4/130211/1301330

## **Märgukiri Asenduskoduteenuse analüüs**

Austatud maavanem

Õiguskantsleri Kantseleis valmis analüüs vanemliku hoolitsuseta laste olukorrast Eesti asenduskodudes. Analüüsis hindasime asenduskoduteenust lapse perspektiivist – kuidas tunneb end asenduskodus laps, kas tal on hea olla, kas tema elu asenduskodus on korraldatud tema parimaid huvisid esikohale seades ja koos temaga, valmistades teda ette iseseisvasse ellu astumiseks.

Järeldused põhinevad ühest küljest siseriiklike ja rahvusvaheliste lapse õigusi sätestavate ja asenduskoduteenust reguleerivate õigusaktide ning soovitude, juhiste jms (nn *soft law*) analüüsil. Samuti on analüüsis võetud arvesse varem Eestis läbi viidud uurimusi ja nende pinnalt tehtud järeldusi ning teiste riikide lasteombudsmanide poolt asenduskodudes läbiviidud järelevalve tulemusi. Samuti on arvestatud sotsiaalministri vastuseid minu kahele asenduskoduteenust puudutanud teabe nõudmisele.

Teisest küljest on analüüsi aluseks kontrollkäigud asenduskodudesse. Aastatel 2011-2012 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi 18 kontrollkäiku ja kaks järelkontrollkäiku erinevatesse asenduskodudesse ja ühte asenduskodule sarnaselt tegutsevasse asutusse. Arvesse on aga võetud ka varasemate kontrollkäikude pinnalt tehtud soovitusi ja ettepanekuid, mis on endiselt aktuaalsed.

Riik on panustanud palju lastele vajalike olmetingimuste loomiseks ning on ehitanud või ehitamas uusi peremaju üheteistkümnes asenduskodus. Lapsed ja noored on enamjaolt rahul oma eluga asenduskodus ning laste olmelised põhivajadused on asenduskodudes enamasti kaetud. Siiski leidsin mitmete lapse põhiõiguste tagamisel korduvaid ja süsteemseid puudujääke, mille kõrvaldamine muudaks laste elu asenduskodudes veel paremaks ning millele kaasaitamisel on Teil kui riikliku järelevalve teostajal oluline roll.

Maavanemale on sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 7 lõikega 2 ja §-ga 38 pandud ülesanne teostada riiklikku järelevalvet sotsiaalteenuste sotsiaalhoolekande seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavuse üle.

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

Eeltoodust tulenevalt teen analüüsi põhjal soovitusi ka maavanematele. Teist mitme poole olen asenduskodude kontrollkäikude järel juba konkreetsete soovitustega pöördunud ning tänan Teid lahendustele orienteeritud vastuste eest tehtud soovitustele. Kuna aga ilmnenuid puudujäägid asenduskodude ja kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatavas riiklikus järelevalves on olnud korduvad, pean vajalikuks pöörduda märgukirjaga kõikide maavanemate poole.

Kokkuvõtlikult soovitan Teil:

- **kasutada asenduskoduteenuse osutamiseks tegevusloa andmise ja asenduskoduteenuse osutamise halduslepingu sõlmisega kaasnevat eelkontrolli võimalust;**
- **tagada asenduskoduteenuse kvaliteedi üle teostatava riikliku järelevalve käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamine asenduskodu poolt, teostades vajadusel järelkontrolli ja rakendades seaduses sätestatud sunnimeetmeid;**
- **teostada kaalutlusõigust asenduskoduteenuse osutamise halduslepingus teenuse koostisosade kindlaksmääramisel konkreetse lapse vajadustest lähtuvalt.**

Alljärgnevalt põhjendan lühidalt tehtud soovitusi. Iga teema põhjaliku käsitluse leiате asenduskoduteenuse analüüsist.

## **I Riiklik järelevalve**

*(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 10.)*

Kontrollkäikude raames selgus, et asenduskoduteenuse kvaliteedi üle riiklikku järelevalvet teostavate maavanemate töö kvaliteet on paraku üsna erinev. Näiteks on maavanemad tõlgendanud erinevalt seaduses sätestatud nõudeid asenduskoduteenusele (nt juhtumiplaani nõutavuse või laste ja kasvatajate suhtarvu osas), mistõttu ei kohaldata seadust erinevates maakondades asuvates asenduskodudes ja kohalikes omavalitsustes ühtemoodi. Lisaks on puudusi maavanemate teostatavas eel- ja järelkontrollis. Maavanemad ei kasuta kuigi tihti tegevusloa andmise ja halduslepingu sõlmimisega kaasnevat võimalust tagamaks, et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi, kui on seadusega lubatud, või et kohalik omavalitsus koostaks igale lapsele juhtumiplaani. Samuti ei jälgi maavanemad pahatihti, et asenduskodud neile järelevalve käigus tehtud soovitusi reaalselt täidaksid. Näiteks on mõnele puudusele viidatud aastast aastasse, kuid seaduses ettenähtud efektiivsemaid meetmeid soovituste tagamiseks, nt ettekirjutuse näol, ei ole rakendatud.

Tulenevalt SHS § 38 lõikest 2 on maavanemal järelevalve teostamise raames õigus kontrollida nõuete täitmist kohapeal, tutvuda dokumentidega ja saada muud vajalikku teavet. Nõuete rikkumise korral on maavanemal õigus teha ettekirjutusi ning kohaldada asendustäitmist ja sunniraha.

Asenduskoduteenuse osutamiseks on nõutav tegevusluba, mille andmise üle otsustab tegevuskohajärgne maavanem (SHS § 21<sup>1</sup> lg 1 p 2 ja § 21<sup>3</sup> lg 1 p 1). Andmed tegevusloa ja teenuse osutaja kohta kannab maavanem majandustegevuse registrisse (SHS § 21<sup>3</sup> lg 7).

SHS § 15<sup>4</sup> lg 2 järgi sõlmivad lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus, lapse elukohajärgne maavanem, ja asenduskoduteenuse osutaja asenduskoduteenuse osutamiseks halduslepingu.

Seega on maavanemal olemas vahendid, mille abil järelevalvet tõhustada. Tegevusloa andmise ja halduslepingu sõlmimise kaudu on maavanemal võimalik ennetada õigusvastase olukorra teket, nt

pere maksimaalse suuruse ületamist või juhtumiplaani puudumist. Samuti on oluline, et maavanema järelevalve tulemusena saavutataks asenduskodus seaduse nõuetele vastavus, mistõttu võib olla vajalik järelkontrolli teostamine, sunnimeetmete rakendamine vms.

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil kasutada asenduskoduteenuse osutamiseks tegevusloa andmise ja asenduskoduteenuse osutamise halduslepingu sõlmisega kaasnevat eelkontrolli võimalust.**

**Samuti soovitan Teil tagada asenduskoduteenuse kvaliteedi üle teostatava riikliku järelevalve käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamine asenduskodu poolt, teostades vajadusel järelkontrolli ja rakendades seaduses sätestatud sunnimeetmeid.**

## **II Teenuse sisu täpsustamine asenduskoduteenuse halduslepingus**

*(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 4.2.)*

Kontrollkäikude raames tutvunud asenduskoduteenuse halduslepingutest nähtub, et võrreldes õigusliku regulatsiooniga ei täpsustata praktikas lepingutes oluliselt teenuse koostisosi ehk teenuse osutaja kohustusi. Lepingutes kordavad loetelud teenuse osutaja kohustuste kohta enamjaolt sõnasõnalt sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 §-s 3 toodud tegevuste loetelu, kuid teenuse sisu täpsustamist muus osas ei ole.

SHS § 15<sup>4</sup> lg 2 järgi sõlmivad lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenuse osutaja asenduskoduteenuse osutamiseks halduslepingu.

Sotsiaalministri 16.10.2007 määrus nr 66 § 3 „Kohaliku omavalitsuse poolt kogutavate ja säilitatavate asenduskoduteenusel viibiva lapse dokumentide loetelu, asenduskoduteenuse osutajale üle antavate asenduskoduteenusel viibiva lapse dokumentide loetelu ning asenduskoduteenuse osutaja kohustuste täpsema sisu kehtestamine“ näeb ette võimaluse konkretiseerida asenduskoduteenuse osutaja kohustusi asenduskoduteenuse halduslepingus, lähtudes iga konkreetse lapsega seotud asjaoludest.

Asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimisel lasub pooltel kaalutusõigus (diskretsioon) haldusmenetluse seaduse § 4 lg 1 tähenduses, st volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Kaalutusõiguse kasutamata jätmise korral on tegemist kaalutusveaga. Antud kontekstis tähendab see kohustust igal konkreetsel juhul asenduskoduteenuse koostisosade täpsustamist kaaluda. Samas peavad pooled kaalutusõiguse teostamisel püsima kaalutlusruumi piires, arvestades põhiseaduslike väärtuste ja õiguse üldpõhimõtete, sh põhiõigustega, millest väljumisel on tegemist kaalutusõiguse kuritarvitamisega. Antud kontekstis peavad lepingupooled arvestama, et teenuseosutaja täpsustatud kohustused oleks kooskõlas asenduskodu lapse õigusega põhivajaduste rahuldamisele.

Põhjusteks, miks asenduskoduteenust reguleeritakse halduslepinguga, mitte haldusaktiga, on nähtuvalt sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirjast asjaolu, et haldusleping annab pooltele võimaluse läbi rääkida teenuse osutamise lisatingimustes. Nii on haldusleping haldusaktist paindlikum ja inimsõbralikum, lubades kaasata pooled lepingutingimuste läbirääkimistesse ja paremini arvestada nende soove, kuna lepingutingimustes peavad pooled jõudma konsensussele.

Kuna asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimise üks põhiülesanne on lisatingimustes kokkuleppimine, on eriti tähtis kohandada asenduskoduteenuse osutaja kohustusi iga konkreetse

lapse eripära arvestades. Seeläbi saab tagada asenduskoduteenuse paindlikkuse ja selle, et iga teenusel viibiva lapse põhivajadused saaksid teenuse osutamise käigus rahuldatud.

**Eeltoodust tulenevalt teen Teile ettepaneku teostada kaalutusõigust asenduskoduteenuse osutamise halduslepingu sõlmimisel ja lähtuda lepingus teenuse koostisosade kindlaksmääramisel iga konkreetse lapse vajadustest.**

Loodan, et edaspidi minu soovitusi arvestades on Teie järelevalve tõhusam, toetades nii asenduskodus elavate laste õiguste tagamist.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Lisa: asenduskoduteenuse analüüs 83 lehel 1 eks