



Õiguskantsler

Valla- ja linnavalitsused

Teie

nr

Õiguskantsler 1.04.2013 nr 16-4/130211/1301328

Märgukiri

Asenduskodus elavate laste põhiõiguste ja -vabaduste tagamine

Austatud linnapea / vallavanem

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 asenduskodudes elavatele lastele vajalike olmetingimuste loomiseks ning on ehitanud või ehitamas uusi peremaju üheteistkümnes asenduskodus. Olmetingimused on ka teist tüüpi asenduskodudes head või vähemalt rahuldavad. Lapsed ja noored ise on samuti oma elutingimustega asenduskodudes enamjaolt rahul. Siiski on mitmete lapse põhiõiguste tagamisel ka süsteemseid puudujääke, mille kõrvaldamine aitaks asenduskodudes elavatele lastele senisest veel parema kasvukeskkonna luua ning millele kaasaitamisel on valla- ja linnavalitsustel kui laste eestkostjatel ja sotsiaalhoolekande korraldajatel oluline roll.

Analüüsi põhjal teen mitmeid soovitusi, millest osa on suunatud valla- ja linnavalitsustele, kelle eestkostel olevad lapsed on asenduskoduteenusel. Teist mitmete poole olen asenduskodude kontrollkäikude järel juba konkreetsete soovitustega pöördunud ning tänan Teid lahendustele

Õiguskantsleri Kantselei

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

orienteeritud vastuste eest tehtud soovitustele. Kuna aga ilmnenud puudujäägid kohalike omavalitsuste tegevuses asenduskoduteenusel olevate laste seaduslikul esindamisel ja sotsiaalhoolekande korraldamisel on olnud korduvalt, pean vajalikuks pöörduda märgukirjaga kõikide valla- ja linnavalitsuste juhtide poole.

Kokkuvõtlikult soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus:

- lähtuks last puudutavate otsuste tegemisel lapse parimatest huvidest, kuulaks ära lapse arvamuse, selgitaks lapsele toimuvat ning valmistaks last ette otsustega kaasneda võivateks muutusteks;
- osutaks asendushooldust vajavale lapsele abi juhtumikorralduse põhimõttel, töötades lapse bioloogilisse perre naasmise või asendusperre suunamise nimel, osutades lapsele vajalikke sotsiaalteenuseid, makstes vajalikke sotsiaaltoetusi ning tehes koostööd teiste võrgustikuliikmetega lapse ümber;
- koostaks lapsele juhtumiplaani;

lapse suunamisel asendushooldusele:

- paigutaks õed-vennad elama ühte perre, välja arvatud erandjuhul, kui see on vastuolus lapse huvidega;
- ei suunaks last asenduskodu perre, kus maksimaalselt lubatud laste arv on juba täis (st kaheksa last kasvatajatega peres või kuus last perevanemaga peres);
- ei suunaks muudel (sh turvakodu-) teenusel olevaid lapsi asenduskoduteenusel olevate lastega samadesse peredesse, kui seejuures ei suudeta tagada lastele nende erinevatest vajadustest lähtuvat kvaliteetset teenust;
- teostaks kaalutlusõigust asenduskoduteenuse osutamise halduslepingus teenuse koostisosade kindlaksmääramisel konkreetse lapse vajadustest lähtuvalt;

lapse asenduskoduteenusel viibimise ajal:

- teostaks tema eestkostel olevate laste seadusliku esindamise ülesandeid isiklikult ning ei volitaks nende kohustuste täitmist asenduskoduteenuse osutajale;
- täiendaks lapse juhtumiplaani vähemalt kord aastas;
- külastaks last asenduskodus vähemalt kaks korda aastas;
- soodustaks ja toetaks lapse suhtlemist oma vanematega, kui kohus ei ole suhtlusõigust piiranud;
- toetaks aktiivselt lapse suhete säilimist lahuselavate õdede-vendadega, välja arvatud, kui see on vastuolus lapse huvidega;
- taotleks puudega lapsele vajalikke rehabilitatsiooniteenuseid ja abivahendeid;
- ei paigutaks last ühest asenduskodust teise, välja arvatud erandjuhul, kui see on lapse huvides;
- toetaks senisest enam asenduskoduteenuselt iseseisvasse ellu astuvat noort, sh elamispiinnaga seoses.

Alljärgnevalt põhjendan tehtud soovitusi. Iga teema veelgi põhjalikuma käsitlemise leiate asenduskoduteenuse analüüsist.

I Lapse eestkoste

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 6.1.)

Kohaliku omavalitsuse roll vanemliku hoolitsuseta lapse eestkostjana on äärmiselt oluline. Lapse seadusliku esindaja ülesanne on toetada lapse arengut ja tagada tema igakülgne heaolu. Paraku on aga pea kõikides asenduskodudes lapsi, kelle eestkostjaks olevad kohalikud omavalitsused ei täida oma ülesandeid laste eestkostel, vaid on õigusvastaselt volitanud asenduskodusid tegema selliseid otsuseid ja toiminguid, mida seaduse järgi peab tegema lapse seaduslik esindaja (sh esindamine kohtueelses ja kohtumenetluses, puude raskusastme ja rehabilitatsiooni taotlemine jne).

Perekonnaseadusest tulenevalt võib valla- või linnavalitsus olla lapse eestkostja ülesannete täitja või lapse eestkostja. Esiteks, kuni kohus ei ole määranud lapsele eestkostjat, täidab lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus eestkostja ülesandeid ning nende ülesannete täitmisel on tal eestkostja õigused ja kohustused (PKS § 176 lg 1). Teiseks, võib kohus määrata lapse elukohajärgse omavalitsuse lapse eestkostjaks, kui selleks ei leita sobivat füüsilist või juriidilist isikut (PKS § 176 lg 2). Eestkoste sisu on mõlemal juhul sama.

Vastavalt PKS § 179 lõikele 1 on eestkostja eestkostetava seaduslik esindaja ning tal on õigus ja kohustus hoolitseda eestkostetava isiku ja vara eest oma ülesannete piirides. PKS § 179 lg 3 keelab eestkostjal panna oma kohustuste täitmist kolmandale isikule.

PKS § 146 lõikes 1 on sätestatud, kui laps elab pikemat aega kasuperekonnas, siis on last tegelikult hooldaval ja kasvataval isikul (edaspidi kasuvanem) õigus otsustada lapse tavahooldamise asju ning õigus neis asjades last esindada. Tavahooldamine ehk igapäevaelu asjade otsustamine tähendab üldjuhul sellise tavaotsustuse tegemist, mis esineb sageli ja mis lapse arengut püsivalt ei mõjuta (PKS § 145 lg 2). Nimetatud otsustusõigus on lapse faktilisel hooldajal, kui hooldusõigusega isik sellele vastu ei vaidle või kohus ei ole otsustusõigust piiranud või välistanud (PKS § 146 lg 2).

Perekonnaseadus eristab lapse seadusliku esindamisega seotud ja lapse tavahooldamist puudutavaid ülesandeid. See on alus, mille järgi peaks eristama kohaliku omavalitsuse kui lapse eestkostja ning asenduskodu kui lapse igapäevase hooldaja kohustusi. Kõik otsused ja toimingud, mis mõjutavad lapse arengut püsivalt, peab tegema kohalik omavalitsus ise ning ei saa neid edasi volitada asenduskodule. Kohalik omavalitsus eestkostjana vastutab lapse heaolu, arengu ja muude põhiõiguste tagamise eest ning peab seetõttu isiklikult tegema otsused ja toimingud lapse elus olulistest asjadest. Perekonnaseaduses sätestatud kasuvanema otsustusõigus igapäevastes asjadest laieneb ka asenduskoduteenuse osutajale kui lapse faktilisele hooldajale. Ent, kui kohalik omavalitsus ja asenduskodu vaidlevad omavahel tavahooldamist puudutavates küsimustes, on lõpliku sõna õigus kohalikul omavalitsusel, kelle eestkostel laps on.

Puude raskusastme tuvastamise taotlemine ja rehabilitatsiooniplaani koostamine, isikut tõendavate dokumentide ja pangakaartide taotlemine ja kättesaamine ning eestkostetava esindamine alaealiste komisjoni asjades ning kohtueelsetes ja kohtumenetlustes ei ole igapäevased toimingud ega tavahooldamise küsimused, mistõttu kõiki neid peab tegema kohalik omavalitsus. Kui lapsele jääb puue ja vajalikud rehabilitatsiooniteenused määramata, mis mõjutavad lapse arengut, siis vastutab kohalik omavalitsus. Kui lapsel puudub isikut tõendav dokument, mis võimaldaks näiteks välismaale reisimist, vastutab selle eest kohalik omavalitsus. Alaealiste komisjoni või kohtuasjades on otsuste vaidlustamise võimalus lapse seaduslikul esindajal, mistõttu peab ta olema kaasatud neile otsustele eelnenud protsessidesse.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus teostaks tema eestkostel olevate laste seadusliku esindamise ülesandeid isiklikult ning ei volitaks nende kohustuste täitmist asenduskoduteenuse osutajale;

II Juhtumikorralduse põhimõtte sotsiaalhoolekandes

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 6.2.)

Kontrollkäikudel ilmnes, et mitmed kohalikud omavalitsused ei korralda asenduskoduteenusel oleva lapse edasist abistamist juhtumikorralduse põhimõttel või ei mõista selle vajalikkust lapse arengu ja heaolu järjepidevaks tagamiseks. Seda ilmestavad probleemid juhtumiplaanidega, mis peaksid olema kõige olulisemad lapse individuaalsete vajaduste kaardistamise, tema arenguks vajalike tegevuste planeerimise ja tema igakülgse heaolu jälgimise dokumendid. Juhtumiplaanidesse suhtutakse kui formaalsetesse dokumentidesse, mitte kui võimalusse oma tegevusi läbimõeldult ja pikaajaliselt planeerida ja regulaarselt üle hinnata. Samuti on plaanid olnud kas koostamata, täiendamata kord aastas või korrektselt allkirjastamata, nagu nõuab seadus. Ennekõike valitses kohalike omavalitsuste hulgas ebaselgus, kas enne 2008. aastat teenusele suunatud lastele peab olema juhtumiplaan koostatud või mitte. Lisaks on igas neljandas asenduskodus lapsi, keda nende elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja ei ole perioodiliselt külastanud, mis tagaks seadusliku esindaja isikliku kontakti lapsega ja kursisoleku lapse käekäiguga. Seeläbi ei ole tagatud ka lapse õigus olla kaasatud teda puudutavate otsuste tegemisse.

(2.1) SHS § 29¹ lg 1 sätestab juhtumikorralduse põhimõtted valla- või linnavalitsuse poolt inimestele abi andmisel. SHS § 29² täpsustab valla- või linnavalitsuse kohustust koostada asendushooldusele suunatud lapse juhtumiplaan ja täiendada seda regulaarselt.

SHS § 29¹ lg 5 alusel kehtestas sotsiaalminister 06.05.2008 määrusega juhtumiplaani vormi, mis jõustus 19.05.2008. Nimetatud määruse § 2 järgi täidetakse juhtumiplaani vorm pärast määruse jõustumist alustatud juhtumite kohta.

Juhtumikorraldust tuleb rakendada nende inimeste abistamiseks, kelle toimetulekus on mitmeid probleeme ja kes vajavad samaaegselt või järjestikku erinevaid abimeetodeid teenuste ja/või toetuste näol ning kellele osutatav abi eeldab mitmete võrgustikuliikmete koostööd. Vanemliku hoolitsuseta lapse viibimine asendushooldusel vastab juhtumikorraldust nõudvatele tingimustele, kuna lapse abivajadus on pikaajaline ja mitmekülgne, eeldades kohalikul omavalitsusel tööd lapse bioloogilise perekonnaga, et aidata lapse tagasipöördumist perekonda (SHS § 25 lg 6) või lapsele perepõhise asendushoolduse võimaluse leidmist (SHS § 24 lg 1 punktid 4-6), muude teenuste osutamist või korraldamist (nt tugiisik, rehabilitatsioon jne), koostööd nii asendushoolduse teenuse osutaja kui lapse lähedaste ja teiste võrgustiku liikmetega ning kõige eelneva regulaarset hindamist.

Seega, alates juhtumikorraldust puudutavate sätete jõustumisest on kohalik omavalitsus igal juhul kohustatud vanemate hoolitsuseta jäänud ja asendushooldust vajava lapse abistamist korraldama SHS §-s 29¹ sätestatud juhtumikorralduse põhimõttel. Ka enne 2008. aastat asendushooldusele suunatud last tuleb edaspidi abistada juhtumikorralduse põhimõtet rakendades.

Enne 2008. aastat asenduskoduteenusele suunatud lastele juhtumiplaani koostamise osas oli sotsiaalministri kui juhtumikorralduse regulatsiooni väljatöötaja ja juhtumiplaani vormi kehtestaja mõte, et juhtumiplaan tuleb koostada kõikidele asenduskodus viibivatele lastele, sealhulgas neile, kes on teenust saama suunatud enne juhtumikorralduse põhimõtte sätestamist seaduses. Minister on täiendavalt selgitanud järgmist: „Juhtumiplaani koostamisel ei tule kohalikul omavalitsusel

taastada asendushooldusele suunatud lapse juhtumit algusest peale, vaid fikseerida perest eraldamine ja asendushooldusele paigutamine kokkuvõtlikult ning alustada juhtumiplaani koostamist lähtuvalt lapse vajadustest juhtumiplaani koostamise ajal ning planeerida lapse elu iseseisvumise toetamiseks või naasmiseks bioloogiliste vanemate juurde vms.“

Kuigi juhtumiplaani vormi kehtestav määrus ei nõua selles toodud vormi järgimist enne selle kehtestamist alustatud juhtumite puhul, on see asenduskoduteenusel olevate laste puhul siiski äärmiselt mõistlik. Juhtumiplaani ühtse vormi kasutamine kindlustab parema võrgustikutöö kohalike omavalitsuste vahel ja teiste institutsioonidega ning võimaldab fikseerida isiku juhtumiga seonduvad andmed ja säilitada need edasiseks töötlemiseks. Vanemliku hoolitsuseta last ümbritseva võrgustiku liikmed (nt kohaliku omavalitsuse või asenduskodu töötajad) võivad aja jooksul vahetuda, mistõttu loob info talletamine juhtumiplaanis järgmistele juhtumikorraldajatele võimaluse saada ülevaade varem läbiviidud hindamistest ning lapse seniste elu- ja arenguetappidega kursis olla ning nendega oma töös lapse heaolu tagamisel arvestada. Samuti võimaldab juhtumiplaani koostamine juhtumikorraldajal oma töö eesmärgi täpsemalt fokuseerida. Lisaks tagab juhtumiplaani vormi kasutamine ühtemoodi kõikide asenduskodus elavate laste puhul, olenemata nende teenusele suunamise hetkest, et iga lapse puhul on vajadused hinnatud ja kavandatavad tegevused läbi mõeldud ühesuguse põhjalikkusega.

Juhtumiplaani perioodiline ülevaatamine ja täiendamine aitavad tagada, et lapse asendushooldust puudutavat planeeritakse järjepidevalt ja hinnatakse regulaarselt. Ennekõike on ülevaatamine vajalik hindamaks valitud hoolduse vormi sobivust lapsele, lapse kogemusi, heaolu ja turvalisust ning samuti lapse arengut ja tema muutuvaid vajadusi.

Kui juhtumiplaanis puuduvad allkirjad, ei ole võimalik veenduda, kas lapse juhtumiplaani koostamine, ülevaatamine ja täiendamine on toimunud lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse eestvedamisel, nagu on ette nähtud SHS § 29² lõigetes 2 ja 3.

(2.2.) Vastavalt SHS § 15⁴ lõikele 4 on lapse elukohajärgse valla- või linnavalitsuse sotsiaalvaldkonnaga tegelev ametnik kohustatud külastama asenduskoduteenusel viibivat last vähemalt kaks korda aastas, et tutvuda lapse arenguga ja hinnata tema heaolu.

Lapse eestkoste ja hoolekande korraldamise ülesannete täitmiseks on vajalik lapsega kohtuda ja temaga suhelda. Lapse perioodiline külastamine juures on oluline tagada lapse õigus osaleda teda puudutavate otsuste tegemises ja ülevaatamises, lapse kaasamine, tema arvamuse ärakuulamine ja sellega arvestamine vastavalt lapse vanusele ja küpsusele, milleks on vajalik eestkostja isiklik kontakt lapsega.

Vaid lapse endaga vahetult suheldes ja tema elutingimustega kohapeal tutvudes, on võimalik hinnata lapse hea- ja rahulolu, suhteid kasvatajate ja teiste lastega piisava põhjalikkusega, veenduda, et asenduskodu täidab teenusele esitatavaid nõudeid (nt et peres ei ela üle kaheksa lapse) suhelda last ümbritseva võrgustiku teiste liikmetega (nt kooli, arsti, tugipere jt-ga) ning teha last puudutavaid otsuseid informeeritult ja lapse huvidest lähtuvalt. Samuti ei saa alahinnata lapse ja tema seadusliku esindaja vahelise usaldusliku suhte loomise vajalikkust ja isikliku kontakti rolli sellise suhte loomisel.

Juhtumiplaani koostamata või täiendamata jätmisel ning last mitte külastades rikub kohalik omavalitsus seadust ning nende tegematajätmiste tõttu ei pruugi lapse õigus arengule ja heaolule olla tagatud.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus osutaks asenduskoduteenusel olevale lapsele abi juhtumikorralduse põhimõttel, töötades lapse bioloogilisse perre naasmise või asendusperre suunamise nimel, osutades lapsele vajalikke sotsiaalteenuseid, makstes vajalikke sotsiaaltoetusi ning tehes koostööd teiste võrgustikuliikmetega lapse ümber. Selle raames soovitan koostada lapsele juhtumiplaan ja täiendada seda vähemalt kord aastas ning allkirjastada korrektselt.

Lisaks soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsuse esindaja külastaks last asenduskodus vähemalt kaks korda aastas.

III Lapse suunamine asendushooldusele

(3.1) Ühest perekonnast pärit õdede ja vendade õigus kasvada koos

(Põhjalik käsitlus analüüsi peatükis 7.1.)

Kontrollkäikudel ilmnes mitmel juhul, et samast perekonnast pärit õdede-vendade asendushoolduse vorm on erinev. Näiteks ühest perest pärit õdedest-vendadest osa elab asenduskodus ning osa hooldus- või eestkosteperes.

Mõni kohalik omavalitsus teadvustab selgelt õdede-vendade kontakti säilimise tähtsust ka erinevates asenduskodudes või erinevatel asendushoolduse vormidel viibides. Kohalikud omavalitsused korraldavad kohtumisi laste sünnipäevadel või pühade ajal jne. Paraku on ka mitmeid kohalikke omavalitsusi, kes leiavad, et õdede-vendade omavaheline suhtlemine on laste endi teha, kuid ise ei võta aktiivset rolli selle soodustamisel.

Pooles külastatud asenduskodudest elavad ühest bioloogilisest perekonnast pärit õed ja vennad erinevates asenduskoduperedes.

Toimikutest ei olnud üldjuhul võimalik tuvastada samast perekonnast pärit õdede-vendade eraldipaigutamise põhjuseid. Vestlustel põhjendati eraldipaigutamist erinevalt, nt lapse tervisliku olukorraga, laste turvalisuse tagamise vajadusega või asenduskodu ruumilise lahendusega.

Vastavalt SHS § 25 lõikele 2 korraldab valla- või linnavalitsus kodust ja perekonnast eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise. SHS § 15⁴ lg 1 järgi valib lapsele sobiva asenduskoduteenuse osutaja lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus.

Nende otsuste tegemisel peab kohalik omavalitsus arvestama kehtiva õiguses sätestatud ja rahvusvahelistes soovitusetes rõhutatud põhimõtet vältida samast perekonnast pärit õdede-vendade eraldamist asendushoolduse käigus. Igaühe õigus perekonnaelu puutumatusse ja riigi kohustus aidata kaasa perekonnaelu edenemisele on ette nähtud põhiseadusega.

Õdede-vendade kooskasvamise ja regulaarselt suhtlemise õigus ka asendushooldusel viibimise korral on kantud PS §-s 26 sätestatud igaühe õigusest perekonnaelu puutumatusse ning LÕK art 8 punktis 1 sätestatud lapse õigusest säilitada oma identiteet, sh perekondlikud suhted.

SHS § 25 lg 3 järgi on üldreegel, et õed-vennad tuleb asendushooldusel jätta kokku. Õdede-vendade eraldi paigutamine saab seaduse järgi olla üksnes erand, nendeks juhtudeks, kui kooskasvamine seaks ohtu laste parimad huvid.

Asendushooldusel viibivate õdede-vendade vaheliste sidemete säilimise tähtsust rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel hoolekandeesutuses kasvavate laste õiguste kohta. ÜRO suuniste p 17 ja p 61 seavad üheks aluspõhimõtteks, mida lapsele sobivaima asendushoolduse valikul arvestada, et lähedastes suhetes õdesid-vendi ei tohi üldjuhul asendushooldusel eraldada. Eraldamine on lubatud väärkohtlemise riski või muu lapse parimatest huvidest lähtuva põhjenduse korral. Suuniste p 22 täiendab, et kuigi väikelaste puhul tuleks eelistada hooldamist peresarnastes tingimustes, võib olla põhjendatud sellest põhimõttest erandi tegemine vältimaks õdede-vendade eraldamist. Euroopa Nõukogu soovitusel on hoolekandeesutustes kasvavate laste ühe eriõigusena märgitud õdede-vendade õigus elada võimaluse korral koos ja suhelda regulaarselt.

Õdede-vendade kooskasvamise võimaldamine asendushooldusel viibimise ajal on vajalik lapsele stabiilsuse tagamiseks olukorras, kus ta on eraldatud vanematest ja võib-olla oma senisest elukeskkonnast ning lapse identiteedi, sh perekondlike suhete säilitamiseks. Vanemlikust hoolitsusest ja perekondlikust keskkonnast ilma jäänud lapse elus on seda olulisemad muud perekondlikud sidemed. Lapse identiteedi tunnetust aitavad säilitada mh õed-vennad, kellega laps on seni koos kasvanud või tihedalt suhelnud. Õdede-vendade üksteisest võõrdumine võib vähendada laste üldist turvatunnet ning suurendada pidetust.

Ühel kontrollkäigul osalenud lastepsühhiaatri hinnangul ei saa sama bioloogilise pere laste erinevatesse asenduskodu peredesse jagamist heaks pidada. „Tegemist ei ole ajutise peavarju pakkumisega suures hädas, kus majutamisel tehakse mõõndusi, peaasi, et katus peakohal. Asenduskodu peab tähendama stabiilset kodu pikkadeks aastateks.“

Seega on kohaliku omavalitsuse ülesanne soodustada laste olemasolevate peresidemete säilimist, milleks tuleb samast bioloogilisest perekonnast pärit lapsed paigutada asendushooldusele koos, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus lapse huvidega (nt seaks lapse väärkohtlemise ohtu).

Sama-aegselt õdede-vendade eraldamise keelu põhimõttega teadvustab õiguskantsler asendushooldust vajava lapse õigust kasvada asutuse asemel perekonnas. Nende kahe põhimõtte vahel kaalumine on raske otsus, kui sama pere õdesid-vendi on palju ning ei ole võimalik leida hooldus- või eestkosteperekonda, kes oleks valmis neid kõiki koos hooldama. Õiguskantsler ei sea kahtluse alla kohaliku omavalitsuse kui lapse seadusliku esindaja kaalutusvabadust selles küsimuses, kas õigem on võimaldada vähemalt osal sama pere õdedest-vendadest kasvada hooldus- või eestkosteperes või eelistada nende kõikide kooskasvamist asenduskodus.

Samamoodi teadvustab õiguskantsler, et lapse asendushooldusele suunamisel on oluline arvestada lapse senise elukoha ja suhetevõrgustiku lähedust. Kui lähemas ümbruskonnas puuduvad asendushoolduse võimalused kõikide õdede-vendade kooskasvamiseks, seab seegi kohaliku omavalitsuse valiku ette, kumba põhimõtet sellisel juhul esmatahtsaks pidada. Õiguskantsler ei vaidlusta kohaliku omavalitsuse diskretsiooni ka sellise valiku tegemisel.

Kui kohalik omavalitsus otsustab paigutada kõik ühe pere õed-vennad asenduskoduteenusse, peab ta olema teadlik asenduskodu võimalusest või selle puudumisest paigutada õed-vennad ühte perre ning arvestama nende asjaoludega lõpliku otsuse tegemisel laste huvidest ja mitte asenduskodu vajadustest lähtuvalt.

Kõikide eeltoodud valikute ees seistes kehtivad reeglid, et otsuse tegemisel peab kohalik omavalitsus hindama iga lapse individuaalset olukorda ja lähtuma tema parimatest huvidest, st kas

mõni muu eelloetletud lapse huvi kaalub üles tema õiguse kasvada koos oma õdede-vendadega. Samuti tuleb need otsuse aluseks olevad põhjendused dokumenteerida lapse juhtumiplaanis.

Kui lapsed on paigutatud elama eraldi muul kui lapse huvidest lähtuval põhjusel, on see seaduse rikkumine, millel võivad olla laste elu tõsiselt ja pöördumatult mõjutavad tagajärjed.

Kui aga ühest perekonnast pärit õed-vennad elavad eraldi kohtades, nt üks elab asenduskodus ja teine hooldus- või eestkosteperes, on kohalik omavalitsus sellegipoolest kohustatud toetama nende vaheliste sidemete säilimist ja tugevdamist. Seejuures peavad kohalikud omavalitsused õdede-vendade suhete säilimisse ise aktiivselt panustama, nt õdede-vendade kohtumisi korraldades, kaaludes kohtumisteks vajalike transpordikulude katmist vms.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus paigutaks edaspidi õed-vennad elama ühte perre, välja arvatud, kui see on vastuolus lapse huvidega. Õdede-vendade eraldipaigutamise otsust tuleb põhjendada lapse juhtumiplaanis.

Samuti soovitan valla- ja linnavalitsusel toetada aktiivselt lapse suhete säilimist lahuselavate õdede-vendadega, välja arvatud, kui see on vastuolus lapse huvidega;

(3.2) Peresarnased elutingimused asenduskodus

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 5.1.)

Kontrollkäikudel selgus, et kahes kolmandikus asenduskodudest on üritatud seaduses seatud töötajate ja laste suhtarvu ühel või teisel moel „venitada“. Kas on lapsi ühes peres rohkem kui lubatud või vastutab üks kasvataja rohkemate kui ühe pere laste eest. Suurim arv lapsi ühes peres oli 17, maksimaalselt lubatud kaheksa asemel. Ühes asenduskodus oli kolme kasvataja vastutusel kokku 57 last.

Alates asenduskoduteenuse regulatsiooni kehtestamisest 01.01.2007 on järk-järgult suurenenud seadusandja nõudmised laste ja kasvatajate suhtarvu osas. SHS § 48 lg 16 alusel võis aastatel 2007-2009 asenduskodu pere koosneda kuni kümnest lapsest ning aastatel 2010-2014 on maksimaalseks laste arvaks peres kaheksa. Tulenevalt SHS § 15⁸ lõikest 1 võib alates 2015. aastast peres olla maksimaalselt kuus last.

Kuigi SHS § 48 lg 16 lubab kuni 2015. aastani asenduskodu pere suuruseks maksimaalselt kaheksa last, on perevanema ja laste suhtarvu osas kehtestatud eraldi regulatsioon. Vastavalt SHS § 15¹⁰ lõikele 3 võib perevanem korraga kasvatada ja hooldada kuni kuut last.

Ühes peres maksimaalselt lubatud laste hulka tuleb arvestada ka asenduskodust eemalviibivad lapsed ja asenduskodulastega samas peres elavad muudel (nt turvakodu-) teenustel olevad lapsed.

Seadusandja jaoks pole oluline mitte teatud ajahetkel asutuses kohal viibivate laste arv, vaid nende laste arv, kel on õigus kindlas lasteasutuses viibida ja teenust saada. Ka õpilaskodus, rehabilitatsiooniteenusel, tugiperes, noortekorteris vm viibiv laps vajab asenduskodu töötajate tuge, tähelepanu ja individuaalset lähenemist tema kasvatamisel, arendamisel ja turvalisuse tagamisel. Asenduskoduteenusel oleval lapsel on õigus kasvada peresarnastes ja stabiilsetes tingimustes, kus iga laps saab piisavalt individuaalset tähelepanu, tuge ja hooldust. Kui peres on lubatud rohkem lapsi, olenemata sellest, millisele teenusele lapsed on suunatud, siis ei täida asenduskoduteenus oma eesmärke ja rikub asenduskoduteenusel oleva lapse õiguseid.

SHS § 15⁸ lg 3 järgi peab asenduskodu peres olema ööpäev läbi tööl vähemalt üks kasvataja või perevanem, kui pere lapsed viibivad asenduskodus. Kui asenduskodu pere lastest üle poole on alla kolmeaastased või raske või sügava puudega lapsed, peab asenduskodu peres ajavahemikus 6:00 – 22:00 viibima kaks kasvatajat või perevanem ja kasvataja.

Seadus on ette näinud nõuded laste ja kasvatajate suhtarvu kohta, mis on oluline asenduskoduteenuse kvaliteedi näitaja. Tingimustes, kus neid nõudeid ei täideta, on lapsel raske luua püsivaid ja usalduslikke suhteid inimestega, kes tema eest igapäevaselt hoolitsevad. Piisava arvu kasvatusala töötajate olemasolu on oluline, et tagada iga pere iga lapse turvalisus ja heaolu. Mida rohkem on lapsi ühe täiskasvanu kohta, seda vähem on kasvatajatel laste jaoks aega ja seda pinnapealsemad on suhted ning seda vähem sarnaneb see hooldusvorm peremudelile. Mida väiksem on laste arv kasvataja kohta, seda enam jõuab kasvataja iga lapsega tegeleda ja tema arengut toetada. Personaalne tegevus lapsega on üks olulisemaid komponente asenduskoduteenuse sisu ja eesmärgi täitmisel.

Eeltoodud nõuetele vastavust peab kohalik omavalitsus eelnevalt kontrollima valides lapsele sobivat asenduskoduteenuse osutajat. Kui kohalik omavalitsus suunab lapse asenduskodu perre, kus maksimaalselt lubatud laste arv on juba täidetud (st kaheksa last kasvatajatega peres ja kuus last perevanemaga peres), rikub ta lapse õigust saada kvaliteetset asenduskoduteenust ning võib seeläbi seada ohtu lapse arengu, turvalisuse ja heaolu.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus ei suunaks last asenduskodu perre, kus maksimaalselt lubatud laste arv on juba täis (st kaheksa last kasvatajatega peres või kuus last perevanemaga peres).

(3.3) Teenuse sisu täpsustamine asenduskoduteenuse halduslepingus

(Põhjalik käsitlus 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 § 15⁴ 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 kaalutusruumi 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 konsensusele.

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.

IV Lapse ja vanema suhtlusõigus

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 7.2.)

Viies külastatud asenduskodus oli kodukorras või laste külastamise korras kehtestatud, et lapse külastamiseks asenduskodus on vaja kohaliku omavalitsuse luba. Samas ei ilmnenud külastatud asenduskodudes ühtegi juhtu, kus kohus oleks lapse ja vanema suhtlusõigust piiranud.

Lapse ja vanema suhtlusõiguse peamine eesmärk on tagada LÕK art 7 punktis 1 sätestatud lapse õigus tunda oma vanemaid. Konventsiooni art 9 p 3 rõhutab täiendavalt, et vanemast lahutatud lapsel on õigus säilitada vanemaga regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt, kui see ei ole vastuolus lapse huvidega. Teisest küljest on suhtlusõigus osa vanemale kuuluvast PS §-s 27 sätestatud vanemaõigusest. Samuti on lapse õigus säilitada oma perekondlikud suhted ning lapse ja vanema õigus omavahelisele suhtlusele osa PS §-s 26 sätestatud õigusest perekonnaelu puutumatusel.

Lapse ja vanema suhtlusõigus on reguleeritud PKS 10. ptk 6. jaos. Vastavalt PKS § 143 lõikele 1 on lapsel õigus isiklikult suhelda mõlema vanemaga ning mõlemal vanemal on kohustus ja õigus isiklikult suhelda lapsega. Suhtlusõigus ei olene sellest, kas vanemal on hooldusõigus või mitte. Suhtlusõigust saab piirata või selle teostamist lõpetada üksnes kohus, kui see on lapse huvides (PKS § 143 lg 3). Muuhulgas võib kohus määrata, et laps suhtleb vanemaga kolmanda isiku juuresolekul. Kui kolmas isik on valla- või linnavalitsus, määrab valla- või linnavalitsus seda ülesannet täitma pädeva füüsilise isiku.

Kuni 30.06.2010 kehtinud PKS § 55 lg 2 alusel võis lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus eestkostetasutusena lubada ja seega ka keelata vanemal, kellelt olid ära võetud vanema õigused, lapsega kokku saada. Uues perekonnaseaduses, mis jõustus 01.07.2010, seda õigust kohalikul omavalitsusel enam ei ole.

Kuigi PKS § 126 lg 2 alusel hõlmab kohaliku omavalitsuse kui lapse eestkostja isikuhooldus ka õigust määrata need kolmandad isikud, kellega laps võib suhelda, ei kohaldu see lapse ja vanema suhtlusõiguse kui põhiseadusliku ja ÜRO lapse õiguste konventsioonist tuleneva printsiibi suhtes.

PKS 10. ptk 6. jaos sätestatud lapse ja vanema suhtlusõigus on erinorm hooldusõiguse üldnormide suhtes.

Seni, kui kohus ei ole lapse eraldamise ning hooldusõiguse ja suhtlusõiguse osas veel otsust teinud, kuid laps on kohaliku omavalitsuse otsusel juba perest eraldatud, reguleerib lapse kontakti vanematega LaKS § 64. Üksnes sel perioodil on kohaliku omavalitsuse pädevuses piirata lapse ja tema vanemate kontakti (LaKS § 64 lg 2). Seega puudutab antud säte pigem turvakoduteenusel olevat last ja ei kohaldu asenduskoduteenusel viibiva lapse puhul. Asenduskoduteenusele paigutamise eelduseks on, et kohus on lapse eraldamise või vanema hooldusõiguse küsimuses otsuse teinud (SHS § 15² lg 1, § 25¹ lg 1 ja § 15⁴ lg 1 punktid 1-5).

Sellegipoolest on kohalikul omavalitsusel kui lapse eestkostjal ja isikuhoolduse teostajal õigus PKS § 124 lõikest 1 tulenevalt määrata lapse viibimiskohta. Seega näiteks selle üle, kas laps võib viibida vanema juures kodus, on otsustusõigus eestkostjaks oleval kohalikul omavalitsusel. Vanema juurde minekut reguleerib ka sotsiaalministri 20.12.2000 määrus nr 85 „Asenduskodule, koolkodule või noortekodule esitatavad nõuded lapse ajutiselt perekonda andmise korraldamiseks“, mille § 10 järgi on perekonda (sh vanema omasse) andmiseks vaja lapse seadusliku esindaja kirjalikku nõusolekut. Valla- või linnavalitsuse õigust otsustada lapse perre lubamise üle ei saa aga laiendada otsustamisõiguseks lapse õiguse üle oma vanematega suhelda (nt asenduskodus kohapeal, telefoni, kirja või e-kirja teel vms).

Seega, õigusaktidest tulenevalt ei saa asenduskoduteenusel oleva lapse ja tema vanemate suhtlusõigust kohalik omavalitsus lapse eestkostjana piirata, kui kohus ei ole vastavat piirangut seadnud. Kehtiva õigusega on vastuolus kohaliku omavalitsuse kehtestatud sätted või tegelik praktika, mis nõuavad vanemalt suhtlemiseks kohaliku omavalitsuse nõusoleku taotlemist. Sellise üldreegli seadmine on vastuolus lapse huvidega, kuna see ei arvesta iga lapse individuaalset olukorda ja tema konkreetseid huvisid. Seega peaks lapsega suhtlemise ja tema külastamise korraldamisel lähtuma ennekõike põhimõttest, et üldjuhul ei ole vanemal lapsega suhtlemiseks või lapse külastamiseks kohaliku omavalitsuse luba vaja ning luba peab taotlema üksnes siis, kui kohus on nii määranud.

Kui kohalik omavalitsus näeb lapse ja vanema kontaktis ohtu lapse heaolule ja arengule, peab ta taotlema kohtult perest eraldamisele ja hooldusõigusele lisaks ka suhtlusõiguse üle otsustamist. Suhtlusõigust piiravast kohtuotsusest kui lapse turvalisust puudutavast olulisest asjaolust on kohaliku omavalitsuse kui lapse eestkostja ülesanne teavitada ka asenduskodu.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus ei takistaks lapsel suhelda vanematega, kui kohus ei ole suhtlusõigust piiranud.

V Puudega lapse rehabilitatsioon ja abivahendid

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 8.1.)

Külastatud asenduskodudest viies on riigi osutatavat rehabilitatsiooniteenust lastele taotlenud asenduskodu, kohalike omavalitsuste volikirjade alusel. Seejuures kahel juhul on asenduskodu otsustanud lapse puude raskusastme korduvat määramist ning sellega seoses rehabilitatsiooniplaani ja riiklikku rehabilitatsiooniteenust mitte taotleda. Asenduskodu esindajate selgituste kohaselt ei tasu puude raskusastme tuvastamine ja riikliku rehabilitatsiooniteenuste taotlemine vaeva ära.

Kolmel juhul ei ole kõik asenduskodus olevad lapsed saanud neile rehabilitatsiooniplaanis ette nähtud rehabilitatsiooniteenuseid, kuna rehabilitatsiooniteenuse osutajatel, kelle poole

asenduskodud olid pöördunud, oli Sotsiaalkindlustusametiga teenuse osutamiseks sõlmitud lepingu maht jooksvaks aastaks täitunud.

Kahel juhul ei ole puude tõttu vajalikud abivahendid olnud lastele sobivad või piisavad. Kahel juhul ei ole asutus pidanud vajalikuks anda lapsele talle puude tõttu määratud ravimeid või otsida lapse erivajadusele vastavaid teenuseid.

Vastavalt SHS § 11² lg 1 punktile 1 on puudega lapsel, kellel on tuvastatud puude raskusaste vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele, õigus riigi osutatavatele rehabilitatsiooniteenusele.

Vastavalt SHS § 11⁶ lg 1 esimesele lausele esitab isik rehabilitatsiooniteenuse saamiseks taotluse Sotsiaalkindlustusametile. Seega näeb seadus ette, et teenust taotletakse isiklikult. Piiratud teovõimega alaealise esindusõigus teenuse taotlemisel on tsiviilseadustiku üldosa seadusest ja perekonnaseadusest tulenevalt lapse seaduslikul esindajal. Asenduskodus elava lapse seaduslikuks esindajaks on üldjuhul eestkostjana lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus.

Taotluse põhjal ja rehabilitatsiooniteenusele õigustatuse korral väljastab Sotsiaalkindlustusamet SHS § 11⁶ lg 5 järgi isikule suunamiskirja teenuse saamiseks. Suunamiskirjale on lisatud nimekiri rehabilitatsiooniteenuse osutajatest, kelle hulgast teenuse saaja valib sobivaima.

Tulenevalt SHS § 11⁶ lõikest 6 peab isik või tema seaduslik esindaja 21 kalendripäeva jooksul suunamiskirja saamisest pöörduma rehabilitatsiooniteenuse osutaja poole teenuse saamiseks.

SHS § 12 lg 1 alusel on puudega isikul õigus abivahendile, mille soodustingimustel taotlemist ja andmist reguleerib sotsiaalministri 14.12.2000 määrus nr 79 „Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord“. Nimetatud määruse § 2 lg 1 p 1 järgi taotleb lapsele soodustingimustel tehniliste abivahendite ostmist, laenutamist või nendega seotud teenuste kompenseerimist lapsevanem või eestkostja.

Seega on lapse eestkoste ülesandeid täitva valla- või linnavalitsuse ülesanne taotleda puudega lapsele riigi osutatavat rehabilitatsiooniteenust ja pöörduda teenuse saamiseks teenuse osutaja poole. Samuti on valla- või linnavalitsuse ülesanne taotleda tema eestkostel olevale lapsele puude tõttu vajalikke abivahendeid. Need on otsused ja toimingud, mis mõjutavad lapse arengut püsivalt ning mida kohalik omavalitsus peab seetõttu tegema ise ning ei saa neid edasi volitada asenduskodule. Samuti mõjutavad lapse ravi puudutavad otsused oluliselt ja püsivalt lapse arengut, mistõttu on neid pädev tegema seaduslik esindaja ning lapse tegelik hooldaja on kohustatud neid respektseerima. Kokkuvõtlikult on valla- ja linnavalitsuste ülesanne tagada, et nende eestkostel olevad lapsed saaksid vajalikke rehabilitatsiooniteenuseid ja ravi ning abivahendid oleksid lastele sobivad.

Loomulikult on lapse rehabilitatsiooniplaani koostamisel, rehabilitatsiooniteenuste taotlemisel ning ravi korraldamisel oluline kaasata lapse tegelik hooldaja, kes teab kõige vahetumalt ja eelneva kogemuse põhjal, millised on lapse puudest tingitud vajadused, millised teenused on lapsele olnud vastunäidustatud, millist mõju ravi lapsele avaldab jms. Ent lapse hooldaja ei saa ise teha otsuseid rehabilitatsiooni (eba)vajalikkuse või ravi muutmise osas, vaid peab oma tähelepanekutest teada andma lapse seaduslikule esindajale, kes on pädev taotlema spetsialistidelt teisest arvamust ning senise rehabilitatsiooni või ravi ülevaatamist ja selle vajadusel muutmist.

Kui kohaliku omavalitsuse tegevusetuse tõttu jääb lapsele puue taotlemata, vajalikud rehabilitatsiooniteenused määramata või ravi osutamata, mis mõjutavad lapse arengut, siis vastutab kohalik omavalitsus. Lapse erivajadust arvestava hoolduse ja tähelepanuta asenduskodus ning vajalike rehabilitatsiooniteenuste ja ravita, ei ole saavutatav asendushoolduse ja rehabilitatsiooni eesmärk soodustada lapse iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalselt integratsiooni.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus taotleks puudega lapsele vajalikke rehabilitatsiooniteenuseid ja abivahendeid.

VI Asenduskoduteenuse järjepidevus ja stabiilsus

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 5.2.)

Asenduskodus kohtasid õiguskantsleri nõunikud lapsi, kes on eelnevalt elanud mõnes teises asenduskodus või sama asenduskodu teises üksuses või peres. Näiteks üks asenduskodu on mõnele lapsele järjekorras juba neljas, kuhu ta on pidanud kolima. Eelmisel aastal oli kõikidest asenduskodudesse vastu võetud lastest 15% elanud enne juba mõnes teises asenduskodus.

Kaheksas külastatud asenduskodus oli lapsi, kes olid seal mõnel muul kui asenduskoduteenusel. Enamik neist on turvakoduteenusel. Enamikul juhtudest elavad need lapsed samades peredes asenduskoduteenusel olevate lastega ning neile osutatav teenus on asutuste sõnul samasisuline.

LÕK art 20 peab vanemliku hoolitsuseta lapse asendushoolduse tagamise puhul oluliseks mh üleskasvatamise järjepidevust. Järjepidevuse tagamisel tuleb vältida lapse mitmeid ümberpaigutamisi asendushoolduse kestel. Asendushoolduse stabiilsust rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta, mille p 60 kohaselt tuleb vältida sagedasi muudatusi asendushoolduse seadmisel, kuna need on kahjulikud lapse arengule ja kiindumussuhete loomise võimele. Euroopa Nõukogu soovitusel selgitavas raportis on mh märgitud, et asutuses hooldamise puhul tuleb eelistada tingimusi, mis võimaldavad asutuse töötajate ja laste vahel hoida järjepidevaid kasvatuslikke ja siiraid emotsionaalseid suhteid, eriti pöörates tähelepanu töötajaskonna stabiilsusele.

Asenduskoduteenusel oleku ajal tuleks seega vältida lapse ümberpaigutamist. Iga ümberpaigutamise järel peab laps kohanema uute laste ja kasvatajatega. Sellele lisaks võib ümberkolimine tingida lasteaia või kooli, tervishoiu- jm tugiteenuste osutajate vahetumise. Samuti võivad seeläbi kannatada või katkeda lapse suhted oma sugulaste ja sõpradega.

Seega laste ümberkolimine ühest asenduskodust teise, peaks toimuma üksnes juhul, kui see on lapse huvidest lähtuvalt vajalik. Loomulikult võib teatud situatsioonides keskkonna muutus olla lapse jaoks parim lahendus ja seega pere või asenduskodu vahetamine õigustatud. Vastav otsus peab olema lapse huvidest lähtuvalt põhjalikult kaalutletud ja põhjendatud.

Turvakodu- ja teistel sarnastel teenustel olevate laste paigutamisel elama samadesse peredesse asenduskoduteenusel olevate lastega, tuleks silmas pidada asenduskodu laste õigust stabiilsele elukeskkonnale ning turvakodu lapse õigust kriisiabile.

Õiguskantsleri kontrollkäigul osalenud lastepsühhiaatri ja lastepsühholoogi hinnangul suurendab turvakoduteenuse ja asenduskoduteenuse osutamine samades peredes ebastabiilsust ja ei ole psühholoogilisest aspektist õige. Nagu leiab üks ekspert, kui laste liikuvus on suur, st nii tulejaid kui lahkujaid on palju, jäävad nii laste omavahelised seosed kui seosed laste ja täiskasvanute vahel paratamatult pinnaliseks. „Turvakoduteenusele tulnud lastele on vaja vaikset kohta rahunemiseks,

neile ei sobi võõra pere ellu sattumine. Turvakodusse tuleb laps siis, kui tema elus on väga suur kriis, mis on vajanud kohest sekkumist, perest eraldamist. Ta vajab töötajaid, kes tegelevadki tema muredega, mitte ei tee seda muu pereelu kõrvalt. Turvakodusse sattumisega kaasnev psühholoogiline kriis ja pinge on väga rasked taluda kõigile asjaosalistele. Asenduskodus elavate laste kaasamine sellistesse kriisidesse on lubamatu.“

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus ei paigutaks last ümber ühest asenduskodust teise, välja arvatud, kui see on lapse huvides.

Samuti soovitan mitte suunata muudel (sh turvakodu-) teenusel olevaid lapsi asenduskoduteenusel olevate lastega samadesse peredesse, kui seeläbi ei suudetaks tagada lastele nende erinevatest vajadustest lähtuvat kvaliteetset teenust.

VII Elamispind asenduskoduteenuselt elluastuvale noorele

(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 9.)

2011. aastal läbiviidud analüüsis asenduskodus kasvanud noorte iseseisvaks eluks valmisoleku kohta on leitud, et see ettevalmistus ei ole piisav. Lisaks on järelhooldusteenuste pakkumise tase üle Eesti väga erinev. Sarnased tähelepanekud jäid silma ka õiguskantsleri esindajate kontrollkäikudel. Tugiteenustest oli elluastujatele peamiseks mureks eluasemega seonduv.

Kui laps on paigutatud asendushooldusele väljapoole oma kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda, on valla- või linnavalitsus SHS § 25 lg 7 alusel kohustatud aitama kaasa lapse elluastumisele ning looma tingimused kodukohta tagasitulekuks. See tähendab sotsiaalnõustamise või muude tugiteenuste pakkumist või eluruumi tagamist, et soodustada iseseisvat toimetulekut.

Tulenevalt SHS § 14 lõikest 1 on kohalik omavalitsus kohustatud andma eluruumi isikule, kes ei ole suuteline ega võimeline seda endale ise tagama, luues vajadusel võimaluse sotsiaalkorterit üürimiseks. SHS § 2 p 6 alusel on sotsiaalkorter munitsipaalomandis olev eluruum sotsiaalteenust vajavale isikule.

Vastavalt SHS § 9 lõikele 2 korraldab väljaspool oma elukohta viibivale isikule sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja muu abi andmist valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas ta viibib, kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega.

Üheks olulisemaks järelhooldusteenuseks, mida asendushoolduselt elluastuv noor võib kohalikul omavalitsuselt vajada, on elamispind. Oma elukohajärgsesse kohalikku omavalitsusse elama asuvale noorele vald või linn üldjuhul sotsiaalset elamispinda pakub, kuigi pakutavate pindade olukord on väga erinev. Ent noored, kes on suunatud asenduskoduteenuselt väljapoole oma elukohajärgset kohalikku omavalitsusust, ei soovi teenuselt lahkudes tihti sinna naasta, vaid soovivad jääda elama asenduskodu asukoha piirkonda, kus nad on üles kasvanud, koolis käinud ja kus on nende sõprusringkond või suunduda elama suurematesse tõmbekeskustesse, kus on töökohti.

Selles kontekstis on tänuväärne, et on kohalikke omavalitsusi, kes on aidanud noorel korterit üürida, sh teises kohalikus omavalitsuses. Kuigi seadus otsesõnu ei kohusta pakkuma teenuseid ja toetama isikut väljaspool oma haldusterritooriumi, on mitmed kohalikud omavalitsused selleks asenduskodust elluastuvatele noortele võimaluse leidnud. Näiteks on kohalikel omavalitsustel kogemusi, kus koostöös teise kohaliku omavalitsusega oli võimalik toetada noort elu alustamisel teises kohalikus omavalitsuses. Valla- või linnavalitsuste koostöö mujale kui oma esialgsesse

kodukohta elama asuvate noorte toetamisel on väga oluline arvestades, et 40% asenduskodust elluastujatest ei soovi minna tagasi kohalikku omavalitsusse, kust nad pärit on.

Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et valla- või linnavalitsus toetaks asenduskoduteenuselt iseseisvasse ellu astuvat noort, sh elamispiinnaga seoses.

Loodan, et edaspidi minu soovitusi arvestades on valla- ja linnavalitsuste tegevus lapse eestkoste ja hoolekande korraldamisel senisest veelgi lapsekesksem, toetades nii asenduskodus elavate laste õiguste tagamist.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Nele Parrest
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri ülesannetes

Lisa: asenduskoduteenuse analüüs 83 lehel 1 eks