



Laste-
ombudsman

ASENDUSKODUTEENUSE

ANALÜÜS

Õiguskantsleri Kantslei laste õiguste osakond
Tallinn
2013
Arvutivõrgus kättesaadav:

Asenduskodus töötavad inimesed on ära teeninud kogu ühiskonna tänu ja tunnustuse selle raske ja väga väärtusliku töö eest, mida nad teevad vanemliku hoolitsuseta lastele toetava keskkonna pakkumisel.

SISUKORD

1.	KOKKUVÕTE.....	5
2.	ÕIGUSKANTSLERI SOOVITUSED.....	8
3.	SISSEJUHATUS.....	11
4.	ASENDUSKODUTEENUSE MIINIMUMSTANDARD JA HINNAS SISALDUV	15
4.1.	Asenduskoduteenusel oleva lapse põhivajadused.....	15
4.2.	Teenuse sisu täpsustamine asenduskoduteenuse halduslepingus.....	32
4.3.	Kokkuvõte	35
5.	LAPSE ÕIGUS PERESARNASTELE TINGIMUSTELE ASENDUSKODUS	40
5.1.	Laste ja kasvatajate suhtarv	40
5.2.	Asenduskoduteenuse järjepidevus ja stabiilsus	45
6.	LAPSE ÕIGUS SEADUSLIKULE ESINDUSELE JA SOTSIAALHOOLEKANDELE	48
6.1.	Eestkoste ülesannete täitmine ja volitamise keeld	49
6.2.	Sotsiaalhoolekanne juhtumikorralduse põhimõttel	50
6.3.	Lapse kaasamine	54
7.	LAPSE ÕIGUS SÄILITADA PEREKONDLIKUD SUHTED JA IDENTITEET	56
7.1.	Ühest perekonnast pärit õdede ja vendade õigus kasvada koos	56
7.2.	Lapse ja vanema suhtlusõigus	58
7.3.	Lapse õigus suhelda talle oluliste inimestega	62
7.4.	Erineva emakeele ja kultuuriga lapsed	63
8.	LAPSE ÕIGUS ERILISELE HOOLITSUSELE PUUDE KORRAL	65
8.1.	Rehabilitatsioon ja abivahendid.....	65
8.2.	Vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel viibivad lapsed	66
9.	LAPSE ETTEVALMISTUS ISESEISVAKS ELUKS	70
10.	RIIKLIK JÄRELEVALVE.....	73
	Viidatud õigusaktid	75
	Kasutatud allikad	76
	Kontrollkäikude kokkuvõtted.....	78
	Tabelid	80

1. KOKKUVÕTE

Riik on panustanud palju lastele vajalike olmetingimuste loomiseks ning on ehitanud või ehitamas uusi peremaju üheteistkümnnes asenduskodus. Lapsed ja noored on enamjaolt rahul oma eluga asenduskodus ning laste olmelised põhivajadused on asenduskodudes üldiselt kaetud. Siiski leidis õiguskantsler mitmete lapse põhiõiguste tagamisel korduvaid ja süsteemseid puudujääke, mille kõrvaldamine muudaks laste elu asenduskodudes veel paremaks. Neist peamised puudutavad lastele peresarnaste tingimuste loomist asenduskodus, vajadust asenduskoduteenuse miinimumstandardi ja kulupõhise finantseerimise järele, valla- või linnavalitsuste tegevust oma eestkoste ja hoolekande ülesannete täitmisel asenduskodudes elavate laste suhtes ning riiklikku järelevalve teostamist asenduskoduteenuse osutajate üle.

Peresarnased elutingimused

Uuringud näitavad, et lapse parimaks kasvukeskkonnaks on perekond. Seetõttu peaks asendushoolduse korraldus Eestis olema selline, mis looks võimalikult paljudele vanemliku hoolitsuseta jäänud lastele võimaluse kasvada asutuse asemel eestkoste- ja hooldusperekonnas või leida endale uus perekond lapsendamise teel. Paraku on Eestis hetkel aga olukord selline, et asutustes elab oluliselt rohkem vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsi kui hooldus- ja eestkosteperedes, kokku üle 1 000 lapse. Seetõttu on asendushoolduse uue kontseptsiooni väljatöötamise ning hooldus- ja eestkosteperede senisest tulemuslikuma toetamise kõrval samavõrd oluline luua juba täna asenduskodus elavatele lastele võimalikult peresarnased tingimused. Selleks, et asenduskodudes võimalikult peresarnast keskkonda luua, on riik seadusega kehtestanud asenduskodudele mitmeid nõudeid, mh perepõhise hooldusmudeli ning nõuded laste ja kasvatajate suhtarvule ühes asenduskodu peres.

Kontrollkäikudel ilmnes, et praktikas on veel palju arenguruumi muutmaks asenduskoduteenust sisuliselt peresarnaseks hooldusvormiks. Vaid üksikutes asenduskodudes kasvavad lapsed perevanemaga, kes elab alaliselt nendega koos. Valdavas enamikus asenduskodudest hoolitsevad ühe pere laste eest vähemalt viis vahetustega tööl käivat kasvatajat. Seejuures on kahes kolmandikus asenduskodudest 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 samaaegselt tööl kolm kasvatajat, kelle vastutusel oli kokku 57 last. Samuti tõstetakse lapsi kasvatajate töötaja optimeerimise eesmärgil mingiks perioodiks (nt puhkuste periood, aeg, mil mõned lastest on pikemas suvelaagris või koolivaheaega veetmas jne) lihtsalt ühest perest teise. Neis tingimustes on lapsel raske luua püsivaid ja usalduslikke suhteid inimestega, kes tema eest igapäevaselt hoolitsevad. 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.

Samuti ei tarvitse seadusega ettenähtud kasvatajate ja laste suhtarvu eirates olla tagatud lapse muud põhiõigused, nagu nt õigus turvalisusele ning igakülgsel arengule. Näited, kus kasvatajad ei ole suutnud ära hoida lastevahelist vägivalda, toime tulla käitumisraskustega lastega või õpetada piisavalt iseseisvumiseks vajalikke oskuseid (nt söögitegemist, iseseisvat asjaajamist jne) või lastel ei ole motivatsiooni õppida või tegeleda hobidega, iseloomustavad pigem neid asenduskodusid, kus on vahetustega tööl käivad kasvatajad ja kus ühe kasvataja kohta on lubatud rohkem lapsi.

Lisaks inimliku läheduse ja usalduslike suhete puudusele, on lastele stabiilse kasvukeskkonna tagamisel ka muid takistusi. Asenduskoduteenusel oleku ajal tuleks vältida lapse ümberpaigutamist, nii asenduskodu siseselt kui asenduskodude vahel. Sellest hoolimata kolivad asenduskodud lapsi ümber ühest perest või majast teise. Samuti on kas asenduskodu või lapse eestkostjaks oleva kohaliku omavalitsuse initsiatiivil aset leidnud laste ümberpaigutamine ühest asenduskodust teise. Eelmisel aastal oli kõikidest asenduskodudesse vastu võetud lastest 15% elanud enne juba mõnes teises asenduskodus. Iga sellise ümberkolimisega peab laps harjuma uute kasvatajate, laste ja teiste inimestega enda ümber, mis ei toeta teenuse peresarnasust ega püsiva sotsiaalsõprustiku teket lapse ümber.

Asenduskoduteenuse miinimumstandard

Asenduskoduteenuse nõudeid on õigusaktidega üsna detailselt reguleeritud ses osas, mis puudutab laste arvu peres, töötajate arvu ja kvalifikatsiooni ning toitu, ruume ja sisustust. Samuti on kirjeldatud, millised tegevused moodustavad teenuse sisu. Lisaks peab asenduskoduteenus seaduse järgi rahuldama lapse põhivajadused, mille rahuldamiseks vajalike kulutuste osas on teenuse kirjeldus aga väga üldine ja ebamäärane, mistõttu on mitmeid nõudeid vaja tuletada põhiseadusest (edaspidi PS), Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest ning lisaks ka soovitud ja juhistest. Seetõttu oleks vaja riigipoolset selget suunist asenduskodudele, mida ja mis mahus peab asenduskodu lapsele materiaalselt tagama, ehk n-õ teenuse miinimumstandardit.

Läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et täna riigieelarvest igale lapsele teenuse osutamiseks makstavast pearahast ei jätku kõikide õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks ja lapse põhivajaduste rahuldamiseks ning asenduskodude tegelikud kulud on suuremad. Neis asutustes, kus on täidetud personali miinimumnõuded, ei ole igakülgset kaetud laste muud vajadused (nt huvitegevus). Neis asutustes, kus on panustatud rohkem sellistesse laste arengu jaoks olulistesse võimalustesse nagu huvitegevus, laagrid, kooliekskursioonid, ei ole aga piisavalt kasvatajaid tagamaks lastele individuaalset tähelepanu ja järelevalvet.

Õigusaktides sätestatu nõuab kindla osa rahastusest, mida riik eelarvest teenuse osutamiseks eraldab. Samas ei ole teenuse rahastamine praegu kulupõhine ning puudub selge ettekujutus, kui palju kõigile nõuetele vastav ja lapse kõiki põhivajadusi kattev teenus reaalset maksab. Kui õigusaktidega on kehtestatud asenduskoduteenusele kohustuslikud nõuded, peavad riigil olema ka kulupõhised arvutused selle kohta, et makstav pearaha oleks piisav teenuse osutamiseks õigusaktides nõutud mahus ja tingimustel.

Vanemliku hoolituseta lastel on õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele, mille riik peab vähemalt vajaliku miinimumi ulatuses võimaldama ühetaoliselt kõikidele asenduskoduteenusele õigustatud lastele. Selle miinimumstandardi tagamist lastele ei tohi seada sõltuvusse asenduskodu võimekusest leida sponsoreid või muid täiendavaid teenuse finantseerimise allikaid, kuna kõikidel asenduskodudel neid ei ole, aga laste põhivajadused tuleb sellegipoolest rahuldada. Riigieelarvest makstava pearaha kõrval lisarahastuse leidmine ei olene nähtu põhjal asenduskodu omandivormist, vaid paljuski asutuse ja eriti selle juhtkonna ettevõtlikkusest ja võimekusest osaleda projektides, kaasata sponsoreid ning samuti kohaliku omavalitsuse toetusest asutusele. Mõned kohalikud omavalitsused toetavad oma territooriumil tegutsevat asenduskodu laste transpordikulude hüvitamisega, tasuta lasteaiakohtade tagamisega, tasuta munitsipaalpinna võimaldamisega jms-ga. Paraku enamik kohalikest omavalitsustest ei toeta üldse nende hallatavaid või nende territooriumil tegutsevaid asenduskodusid.

Lapse eestkoste ja hoolekande korraldamine

Vähemalt sama oluline, kui on kohaliku omavalitsuse toetus asenduskodudele, on omavalitsuse roll vanemliku hoolitsuseta lapse eestkostjana. 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).

Samuti ei ole kohalikud omavalitsused näidanud üles piisavalt huvi oma eestkostel olevate laste arengu ja käekäigu vastu asenduskodus. Seda ilmestavad probleemid juhtumiplaanidega, mis peaksid olema kõige olulisemad lapse individuaalsete vajaduste kaardistamise, tema arenguks vajalike tegevuste planeerimise ja tema igakülgse heaolu jälgimise dokumendid. Plaanid on olnud kas koostamata, kord aastas täiendamata või korrektselt allkirjastamata, nagu nõuab seadus. Igas neljandas asenduskodus on 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.

Riiklik järelevalve

Riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse kvaliteedi üle teostavad maavanemad, kelle 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 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 soovitude tagamiseks, nt ettekirjutuse näol, ei ole rakendatud.

2. ÕIGUSKANTSLERI SOOVITUSED

Sotsiaalministrile:

- luua asenduskoduteenuse miinimumstandard soovituslikus või siduvas vormis, mis loetleks sotsiaalhoolekande seaduse (edaspidi SHS) §-s 15¹ sätestatud lapse põhivajadused, mis teenuse osutaja peab igal juhul rahuldama, ning lapse põhivajaduste rahuldamiseks vajalikud kulukomponendid;
- arvestada kulupõhiselt, mis on õigusaktides sätestatud nõuetele vastava ja lapse põhivajadusi rahuldava asenduskoduteenuse maksumus ning lähtuda teenuse rahastamisel kulupõhisest hinnamudelist;
- tagada, et maavanemad teostaks riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse kvaliteedi üle õigusaktides sätestatud nõudeid ühetaoliselt sisustades;
- korraldada kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajatele koolitusi, mis selgitaksid juhtumikorralduse põhimõtteid ja selle vajalikkust nii abi saajale kui abi osutajale;
- luua toetusüsteem peredele, kus kasvavad ööpäevaringset ja suure koormusega hooldamist vajavad raske ja sügava puudega lapsed, keda sobiva alternatiivi puudumisel suunatakse täna asenduskoduteenusele.

Maavanematele:

- 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 kaalutusõigust asenduskoduteenuse osutamise halduslepingus teenuse koostisosade kindlaksmääramisel konkreetse lapse vajadustest lähtuvalt.

Vallavanematele ja linnapeadele:

- tagada, et valla- või linnalinnavalitsus 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;
- täiendaks lapse juhtumiplaani vähemalt kord aastas;
- külastaks last asenduskodus vähemalt kaks korda aastas;
- paigutaks õed-vennad elama ühte perre, välja arvatud erandjuhul, kui see on vastuolus lapse huvidega;
- toetaks aktiivselt lapse suhete säilimist lahuselavate õdede-vendadega, välja arvatud, kui see on vastuolus lapse huvidega;
- soodustaks ja toetaks lapse suhtlemist oma vanematega, kui kohus ei ole suhtlusõigust piiranud;

- 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;
- ei paigutaks last ümber ühest asenduskodust teise, välja arvatud erandjuhul, kui see on lapse huvides;
- teostaks kaalutusõigust asenduskoduteenuse osutamise halduslepingus teenuse koostisosade kindlaksmääramisel konkreetse lapse vajadustest lähtuvalt;
- teostaks tema eestkostel olevate laste seadusliku esindamise ülesandeid isiklikult ning ei volitaks nende kohustuste täitmist asenduskoduteenuse osutajale;
- taotleks puudega lapsele vajalikke rehabilitatsiooniteenuseid ja abivahendeid;
- toetaks senisest enam asenduskoduteenuselt iseseisvasse ellu astuvat noort, sh elamispiinnaga seoses.

Asenduskoduteenuse osutajatele:

- lähtuda lapse tavahooldamist puudutavates küsimustes lapse parimatest huvidest ning kaasata laps igapäevaelu otsustesse;
- luua lastele võimalikult peresarnane, stabiilne, turvaline ja arengut toetav kasvukeskkond, milleks
 - mitte paigutada rohkem kui kaheksa last vahetustega töökäivate kasvatajatega perre või rohkem kui kuus last perevanemaga perre;
 - arvestada peres maksimaalselt lubatud laste hulka ka asenduskodust eemalviibivad (nt õpilaskodus, noortekorteris vms) lapsed ja asenduskodulastega samas peres elavad muudel (nt turvakodu-) teenustel olevad lapsed;
 - tagada vähemalt ühe kasvataja või perevanema ööpäevaringne kohalolek peres, kui kasvõi üks laps on kodus;
 - rakendada ajavahemikus 6:00 – 22:00 tööle vähemalt kaks kasvatajat (või perevanem ja kasvataja) peres, kus alla kolmeaastaseid või raske või sügava puudega lapsi on üle poole maksimaalselt lubatud laste arvust;
 - mitte paigutada last ümber ühest perest, majast või asenduskodust teise, välja arvatud erandlikel juhtudel, kui see on lapse huvides;
 - tagada, et asenduskoduteenust ja muid (nt turvakodu-) teenuseid osutatakse lastele nende erinevatest vajadustest lähtuvalt;
- toetada lapse suhteid perekonna ja lähedastega, milleks
 - paigutada õed-vennad elama ühte perre, välja arvatud erandjuhtudel, kui see on vastuolus lapse huvidega;
 - soodustada ja toetada lapse suhtlemist oma vanematega, kui kohus ei ole suhtlusõigust piiranud;
 - soodustada ja toetada lapse suhtlemist teiste talle oluliste inimestega (sugulaste, tugiisiku või -pere jt-ga), kui lapse eestkostja ei ole määranud teisiti;
- sisustada lapse vaba aega arendavate ja mõtestatud tegevustega, motiveerida last osalema huvitegevuses ning võimaldada lapsel huvitegevuses, laagrites ja ekskursionidel osaleda;

- suurendada asenduskodu võimekust tulla toime erivajadustega, sh käitumisraskustega lastega, võimaldades kasvatajatele või perevanematele vastavat täiendõpet ja supervisiooni;
- kasutada alla kolmeaastastele ja puudega lastele asenduskoduteenuse osutamiseks eraldatavat suuremat rahastust nende sihtrühmade vajaduste rahuldamiseks;
- õpetada lastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, nende emakeelt ja tutvustada neile nende kultuuri;
- toetada senisest enam ja mitmekülgselt lapse järk-järgulist iseseisvumist ning ettevalmistust toimetulekuks täiskasvanuna.

3. SISSEJUHATUS

Laste, kes ei saa kasvada koos oma bioloogiliste vanematega, elu on võimalik korraldada neljal moel: lapsendamine ning asendushooldus eestkosteperes, hooldusperes ja asenduskodus. Uuringud näitavad, et lapse parimaks kasvukeskkonnaks on perekond. Kõikide laste puhul ei ole lapsendamine võimalik, näiteks kuna bioloogilistelt vanematelt ei ole hooldusõigust täielikult ära võetud. Neil juhtudel on riigi ülesanne korraldada laste asendushooldust, ent ka võimalikult paljudele neist lastest tuleks luua võimalus kasvada asutuse asemel perekonnas. Numbrid näitavad paraku aga, et vaid iga kolmas (31%) asendushooldusel olev laps elab eestkoste- või hooldusperes ja ülejäänud (69%) asenduskodudes.¹

Asenduskoduteenus arvudes

15.11.2012 seisuga on Eestis asenduskoduteenusel kokku 1 096 last ja noort. Neist 1 048 on orvud või vanemliku hoolitsuseta.² Ülejäänud 48 raske või sügava puudega last on asenduskoduteenusel vanema avalduse alusel. Kõikidest asenduskoduteenusel olijatest 44% (485) on puudega ja 56% (611) puudeta.³ Lapsed ja noored on pärit 157-st erinevast kohalikust omavalitsusest.⁴

25.02.2013 seisuga on Eestis 35 asenduskoduteenuse pakkujat. Asenduskoduteenuse osutajatest neli on maavalitsuse ja 12 kohaliku omavalitsuse hallatavad, 14 tegutsevad MTÜ, neli sihtasutuse ja üks aktsiaseltsina. Neist suurim võib teenust pakkuda maksimaalselt 252-le lapsele seitsmes erinevas keskus ning kõige väiksemad neli on igauks mõeldud maksimaalselt neljale lapsele.⁵

Asenduskoduteenuse analüüsi eesmärk

Õiguskantsler analüüsis, kuidas on tagatud asenduskodudes kasvavate laste õigused. Analüüsi eesmärk oli hinnata asenduskoduteenust lapse perspektiivist – kuidas tunneb end asenduskodus laps, kas tal on hea olla, kas kõik on korraldatud tema parimaid huvisid esikohale seades ja koos temaga, valmistades teda ette iseseisvasse ellu astumiseks.

Analüüsi meetod

Käesolevad 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

¹ Siin on eestkosteperedena arvestatud vaid neid, kus laps ei ole oma sugulaste eestkostel. Kohalike omavalitsusüksuste sotsiaalhoolekandelestatistiliste aruannete veebipõhine kogumine, koondamine ja avalikustamine (S-veeb). Vanemliku hoolitsuseta ja abivajavad lapsed 2011, tabel 2.4. Perekonnas hooldamine 2011, tabel 1.4. Kättesaadav: <http://sveeb.sm.ee/sveeb/>. Hoolekandestatistika aruannete internetipõhine koondamine (H-veeb). Asenduskoduteenus 2011, tabel 1.1. Kättesaadav: <http://213.184.49.169/hveeb/>.

² Neist omakorda 51 on alla 3-aastased, 815 on vanuses 3-17 ning täisealisi noori, kes jätkavad õpinguid ja on endiselt teenusel, on kokku 182.

³ H-veeb. Asenduskoduteenusel viibivad lapsed, 2012 november.

⁴ Samas. Kokku on kohalikke omavalitsusi 226.

⁵ Majandustegevuse register (MTR). Kättesaadav: <http://mtr.mkm.ee>.

läbiviidud järelevalve tulemusi.⁶ Lisaks on analüüsis arvestatud sotsiaalministri vastuseid õiguskantsleri kahele asenduskoduteenust puudutanud teabe nõudmisele.⁷

Teisest küljest on analüüsi aluseks kontrollkäigud asenduskodudesse, mida õiguskantsleri nõunikud viisid läbi ennekõike aastatel 2011-2012. Arvesse on aga võetud ka varasemate kontrollkäikude pinnalt tehtud soovitusi ja ettepanekuid, mis on endiselt aktuaalsed.

Kontrollkäikude metoodika

Kontrollkäigu eelfaasis toimub asenduskodu puudutavate andmete⁸ ja dokumentide analüüs. Põhjalikuma info saamiseks saatis õiguskantsler asenduskodule küsimustiku erinevate lapse õiguste tagamise kohta (12-l juhul) ning palus lisaks asutuse sisedokumente ja riikliku järelevalve akte (16-l juhul)⁹, millele saabunud vastused ja dokumendid töötati läbi enne kontrollkäiku.

Asenduskodu külastuse käigus leiab aset vestlus asutuse juhi või juhtkonnaga, tutvumine lapsi puudutavate dokumentidega, ringkäik ruumides, lõunasöök ning individuaalsed vestlused laste ja töötajatega. Külastused on üldjuhul ühepäevased, kuid ühe asenduskodu kontrollkäigu puhul toimusid vestlused laste ja töötajatega ühel ning muud toimingud teisel päeval.

Kontrollkäigu järelfaasis hinnatakse külastusel ilmnenu ja lahenduseta jäänud probleeme ning koostatakse kokkuvõtte lapse õiguste ja vabaduste tagamisest asenduskodus. Kokkuvõttes on olenevalt pädevusest soovitusel asenduskodu juhatajale, linnapeadele või vallavanematele, maavanematele või muudele riiklikku järelevalvet teostavate asutuste juhtidele, kellele saadetakse kokkuvõtte oma töös arvesse võtmiseks.

Kontrollkäikude eesmärk oli seega kahetine: esiteks hinnata lapse õiguste tagamist konkreetsetes asenduskodus ja teha sellest lähtuvalt soovitusi ning teiseks koguda andmeid asenduskoduteenuse analüüsi tarvis.

Õiguskantsleri kontrollkäigud arvudes

Aastatel 2011-2012 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi 18 kontrollkäiku ja kaks järelkontrollkäiku erinevatesse asenduskodudesse ning ühte asenduskodule sarnaselt tegutsevasse asutusse. Asenduskodude valikul võeti aluseks maakondlik paiknemine (et esindatud oleks erinevate piirkondade teenusepakkujad), omandivorm (et esindatud oleks nii riiklikud, kohalikud kui eraõiguslikud teenuseosutajad), suurus (et esindatud oleks nii väikesed kui suured asutused), hooldamise viis (et esindatud oleks nii perevanemaga kui kasvatajatega peremudelid) ning konkreetsete sihtrühmade olemasolu asenduskodus (nt elluastuvad noored, puudega lapsed, erinevast rahvusest lapsed).

Külastused toimusid maakondade kaupa järgmistesse asutustesse:

Harjumaal:

Haiba Lastekodu,
SOS Lasteküla Eesti Ühingu Keila SOS Lasteküla,
MTÜ Peeteli Kiriku Sotsiaalkeskus (Tallinnas),

⁶ Vt viidatud õigusaktide ja kasutatud allikate nimekirja analüüsi lõpus.

⁷ Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 ja 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

⁸ MTR, H-veeb, S-veeb.

⁹ Maavanemate, Terviseameti ja Päästeameti järelevalve.

Viimsi Perekodu,
Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskus,
Tallinna Lastekodu Maarjamäe keskus;
Ida-Virumaal:
Kohtla-Järve Lastekodu,
Kohtla-Nõmme Lastekodu,
MTÜ Maria ja lapsed (Tudulinna);
Järvamaal:
Koeru Perekodu,
Lõuna-Järvamaa Lasteabiühingu Oisu Perekodu;
Lääne-Virumaal:
Kesk-Norra Eesti Ühingu Tapa Laste- ja Noortekodu (suletud 13.07.2011),
MTÜ Maria Lastekeskus (Tapal),
Vinni Perekodu;
Pärnumaal:
Pärnu Lasteküla;
Tartumaal:
MTÜ Vahtramägi Mäe-kodu (Tartus),
Tartu Väikelastekodu Käopesa;
Valgamaal:
Valga Lastekodu Kurepesa.

Külastatud asutustest üks on maavalitsuse ja üheksa kohaliku omavalitsuse hallatavad ning kaheksa tegutsevad MTÜ-na.

Kolmes asenduskodus toimib perevanema süsteem, ülejäänutes hoolitsevad laste eest vahetustega tööl käivad kasvatajad.

Asenduskoduteenust osutatakse täna väga erinevates hoonetes ja ruumides. 18-st külastatud asutusest neljas elasid lapsed hiljuti selleks otstarbeks ehitatud peremajades. Kaksteist asutust tegutsevad suuremates hoonetes, mis on pigem lasteaia või ühiselamu tüüpi, kus peredeks jaotumine on tinglikum hoone erinevatel korrustel või tiibades. Kaks asenduskodu asuvad eramajades. Üks asenduskodu tegutseb korterelamus, mitme korteri ulatuses.

Külastuste toimumise ajal elas neis asutustes kokku 510 last ja noort.¹⁰ Seega tutvusid õiguskantsleri nõunikud u 46% asenduskodudes kasvavate laste elutingimustega. Külastuste raames vestlesid õiguskantsleri esindajad kokku 87 lapse ehk ligi 8%-ga kõigist asenduskodudes elavatest lastest. Samuti intervjueriti kokku 48 otseselt lastega töötavat töötajat (lisaks asutuse juhtidele), kes moodustavad üle 8% kõikidest kasvatajatest ja tugispetsialistidest¹¹.

Lisaks, aastatel 2002-2008 on õiguskantsleri nõunikud külastanud veel 12 asenduskodu (või endise nimetusega lastekodu): Harjumaal Tallinna Lastekodu Nõmme keskus; Ida-Virumaal Laste Hoolekande Asutus Lootus (Sillamäel); Narva Lastekodu, Narva-Jõesuu Lastekodu; Läänemaal Haapsalu Lastekodu; Lääne-Virumaal Imastu Koolkodu; Põlvamaal Tilsa Lastekodu; Raplamaal Maidla Lastekodu; Saaremaal Kuressaare Väikelastekodu; Tartumaal Elva Väikelastekodu; Valgamaal Taheva Sanatoorium ning Viljandimaal Viiratsi Lastekodu.

¹⁰ Nende hulgas on ka lapsi ja noori, kes olid asenduskodus mõnel muul, nt turvakoduteenusel.

¹¹ 2011. aasta lõpul oli asenduskodudes kokku 550 kasvatusala töötajat ning 35 muud tugispetsialisti (sotsiaaltöötaja, eripedagoog, õde jne). H-veeb. Asenduskoduteenus 2011, tabel 6.

Lisaks kahe asenduskoduga seotud küsimused on olnud õiguskantsleri menetluses (Ida-Virumaal MTÜ Avatud Värav (Kiikla Lastekodu) ja Jõgevamaal Siimusti Lastekodu Metsatareke).

Kokkuvõttes on õiguskantsler saanud viimase kahe aasta jooksul vahetu ülevaate pooltest asenduskoduteenuse osutajatest. Tänaastest asenduskoduteenuse osutajatest vaid neljandikku (st kaheksat asutust) ei ole õiguskantsler viimase kümne aasta jooksul külastanud või nende tegevust muul viisil kontrollinud. Neist neli on asutatud 2012. või 2013. aastal.

Eeltoodu lubab teha üldistusi asenduskoduteenuse süsteemi kui terviku kohta. Kahe viimase aasta jooksul korraldatud kontrollkäikudest välja koorunud küsimused on olnud üsna korduvad ühest asutusest teise. Neid alljärgnevalt ka tutvustatakse.

4. ASENDUSKODUTEENUSE MIINIMUMSTANDARD JA HINNAS SISALDUV

4.1. Asenduskoduteenusel oleva lapse põhivajadused

Läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et täna riigieelarvest igale lapsele teenuse osutamiseks makstavast pearahast ei jätku kõikide õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks ja lapse põhivajaduste rahuldamiseks ning asenduskodude tegelikud kulud on suuremad.

Külastatud asutustest enamikus oli asenduskoduperedes rohkem lapsi kui seaduses lubatud või vähem kasvatajaid kui seaduses ette nähtud. Vaid neljas asenduskodus ei olnud probleeme seoses laste ja kasvatajate või perevanemate suhtarvuga. Lisaks ei olnud pooltes külastatud asenduskodudest täiel määral täidetud teenusele seatud tervisekaitsenõuded. Tubades oli rohkem lapsi kui õigusaktides lubatud, põrandapindala oli vähem kui nõutud või puudusid ettenähtud mööbliesemed.¹²

Neis asutustes, kus olid täidetud personali ja tervisekaitse miinimumnõuded, ei olnud igakülgset kaetud laste vajadused (nt huvitegevusele). Neis asutustes, kus panustati materiaalselt rohkem laste võimalustesse (nt laagrid), ei olnud aga piisavalt kasvatusala töötajaid tagamaks lastele individuaalset tähelepanu ja järelevalvet või lastel piisavalt ruumi tagamaks privaatsust.

Külastatud asenduskodudes olid erinevad arusaamad ja praktikad, millised lapse põhivajadused tuleb katta teenuse raames ja teenuse maksumusest ning millised mitte. Näiteks huvitegevusega (ringid, trennid, laagrid ning nendeks vajalik varustus) seotud kulud kattis osades asutustes asenduskoduteenuse osutaja, osades lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus ning osades laps ise (tema kontole kogunenud toitjakaotuspensionist, elatisest vms). Sama olukord puudutas kalleid ravimeid või abivahendeid (nt prillid, breketid, ravimite jaotuskarbid). Lisaks, erinevalt enamikest asenduskodudest, ei andnud üks asenduskodu taskuraha ühelegi lapsele, teine andis vaid ühele lapsele ning kolmes asenduskodus maksis taskuraha laste elukohajärgne kohalik omavalitsus, mitte asenduskodu.

Õiguslik regulatsioon

Lapse nagu iga teise inimese põhiõiguseid kaitseb põhiseadus. Lisaks on lapse õigused sätestatud ÜRO lapse õiguste konventsioonis (edaspidi LÕK), mis on Eestis otsekohalduv, st see on siseriikliku õiguse osa, ning kooskõlas PS § 123 lõikega 2 on konventsioon Eesti seaduste suhtes ülimuslik.

Konventsiooni üheks juhtivaks põhimõtteks on lapse õigus elule, ellujäämisele ja arengule (art 6). Lapse heaoluks ja arenguks on vajalik tagada lapsele kaitse ja hoolitsus (art 3 p 2).

Esmajärjekorras lasub lapse heaolu eest hoolitsemine ning tema üleskasvatamise ja arendamise kohustus vanematel, tulenevalt PS § 27 lõikest 3 ning LÕK artiklitest 5 ja 18. Kui laps on aga perekondlikust miljööst ilma jäänud, peab riik tagama lapsele abi ja kaitse ning

¹² Vt lähemalt peatükki „Lapse õigus peresarnastele tingimustele“.

alternatiivse hoolitsuse, tulenevalt PS § 27 lõikest 4 ja LÕK art 20 punktidest 1 ja 2. Seda lapse põhiõigust täiendavad PS §-st 28 tulenevad sotsiaalsed põhiõigused.¹³

Vastavalt LÕK art 20 p 3 esimesele lausele on alternatiivse hoolitsuse üks viis lapse paigutamine sobivasse lasteasutusse. Eestis on vanemliku hoolitsuseta lapsel õigus asenduskoduteenusele, mida reguleerib sotsiaalhoolekande seadus ja selle rakendusaktid. SHS § 15² lõikest 1 tulenevalt on orvul või vanemliku hoolitsuseta lapsel õigus asenduskoduteenusele, kui tema hooldamist ja kasvatamist ei teosta eestkostja või hooldaja.

Asenduskoduteenusele õigusaktidest tulenevad miinimumnõuded

Riigi ülesanne on LÕK art 3 punktist 3 tulenevalt tagada, et laste hoolduse või kaitse eest vastutavad asutused, teenused ja füüsilised tingimused (*facilities*) vastaksid pädevate ametivõimude kehtestatud normidele, eriti mis puudutab ohutust ja tervishoidu, personali suurust ja sobivust ning nende üle toimuva järelevalve pädevust. Seega on riigi ülesanne vastavad normid kehtestada.

ÜRO suunistes laste asendushoolduse kohta on lisatud, et standard, mille põhjal asendushoolduse pakkujal tegutsemist lubada hõlmaks vähemalt asutuse eesmärged, tegutsemist, hooldustingimusi, rahalisi vahendeid ja juhtimist (p 105).¹⁴

Asenduskoduteenus kui üks asendushoolduse vorm Eestis on defineeritud SHS §-s 15¹ järgmiselt: lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste tingimuste võimaldamine, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomine ning lapse ettevalmistamine võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna. Selleks on asenduskoduteenuse osutaja kohustatud tagama lapse hooldamise, kasvatamise, arendamise ja turvalisuse (SHS § 15⁸ lg 5 p 1).

Nende kohustustega seotud täpsemaid tegevusi on kirjeldatud sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 §-s 3, mis hõlmavad:

- 1) lapse hooldamist, sealhulgas vajadusel lapse abistamist söömisel, liikumisel, riietumisel ja isiklikus hügieenis, haigestunud lapse põetamist, vajadusel tervishoiuteenuse või rehabilitatsiooniteenuse osutaja informeerimist last puudutavates küsimustes, vajadusel osalemist lapse rehabilitatsiooniplaanis toodud tegevuste läbiviimisel ning muid SHS § 15⁴ lõikes 2 nimetatud asenduskoduteenuse osutamise halduslepingus kokkulepitud kohustusi;
- 2) lapse kasvatamist ja arendamist, sealhulgas lapsele soodsa ja lapsesõbraliku kasvukeskkonna loomist, lapsele arenguvõimaluste, lapse isiksuse austamise ja privaatsuse tagamist, lapse tervise edendamist, lapses tööoskuste kujundamist ja tema võimete arendamist, kodus õppimisel abistamist, lapse huvialadega tegelemise soodustamist ja korraldamist, lapse abistamist sotsiaalse võrgustiku loomisel, säilitamisel ja suhete arendamisel ning muid SHS § 15⁴ lõikes 2 nimetatud asenduskoduteenuse osutamise halduslepingus kokkulepitud kohustusi;
- 3) lapse turvalisuse tagamist, sealhulgas lapse tegevustest ülevaate omamist, eemaloleva lapsega kontakti saamise võimaluse omamist ning lapse emotsionaalse turvatunde toetamist;

¹³ Seoses õigusega abile puuduse korral on PS § 28 subsidiaarsust § 27 suhtes kinnitanud ka Riigikohus: RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 18.

¹⁴ ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“. Kättesaadav: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/142.

- 4) teenuse osutamise kestel lapse kohta käiva teabe ja vajalike dokumentide kogumist, sealhulgas perioodiliste märkmete tegemist lapse arengu kohta.

Eeltoodud tingimuste täitmiseks on sätestatud nõuded, mis puudutavad asenduskodu pere suurust (SHS § 15⁸ lg 1), laste ja töötajate suhtarvu (SHS § 15⁸ lg 3) ning töötajate kvalifikatsiooni (SHS §-d 15⁹ ja 15¹⁰) ja sobivust tööks lastega (SHS § 10¹).

Samuti peab teenuse osutamise maa-ala, hooned, ruumid ja sisustus vastama tervisekaitse-¹⁵ ja tuleohutusnõuetele (SHS § 21³ lõiked 3 ja 10). Lisaks kehtivad tervisekaitseenõuded toitlustamisele asenduskodus.¹⁶

Maavanema pädevus teostada järelevalvet asenduskoduteenuse osutamise üle on sätestatud tegevusloa andmise (SHS § 15³) ning teenuse kvaliteedi ja rahaliste vahendite kasutamise kontrolli (SHS § 7 lg 2 ja § 38) kaudu.

Seega on riik kehtestanud normid selle miinimumi ulatuses, mida on rõhutatud LÕK art 3 punktis 3. Nimetatud sättes toodud miinimumnõuete loetelu ei ole aga ammendav ning lastele hoolitsust pakuvad asutused ja teenused peavad järgima kõiki konventsiooni sätteid. Seetõttu on konventsiooni siseriiklikuks rakendamiseks soovitatav luua ametlikud standardid kõikide konventsiooni põhimõtete järgmiseks.¹⁷

Asenduskoduteenuse nõudeid on õigusaktidega üsna detailselt reguleeritud ses osas, mis puudutab laste arvu peres, töötajate hulka ja kvalifikatsiooni, toitu, ruume ja sisustust ning järelevalvet, kuid üsna üldsõnaliselt on kirjeldatud teenuse sisu. Lisaks asenduskoduteenuse osutaja tegevustele on vaja teenuse koostisosade loetelu, mis määratleks, kui kaugele asenduskodu kohustused materiaalselt ulatuvad ehk milliseid kulutusi ühe või teise tegevuse käigus täpselt eeldada võib.

PS § 27 lõikest 4 ja ÜRO lapse õiguste konventsioonist tuleneb riigi kohustus rahuldada iga asendushooldusel oleva lapse põhivajadused ja tagada seeläbi lapse heaolu. Lapse põhivajaduste rahuldamine kui asenduskoduteenuse üks peamisi eesmärke on sätestatud ka SHS §-s 15¹. ÜRO lapse õiguste konventsioonis on määratletud mitmeid lapse põhivajadusi, mille rahuldamisele on õigus igal lapsel, seega ka asendushooldusel olles. Samas, millised on need põhivajadused ja millised on asenduskoduteenuse koostisosad, mille katmist teenuse hinnast riik ootab, jätab seadus määratlemata.

Asenduskoduteenuse hind

EV lastekaitse seaduse (edaspidi LaKS) § 15 sätestab orvu või vanemliku hoolitsuseta lapse õiguse täielikule riiklikule ülalpidamisele.

SHS § 15⁵ sätestab asenduskoduteenuse rahastamise alused. Teenust rahastatakse riigieelarvest (§ 15⁵ lg 1) ning teenuse hind ja maksumus kehtestatakse ühe teenusele

¹⁵ Sotsiaalministri 20.07.2007 määrus nr 59 „Tervisekaitseenõuded asenduskoduteenusele“.

¹⁶ Sotsiaalministri 14.11.2002 määrus nr 131 „Tervisekaitseenõuded toitlustamisele tervishoiu- ja hoolekandeesutuses“, 15.01.2008 määrus nr 8 „Tervisekaitseenõuded toitlustamisele koolieelses lasteasutuses ja koolis“.

¹⁷ R. Hodgkin ja P. Newell. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. – UNICEF, 2007, lk 41.

õigustatud lapse kohta (§ 15⁵ lg 2). Maavanem tasub asenduskoduteenuse osutamise eest esitatud arvete alusel maksimaalse maksumuse ulatuses (§ 15⁵ lg 3).

Kuni 2012. aasta lõpuni oli asenduskoduteenuse hind ühes kalendrikuus tavajuhul 655 eurot ning 1 038 eurot lapse puhul, kes on alla 3-aastane või kellele on määratud puue.¹⁸ Alates 2013. aastat on teenuse hind vastavalt 700 ja 1 083 eurot.¹⁹

Õiguskantsleri seisukoht

Selleks, et analüüsida, mida asenduskoduteenus peaks sisaldama, tuleb lähtuda lapse vajaduste kaardistamisest. Ennekõike on siinkohal lähtutud nendest vajadustest, millega võivad tõenäolisemalt kaasneda kulud ning mille puhul vajab vastust, kas need kulud tuleks katta asenduskoduteenuse maksumusest või mitte.

Üks võimalus vajaduste kaardistamiseks on läbi lapse põhiõiguste, mis on sätestatud ÜRO lapse õiguste konventsioonis.

LÕK art 27 p 1 alusel on lapsel õigus elatustasemele, mis oleks piisav tema kehaliseks, vaimseks, hingeliseks, kõlbeliseks ja sotsiaalseks arenguks.²⁰

Lapse kehaliseks ehk füüsiliseks arenguks vajalikud esmavajadused on loetletud sama artikli punktis 3, milleks on toit, riietus ja peavari.²¹ Mitmetes teistes konventsiooni artiklites on rõhutatud muid lapse põhiõigusi, mis toetavad lapse sotsiaalset, kõlbelist, hingelist ja moraalselt arengut. Nendest olulisematena võib loetleda õiguse säilitada perekondlikud suhted (art 8 p 1), õiguse tervisele (art 24), õiguse haridusele (art 28 ja 29), õiguse mängida, osaleda kultuuri- ja kunstielus ning meelelahutus- ja jõudeajategevustes (art 31), õiguse informatsioonile massiteabevahendite (sh raamatute) kaudu (art 17) ning puudega lapse õiguse erihoolitsusele (art 23).

Kantuna ÜRO lapse õiguste konventsioonist on ÜRO suunistes laste asendushoolduse kohta üldiste tingimustena rõhutatud kontakte pere ja teiste lähedastega, tervisekaitse- ja ohutusnõuetele vastavat majutust, piisavat ja mitmekülgset toitu, arstiabi ja nõustamise kättesaadavust, ligipääsu haridusele, huvitegevuse võimalusi ka väljaspool asendushoolduse keskkonda jne.²²

Põhimõtteliselt võib asendushooldusel oleva lapse põhivajaduste ja seega ka talle osutatava teenuse sisustamisel lähtuda sellest, mille tagamist eeldatakse tavaliselt lapse vanematelt ja perekonnalt. Lapse arenguks vajalike elamistingimuste tagamine on vanemate või teiste lapse eest vastutavate isikute kohustus, sätestab LÕK art 27 p 2. Kui vanemad seda ei suuda, on selleks moraalne kohustus ühiskonnal tervikuna.²³ Kuigi perekonnaseadusest (edaspidi PKS)

¹⁸ Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“ § 2 lõiked 1 ja 2.

¹⁹ Lisaks makstakse riigieelarvest vanema avalduse alusel asenduskoduteenusele suunatud lapsele teenuse osutamiseks 460 eurot kuus. Vt lähemalt alapeatükki „Vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel viibivad lapsed“.

²⁰ Konventsiooni eestikeelses mitteametlikus tõlkes on viga, kuna inglisekeelne termin *standard of living* on tõlgitud kui „eluase“, kuigi asjakohane oleks „elatusase“ vms.

²¹ Hodgkin, lk 394.

²² ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“ punktid 81, 83, 84, 85, 86 ja 91.

²³ Hodgkin, lk 279.

tulenevalt säilib hooldusõiguseta vanemal lapse ülalpidamise kohustus, on LaKS §-st 15 tulenevalt vanemliku hoolitsuseta lapsel ja orvul õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele.

Seega teise alternatiivina võib lapse ülalpidamise osiste piiritlemisel aluseks võtta Sotsiaalministeeriumi koordineerimisel koostatud elatusmiinimumi hindamise ja lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodikates kasutatud põhivajadustega seotud kulutuste jaotust.²⁴ Neist viimast kasutatakse perekonnaseaduse alusel lapse ülalpidamiseks vajaliku elatissumma suuruse arvutamisel.

Põhivajadustega seotud kulutustes on kolm peamist komponenti: toidukulutused, eluasemekulutused ja individuaalsed mittetoidukulutused. Mittetoidukulutused jaotuvad kaheksasse suuremasse rühma:

- garderoob (rõivad ja jalatsid);
- majapidamine (mööbel, toidunõud, kodutekstiil, puhastusvahendid jne);
- tervishoid (ravimid, vitamiinid, ravi- ja rehabilitatsiooniteenused);
- haridus (eratunnid, õppemaks);
- side (telefon, post);
- transport (jalgratas, auto, ühistransport);
- vaba aeg (mäng, sport, harrastused, kino, teater, raamatud, kirjutus- ja joonistusvahendid, puhkus);
- muu (isiklik hügieen (nt pesuvahendid, mähkmed) ja hooldus (nt juuksur), muud isiklikud esemed (nt kellad).

Kolmandaks annab teenuse sisust ja sellega kaasnevatest kulutustest aimu asenduskoduteenuse regulatsiooni välja töötanud Sotsiaalministeeriumi nägemus. Kui sotsiaalhoolekande seadust täiendati asenduskoduteenuse regulatsiooni osas, siis seletuskirjast nähtuvalt oli sellega seoses kavas töötada välja ka teenuse standard ja kulupõhine hinnamudel. Paraku on seletuskirjas välja toodud vaid need teenuse hinnas sisalduvad kulutused, mis asenduskodu peab tegema mööblile ja voodipesule.²⁵ Muude hinnamudelisse kuuluvate kulukomponentide kohta seletuskirjas andmed puuduvad.

Sotsiaalministri sõnul põhineb asenduskoduteenuse hind ühe lapse kohta 10-lapselises peres ühes kalendrikuus PriceWaterhouseCoopersilt 2005. aastal tellitud kulumudelil (edaspidi hinnamudel), milles arvestati asutuste reaalseste kulude põhjal lapse hooldamiseks ja kasvatamiseks vajalike igapäevaste kulutustega. Sotsiaalministeeriumi kodulehel on kättesaadavad hinnamudeli koostamise aluseks olnud materjalid, kuid mitte mudeli kulukomponendid.²⁶ Õiguskantslerile esitatud hinnamudel on ära toodud kaks kulukomponentide loetelu.

Neist põhjalikumad on ära toodud järgmised peamised kulugrupid:

- kasvatajate palk;
- muude spetsialistide palk;

²⁴ E.-M. Tiit. Elatusmiinimumi ja vaesuspiiride hindamise meetodika ning sotsiaalsete indikaatorite leidmisel kasutatavate tarbimiskaalude kaasajastamine. – Sotsiaalministeerium, 2006, lk 27-28. Kättesaadav: www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V21jaanded/Toimetised/2006/8.2.pdf.

E.-M. Tiit. Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika. – Sotsiaalministeerium, 2004. Kättesaadav: www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Lapse_kulud_1_.pdf.

²⁵ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 40-41 ja 44. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

²⁶ Kättesaadav: <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/seminar-laste-elatishaha.html>.

- töötajate täiendkoolitus;
- üksuse administreerimine;
- üksuse info- ja kommunikatsioonitehnika ning andmeside;
- üksuse sõidukite ülalpidamine ja transport;
- peremaja majanduskulud;
- koristusvahendid ja puhastuskeemia;
- peremaja sisustus (kokku loetletud 11 eset);
- lapse toa sisustus (kokku loetletud 10 eset);
- lapse voodisisustus (kokku loetletud 6 eset);
- lapse garderoob (riided, jalatsid, kotid, kokku loetletud 33 eset);
- lapse pesupesemiskulu;
- lapse toitlustuskulu;
- hügieenitarbed ja mähkmed (kokku loetletud 7 vahendit);
- meditsiinitarbed;
- lapse hariduskulu;
- lapse raamatud ja õppevahendid;
- lapse vaba aeg ja harrastused.

Teises neist puuduvad ülaltoodud komponentidest: peremaja sisustus, lapse toa- ja voodisisustus, vaba aeg ja harrastused, hariduskulu ning raamatud ja õppevahendid.

Sotsiaalministri seisukoha järgi vajaks hinnamudel kaasajastamist mh selliste kulutuste osas nagu taskuraha, kingitused eakaaslastele ja lapse sidekulud, mida praeguses versioonis ei ole välja toodud.²⁷

Kokkuvõttes korduvad eelkirjeldatud kolmes võimaluses, kuidas lapse põhivajadusi ja -kulutusi jaotada, samad põhikomponendid, mida alljärgnevalt ükshaaval vaagitakse, arvestades asenduskodude kohta kogutud teavet.

4.1.1. Hoolitsemine, kasvatamine ja turvalisus kui lapse põhivajadus – personalikulud

Esmatähtis on tagada perekondlikust miljööst ilma jäänud lastele hoolitsus ja kasvatamine, mida nende vanemad enam ei tee. Selleks on asenduskodudes vaja pühendunud ja kvalifitseeritud personali, kellel jätkuks peresarnastes tingimustes piisavalt tähelepanu igale lapsele.

Kontrollkäikudel ilmnes, et kasvatajaid või perevanemaid ei ole laste arvu arvestades üldjuhul piisavalt. Laste hooldamisega seotud personali olulisust ja piisavust ning ses osas tegelikkuses esinevaid tõsiseid puudujääke on põhjalikult käsitletud peatükis 5.1. peresarnaste tingimuste kohta asenduskodus. Alljärgnevas on keskendunud laste eest hoolitsemise ja selleks vajaliku personaliga seotud kulutuste aspektile.

2005. aasta hinnamudelis oli asutuse personalikuludeks kokku arvestatud 60% tavalapse ja 65% puudega või väikelapse pearahast.²⁸

²⁷ Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

²⁸ Siin ja edaspidi oma arvutused, lähtudes hinnamudeli põhjalikumast kulukomponentide loetelust. Vt tabel 6 analüüsi lõpus.

2011. aasta statistika järgi moodustasid töajõukulud kokku 66% asenduskodude kogukuludest.²⁹ Personalikulud tervikuna erinesid asenduskodude lõikes üsna suurel määral: 39%-st Viimsi Perekodus³⁰ 76%-ni Kuressaare Väikelastekodus.

Niisiis kulub asenduskodude eelarvest kogu personalile enam-vähem sama suur osakaal (66%), kui oli kavandatud 2005. aasta hinnamudelil palgakuludeks ühe lapse pearahast (60-65%).

Arvestades aga, et asenduskodudes ei ole tööl piisaval arvil (ja nõuetele vastava kvalifikatsiooniga) kasvatajaid, siis seaduse nõuetele vastava kasvatajate arvu korral oleks personalikulude osakaal kõrgem. See aga jätkaks laste teiste põhivajaduste ja muude teenuse osutamiseks vajalike kulutusteks vähem võimalusi, kui oli planeeritud hinnamudelil. Kasvatajate puuduse üheks põhjuseks võib seega olla just asjaolu, et vastasel korral ei piisaks kasvatajate töajõukulude kõrvalt laste teiste põhivajaduste ja muude teenuse osutamiseks vajalike kulutuste jaoks.

4.1.2. Peavari kui põhivajadus

Eluasemekulutused on iga inimese põhivajadustega seotud kulutuste üks peamisi komponente. Nõnda ka asenduskodu laste puhul. Nagu teenuse nimetuski ütleb, on asenduskodu üks eesmärk tagada vanemliku hoolitsuseta lapsele kodu, koht kus elada. Lapsele turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomiseks on mh asenduskoduteenuse osutamise alale, hoonetele, ruumidele ja sisustusele sätestatud ulatuslikud tervisekaitsenõuded. Need puudutavad mh nõudeid ruumide pindalale, temperatuurile, valgustusele jne.

Kuigi teenuse osutajal on võimalik säästlikkusega teataval määral hoonete ja ruumide majandamiskulusid mõjutada, on tegemist siiski suhteliselt püsiva kulutusega. Olemasolevate hoonete säästlikumaks renoveerimine, uute ehitamine või kolimine odavamatesse tingimustesse vajavad suuremaid väljaminekuid või investeeringuid. Kütte-, elektri- ja veehinnad sõltuvad pakkujatest, kelle vahel on vähe valikuvõimalusi. Eksisteerib ka remondivajadus nii vanemates amortiseerunud hoonetes kui ka uutest peremajades. Kui suurenevad kommunaalkulutused või tekib remondivajadus, jääb selle võrra vähem võimalusi muudeks lapse põhivajadustega seotud kulutusteks.

Külastatud asenduskodudest kaheksas ei olnud nõuded hoonetele, ruumidele ja sisustusele täidetud vastavalt õigusaktides sätestatule. Esinenud probleemid olid erinevad – kas olid toad lubatust väiksemad, magamistubades lubatust rohkem lapsi, ei olnud olemas kõiki nõutavaid mööbliesemeid vms.

Teenuse osutajate sõnul tuleks teenuse hinna juures arvestada, mis tüüpi tingimustes teenust osutatakse. Paradoksaalselt väidavad aga nii peremajades kui suurtes majakarpides tegutsejad, et nende püsikulud on teistest suuremad. Sotsiaalministeeriumi poolt 2012. aastal läbi viidud analüüsi andmeil ei erine peremajas ja suures hoones teenuse pakkujate kulud oluliselt.

2005. aasta hinnamudelil oli peremajade majandamiskulude (küte, vesi, elekter) osaks lapse pearahas hinnatud 4-5%. Seejuures selliseid kulusid nagu remont ei olnud hinnamudelil üldse planeeritud.

²⁹ H-veeb. Hoolekandeaustus 2011, tabel 1. Töajõukulud kokku 9 593 927 EUR.

³⁰ Seejuures ei olnud antud asutuses tagatud pidev järelevalve laste üle.

2011. aasta statistika põhjal olid aga tegelikud kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskulud (eelnevale lisaks rent ja üür, korrashoid ja remont, valve ja kindlustus jne) sellest oluliselt kõrgemad. Keskmiselt kulus asenduskodudel nendele 9,2% kõikidest kuludest. Samas nende kulude osakaal erines asenduskodude lõikes märkimisväärselt. Alla 5% jäid hoonete ja ruumide majandamiskulud vaid kahel asutusel (Haapsalu Lastekodu ja Tartu Väikelastekodu Käopesa) ning küündisid 19%-ni Paide Sotsiaaltöökeskuses.

Kuna tegelik eluaseme kulude osakaal kõikides kuludes on oluliselt kõrgem, kui oli kavandatud lapse pearahas, jääb vähem vahendeid lapse muude põhivajaduste tagamiseks. Seetõttu võib asenduskodu näiteks seista valiku ees, kas lastele teenuse osutamiseks ettenähtud pearahast vahetada välja aknad või võimaldada lastel laagrisse minna.

4.1.3. Toit kui põhivajadus

Lapse õigus piisavale, mitmekülgele ja täisväärtuslikule toidule, mis tagaks tema igakülge arengu ja heaolu, võiks olla niivõrd elementaarne osa asenduskoduteenusest, et selle põhivajaduse tagamisel ei peaks olema vajadust analüüsis pikemalt peatuda. Toitlustamise kulude osas on küll selge, et need kuuluvad asenduskoduteenuse hinna sisse, kuid paraku näitasid kontrollkäigud, et ka toitlustamise osas võib olla väiksemaid või suuremaid küsitavusi.

Asenduskodudele kehtivates tervisekaitsenõuetes on täpsustatud vanuserühmade kaupa laste toiduenergia- ja toitainetevajadust. Üldiselt pidasid lapsed neile valmistatavat toitu maitsvaks ja piisavaks. Mõnes asenduskodus tekkis kahtlus, kas pearaha võimaldab pakkuda lastele mitmekesisist toitu, mis lähtub muuhulgas ka laste eelistustest.

2005. aastal koostatud hinnamudeli järgi hinnati toitlustamise kulu 14%-le tavalapse pearahast ning 10%-le väike- ja puudega lapse puhul (absoluutsumma sama).

2011. aastal jäi aga kahes kolmandikus asenduskodudest (34-st 22-s) laste toitlustamise kulu kõikidest kuludest alla 10%. Asenduskodude lõikes erineb mitmekümnekordselt, kui suur osa kõikidest kuludest toidule läheb. 2011. aasta statistika järgi ulatusid asenduskodude kulud toiduainetele ja toitlustusteenustele 4%-st Kuressaare Väikelastekodus 30%-ni MTÜ Viimsi Perekodus.

Seega on asenduskodudes toidule tehtavate kulutuste osakaal üldjuhul väiksem, kui oli kavandatud hinnamudelis lapse pearaha toiduks ettenähtud. See võib viidata trendile, et tööjõu- ja kommunaalkulude osakaalu suurenemise tõttu on asenduskoduteenuse raames vähem võimalusi tagada toidu mitmekesisust ja arvestada seejuures laste eelistusi.

4.1.4. Riided ja jalanõud kui põhivajadus

Sarnaselt toidule peaksid lapse riided ja jalanõud olema elementaarne osa asenduskoduteenusest, kuid ka ses osas esines kontrollkäikudel küsitavusi. Ühelgi lapsel ei puudunud vajalikud riideesemed või jalanõud. Samas toetusid mitmed asenduskodud üksnes humanitaarabi kaudu saadud kasutatud riidele ja jalanõudele, kuigi vahel tahaksid lapsed ka mõnda täiesti uut asja. Samuti on teataval määral illustratiivne, et mitme lapse 2012. aasta

jõulukingi sooviks SEB Heategevusfondi korjandusel olid uued kingad või teksad. Samuti toetab SEB Heategevusfond asenduskodusid voodipesu soetamisel.³¹

2005. aasta hinnamudelil moodustas laste voodipesule, riieele, jalanõudele, kottidele jm-le ning pesupesemisele kuluv osa 6% tavalapse ning 4% väike- ja puudega lapse puhul.

2011. aasta statistika põhjal moodustasid kulutused riietusele, muule riidest inventarile (voodipesu, käterätid jms) ja pesupesemisele keskmiselt 1% asenduskodude kogukuludest. Vaid kahes asutuses küündis riietusekulude osakaal üle 4% (Viimsi Perekodu ja Tartu Kristlik Noortekodu), ülejäänutes jäadi sellest madalamaks. 34-st asutusest 11-e poolt esitatud andmetel kulus neil sellele artiklile 0 eurot³². Kuna, sellesse kategooriasse liigituvad ka töötajate eri- või vormiriietuse kulud, siis ei ole lõpuni võimalik hinnata, kui suured on konkreetselt laste riietusele tehtud kulutused. Niisiis on ka riieele tehtavatele kulutuste osakaal pea kõikides asutustes oluliselt madalam kui hinnamudelil kavandatud.

4.1.5. Tervisekaitse ja rehabilitatsioon puude korral

Suurem jagu laste ravi ja tervisekaitsega seotud kulutusi kaetakse muudest kui asenduskoduteenuse osutamiseks eraldatavatest riigieelarve vahenditest.

Kõikidele lastele on kuni 19-aastaseks saamise või kuni õpingute lõpetamiseni tagatud ravikindlustus (ravikindlustuse seaduse § 5 lg 4 punktid 2 ja 5) ning tervishoiuteenuste osutamise eest tasub Eesti Haigekassa. Hambaraviteenuste eest tasub haigekassa kuni lapse 19-aastaseks saamiseni. Samuti hüvitab haigekassa osaliselt ravimite (sh vaktsiinide) ja meditsiiniseadmete kulusid (omaosalusest ülejäävast osast 50-100%).

Puudega lapsel on õigus riigi osutatavale ja riigieelarvest Sotsiaalkindlustusameti kaudu finantseeritavale rehabilitatsiooniteenusele kuni 1 295 euro ulatuses aastas (üle 16-aastasel psüühikahäirega noorel 2 158 euro ulatuses).³³ Lisaks on puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsioonitegevusteks, mida ei finantseerita riigieelarve vahenditest, õigus saada puudega lapse toetust, mida makstakse kuni lapse 16-aastaseks saamiseni. Üle 16-aastastel on õigus mitmete muude puuetega inimeste sotsiaaltoetustele. Samuti finantseerib riik osaliselt individuaalsete tehniliste abivahendite ostu või laenutamist. Riigi osalus olenevalt vahendist on 50% kuni 90%³⁴, erandkorras kuni 95%-ni³⁵.

Eespool toodust selgub, et määrusega on kehtestatud riigi rahastatavate rehabilitatsiooniteenuste maksimaalne kogumaksumus isiku kohta aastas. Kuna muid piiranguid riigi tasutava rehabilitatsiooniteenuse saamisele seaduses seatud pole, järeldub sellest, et puudega isikul on sõltuvalt tema rehabilitatsioonivajadusest õigus aasta vältel riigi kulul rehabilitatsiooniteenust saada määruuses nimetatud maksimaalses mahus. Ülejäänud osas, nt kui isik vajab rehabilitatsiooniteenust rohkem kui riik selle eest maksab, tuleb teenuse

³¹ Kättesaadav: <http://www.heategevusfond.ee/>.

³² Kaheldav siiski, et 11-s asutuses ei ole lastele aasta jooksul üldse uusi riideid, jalatseid, voodipesu vms soetatud. Seega on ses osas kogutav statistika küsitav.

³³ Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määruse nr 256 „Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine“ § 2 lõiked 4 ja 5.

³⁴ Sotsiaalministri 14.12.2000 määruse nr 79 „Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord“ lisad 1 ja 2.

³⁵ Samas § 10 lg 7.

kasutamise eest tasuta isikul endal.³⁶ Kui isikul endal raha ei ole, siis tuleb kohalikul omavalitsusel SHS § 8 punktist 2 ja § 9 lõikest 1 tulenevalt isikut toetada. Vastasel juhul kaotab rehabilitatsioonisüsteem oma mõtte ning eesmärk soodustada puudega isiku iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset integratsiooni ei ole saavutatav.

Eeltoodust hoolimata on seega meditsiinkulusid, mida ei hüvitata riigieelarve vahenditest ja mis tuleb katta inimesel endal. Nende hulgas on näiteks ravimite, meditsiiniseadmete ja abivahendite omaosalus; abivahendid, mis ei ole individuaalsed; muud ravimid (sh vaktsiinid³⁷) ja teenused, mida haigekassa ei hüvita; vitamiinid ja muud toidulisandid, esmaabivahendid, arsti visiiditasud jne. Asenduskoduteenusel oleva lapse puhul on seega küsimus, mis ulatuses on mõistlik eeldada nimetatud kulude katmist teenuse osutamise rahast, kuna mõni neist võib nõuda üsna suuri väljaminekuid võrreldes asenduskoduteenuse hinnaga.

Praktika asenduskodudes seoses meditsiinkulude katmisega on erinev. Näiteks prillide ja breketite eest on mõnes asutuses tasunud teenuse osutaja, mõnes lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus, mõnes laps oma isiklikust rahast (nt toitjakaotuspensioni või elatise olemasolu korral). Üks asenduskodu keeldus tasumast teenusel oleva noore ravimite eest, mis ei olnud soodusravimite loetelus ning mille hind oli seetõttu üsna kõrge. Üks asenduskodu ei leidnud endal kohustust olevat tasuta ravimikarpide eest, mida kõik asutuses viibivad lapsed vajavad, ning palus selle kulu katmist laste elukohajärgsetelt kohalike omavalitsustelt. Asenduskodudes ei ole alati arvestatud ka reproduktiivtervise kaitset puudutavate kulutustega, nt ei ole alati kättesaadavad kondoomid jms.

2005. aasta hinnamudelil oli meditsiini- ja hügieenikulude (sh mähkmete) osakaaluks pearahas arvestatud 3,6% tavalapse ja 6,5% väike- või puudega lapse puhul. 2011. aasta statistika järgi moodustasid asenduskodude meditsiinkulud ja hügieenitarbed keskmiselt 1,6% kõikidest kuludest (kõige rohkem 4,5% Imastu Koolkodus ja kõige vähem 0,1% MTÜ Maria Lastekeskuses). Kuna sellesse kategooriasse liigituvad ka töötajate tööks vajalikud meditsiinkulud (nt tervisekontroll, vaktsineerimised jms), siis ei ole võimalik hinnata, kui suured on konkreetselt laste meditsiinkulud. Seega jääb ka meditsiinile ja hügieenile tehtavate kulutuste osakaal madalamaks hinnamudelil kavandatust.

4.1.6. Haridus kui põhiõigus

Sarnaselt tervisekulutustele kaetakse ka laste hariduse puhul enamus kulusid muudest riiklikest allikatest kui asenduskoduteenuse osutamiseks eraldatav summa.

Alusharidust rahastatakse peamiselt kohaliku omavalitsuse eelarvest, kuid teatavas osas ka lapse hooldajate poolt. Põhi- ja keskharidus (sh kutse-) on kohalike omavalitsuste ja riigi koolides tasuta. Koha eest õpilaskodus maksab samuti kas riik või kohalik omavalitsus. Ka rakendus- ja akadeemilist kõrgharidust on võimalik riigieelarvelistel õppekohtadel omandada õppemaksuta. Lisaks on üliõpilasele haridusele ligipääsu tagamiseks olemas õppetoetuste ja -laenu süsteem. Arusaadavalt ei ole mõistlik eeldada eraõppeasutuses õppimise korral õppemaksu tasumist asenduskoduteenuse osutamiseks ettenähtud rahast.

³⁶ Vt ka õiguskantsleri 01.02.2012 soovitus nr 7-4/111598/1200555 Sotsiaalkindlustusametile. Kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_sovitus_riigi_rahastatav_rehabilitatsiooniteenus.pdf

³⁷ Nt rotaviiruse või puukentsefaliidi vastane vaktsiin. Sotsiaalministri 01.07.2011 määrus nr 30 „Immuniseerimiskava“.

Hariduse omandamisega kaasnevad aga ka kulud, mille katmist eeldatakse osaliselt laste hooldajatelt või noortelt endilt: transport lasteaeda või kooli ja tagasi, toit lasteaias või koolis (v.a põhikoolis), õppevahendid, koht kutsekooli või kõrgkooli ühiselamus. Õpilasel on õigus vähemalt 50% sõidusoodustusele avalikul liiniveol, mida kohalik omavalitsus võib veelgi suurendada, ning kuni 100% sõidukulude hüvitamisele kommertsliinil elukoha ja õppeasutuse vahel.³⁸ Põhikooli õpilastele on koolitoit tasuta.³⁹ Samas lasteaias ja gümnaasiumis on toidukulu lapse hooldaja kanda. Õpilane saab kasutada tasuta õpikuid, põhikoolis ka töövihikuid, kuid muud õppevahendid (nt kirjutus- ja joonistusvahendid, spordirõivad jms) peab kandma lapsevanem või muu hooldaja.⁴⁰ Lisaks korraldatakse lasteaias või kooli kaudu lastele ekskursioone või ühiskülastusi.

Seega on laste haridusega seoses kaudseid kulusid, mis tavaperedes on vanemate kanda ja mis asenduskoduteenusel oleva lapse puhul peaks olema asenduskodu kanda. Nende kulutuste katmisega seoses kontrollkäikudel üldjuhul erimeelsusi ei ilmnenud – asenduskodud peavad lasteaiatasu, transporti, toitu, õppevahendeid ja ühiselamutasu teenuse osaks ning maksavad nende eest.

Paraku mõnes asenduskodus ei käinud lapsed lasteaias või kooliealisi lapsi õpetati asenduskodus kohapeal ressursside piiratuse tõttu. Samas oli neis asutustes üheaegselt tööl vähem töötajaid, kui seadus ette näeb. Seega võib kasvatajate vähesusel olla ka hariduseni ulatuvaid mõjusid.

2005. aasta hinnamudelil oli lapse pearahas hariduskuludeks ning lapse raamatutele ja õppevahenditele kavandatud 1,3-1,8% olenevalt, kas tegemist on puudega lapsega või mitte (absoluutsumma sama). Samas ei täpsustatud hinnamudelil, millist laadi hariduskulusid on silmas peetud.

2011. aastal moodustasid asenduskodude kõikidest kuludest hariduskulud (sh õpikud, töövihikud ja muud õppevahendid, mänguasjad, transport) keskmiselt 1% (0%-st MTÜ-s Südamepaik 9%-ni Maidla Lastekodus). Seega on haridusega seotud tegelike kulutuste osakaal mõnevõrra väiksem kui oli kavandatud pearahas. Seejuures on hariduskulude alla liigitatud ka mänguasjad, mille puhul võib vaielda, kas tegemist on pigem haridus- või vaba aja kulutustega.

4.1.7. Huvitegevuse ja vaba aja veetmise võimalused

LÕK art 31 sätestab lapse õiguse vabale ajale, mida ta saab kasutada muuhulgas huvitegevuseks. Lisaks mängule ja üldharidusele on lapsel õigus oma võimete arendamisele muudes valdkondades, mida õppekavades ei leidu või millega kooliväliselt süvendatumalt saab tegeleda. Huvitegevus, erinevalt mängust, toimub täiskasvanute juhendamisel ja organiseeritult. Siia alla liigituvad spordi, erinevate kunstivormide, teaduse ja tehnoloogia jms-ga seotud tegevused.⁴¹ Huvitegevusele lisaks on olulised ka muud vaba aja veetmise võimalused, mis lapse silmaringi avardaksid ning aitaksid tal aega positiivselt sisustada. Seetõttu on oluline koolivaheaegadel laagrites osalemine.

³⁸ Ühistranspordiseaduse §-d 28 ja 29; eelkooliealistel lastel, puudega lastel ning sügava puudega 16-aastasetel ja vanematel isikutel on sõit tasuta (§ 27).

³⁹ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 42.

⁴⁰ Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 20. Mõned kohalikud omavalitsused maksavad 1. septembril eeskätt esmakordselt kooli minevatele lastele ka nn ranitsatoetust (nn ranitsatoetust hakati maksuma pärast seda, kui riik kaotas alates 01.01.2009 ära riikliku peretoetusena makstava koolitoetuse).

⁴¹ Hodgkin, lk 472-473.

Lapse arendamine on asenduskoduteenuse osutaja üks neljast põhikohustusest, mis hõlmab muuhulgas arenguvõimaluste tagamist ja huvialadega tegelemise soodustamist.⁴² Asenduskodulastele peavad võimalused huvitegevuseks olema tagatud nii asutuse siseselt kui väljaspool asutust. Seejuures on oluline lapse individuaalsete võimete märkamine ja tugevdamine. Huvitegevus ja mõtestatud vaba aja veetmine võimaldab lastel oma energiat positiivsel ja arendaval moel välja elada ning aitab aktsepteerimatust käitumisest hoiduda. Lisaks toetab huvitegevus lapse ühiskondlikku integratsiooni ja mitmekesistab tema kontakte välismaailmaga.⁴³

Mitmetes sporditrennides ja huviringides osalemist toetavad kohalikud omavalitsused doteerimise või hüvitamise kaudu. Seda ei tee aga kõik kohalikud omavalitsused ning ka toetuse korral jääb osalejale endale maksta suurem või väiksem tasu. Samuti võib huvitegevuseks vajalik olla täiendav varustus. Väiksemas kohas, kus kohapeal on huvitegevuseks piiratud võimalused, kaasnevad kaugemale trenni või ringi minekuga transpordikulud. Laagrite puhul võib asenduskodulastele olla teatavaid soodustusi, kuid mingi osa tuleb siiski ise tasuda.

Huvitegevuse ja vaba aja veetmise kulude katmise osas ilmnes kontrollkäikudel kõige rohkem erinevaid praktikaid ning vajakajäämisi. Mõnedes asutustes katab nimetatud kulud asenduskoduteenuse osutaja, mõnedes lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus, mõnedes laps ise (taskurahast, elatisest või pensionist). Mõni asutus põhjendas laste huvitegevuse ja muude vaba aja veetmise võimaluste piiratust rahaliste vahendite vähesusega. Eriti kulukad on asenduskodu esindajate sõnul puudega laste huvitegevus ja laagrid, mistõttu ei saa asenduskodud neid lastele võimaldada ning puudega lapsed jäävad neist arenguks olulistest tegevustest ilma.

2005. aasta hinnamudelil oli lapse vaba aja sisustamiseks ja harrastusteks kavandatud 1,3% tavalapse ja 0,9% väike- või puudega lapse pearahas (absoluutsumma sama).

2011. aasta statistika järgi moodustasid kommunikatsiooni-, kultuuri- ja vaba aja sisustamise kulud keskmiselt 1,4% kõikidest asenduskodude kuludest (0%-st Laste Hoolekandeametuses Lootus ja MTÜ-s Vahtramägi kuni 5,6%-ni MTÜ-s Asenduskodu Südamepaik). Selle kuluartikli alla kuuluvad mh lastele korraldatud kultuuri-, spordi- jm ürituste (teatri-, kinokülastused jms) kulutused. Samas ei ole kogutava statistika puhul võimalik üheselt aru saada, kas asenduskodud kajastavad laste huvitegevusega seotud kulutusi siinse kuluartikli, hariduskulude vm all. Huvitegevus on aga üks väheseid kuluartikleid, millele kuluv osa asutuste eelarvest on mõnevõrra suurem, kui oli kavandatud huvitegevuse osakaaluks hinnamudelil.

⁴² Sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 „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“ § 3 p 2.

⁴³ ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“ p 86; Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005)5 hoolekandeametuses kasvavate laste õiguste kohta selgitava raporti p 17. Kättesaadav: www.coe.int/t/dg3/familypolicy/enfance/rapport_en.asp.

4.1.8. Side ja transport

Lapse arenguks soodsa elukeskkonna tagamiseks peab asenduskoduteenuse osutaja mh abistama last sotsiaalse võrgustiku loomisel, säilitamisel ja suhete arendamisel.⁴⁴

ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta (p 81) toovad välja asenduskodu kohustuse nii tagada kui ka hõlbustada seda, et asenduskodusse paigutatud lapsel oleks võimalik hoida kontakti oma pere ja teiste lähedaste inimeste, nagu sõprade, naabrite ja endiste hooldajatega.

Euroopa Nõukogu soovitusel alusel hoolekandeametuses kasvavate laste õiguste kohta on lastel õigus suhelda regulaarselt oma perekonnaga ja teiste asjassepuutuvate isikutega, kusjuures seda õigust võib piirata või välistada ainult lapse huvidest lähtuvalt. Sama soovitusel alusel on lastel õigus austusele eraelu vastu, mille raames peab lapsel olema võimalus suhelda isikuga, keda ta usaldab. Sealhulgas peab lapsel olema võimalus võtta ühendust oma seadusliku esindaja või mõne teise asutuse või organisatsiooniga, kelle ülesandeks on lapse õiguste tagamine.

Seega ei tule asenduskodul mitte ainult pakkuda lastele võimalust oma pere ja teiste talle oluliste inimestega suhelda, vaid sellist suhtlemist ka igal moel hõlbustada. Selleks võivad olla vajalikud kulutused sidele ja transpordile, et laps saaks näiteks helistada talle olulistele inimestele või neile külla sõita.

Kontrollkäikudel ilmnes ka selles osas erinevaid praktikaid, millest tulenevalt oli teatud juhtudel laste võimalus suhelda sõprade ja lähedastega piiratud. Kolmes külastatud asenduskodus ilmnes, et kehtiv korraldus piirab laste võimalusi telefoni kasutada, kuna perele on telefoni kasutamiseks ette nähtud väike summa, millest peab vajalikud kõned tegema ka kasvataja nt lapse õpetajale, treenerile vm. Kahes asenduskodus ei saanud lapsed kasutada telefoni privaatselt, vaid üksnes kasvataja juuresolekul, hoidmaks ära kulukate mobiilkoode tegemist, mille vältimist muul viisil, kõikide laste õigusi riivamata, ei olnud rakendatud. Ühes asenduskodus pidid lapsed katma transpordikulud lähedastele küllasõiduks oma taskurahast ning sünnipäevakingid sõpradele ise meisterdama.

2005. aasta hinnamudelil oli kavandatud vahendid info- ja kommunikatsiooniks, mille all on loetletud posti- jm sideteenused ning sõidukite ülalpidamiseks kokku 3,2% tavalapse ja 2,2% väike- või puudega lapse pearahast (absoluutsumma sama). Nende puhul on aga silmas peetud ennekõike asutuse administreerimiseks vajalikke kulutusi neis valdkondades ja mitte lapse sotsiaalse võrgustiku toetamiseks. Sotsiaalminister on seisukohal, et kuigi lapse side- ja transpordikulud ning kingituste tegemise võimalust 2005. aastal eraldi välja ei toodud, peaks hinnamudelit nende komponentidega täiendada.⁴⁵

2011. aastal statistikas moodustasid sõidukite ja infotehnoloogiakulud 2,3% kõikidest kuludest. Samas on kogutud statistikast keeruline välja lugeda, kui suures osas on need kulutused seotud laste põhivajaduste rahuldamisega. Tegelikult kulutuste osakaal on aga igal juhul väiksem kui hinnamudelil, mis lubab eeldada, et sealhulgas ka lastele vajalikeks side- ja transpordikuludeks on vähem võimalusi.

⁴⁴ Sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 2.

⁴⁵ Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

4.1.9. Taskuraha

Lapse ettevalmistamisel võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna on oluline lapse iseseisva toimetuleku oskuse arendamine ja järkjärguline rakendamine. Rahaline toimetulek on iseseisvasse ellu astumisel äärmiselt vajalik oskus. Taskuraha on sageli noorte esimene kokkupuude rahaga ja isemajandamisega⁴⁶, mis aitab lapsel tunnetada raha väärtust, vajadust oma sissetulekuid ja väljaminekuid planeerida jms.

Hoolekandeaastuses kasvavate laste õigusi puudutava Euroopa Nõukogu soovitus seletavas raportis on rõhutatud, et austamaks lapse iseseisvust ja säilitamaks tema kontakte välismaailmaga, tuleb lapsel võimaldada oma taskurahaga (kasvõi väga tagasihoidlikus summas) majandamist.⁴⁷

Taskuraha maksmise osas esines asenduskodudes samuti erinevaid praktikaid. 18-st asenduskodust, mida õiguskantsleri nõunikud külastasid, oli kolmes taskuraha maksjaks lapse eestkostjaks olev kohalik omavalitsus. Kõikides teistes asutustes maksti lastele taskuraha asenduskoduteenuse osutamiseks riigieelarvest eraldatavatest vahenditest. Ühes asenduskodus ei saanud lapsed üldse taskuraha ning ühes sai taskuraha vaid üks laps, kuna teised ei osanud piisavalt arvutada.

Kuigi 2005. aasta hinnamudel ei olnud taskuraha eraldi osana lapse pearahast välja toodud, on sotsiaalminister seisukohal, et asenduskodu lapsel peab olema võimalus saada mh taskuraha teenuse pearahast, kui seda ei kompenseeri täiendavalt kohalik omavalitsus.⁴⁸

2011. aasta statistika järgi kulus asenduskodudel keskmiselt 0,6% eelarvest laste taskurahale. Asenduskodude esitatud andmetel olid kümnes asutuses kulud laste taskurahale 0 eurot.⁴⁹ Kõige suurema osa eelarvest (8,5%) moodustas taskuraha Vinni Perekodus.

Kuigi väikeses ulatuses, kuid siiski on taskuraha maksmise lisandumine muudele kulukomponentidele hinnamudelil vähendanud laste teiste põhivajaduste rahuldamiseks tehtavate kulutuste osakaalu.

4.1.10. Väike- ja puudega lapse pearaha

Asenduskoduteenuse osutamist väike- ja puudega lastele rahastatakse kõrgemas määras võrreldes teenuse osutamisega teistele lastele. Erinev teenuse maksumus väike- ja puudega lastele on kehtestatud lähtudes väike- ja puudega laste lisavajadustest, mille rahuldamiseks kulub asenduskodul rohkem ressursse.

Õiguskantsleri kontrollkäigud näitasid, et mõnel juhul on väike- ja puudega lastele asenduskoduteenuse osutamisel puudujääke. Asenduskodud ei ole palganud täiendavaid kasvatusalatootajaid. Samuti on mitmes asenduskodus olnud kasvatajatel probleeme puudega laste käitumisraskustega toimetulekuga, mistõttu oleks asjakohane täiendavate ressursside kasutamine asenduskodu töötajatele eriteadmiste võimaldamiseks või erialaspetsialistide

⁴⁶ Pirjo Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis: 2011. Lk 32. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.sos-lastekyla.ee/public/files/Asenduskodude_uuring_Final1.pdf.

⁴⁷ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005)5 hoolekandeaastuses kasvavate laste õiguste kohta selgitava raporti selgitava raporti p 23.

⁴⁸ Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

⁴⁹ Samas neljas neist kümnest õiguskantsleri kontrollkäigu ajal taskuraha maksti.

värbamiseks, toetamaks puudega lapse vajadustele vastavat asendushooldust. Kahe asenduskodu puhul tekkis kahtlus, et hoolimata suuremast pearahast, ei olnud puudega laste põhivajadused rahuldatud, kuna neile ettenähtud raha kasutati ka teiste laste vajaduste rahuldamiseks.

2005. aasta hinnamudeli järgi olid lisaressursid ette nähtud täiendavate kasvatusala töötajate ja tugispetsialistide palkamiseks, täiendkoolituseks ja hügieenitarveteks (sh mähkmeteks). Külalastatud asenduskodudes selgus, et lisaks hinnamudelis loetletud lisakuludele kulub tavapärasest rohkem raha puudega lapse huvitegevusele, transpordile jms.

Samas, kõigi kolme kulukomponendi osas, mille tõttu peeti hinnamudelis vajalikuks väike- ja puudega lastele teenuse osutamist rahastada kõrgemas määras, on 2011. statistika järgi asutuste tegelike kulutuste osakaal väiksem hinnamudelis kavandatud.

Asenduskodu ülesanne on tagada väike- ja puudega laste vajaduste rahuldamine, sh teenuse osutamiseks ettenähtud raha sihipärase kasutamise kaudu, st kasutades väike- ja puudega lastele eraldatud lisaressursse ennekõike selle sihtrühma vajaduste rahuldamiseks. Sama seisukohta jagab sotsiaalminister.⁵⁰

4.1.11. Muude teenuste osutamine asenduskodudes

Kaheksas külalastatud asenduskodus oli lapsi, kes on seal mõnel muul kui asenduskoduteenusel. Enamik neist olid turvakoduteenusel. Lisaks oli asutustes asendushooldusel lapsi, kelle seaduslikud esindajad olid nende vanemad või füüsilisest isikust eestkostjad.

Kui asenduskoduteenust rahastatakse riigieelarvest, siis muude teenuste osutamise eest tasub kas kohalik omavalitsus üksi (nt turvakoduteenus) või kahasse lapsevanemaga (nt asenduskoduteenus vanema avalduse alusel). Enamikul juhtudest küsis asenduskodu muu teenuse eest väiksemat tasu, kui oli asenduskoduteenuse maksumus, kuigi mõnel juhul oli muu teenuse maksumus sama või suurem asenduskoduteenuse omast.

Samas enamikul juhtudest elasid muudel teenustel olevad lapsed samades peredes asenduskoduteenusel olevate lastega ning neile osutatav teenus oli asutuste sõnul samasisuline.

Kui sellises olukorras osutatavate muude teenuste hind on madalam asenduskoduteenuse hinnast, kuigi põhimõtteliselt on teenused samasisulised, siis võib juhtuda, et muudel teenustel olevate laste eest hoolitsemise kulusid kaetakse osaliselt asenduskoduteenusel olevatele lastele riigieelarvest eraldatud vahenditest. Selle vahe võrra vähem võib asenduskodul jääda osa asenduskoduteenusel selleks õigustatud lastele osutamata ja osa teenusega seotud kuludest katmata. Sellisel juhul rikutaks asenduskoduteenuse saamiseks õigustatud laste õigusi, kuna riigieelarvest eraldatav rahastus on ette nähtud neile kvaliteetse asenduskoduteenuse tagamiseks.

⁵⁰ Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

4.1.12. Kokkuvõte

Asenduskoduteenuse kohta igal aastal kogutavas statistikas ei kasutata samu kulukategooriaid, mille kaupa on laste põhivajadused loetletud teenuse hinnamudelis.⁵¹ Lisaks on eelnevas võrreldud vaid hinnamudeli kulukomponentide ja asutuste kulukategooriate osakaale. Seetõttu on eelneva võrdluse põhjal raske teha kaugeleulatuvaid järeldusi, kas laste põhivajadused on tegelikkuses rahuldatud või mitte. Ent teatavat indikatiivset infot, millele kuuluvad asenduskodu ressursid (sh riigieelarvelised vahendid), eelnev võrdlus siiski annab.

Kuigi laste eest hoolitsemist töötajate poolt, laste majutamist, toitlustamist ja riietamist võib pidada elementaarseteks asenduskoduteenuse kui ööpäevaringse hooldusteenuse osisteks, mis on laste põhivajadustena loetletud ka teenuse hinnamudelis, siis ka nendes küsimustes on asenduskodude kontrollkäikude raames ilmnenud probleeme. Samuti ilmnes asenduskodude lõikes erinevusi laste muude põhivajaduste rahuldamise osas. Kontrollkäikudel kogetut toetab ka hinnamudeli ja asenduskodude majandustegevuse statistika võrdlus.

Üldistatult võib öelda, et personalikulude osakaal on asenduskodudes täna enam-vähem samal tasemel, kui oli kavandatud teenuse hinnamudelis. Samas näitab käesolev analüüs, et kasvatusala töötajaid ei ole asenduskodudes piisavalt ning piisava arvu kasvatajate korral oleks asenduskodude personalikulude osakaal tänasest suurem.

Võrreldes hinnamudelis kavandatuga kulub asenduskodudel tegelikkuses suurem osakaal eelarvest kommunaalkuludele, mistõttu laste muude põhivajaduste rahuldamiseks on vähem vahendeid. Lisandunud on ka taskuraha, mis moodustab asenduskodude kuludest küll väikese osa, kuid mida esialgses hinnamudelis ei olnud üldse ette nähtud.

Samas toidu, riiete, hariduse, meditsiini- ja hügieeni ning side ja transpordi kulutuste osakaal on asenduskodudel märgatavalt väiksem, kui oli kavandatud hinnamudelis, mis seab kahtluse alla, kas laste põhivajadused ses osas on rahuldatud.

Seega kommunaalkulude tegeliku ja personalikuludeks vajaliku kasvu tõttu jääb laste muudele põhivajadustele tehtavate kulutuste osakaal oluliselt väiksemaks, kui oli kavandatud hinnamudelis.

Praktikas jaotavadki asenduskoduteenuse osutajad oma kulused laias laastus kolmeks: personali-, kommunaal- ja laste individuaalsete vajadustega seotud kulud. Sarnaselt on üldistanud sotsiaalminister, lugedes püsikuludeks personalikulud ning hoonete, transpordi, IT, administreerimise ning pesu ja koristusvahenditega seotud majandamiskulud.

Sotsiaalministeeriumi arvutuste järgi moodustasid nimetatud püsikulud 2005. aastal koostatud hinnamudelis 75-80%. Asenduskodude tegelikud püsikulud olid 2011. aasta statistika järgi üle 88%. Lapsega seotud kulude (toit, hügieen, ravimid, riided, taskuraha vms) osakaal oli Sotsiaalministeeriumi arvutuste järgi hinnamudelis u 22% ja asenduskodude 2011. aasta tegelikes kuludes keskmiselt alla 12%. Seejuures toitlustamise kulused kõrvale jättes oli lapsega seotud muude kulude osakaal hinnamudelis 9% lapse pearahast, kuid 2011. aasta tegelikes kulutustes moodustasid need vaid 2,5%.

⁵¹ Lisaks osutavad mõned asutused peale asenduskoduteenuse veel muid teenuseid, kuid majandustegevuse statistikat esitavatakse asutuse kohta tervikuna. Samas põhivajadustega seotud kulutuste osakaalude keskmised on üsna samad, olenemata sellest, kas mitme teenuse osutamisega tegelevad asutused valimisse sisse arvata või välja jätta.

Kogutud teave süvendab kahtlusi, et õigusaktide nõuete täitmisega ja laste põhivajaduste rahuldamisega on asenduskodudes ressursside piiratuse tõttu probleeme. Selleks, et eelnevale kahtlusele eitavalt või jaatavalt vastata, on vajalik teenuse maksumuse kulupõhine arvestamine.

2005. aasta hinnamudeli ja tolle aja reaalsete kulutuste põhised arvutused andsid teenuse hinnaks ühes kuus 840-852 eurot tavalapse ning 1 191-1 198 eurot väike- ja puudega lapse puhul.⁵²

2007. aastal kehtestati asenduskoduteenuse hinnaks vastavalt 640 ja 1 023 eurot.⁵³ Asenduskoduteenuse hind ühe lapse kohta püsis aastatel 2007-2011 samas summas. Sel perioodil tõusis tarbijahinnaindeks 19,2%, millest lähtuvalt oleks olnud vajalik tõsta pearaha 123 euro võrra tavalapse ning 196 euro võrra väike- või puudega lapse puhul.⁵⁴

2010. aastal, kui mindi üle kaheksalapselisele perele, jõuti kokkuleppele, et see toimub ilma pearaha suurendamiseta, kuna samal ajal jõustunud töölepingu seaduse alusel asenduskodutöötajate tööaeg pikenes ja puhkus lühenes⁵⁵ ning hinnad olid langenud.⁵⁶

2012. aastal tõusis teenuse hind 15 euro võrra nii tavalapse kui alla 3-aastase ja puudega lapse puhul – vastavalt 655 ja 1 038 eurole.

2013. aastal tõusis teenuse hind 45 euro võrra – vastavalt 700 ja 1 083 eurole.

Mõlemast teenusehinna tõusust oodati „olulist mõju nii asenduskoduteenuse osutajatele kui teenuse saajatele võimaldades osutada paremat teenust ja katta lastele vajalike kulutuste tegemist olukorras, kus vahenditest ei piisa“. 2012. aasta teenuse pearaha kasv oli ette nähtud leevendamaks asenduskodude tuleohutuse ning ohu korral kasutatavate abivahendite tagamist ning samuti lapsele haiglas saatja tagamisega seonduvaid kulusid.⁵⁷ 2013. aasta pearaha tõus katab asutuste ülalpidamise ja majandamisega seotud kulud osaliselt, sh otseselt lastega seotud vältimatute kulude kasvu minimaalsel tasemel.⁵⁸

Sotsiaalminister tunnistab, et tegelik vajadus asenduskoduteenuse pearaha tõusuks on eeltoodust oluliselt suurem ning praegune pearaha kõiki 2005. aasta hinnamudelis toodud

⁵² Hinna erinevus antud vahemikes oleneb lapse vanusest ja soost.

⁵³ Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“ kuni 16.02.2012 kehtinud redaktsioon.

⁵⁴ Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

⁵⁵ Tööjõukulu reaalne suurenemine nende kahe muudatuse koosmõjul oli 0,7%. Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

⁵⁶ Samas.

⁵⁷ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“ muutmise määruse eelnõu juurde (01.02.2012), lk 2. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee>. Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeametuste Ühendus ei nõustunud ülalnimetatud põhjendustega ning nõustus vaid, et pearaha tõus katab osaliselt asutuste ülalpidamise ja majandamisega seotud kulud.

⁵⁸ Seletuskiri Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“ muutmise määruse eelnõu juurde (28.01.2013), lk 2. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee>.

kulutusi ei kata. Ministri sõnul lähtutakse asenduskoduteenuse pearaha prognoosimisel hinnamudelist, kuid lõplik hinna kujunemine sõltub riigieelarve ressurssidest.⁵⁹

Sotsiaalministri sõnul on hinnamudel asenduskodudele soovituslik ning iga asenduskodu otsustab ise oma eelarve jaotuse. Vastuses õiguskantslerile näeb sotsiaalminister otseste ja vältimatutena kulutusi laste toidule, riieale, hügieeni- ja meditsiinitarvetele, pesu pesemisele ja hoone majandamiskulusid.⁶⁰ Samas ei loetle minister vältimatutena kulutusi kasvatajate palkadele, kelle miinimumkoosseisu osas on aga seaduses sätestatud selged ja ranged nõuded.

Olenemata asenduskodu vabadusest ise oma eelarvet planeerida, ei saa teenuse osutamise käigus jätta mõnd lapse põhivajadust üldse rahuldamata. Nii õigusaktides sätestatud nõuded kui hinnamudeli soovituslikud komponendid on vajalikud lapse põhiõiguste tagamiseks, mistõttu ei saa lahenduseks olla olemasolevate nõuete leevendamine. Vastupidi, nõudeid on vaja täpsustada, mh ses osas, kuidas olemasolevat pearaha kasutada lapse kõikide põhivajaduste katmiseks.

Seega on vaja riigilt selgemat suunist, mida ta õigusaktides sätestatud asenduskoduteenuse maksumuse eest teenuseosutajatelt ootab.

Muuhulgas ei ole selge, kuidas on asenduskodud teadlikud hinnamudelis loetletud kulukomponentidest. Sotsiaalministeeriumi väitel on seda asenduskoduteenuse osutajatele tutvustatud, kuid kulukomponentide loetelu ei ole ära toodud näiteks seaduse seletuskirjas. Seetõttu ei tarvitse asenduskodudel olla ülevaadet nendest lapse vajadustest, millega seotud kulutusteks on riik teenuse osutamiseks makstava raha ette näinud. Eeltoodut kinnitavad ka asenduskoduteenuse osutajate vastused õiguskantslerile, et teenuse maksumusest kaetavate kulude katmisel lähtutakse teenust puudutavast regulatsioonist, kuid täpsemaid juhiseid saadud ei ole.

4.2. Teenuse sisu täpsustamine asenduskoduteenuse halduslepingus

Asenduskodudes läbi viidud kontrollkäikude raames on õiguskantsler tutvunud erinevate maavalitsuste ja erinevatel ajaperioodidel sõlmitud asenduskoduteenuse halduslepingutega. Neist nähtub, et võrreldes õigusliku regulatsiooniga ei täpsustata praktikas lepingutes oluliselt teenuse koostisosi ehk teenuse osutaja kohustusi. Lepingutes kordavad loetelud teenuse osutaja kohustuste kohta enamjaolt sõna-sõnalt sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 §-s 3 toodud tegevuste loetelu, kuid teenuse sisu täpsustamist muus osas ei ole. Muud lepingutes loetletud teenuse osutaja kohustused puudutavad mitte otseselt asenduskoduteenuse sisu, vaid asenduskodu suhtlemist maavalitsusega ja kohaliku omavalitsusega.

Sotsiaalministeerium on vastuses teabe nõudmisele märkinud, et asenduskodud saavad asenduskoduteenuse sisu täpsustamisel juhendada soovituslikust pearaha kulude jaotusest, mis tuleneb 2005. aastal AS PricewaterhouseCoopers Advisors koostatud hoolekandeesutuste finantseerimise mudelist. Ministeeriumi hinnangul saab kõnealune mudel aidata asenduskoduteenuse osutajatel planeerida laste põhivajaduste rahuldamiseks vajalikku eelarvet. Tegelikuses ei ole aga asenduskoduteenuse halduslepingutes teenuse sisu täpsustatud.

⁵⁹ Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 ja 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

⁶⁰ Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

Õiguslik regulatsioon

SHS § 15⁴ lg 1 järgi teeb otsuse lapse asenduskoduteenusele suunamise kohta asenduskoduteenusele õigustatud lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus. Seejärel sõlmivad lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenuse osutaja SHS § 15⁴ lg 2 järgi asenduskoduteenuse osutamiseks halduslepingu.

SHS § 29² lg 4 esimese lause järgi on asenduskoduteenuse halduslepingu lisaks juhtumiplaan. SHS § 29² lg 3 järgi saab juhtumiplaani muuta lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus üksinda.

Kohaliku omavalitsuse pädevuses on SHS § 15⁶ lg 1 järgi asenduskoduteenuse halduslepingu muutmise algatamine. Muutmine toimub teiste lepingupoolte kaasamisel.⁶¹

Sotsiaalministri 16.10.2007 määrus nr 66 § 3 näeb ette võimaluse konkretiseerida asenduskoduteenuse osutaja kohustusi asenduskoduteenuse halduslepingus, lähtudes iga konkreetse lapsega seotud asjaoludest.

Õiguskantsleri seisukoht

Ülaltoodust tulenevalt on asenduskoduteenuse halduslepingu üheks põhifunktsiooniks konkretiseerida asenduskoduteenuse sisu ehk teenuse osutaja kohustusi, täpsustades õigusaktides toodut. See võimaldab täpsustada asenduskoduteenuse koostisosi, täpsemalt seda, milliseid asenduskoduteenusele õigustatud lapse vajadusi teenuse osutamise käigus rahuldada tuleb. Seda on märkinud ka sotsiaalminister.⁶²

Põhjusteks, miks asenduskoduteenust reguleeritakse halduslepinguga, mitte haldusaktiga⁶³, on nähtuvalt sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirjast asjaolu, et haldusleping võimaldab esiteks riigil kasutada täiendavaid õiguskaitsevahendeid lepingu muutmiseks ja lõpetamiseks, teiseks annab see pooltele võimaluse läbi rääkida teenuse osutamise lisatingimustes.⁶⁴ Nii on haldusleping haldusaktist paindlikum ja isikusõbralikum, lubades kaasata pooled lepingutingimuste läbirääkimistesse ja võimaldades paremini arvestada nende soove, kuna lepingutingimustes peavad pooled jõudma konsensusele.⁶⁵

Kuna asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimise üks põhiülesanne on lisatingimustes kokkuleppimine, on eriti tähtis kohandada asenduskoduteenuse koostisosade loetelu iga konkreetse lapse eripära arvestades. Seeläbi saab tagada asenduskoduteenuse paindlikkuse ja selle, et iga teenusel viibiva lapse põhivajadused saaksid teenuse osutamise käigus rahuldatud.

Iseenesest on asenduskoduteenuse osutaja kohustusi võimalik täpsustada ka teenusele suunatud lapse juhtumiplaanis, mis on ühest küljest küll asenduskoduteenuse halduslepingu lisa, kuid teisalt mitte selle osa. Esiteks on juhtumiplaan nähtuvalt

⁶¹ Halduslepingu muutmisele on siiski kohaldatav ka haldusmenetluse seaduses sätestatu (§ 102).

⁶² Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

⁶³ Asenduskoduteenuse haldusleping on haldusakti asemel sõlmitav haldusleping, st see asendab haldusakte, mida kohalik omavalitsus oleks muidu pidanud andma lapse teenusele suunamisel ja maavanem teenuse rahastamisel.

⁶⁴ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde.

⁶⁵ RKPJKo 08.06.2010, nr 3-4-1-1-10, p 72; RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 7.

SHS § 29¹ lg 3 teisest lausest informatiivse tähendusega, st sellest ei tulene otseselt lapse õigust teatud tegevustele teenuse raames⁶⁶ ega asenduskodu kohustus neid osutada. Teiseks ei ole juhtumiplaan erinevalt halduslepingust kokkuleppeline dokument: SHS § 29² lg 3 järgi saab juhtumiplaani muuta lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus üksinda, samas kui asenduskoduteenuse halduslepingut saab kohalik omavalitsus SHS § 15⁶ lg 1 järgi muuta vaid kokkuleppeliselt teiste lepingupoolte kaasamisel. Et kohalik omavalitsus saaks ühepoolselt muuta asenduskoduteenuse osiseid ehk teenuse osutaja kohustusi, on vastuolus lepingulise suhte loogikaga.⁶⁷ Seega ei ole lapse juhtumiplaan asenduskoduteenuse halduslepingu vahetu osa ega ole halduslepingu asemel asenduskoduteenuse koostisosade täpsustamiseks sobiv.

Sealjuures lasub pooltel asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimisel nimetatud kohustuste täpsustamisel kaalutlusruum.⁶⁸ Seadusandja on soosinud nende kohustuste lepingus paindlikumat määratlemist, valides asenduskoduteenuse osutamiseks halduslepingu vormi. Järelikult on asenduskoduteenuse halduslepingu kehtiva regulatsiooni eesmärgiks anda lapse elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele ja maavanemale kaalutlusõigus, et võimaldada lepingupooltel määrata kindlaks teenuse sisu ja hind, lähtudes iga konkreetse juhtumi asjaoludest – lapse individuaalsetest vajadustest, asenduskodu eripärast jne. Nähtuvalt SHS § 15⁶ lõikest 1 lasub nimetatud kaalutlusõigus kohalikul omavalitsusel ja maavanemal ka lepingu muutmisel.⁶⁹

Haldusmenetluse seaduse⁷⁰ § 4 lg 1 järgi on kaalutlusõigus (diskretsioon) haldusorganile seadusega antud volitus kaaluda otsustuse tegemist või valida erinevate otsustuste vahel. Sama paragrahvi teine lõige näeb ette, et kaalutlusõigust tuleb teostada kooskõlas volituse piiride, kaalutlusõiguse eesmärgi ning õiguse üldpõhimõtetega, arvestades olulisi asjaolusid ning kaaludes põhjendatud huve.⁷¹

Asenduskoduteenuse halduslepingus teenuse koostisosade kindlaksmääramisel peavad kohalik omavalitsus ja maavanem oma kaalutlusõigust teostama ilma kaalutlusvigadeta. Kaalutlusvigadest tulevad siinkohal kõne alla eelkõige kaalutlusõiguse kasutamata jätmine ja kaalutlusõiguse väärkasutus ehk kuritarvitamine. Kaalutlusõiguse kasutamata jätmine tähendab olukorda, kus haldusorgan ei ole oma kaalutlusõigusest teadlik, näiteks sellepärast, et ta saab valesi aru õigusnormidest või peab end seotuks halduspraktikaga. Kaalutlusõiguse kuritarvitamisega on aga tegu peamiselt siis, kui haldusorgan ei lähtu kaalutlusõiguse eesmärgist või ei arvesta põhiseaduslikke väärtusi või õiguse üldpõhimõtteid, nt põhiõigusi,

⁶⁶ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 35.

⁶⁷ Vt ka haldusmenetluse seaduse § 102, mis võimaldab teatud erandlikel asjaoludel halduslepingut siiski ka ühepoolselt muuta või lõpetada, samuti RKHKo 23.04.2007, nr 3-3-1-13-07, p 8.

⁶⁸ Ilma kaalutlusruumita ei oleks asenduskoduteenust halduslepingu vormis korraldada mõtet, kuna siis peaksid kohalik omavalitsus ja maavanem tegutsema rangelt kooskõlas seaduse nõuetega ning seadusandja taotletud paindlikkus lepingutingimuste määratlemisel ei oleks mõeldav. Teisisõnu eeldab halduslepingu vorm alati haldusorgani kaalutlusõigust. – H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 251. Vt ka Saksa sotsiaalseadustiku X raamatu § 53 lõiget 2, mille järgi saab sotsiaalvaldkonnas avalik-õigusliku lepingu sõlmida vaid siis, kui otsustamisel sotsiaalhüvitise üle lasub haldusorganil kaalutlusõigus.

⁶⁹ SHS § 15⁶ lg 1 sätestab, et lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus on kohustatud asenduskoduteenuse halduslepingu muutmise vajaduse ilmnemisel lepingu tingimused üle vaatama, kaasates lepingu pooli, ning tegema lepingusse pooltevahelisest kokkuleppest lähtuvad muudatused.

⁷⁰ SHS § 1 lg 2 järgi kohaldatakse sotsiaalhoolekande seaduses ettenähtud haldusmenetlusele haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades sotsiaalhoolekande seaduse erisusi.

⁷¹ Käesolevas analüüsis kasutatakse kaalutlusõiguse mõistet n-õ laias tähenduses, s.t see hõlmab ka määratlemata õigusmõistete sisustamist. Seaduses ja selle alusel kehtestatud sotsiaalministri määruises on asenduskodu tegevused (kohustused) kirjeldatud lisaks kaalutlusõigust jätvatele normidele ka läbi määratlemata õigusmõistete ja n-õ eesmärgi-normide, jättes õiguse rakendajatele suure otsustusruumi.

proportsionaalsust ja võrdset kohtlemist.⁷² See tähendab, et muu hulgas peavad asenduskoduteenuse halduslepingu pooled lepingu sisu määratlemisel järgima lapse PS § 27 lõikest 4 ja ÜRO lapse õiguste konventsioonist tulenevat põhiõigust teenuse käigus tema põhivajaduste rahuldamisele ja heaolu tagamisele.

Juhul, kui asenduskoduteenuse koostisosad oleks täpsustatud soovituslikus dokumendis, saaksid halduslepingu pooled oma kaalutusõiguse teostamisel sellest juhinduda. Nimelt kujutaksid teenuse soovituslikud koostisosad sellisel juhul halduslepingu n-ö tüüptingimusi, mida pooled saaksid vajadusel täpsustada. Et halduslepingute sõlmimisel on tüüptingimustest juhinduda põhjendatud, on möönnud ka Riigikohus, märkides, et tingimuste koostamisel on teostatud esimene kaalumisetapp ning tehtud valikud tüüpiliste juhtumite tarbeks. Kuigi standardtingimused peavad abistama haldusorganit edaspidise kaalutusõiguse teostamisel, ei tohi nad kaalumist takistada ega välistada. Seega leidis Riigikohus, et haldusel peab olema põhjendatud juhtudel ning konkreetse juhtumi asjaolusid arvestades õiguspärase kaalumisosuse saavutamiseks võimalus ka standardtingimustes sätestatud piire ületada. Seejuures tuleb neid tingimusi kohaldades järgida võrdse kohtlemise ning proportsionaalsuse põhimõtet.⁷³

Kokkuvõtvalt lasub lapse elukohajärgsel kohalikul omavalitsusel ja maavanemal asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimisel ning muutmisel asenduskoduteenuse koostisosade osas kaalutusõigus. Seda kaalutusõigust peavad kohalik omavalitsus ja maavanem teostama, võttes arvesse kõiki konkreetse juhtumi asjaolusid ja õigusliku regulatsiooni eesmärki, samuti võimalikke soovituslikke dokumente asenduskoduteenuse standardi kohta.

Nagu eespool sai öeldud, peab asenduskoduteenuse sisu olema vastavuses teenuse hinnaga; seega on 2005. aasta hinnamudeli kasutamine asenduskoduteenuse koostisosade kindlaksmääramisel põhimõtteliselt põhjendatud. Mudelit on võimalik käsitleda soovitusliku juhisena, mille abil saab asenduskoduteenuse koostisosi asenduskoduteenuse halduslepingute sõlmimisel täpsustada. Samas ei ole hinnamudel praktikas paraku mõju avaldanud, vaatamata sellele, et Sotsiaalministeeriumi väitel on seda tutvustatud ka asenduskoduteenuse osutajatele. Maavanemad ja kohalikud omavalitsused ei ole õigusaktide nõudeid asenduskoduteenuse koostisosadele praktikas täpsustanud ega neile õigusaktidega jäetud kaalutusõigust teostanud. Seega ei ole hinnamudelis toodud asenduskoduteenuse kulude loetelu lepingutes kajastunud ning praktikas see teenuse sisu ei mõjuta.

4.3. Kokkuvõte

Asenduskoduteenuse nõudeid on õigusaktidega üsna detailselt reguleeritud ses osas, mis puudutab laste arvu peres, töötajate arvu ja kvalifikatsiooni, toitu, ruume ja sisustust. Samuti on kirjeldatud, millised tegevused moodustavad teenuse sisu. Kõik need nõuavad kindla osa rahastusest, mida riik igale lapsele teenuse osutamiseks maksab. Lisaks peab asenduskoduteenus seaduse järgi rahuldama lapse põhivajadused. Samas ei ole teenuse rahastamine praegu kulupõhine ning Sotsiaalministeeriumi, kui valdkonna koordineerimise eest vastutava ministeeriumi ettekujutus, kui palju kõigile nõuetele vastav ja lapse kõiki

⁷² K. Pikamäe. Kaalutusvigadest. *Juridica* II/2006, lk 79-81; H. Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004, lk 88-89.

⁷³ Riigikohtu lahendatud asjas oli samuti tegemist halduslepingute sõlmimisega, täpsemalt Haigekassa ravi rahastamise lepingutega. Vt RKKHo 16.01.2008, nr 3-3-1-81-07, p 13,14.

põhivajadusi kattev teenus realselt maksaks, põhineb peamiselt 2005. aasta hinnamudelil ja tarbijahinnaindeksi tõusul.

Praeguses regulatsioonis on teenuse kirjeldus lapse põhivajaduste rahuldamiseks vajalike kulutuste osas väga üldine ja ebamäärane, mistõttu on mitmeid nõudeid vaja tuletada põhiseadusest, Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest ning lisaks ka soovitudest ja juhistest. Seetõttu oleks vaja riigipoolset selget suunist asenduskodudele, mida ja mis mahus peab asenduskodu lapsele materiaalselt tagama, ehk n-ö teenuse miinimumstandardit.

Läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et täna riigieelarvest igale lapsele teenuse osutamiseks makstavast pearahast ei jätku kõikide õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks ning lapse muude põhivajaduste rahuldamiseks. Neis asutustes, kus on täidetud personali miinimumnõuded, ei ole igakülgset kaetud laste muud vajadused (nt huvitegevus). Neis asutustes, kus on panustatud rohkem sellistesse laste arengu jaoks olulistesse võimalustesse nagu huvitegevus, laagrid, kooliekskursioonid, ei ole aga piisavalt kasvatajaid tagamaks lastele individuaalset tähelepanu ja järelevalvet.

Seega, kehtestades asenduskoduteenusele kindlad nõuded, peavad riigil olema ka kulupõhised arvutused selle kohta, et makstav pearaha on piisav teenuse osutamiseks ettenähtud mahus.

Kontrollkäikudel nähtu põhjal võib öelda, et erinevused lastele pakutavas teenuses on asenduskoduti märgatavad. Erinevused on muuhulgas tingitud ka asutuste erinevast võimekusest leida riigieelarvest makstava pearaha kõrval muid lisatuluallikaid. Samuti sõltuvad asenduskodu võimalused kohalike omavalitsuste toetusest. Mõned omavalitsused toetavad oma hallatavat või oma piirkonnas tegutsevat asenduskodu laste transpordi, lasteaiakohtade tagamise, nullrendiga munitsipaalpinnal ja palju muuga. Paraku enamik kohalikest omavalitsustest ei toeta oma hallatavaid või oma territooriumil tegutsevaid asenduskodusid üldse.

Riigieelarve eraldised teenuse osutamiseks moodustasid 2011. aastal asenduskodude kõikidest tuludest keskmiselt 62% – ulatudes 36%-st MTÜ-s Maria Lastekeskus rohkem kui 99%-ni Lõuna-Järvamaa Lasteabiühingus, Narva Lastekodus ja MTÜ-s Avatud Värav. Kohalike omavalitsuste rahastus asenduskodudele moodustas kõikidest tuludest keskmiselt 12% – jäädes 0% (seitsmes asutuses) ja 37% (MTÜ Koidu Keskus) vahele. Muid tulusid (sh sponsoritelt) oli asenduskodudel keskmiselt 10% kõikidest tuludest – ulatudes 0%-st MTÜ-s Avatud Värav 66%-ni MTÜ-s Maria Lastekeskus.⁷⁴

Samas ei saa unustada, et vanemliku hoolitusega lastel on õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele, mille riik peab vähemalt vajaliku miinimumi ulatuses võimaldama ühetaoliselt kõikidele asenduskodudes elavatele lastele. Ehkki teenuse osutajate vaheline konkurents on iseenesest tervitatav, kuna see aitab lõppastmes kaasa kvaliteetsema teenuse pakkumisele, ei tohi miinimumstandardi tagamist lastele seada sõltuvusse asutuse võimekusest hankida lisavahendeid sponsoritelt või muudest lisaallikatest, kuna laste põhivajadused tuleb igal juhul rahuldada.

Sotsiaalministeeriumi koostatud asenduskodude 2011. aasta kulude statistikast selgub, et 2005. aasta hinnamudelil toodud või nendega sarnaste⁷⁵ kuluartiklite osa kogukuludest on

⁷⁴ H-veeb. Hoolekandeaustus 2011, tabel 1.

⁷⁵ 2005. aasta hinnamudelil toodud asenduskoduteenuse kulude loetelu ei ühti täielikult Sotsiaalministeeriumi statistikaaruannetes kasutatud loeteluga.

asenduskoduti väga erinev. Seega erineb kõigi hinnamudelid toodud kuluartiklite osakaal praktikas mitmekordselt, osade kuluartiklite (administreerimiskulud, meditsiini- ja hügieenitarbed, õppevahendid ja koolitused) puhul koguni mitmekümnekordselt. Järelikult praktikas ei aita hinnamudel läbi teenuse soovitusliku kulujaotuse asenduskoduteenuse koostisosi täpsustada. Muud soovituslikku juhust ega infomaterjali ei ole Sotsiaalministeerium kaalutlusõiguse täpsemaks teostamiseks andnud.

Olukorras, kus asenduskoduteenuse sisu koostisosad ei ole asenduskoduteenuse halduslepingutes täpsustatud ning neid ei konkretiseeri praktikas ka soovituslikud dokumendid, ei pruugi asenduskodud rahuldada kõiki teenusel viibivate laste põhivajadusi. Nii selgub asenduskodude kulude jaotust vaadates, et teenuse püsikuludest (tööjõukuludest ning kinnistute, hoonete ja ruumide majandamiskuludest) ülejääv osa on asenduskoduti oluliselt erinev, mistõttu sellest ei pruugi asenduskoduteenusel viibiva lapse põhivajaduste rahuldamiseks alati piisata.

See tähendab, et püsikuludest ülejäänud vahendite arvel saab asenduskoduteenusel viibivate laste põhivajadusi rahuldada väga erineval määral. Võttes arvesse, et asenduskoduteenuse sisu ei ole õigusaktides ega teenuse halduslepingutes piisavalt täpselt määratletud, ei pruugi asenduskoduteenuse osutaja sellises olukorras olla teadlik, kuidas konkreetselt peab ta teenuse püsikuludest ülejäävat osa jaotama ehk mida lastele teenuse raames pakkuma. See võib omakorda tuua kaasa, et kõigi asenduskoduteenusel viibivate laste põhivajadused ei pruugi saada rahuldatud ning laste heaolu võib sattuda ohtu. Seda, et teenusel olevate laste kõigi põhivajaduste rahuldamine sõltub praktikas asenduskodu tüübist, paiknemisest ja võimekusest tulla oma ülesannetega toime, st on võimalik, et kõik põhivajadused ei saa rahuldatud, on vastuses teabe nõudmisele sisuliselt möönnud ka Sotsiaalministeerium. Ka on ministeerium kinnitanud, et teenuse teatud komponente kaetakse eri asenduskodudes erinevatest allikatest, st riigi rahastatava teenuse sisu võib asenduskoduti varieeruda.

On mõistetav, et asenduskoduteenuse kulude jaotus ja üksikute kuluartiklite osakaal sõltuvad mitmest tegurist: asenduskodu asukohast, hoonete tüübist ja seisukorrast, kohalikust taristust, vaba aja veetmise võimalustest, hinnatasemest jne. Seetõttu peabki asenduskoduteenuse osutajal teenuseks eraldatud riigi raha kasutamisel olema otsustusruum. Ent paindlikkus asenduskoduteenuse korraldamisel ei või viia selleni, et osade teenusel viibivate laste põhivajadused jääksid rahuldamata. Just selline oht on aga olemas kehtiva olukorra puhul, kus teenuse püsikuludest ülejääv rahasumma erineb asenduskoduti mitmekordselt ning seda jaotatakse kuluartiklite vahel oluliselt erinevalt. Et seda ohtu vältida, on soovituslikus materjalis ja asenduskoduteenuse halduslepingutes vaja kindlaks määrata, millistest kohustuslikest koostisosadest teenus koosnema peab. Lisaks peavad asenduskoduteenuse koostisosad vastama teenuse hinnale, et tagada poolte lepingujärgsete soorituste proportsionaalsus.

Kujunenud olukord kätkeb ka muid ohtusid. Esiteks ei ole selge, milliseid lapse vajadusi peab katma riigi rahastamine ja millised tuleb rahuldada muudest allikatest (lapsele laekuvast elatisest ja toitjakaotuspensionist, kohaliku omavalitsuse vahenditest, lähedaste kingirahast, heategevusorganisatsioonide abist).⁷⁶ Teiseks on asenduskoduteenuse standardi puudumisel arusaamatu, milliseid täiendavaid põhivajadusi peab asenduskoduteenuse raames rahuldama alla 3-aastaste ja puudega laste puhul, kelle kohta on asenduskoduteenuse maksimaalne maksumus ühes kuus 383 euro võrra rohkem kui muude laste kohta.

⁷⁶ 2011. aastal moodustas asenduskoduteenuse riiklik rahastamine kogukulutustest teenusele 90%. H-veeb. Hoolekandeaustus 2011, tabel 1.

See, et seni ei ole asenduskoduteenuse koostisosad ehk teenuse osutaja kohustused võrreldes õigusaktidega asenduskoduteenuse halduslepingutes täpsustatud, tähendab, et kohalikud omavalitsused ja maavanemad on neil asenduskoduteenuse halduslepingute sõlmimisel ja muutmisel lasuvat kaalutusõigust teostanud vigaselt. Praktikast võib järeldada, et kohalikud omavalitsused ja maavanemad ei ole kõnealusest kaalutusõigusest teadlikud ja jätkavad senist praktikat, mille järgi asenduskoduteenuse koostisosi halduslepingutes ei täpsustata – see tähendab, et nad jätaavad kaalutusõiguse kasutamata. Samal ajal tegutsevad kohalikud omavalitsused ja maavanemad vastuolus esiteks lapse põhiõigusega teenuse käigus tema põhivajaduste rahuldamisele ja heaolu tagamisele ning teiseks asenduskoduteenuse halduslepingu regulatsiooni eesmärgiga võimaldada lepingupooltel määrata kindlaks teenuse sisu ja hind, lähtudes iga konkreetse juhtumi asjaoludest, ning tagada teenuse sisu ja hinna vastavus ehk proportsionaalsus. Taoline tegevus kujutab aga endast kaalutusõiguse kuritarvitamist. On alust arvata, et toodud kaalutusvead on tingitud sellest, et puudub dokument, mis määraks kindlaks asenduskoduteenuse tüüpilised koostisosad ehk teenuse standardi.

Kokkuvõtvalt on asenduskoduteenuse siduva või soovitusliku standardi puudumise tingimustes kohalikud omavalitsused ja maavanemad oma kaalutusõigust asenduskoduteenuse halduslepingute sõlmimisel ja muutmisel teostanud vigadega ning ei ole asenduskoduteenuse osutaja kohustusi täpsustanud. Selle tulemusena jaotatakse asenduskoduteenuseks riigi eraldatavat raha teenuse koostisosade vahel sõltuvalt asenduskodust oluliselt erinevalt, muu hulgas erineb asenduskoduti mitmekordselt püsikuludest ülejääv rahasumma. See toob omakorda kaasa, et kõigi asenduskoduteenusel viibivate laste põhivajadused ei pruugi olla rahuldatud ja laste heaolu tagatud, millega riik jätab täitmata oma PS § 27 lõikest 4 ja ÜRO lapse õiguste konventsioonist tulenevad kohustused.

Järelikult on vajalikud vähemalt soovituslikud standardtingimused, mis sätestaksid teenuse osutaja põhikohustuste loetelu ja määraksid kindlaks teenuse koostisosad ning mis seeläbi oleksid abiks asenduskoduteenuse halduslepingute pooltele kaalutusõiguse teostamisel.⁷⁷ Standardtingimused saaks kehtestada ka n-õ halduseeskirjana. Sellised tingimused sarnaneksid tsiviilõiguslike tüüptingimusega ning arvestades konkreetse juhtumi asjaolusid saaksid halduslepingu pooled nendest kõrvale kalduda (näiteks kui laps viibib asenduskodust eemal) või neid täiendada (näiteks kui laps on erivajadustega). Ka võib standardtingimustega anda asenduskodudele teenuse teatud koostisosade kindlaksmääramisel otsustusruumi, määrates kindlaks komponendi tagamise ulatuse vahemikud või miinimumnõuded,⁷⁸ mis võimaldaksid asenduskodudel võimaluse korral konkreetse koostisosa osakaalu teenuses suurendada või vähendada. Standardtingimuste väljatöötamisel võib võtta aluseks ka hinnamudelid esitatud kulude loetelu.

Halduslepingute soovituslikud standardtingimused aitaksid maavanematel ja kohalikel omavalitsustel teostada oma kaalutusõigust ühtlasemalt ja ilma vigadeta. Nende abil saaks ühtlustada erinevate asenduskodude praktikat ning selgitada, mida täpselt asenduskodu lapsele teenuse raames võimaldama peab.

⁷⁷ Sotsiaalministeerium mõnis vastuses teabe nõudmisele, et vajadusel on valmis koostama õigusliku regulatsiooni rakendamiseks juhiseid. Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

⁷⁸ Sellist võimalust on intervjuudes pakkunud asenduskodude töötajad. – K. Ratassepp. Eesti laste- ja noortekodud kui kasvatusasutused. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, 2004, lk 47.

Asenduskoduteenuse standardi alusel saavad maavanemad ja kohalikud omavalitsused viia oma tegevuse asenduskoduteenuse halduslepingute sõlmimisel ja muutmisel kooskõlla PS § 27 lõikest 4 ja ÜRO lapse õiguste konventsioonist tuleneva riigi kohustusega rahuldada iga asendushooldusel oleva lapse põhivajadused ning teostada oma kaalutusõigust asenduskoduteenuse koostisosade kindlaksmääramisel nõuetekohaselt, arvestades kõiki asjassepuutuvaid asjaolusid.

Teenuse standard, millega halduslepingu sõlmimisel arvestada, aitaks ühtlasi tagada, et riigi rahastatava asenduskoduteenuse sisu oleks vastavuses teenuse hinnaga ning et teenuse osutaja saaks oma kohustusi eraldatud vahendite arvelt täita.

5. LAPSE ÕIGUS PERESARNASTELE TINGIMUSTELE ASENDUSKODUS

5.1. *Laste ja kasvatajate suhtarv*

Külastatud asenduskodudest 12-s oli peredes rohkem kui kaheksa last, kelle eest hoolitses korruga üks kasvataja või oli ühe perevanema hoole all rohkem kui kuus last. Neist kolmel juhul oli peres vähemalt viis alla 3-aastast või raske või sügava puudega last. Seitsmes asenduskodus hoolitses üks kasvataja teatud ajal päevast mitme asenduskodu pere eest või olid lapsed üldse üksi ilma kasvataja või perevanema järelevalveta. Ühel juhul puudus peres vähemalt kasvataja kvalifikatsioonile vastav töötaja. Suurim arv lapsi peres oli 17. Ühes asenduskodus oli kolme kasvataja vastutusel 57 last.⁷⁹

Asenduskodude selgituste järgi viibivad mitmed lapsed õpilaskodus, erikoolis või elavad noortekorteris või noorteperes samas asenduskodus.

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

Õiguslik regulatsioon

SHS § 15¹ järgi võimaldab asenduskoduteenuse osutaja lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnased elutingimused. Sama põhimõtet rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel hoolekandeadu kasvatavate laste õiguste kohta. ÜRO suuniste p 123 järgi peavad asendushooldust pakkuva asutuse tingimused olema võimalikult sarnased perekonnale või väikesele rühmale. Euroopa Nõukogu soovitusel on suunise ja kvaliteedistandardina märgitud, et võimaldada tuleb perekonnalaadset eluviisi. Nimetatud soovitusel selgitavas raportis on peresarnasus seotud ka lapse elukeskkonna stabiilsusega.

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.⁸⁰

SHS § 48 lg 16 näol on tegemist rakendussättega, mis näeb ette üleminekuaja SHS § 15⁸ lõikes 1 sätestatud nõudele, et asenduskodu pere koosneb kuni kuuest asenduskoduteenusele suunatud lapsest. Eelnimetatud nõue pere suuruse kohta lähtub asenduskoduteenusel, mitte konkreetsel ajahetkel asenduskodus viibivatest lastest.

⁷⁹ Vt ka peatükki „Asenduskoduteenuse miinimumstandard ja hinnas sisalduv“.

⁸⁰ 19.11.2012 on sotsiaalminister esitanud kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks sotsiaalhoolekande seaduse ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmise seaduse eelnõu, mille § 1 p 50 järgi kavandatakse muuta SHS 48 lõiget 16 ning lükata tähtaega, mil pere võib koosneda maksimaalselt kuuest lapsest, edasi 2017. aastasse. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee>. Eelnõu toimiku nr 12-1434.

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.

Asenduskoduteenuse sisu ja eesmärk on avatud SHS §-s 15¹, mis hõlmab lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamist, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomist ning lapse ettevalmistamist võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna. Selleks on asenduskoduteenuse osutaja vastavalt SHS § 15⁸ lg 5 punktile 1 kohustatud tagama asenduskoduteenusel viibiva lapse hooldamise, kasvatamise, arendamise ja turvalisuse.⁸¹ SHS § 15⁸ lg 4 kohustab asenduskodu tagama lapsele, kes viibib väljaspool asenduskodu, võimaluse võtta vajadusel kasvatajaga ühendust.

SHS § 15⁸ lg 3 järgi peab asenduskodu peres olema ööpäev läbi tööl vähemalt üks kasvatusala töötaja, kui pere lapsed viibivad asenduskodus. Kui asenduskodu pere lastest üle poole on alla kolmeaastased või raske või sügava puudega lapsed, peab asenduskodu peres päevasel ja öhtusel ajal⁸² viibima kaks kasvatusala töötajat. Nimetatud erand on kehtestatud põhjusel, et alla kolmeaastaste või raske ja sügava puudega laste eest hoolitsemine nõuab kasvatusala töötajatelt tavalisest enam tähelepanu ja energiat.⁸³ Lähtudes sellest, et hetkel on seadusega lubatud pere maksimaalne suurus kaheksa last, siis on lisatöötaja nõutav, kui peres on rohkem kui neli last, kes on alla kolmeaastased või raske või sügava puudega.

Vastavalt SHS § 15¹⁰ lõikele 1 on perevanem füüsiline isik, kes elab ööpäevaringselt koos asenduskodu perega. Perevanem võib töölepingu alusel töötada, kui selleks on asenduskoduteenusel viibiva lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse nõusolek, ning kui töötamine ei takista perevanemal oma seadusest tulenevate kohustuste täitmist (SHS § 15¹⁰ lg 5). Perevanemal peab olema osalise või täistööajaga töötav abiline (SHS § 15¹⁰ lg 4).

Sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirja järgi ei ole töötaja asenduskodus kohapeal viibimine nõutav vaid siis, kui kõik pere lapsed viibivad asutusest eemal ning eemalviibivatele lastele on määratud kontaktisik, kes vastutab vajaduse ilmnedes lapse probleemide lahendamise eest (SHS § 15⁸ lg 4). Lapse eemalviibimiseks loetakse tema viibimist väljaspool asenduskoduteenuse osutamise territooriumi (teenuse osutamise ruume ja maa-ala).⁸⁴

Õiguskantsleri seisukoht

Esmatähtis on tagada perekondlikust miljööst ilma jäänud lastele hoolitsus ja kasvatamine, mida nende vanemad enam ei tee. Selleks on asenduskodudes vaja pühendunud ja kvalifitseeritud personali, kellel jätkuks peresarnastes tingimustes piisavalt tähelepanu igale lapsele. Kuigi kontrollkäikudel kohatud kasvatajad ja perevanemad on enamasti inimesed, kes teevad oma tööd suure südame ja motivatsioonitundega, ei ole neid laste arvu arvestades üldjuhul piisavalt. Tegemist on üldisema probleemiga, mida lisaks kontrollkäikudel kogetule kinnitab ka asenduskoduteenuse kohta kogutav statistika.

⁸¹ Antud kohustuste täpsem sisu on sätestatud sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 §-s 3.

⁸² Päevane aeg on 6:00-18:00 ja öhtune aeg 18:00-22:00, st kokku 16 tundi. Päevase ja öhtuse aja sisustamisel on seadusandja lähtunud 01.07.2009 kehtivuse kaotanud töö- ja puhkeajaseadusest. Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 26.

⁸³ Samas.

⁸⁴ Samas.

Asenduskodude esitatava statistika järgi oli 2011. aasta lõpul kõikides asenduskodudes kokku 150 peret. Neis kasvas 1 167 last ning töötas 550,3 (taandatuna täistööajale) kasvatajat ja perevanemat.⁸⁵ See teeb laste ja töötajate suhtarvuks 0,47.⁸⁶

Kuigi asenduskodude andmeil oli eelnimetatutele lisaks tööle veel 120,75 lastega tegelevat muud põhitöötajat, kes enamikus on tõenäoliselt samuti hõivatud laste kasvatustööga, siis nende kvalifikatsioon ei vasta seaduse nõuetele.⁸⁷

Seaduse nõuete täitmiseks peaks üldjuhul iga lapse kohta olema pere töötajate koosseisus vähemalt 0,6 kasvatusala töötajat⁸⁸ ning igas peres kokku 4,6 kasvatusala töötajat⁸⁹. Seega, laste arvust lähtuvalt oli 2011. aasta lõpu seisuga vajadus vähemalt 700 kasvatusala töötaja⁹⁰ ning perede arvust lähtuvalt 690 kasvatusala töötaja⁹¹ järele. Arvestades, et 2011. aasta lõpul oli asenduskodudes kasvatajaid ja perevanemaid kokku 550, siis oli asenduskodudes puudu vähemalt 140-150 kvalifikatsiooninõuetele vastavat töötajat.⁹²

Seejuures ei ole arvestatud veel täiendavate kasvatajate vajadust neis peredes, kus üle poole lastest on alla 3-aastased või raske või sügava puudega ning kus peaks iga lapse kohta olema vähemalt üks kasvataja⁹³ ning kogu pere kasvatajate vajadus kokku on 7,7. Selliste perede kohta kahjuks üldist statistikat ei koguta ning nende arv ei ole seetõttu teada ja neis vajalikku täiendavate kasvatajate arvu ei ole võimalik tuletada. Samas, külastatud asenduskodudes oli selliseid peresid mitmeid. Seega oli 2011. aasta lõpul tegelik kasvatajate puudus asenduskodudes veelgi suurem kui ülalmärgitud 140-150.

Aastate jooksul on laste ja kasvatajate suhtarv küll paranenud, tõustes 0,36-lt 2007. aastal 0,47-le 2011. aastal, kuid mitte piisavalt täitmaks seaduse nõudeid.⁹⁴ Alates 2015. aastast on ühe lapse kohta vajalik kasvatajate arv juba märgatavalt kõrgem, tõustes 0,8-le üldjuhul ja 1,3-le väike- ja puudega lapse puhul. Arvestades, et kasvatajaid ei ole piisavalt juba tänasel päeval, on oluline arvestada täiendavate kasvatajate värbamise vajadusega nii lähi- kui ka pikemas perspektiivis.

⁸⁵ H-veeb. Asenduskoduteenus 2011, tabelid 1.1, 2 ja 6.

⁸⁶ Vt tabel 3 analüüsi lõpus.

⁸⁷ Seda oletust kinnitavad teise aruande andmed, mille järgi oli asenduskoduteenusega tegelevate asutustes kasvatus- ja arendustööga tegelevaid ametikohti (kasvatajatele lisaks nt tegevusjuhendaja või huvijuht) täidetud 704,25, kuid ametikohale vastava erialase haridusega vaid 536. H-veeb. Hoolekandeaustus 2011, tabelid 2a ja 2d. Vt ka tabel 5 analüüsi lõpus.

⁸⁸ Vt tabel 2 analüüsi lõpus.

⁸⁹ Vt tabel 1 analüüsi lõpus. Juhul, kui iga kasvataja töötab vastavalt üldisele täistööajale, st 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas ning põhipuhkuse pikkus on 28 päeva aastas.

⁹⁰ $1\ 167 \text{ last} \times 0,6 = 700$.

⁹¹ $150 \text{ peret} \times 4,6 = 690$.

⁹² 550,3 kasvatusala töötaja hulgas oli 534,3 kasvatajat ja 16 perevanemat. Perevanemaga peres on töötajate vajadus väiksem, kuna eelduslikult elab perevanem lastega koos pikaajaliselt ja tema suhtes ei saa rakendada üldisi tööajanorme. Samas peab perevanemal siiski olema vähemalt üks nooremkasvataja nõuetele vastav abiline. Perevanemaga perede arvu ja neis kasvavate laste arvu kohta kahjuks statistikat ei koguta. Eeltoodud põhjustel ei ole perevanemaga perede erisusi arvutustes arvestatud. Seega on arvud kasvatusala töötajate vajaduse ja puuduse kohta mõnevõrra ligikaudsed. Samas ka seaduse mõjude hindamisel lähtus väljatöötaja seaduse eelnõu seletuskirjas üksnes kasvatajate vajadusest, jättes kõrvale perevanemaid puudutavad erisused.

⁹³ Aastatel 2007 – 2009 oli vajalik kasvatajate arv ühe väike- või puudega lapse kohta 0,9.

⁹⁴ Vt tabel 3.

Seadus on ette näinud nõuded laste ja kasvatajate suhtarvu kohta, mis on oluline asenduskoduteenuse kvaliteedi näitaja.⁹⁵ 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. Personaalne tegevus lapsega on üks olulisemaid komponente asenduskoduteenuse sisu ja eesmärgi täitmisel. Ka öösel, laste magamise ajal, võib ette tulla hädaolukordi (sh nt tulekahju), mil lapsed vajavad kasvatajate tähelepanu ja kaitset.

Kõnealused lapse turvalisuse ja arengu tagamise eesmärgil kehtestatud normid peavad olema täidetud kõikide asenduskodu laste osas. 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.

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

Kolm maavalitsust on lugenud laste suuremat arvu peredes lubatavaks, lähtudes igapäevaselt peredes viibivate laste arvust. Seejuures on toetunud mh Riigikontrolli aruande „Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel“ punktile 107.⁹⁶ Eelviidatud aruandes konstateeris Riigikontroll, et seoses laste arvuga peres ei ole seaduses erandit ette nähtud ning soovitas punktis 107 sotsiaalministril kaaluda erandi vajalikkust. Sotsiaalministri vastust nimetatud soovitusel Riigikontrolli aruandes ei ole. Samuti ei ole võimalike erandite osas pere suurusele täiendatud või muudetud asenduskoduteenuse regulatsiooni sotsiaalhoolekande seaduses. Riigikontroll ei leidnud, et erandeid tuleb kindlasti lubada ning neid ei ole ka seaduses sätestatud.

Ka õpilaskodus, rehabilitatsiooniteenusel, tugiperes, noortekorteris vm viibiv laps vajab asenduskodu töötajate tuge, tähelepanu ja individuaalset lähenemist tema kasvatamisel, arendamisel ning turvalisuse tagamisel. Lapse eemalviibimise korral muutub eriti oluliseks asenduskodu kohustus tagada lapse heaolu, toetada lapse emotsionaalset turvatunnet, hoida temaga kontakti ja omada ülevaadet tema tegevustest⁹⁷. Õpilaskodus elav laps peab harjuma ning kohanema vaheldumisi täiskasvanute ja lastega asenduskodus ja koolis, mis võib tekitada pidetust ja sellega seonduvaid stressiilminguid.⁹⁸ Nende ohtude maandamiseks on oluline anda lapsele ka asenduskodust eemal viibides mõista, et ta on oma kodus oodatud ja tema esmased hooldajad on vahetult tema käekäigust huvitatud. Sellesse peavad asenduskodu töötajad ise aktiivselt panustama, võttes ise regulaarselt lapsega ühendust. Õige ei ole lähtuda üksnes eeldusest, et küll laps vajadusel kontakti otsib. Samuti vajab laps, kes nädala sees

⁹⁵ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 26.

⁹⁶ Riigikontrolli 26.06.2009 aruanne Riigikogule „Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel“. Kättesaadav:

www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=11045&AuditId=2105.

⁹⁷ Sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 3.

⁹⁸ Tiiu Meres. Ekspertarvamus 18.12.2012 Haiba Lastekodu järelkontrollkäigu juurde. Kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-haiba-lastekodu-jarelkontrollkaik>.

viibib nt õpilaskodus või mõnes teises kohas, kus on korruga rohkelt lapsi,⁹⁹ oma asenduskodu jõudes ka piisavalt privaatsust ning rahulikumat ja mitte ülerahvastatud keskkonda.

Kohanemiskorter, noortepere või -kodu võib küll suurendada asenduskodust elluastuja iseseisvust ja võimaldada talle rohkem ise otsustamist, kuid samas on noor sellegipoolest asenduskoduteenusel ning tema elluastumist tuleb toetada vastavalt üldistele teenuse osutaja kohustustele. Seega peavad asenduskodu kasvatajad ka elluastuvale noorele tagama piisava individuaalse toe, nõustamise ja juhendamise iseseisva toimetuleku oskuste arendamisel.

Asenduskoduteenusel oleval lapsel on õigus kasvada peresarnastes ja stabiilsetes tingimustes, kus iga laps saab piisavalt individuaalset tähelepanu, tuge ja hoolt. Kui peres on lubatud rohkem lapsi, olenemata sellest, millisele teenusele lapsed on suunatud, siis ei täida asenduskoduteenus oma eesmärgi ja rikub asenduskoduteenusel oleva lapse õiguseid.

Kui asenduskodu ei täida kasvatajate miinimumkoosseisu osas ette nähtud nõudeid, on ühel kasvatusala töötajal ebamõistlikult suur koormus, mis ei aita kaasa peresarnaste tingimuste tekkimisele ning võib seada ohtu laste arengu ja turvalisuse. Vastutuse koorem liiga paljude laste eest hoolitsemisel võib kasvataja töö kvaliteedile mõjuda negatiivselt ning oleks vastuolus lapse huvidega.

Kontrollkäikudel selgus näiteks, et kasvatajatel on raskusi laste koolikohustuse täitmisele motiveerimisel; enamik lastest katkestab õppeaasta jooksul huvialade või spordiga tegelemise; sidemed samast perest pärit õdede-vendade vahel nõrgenevad; lapsed ei huvitu raamatute lugemisest jne. Seega kannatavad lapse võimete arendamine, huvialadega tegelemise soodustamine, sotsiaalse võrgustiku säilitamine ja arendamine jpm, mis on asenduskodu ülesandeks,¹⁰⁰ mille puhul võib rolli mängida ka vähene individuaalne tähelepanu, tegelemine ja motiveerimine, mida laps kasvatajate vähesuse tõttu pälvib. Näiteks ühes asenduskodus hindas kasvataja, et tal jätkub igale lapsele individuaalset tähelepanu umbes veerand tundi päevas. See teeb kaheksa tundi ühes kalendrikuus või neli ööpäeva ühes aastas.

Lisaks selgus, et asenduskodudes on lapsi, kes vajaksid erikohtlemist ja jälgimist. Osad lapsed kardavad mõnda kaaslast nende ettearvamatute ja vägivaldse käitumise tõttu. Samas on mitmes asenduskodus olnud toimetulematust käitumisraskustega noorte ohjeldamisel. Sealhulgas kahes asenduskodus tulid ilmsiks intsidendid, mil kasvataja ei saanud ära hoida laste vahelist füüsilist konflikti, kuna viibis ise samal ajal hoone teises osas. Seega ei saa vähema kui nõutud arvu töötajate kohalolekuga tagada kõikide laste turvalisust igal ajahetkel.

Lisaks piisavale järelevalvele on laste turvalisuse tagamiseks oluline töötajate täiendõpe, et muuhulgas käitumisraskustega lastega toime tulla. Koolituse ja supervisiooni vajadust tõstsid esile mitmete asenduskodude kasvatajad ning õiguskantsler soovitas asutustele panustada senisest rohkem töötajate täiendõppesse. Tegelikult kulutavad asenduskodud kordades väiksema osakaalu oma eelarvest töötajate täiendõppele, kui oli kavandatud teenuse hinnamudelis.¹⁰¹

⁹⁹ Nt haridus- ja teadusministri 14.12.2002 määruse nr 79 „Õpilaskodu töökorralduse alused“ § 4 lg 1 sätestab, et õpilaskodu kasvatusrühmas võib olla kuni 25 õpilast.

¹⁰⁰ Sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 2.

¹⁰¹ Kõikide töötajate täiendkoolituseks oli 2005. aasta hinnamudelis kavandatud 1,8% tavalapse ning 3,2% puudega ja väikelapse pearahast. 2011. aasta statistika järgi oli tegelikult töötajate koolitusele tehtavate kulutuste osakaal asutuste eelarvest vaid 0,5%. Vt tabelit 6 analüüsi lõpus.

Kuigi suurtes hoonetes on ebasobivamad ruumilahendused peresarnaste tingimuste loomiseks, ei olene nähtu põhjal koduse peretunde olemasolu siiski üksnes hoone või ruumide tüübist, vaid paljuski laste ja kasvatajate suhtarvu nõuete järgimisest.

Eeltoodust tulenevalt on oluline tagada, et kasvatusala töötajaid oleks korraga tööl nii palju, kui on seadusega pere suuruse kohta ette nähtud.

Kasvataja kohalolek asenduskodus ei ole nõutav üksnes siis, kui kõik ühe pere lapsed viibivad asutusest eemal, nt koolis. Seadus ei näe ette võimalust erinevate asenduskodu perede kodus olevate laste ajutist „koondamist“ ühe kasvatusala töötaja järelevalve alla. Peremudelil põhineva asenduskoduteenuse eesmärk on pakkuda lapsele võimalikult peresarnaseid tingimusi, mis tähendab muuhulgas seda, et lapse eest hoolitseksid igapäevaselt võimalikult ühed ja samad inimesed, kellega saaks tekkida usalduslik suhe. Kui igapäevaselt asenduskodus elava lapse esmane hooldaja on nädala sees ühe pere kasvataja, nädalavahetustel aga teise pere kasvataja, siis on lapse seosed kõigi teda kasvatavate täiskasvanutega nõrgad ja pealiskaudsed¹⁰² ning ebatõenäolisem on, et lapsel tekib kellegagi neist usalduslik suhe.

Töötaja kohaloleku nõue, kui lapsed on kodus, kehtib ka perevanemaga asenduskodu pere puhul. Seadus lubab perevanemal töötada muul tööl lisaks perevanemaks olemisele. Ent sel ajal, kui lapsed viibivad asenduskodus, peab ta ise või tema abiline olema kohal. Perevanema töötamine aitab kaasa tingimuste loomisele, mis sarnaneksid tavapärasele perele, kus vanemad laste eest hoolitsemise kõrval samuti töötavad. Samas ei tohi aga töötamine takistada perevanemal asenduskoduteenuse osutamise kohustuste täitmist, mis hõlmab ka järelevalvet asenduskodus olevate laste üle. Seega peaks sel ajal, kui perevanem on teisel tööl, aga lapsed viibivad asenduskodus, tööle rakendama abikasvataja.

Laste viibimine asenduskodus ilma kasvatusala töötaja või perevanema järelevalveta on SHS § 15⁸ lg 3 rikkumine.

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.

Kokkuvõttes, liiga suurte perede või väheste kasvatajate tõttu võivad lapsed ilma jääda millestki, millele neil on seaduse järgi õigus: järelevalve ja turvalisuse tagamine, piisav individuaalne tähelepanu ja vaba aja mõistlik sisustamine. Sellisel juhul on tegemist lapse õiguste rikkumisega.

5.2. Asenduskoduteenuse järjepidevus ja stabiilsus

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.¹⁰³ Kolmes külastatud asenduskodus esines vanusepõhine liikumine ühest

¹⁰² Tiiu Meres. Ekspertarvamus 18.12.2012 Haiba Lastekodu järelkontrollkäigu juurde.

¹⁰³ 216-st 33 last. H-veeb. Asenduskoduteenus 2011, tabel 2.

perest teise: väikelapsed elavad algul eraldi peres või majas, kust nad siis teatud vanuses suunatakse edasi teise perre või majja. Lisaks mõnes asenduskodus elavad tüdrukud ja poisid erinevates peredes. Üksikutes asenduskodudes ei tööta kasvatajad mitte kindlas peres, vaid liiguvad vastavalt töögraafikule erinevate perede vahel.

Õiguslik regulatsioon

LÕK art 20 peab vanemliku hoolitsuseta lapse asendushoolduse tagamise puhul oluliseks mh üleskasvatamise järjepidevust. Järjepidevuse tagamisel tuleb vältida lapse mitmeid ümberpaigutamisi asendushoolduse kestel.¹⁰⁴ 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 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. Töökorralduses tuleks muuhulgas luua segatüüpi elukooslusi, mis sarnanevad võimalikult normaalsele perele, kus mõlema soo esindajad elavad koos. Selline korraldus tagab ühes peres elamise võimaluse ka sama bioloogilise pere õdede-vendadele. Vastassooga koos elamine võib teatud olukordades siiski olla vastunäidustatud lapse parimatest huvidest lähtuvalt.¹⁰⁵

Õiguskantsleri seisukoht

Asenduskoduteenusel oleku ajal tuleks 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.

Vanusepõhine liikumine ühest perest või majast teise ei kujuta endast peresarnaseid tingimusi, seda eriti lapse arengu kõige kergemini mõjutatavas faasis. Laps kaotab tekkinud sidemed senise perega ja kasvatajatega ning suunatakse suuremate hulka, kellega peresarnased suhted puuduvad. Suuremaks saades teise perre või majja minek meenutab pigem haridusasutuse- kui peremudelit.

Seega laste ümberkolimine nii ühest perest või majast teise, aga ka ühest asenduskodust teise, peaks toimuma üksnes juhul, kui see on lapse huvidest lähtuvalt vajalik. Loomulikult võib teatud olukordades 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.

Samuti ei meenuta tavaperele võimalikult sarnast kasvukeskkonda soopõhine peredesse jaotus. On arusaadav, kui asenduskodus on soo- ja vanusepõhine jaotus peredesse kujunenud ajalooliselt, olenevalt laste teenusele tuleku ajast. Samas, edaspidi on asjakohane lähtuda laste peredesse paigutamisel mh sellest, et luua selliseid peresid, kus elavad koos erinevast soost ja erinevas vanuses lapsed, sarnaselt tavaperele.

¹⁰⁴ Hodgkin, lk 289.

¹⁰⁵ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitusel liikmesriikidele Rec(2005)5 hoolekandeesutustes kasvavate laste õiguste kohta selgitav raport.

On tervitatav, kui puudega lapsed elavad samades peredes koos teiste lastega, soodustades nii puudega laste üleüldist ühiskonda integreeritust. Samas ei tarvitse üksnes kooselamisega kaasneda tavalaste mõistmine ja sallivus puudega laste suhtes ning heasoovlik suhtumine puudega lastesse vajab täiskasvanute teadlikku suunamist.

Peresarnaste suhete kujunemist takistab ka olukord, kui kasvatajad töötavad asenduskodu erinevates peredes. Seadusandja eesmärk oli siiski vastupidine, et igas asenduskodu peres oleks oma kindel kasvatajate ring, mis aitab suurendada stabiilsust lapse elus ning suurendab kiindumussuhete tekkimise võimalust.

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.¹⁰⁶ „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 pinged on väga rasked taluda kõigile asjaosalistele. Asenduskodus elavate laste kaasamine sellistesse kriisidesse on lubamatu.“¹⁰⁷

¹⁰⁶ Tiiu Meres. Ekspertarvamus 18.12.2012 Haiba Lastekodu järelkontrollkäigu juurde.

¹⁰⁷ Piret Visnapuu-Bernadt. Ekspertarvamus 18.12.2012 Haiba Lastekodu järelkontrollkäigu juurde.

6. LAPSE ÕIGUS SEADUSLIKULE ESINDUSELE JA SOTSIAALHOOLEKANDELE

Erinevusi tuvastas õiguskantsler ka valla- või linnavalitsuste tegevuses asenduskodus elavate laste eestkostja ülesannete täitmisel ja sotsiaalhoolekande korraldamisel.

Pea kõikides asenduskodudes on lapsi, kelle eestkostjaks olev kohalik omavalitsus on volitanud asenduskodu järgmisteks toiminguteks: puude raskusastme tuvastamise taotlemine ja rehabilitatsiooniplaani koostamine; isikut tõendavate dokumentide ja pangakaartide taotlemine ja kättesaamine; aga ka nt eestkostetava esindamine alaealiste komisjoni asjades ning kohtueelsetes ja kohtumenetlustes (nt erikooli saatmise küsimuses, tsiviilkostja õigustes ja kohustustes).

Teatud juhtudel jäi arusaamatuks kohaliku omavalitsuse teadlikkus või volitus mõnede otsuste puhul, mida on vastu võtnud asenduskodu. Näiteks üks asenduskodu on sõlminud lepingu sõltuvushäiretega lapsele rehabilitatsiooniteenuse osutamiseks, mis tähendab lapse liikumisvabaduse olulist piiramist. Kolm asenduskodu ei ole pidanud vajalikuks taotleda lapsele puude raskusastet ja rehabilitatsiooni või anda lapsele arsti poolt määratud ravimeid. Samuti on mõnel juhul olnud ebaselge, kas kohalik omavalitsus on teadlik ja nõus lapse haridust puudutavate otsustega (nt lasteaeda mittepanemine, koolitunnid asenduskodus).

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 ning regulaarselt üle hinnata. Kümne külastatud asenduskodu lastele olid juhtumiplaanid kas koostamata, täiendamata kord aastas või korrektselt allkirjastamata.

Seejuures on kohalikud omavalitsused ja maavalitsused erinevalt aru saanud, kas juhtumiplaan tuleb koostada ka neile lastele, kes on asenduskoduteenusel suunatud enne 01.01.2008, mil vastav nõue jõustus. Kolm maavalitsust on leidnud, et enne nimetatud kuupäeva teenusele suunatud lastele ei ole kohustust juhtumiplaani koostada. Enamikel enne nimetatud kuupäeva teenusele suunatud lastel juhtumiplaan ka puudus.

Ent ka mitte kõigil pärast nimetatud kuupäeva teenusele suunatud lastel ei tarvitse olla juhtumiplaani üldse koostatud või ei ole seda tehtud õigeaegselt. Maavanemate järelevalve on tuvastanud, et sageli koostatakse juhtumiplaan ajal, mil laps on juba asenduskoduteenusel, mitte enne asenduskoduteenusel suunamist. Lisaks jääb juhtumiplaan enamasti koostamata nende laste puhul, kes viibivad asenduskoduteenusel lühiajaliselt lapsendamise või eestkosteperesse suunamise tõttu.

Laste kaasamine neid puudutavatesse otsustesse seoses asendushoolduse ja juhtumikorraldusega on asenduskodudes erinev. Suuremad lapsed osalevad üldjuhul juhtumiplaani täiendamisele eelneval arutelul ning mõnes asenduskodus on lapsed lisanud juhtumiplaanidele oma nime või allkirja. Väiksemate laste osalust neid puudutavate otsuste tegemisel üldjuhul ei ole mõtestatud. Ühes asenduskodus selgus, et kolmele eelkooliealisele lapsele selgitas kohalik omavalitsus teise asenduskodusse kolimist uues elukohas.

Lisaks ilmnes viies asenduskodus, et lapse elukohajärgse omavalitsuse esindaja ei olnud külastanud last vähemalt kaks korda aastas. Mitmes asenduskodus on lapsi, kes ei tea oma lastekaitsetöötajat või seda, millist rolli lastekaitsetöötaja lapse elus mängib.

6.1. Eestkoste ülesannete täitmine ja volitamise keeld

Õiguslik regulatsioon

Kohalikel omavalitsustel on oluline roll asenduskoduteenusel olevate laste õiguste tagamisel. Üldjuhul täidab vanemliku hoolitsuse puudumise tõttu asenduskodus elava lapse seadusliku esindaja ja eestkostja ülesandeid valla- või linnavalitsus.

Vastavalt SHS § 15² lõikele 1 on asenduskoduteenusel õigus orvul või vanemliku hoolitsuseta lapsel:

- 1) kelle vanemad on surnud, tagaotsitavaks kuulutatud või teadmata kadunud;
- 2) kelle vanematele on nende piiratud teovõime tõttu määratud eestkostja;
- 3) kelle vanemate isikuhooldusõigus lapse suhtes on piiratud või täielikult ära võetud;
- 4) kes on vanematest eraldatud;
- 5) kelle vanemad kannavad eelvangitust või vangistust vanglas.

Kui esindusõigust ei ole lapse kummalgi vanemal, määrab kohus lapsele eestkostja tulenevalt PKS § 171 lg 1 punktist 1 ja § 173 lg 1 esimesest lausest.

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 piires. 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 hooldajal¹⁰⁸, kui hooldusõigusega isik sellele vastu ei vaidle või kohus ei ole otsustusõigust piiranud või välistanud (PKS § 146 lg 2).

Õiguskantsleri seisukoht

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

¹⁰⁸ Perekonnaseaduse eelnõu SE 55 I seletuskiri, lk 35. Kättesaadav: www.riigikogu.ee.

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 olulistes asjades. Perekonnaseaduses sätestatud kasuvanema otsustusõigus igapäevastes asjades 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.

Näiteks on kohaliku omavalitsuse ülesanne taotleda lapse puude raskusastme määramist ja rehabilitatsiooniteenuseid – asenduskodu korraldab rehabilitatsiooniteenustel käimise ja vajadusel rehabilitatsioonitegevustes osalemise. Kohalik omavalitsus otsustab, millisesse lasteaeda või kooli laps läheb, pöördub vajadusel nõustamiskomisjoni poole lapse arengu toetamiseks ja hariduslike meetmete rakendamiseks – asenduskodu toetab last igapäevases õppimises, osaleb lapsevanemate koosolekul jms.

6.2. Sotsiaalhoolekanne juhtumikorralduse põhimõttel

Õiguslik regulatsioon

Lisaks eestkostele on kohaliku omavalitsuse ülesandeks laste hoolekande, kaitse ja abi korraldamine.

Sotsiaalhoolekande seadus sätestab juhtumikorralduse põhimõtted valla- või linnavalitsuse poolt inimestele abi andmisel. Juhtumikorralduse meetodit tuleb igal juhul rakendada, kui inimene vajab iseseisva toimetuleku parandamiseks pikaajalist ja mitmekülgset abi (SHS § 29¹ lg 1).

Selleks peab valla- või linnavalitsus hindama inimese abivajadust, püstitama eesmärged tema abivajaduse ületamiseks, planeerima ja ellu viima selleks vajalikke tegevusi, nõustama ja juhendama teda ning hindama tulemusi (SHS § 29¹ lg 2). Eelkirjeldatud juhtumi korraldamise osiste dokumenteerimiseks on kohalik omavalitsus SHS § 29¹ lg 1 p 3 järgi kohustatud koostama abivajajale juhtumiplaani.

Juhtumiplaani kohustuslikeks osadeks on vastavalt SHS § 29¹ lõikele 3 hinnang inimese abivajadusele ja tema probleemide lahendamist käsitlev tegevuskava. Vastavalt SHS § 29¹ lõikele 4 kirjutavad juhtumiplaanile alla kohaliku omavalitsusüksuse sotsiaalvaldkonnaga tegelev ametnik või kohaliku omavalitsusüksuse volitatud isik ning isik, kellele juhtumiplaan on koostatud. Piiratud teovõimega isikul, sh lapsel, on allkirjastajaks seaduslik esindaja.

SHS § 29² lg 2 sätestab valla- või linnavalitsuse kohustuse koostada lapsele juhtumiplaan enne asenduskoduteenusele suunamist. Sama paragrahvi lõikest 4 tulenevalt on juhtumiplaan asenduskoduteenuse lepingu, mille sõlmivad SHS § 15⁴ lg 2 alusel lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenuse osutaja, lisa.

Tulenevalt SHS § 29² lõikest 3 on lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus kohustatud asenduskoduteenusele suunatud lapse juhtumiplaani üle vaatama vähemalt üks kord aastas ning täiendama seda vastavalt asenduskoduteenuse osutaja ettepanekutele. Antud säte konkretiseerib LÕK artiklis 25 sätestatud lasteasutusse paigutatud lapse õiguse tema kohtlemise¹⁰⁹ ja paigutamise kaasnivate tingimuste perioodilisele ülevaatusele. Lapse individuaalse juhtumiplaani koostamist ja perioodilist ülevaatamist peavad oluliseks ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel hoolekandetasutuses kasvavate laste õiguste kohta.

SHS § 29¹ lg 5 alusel kehtestas sotsiaalminister 06.05.2008 määrusega juhtumiplaani vormi, mis jõustus 19.05.2008.¹¹⁰ Nimetatud määruse § 2 järgi täidetakse juhtumiplaani vorm pärast määruse jõustumist alustatud juhtumite kohta.

Õiguskantsleri seisukoht

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.

Juhtumikorraldusel põhinev sotsiaaltöö võimaldab juhtumi lahendamist algusest lõpuni ühe isiku poolt, eesmärgiga arendada ja parandada inimese sotsiaalset toimetulekut ning vältida sotsiaalsete probleemide tekkimist ja süvenemist. Juhtumikorralduse eesmärk on inimese sidumine tema vajadustele vastavate teenuste, toetuste ja muude ressurssidega, et abi paremini suunata ning aidata kaasa isiku iseseisvale toimetulekule ja sotsiaalsele integreerumisele, tagades ühtlasi ressursside efektiivsema kasutuse.¹¹¹

Vanemliku hoolitsuseta lapse viibimine asendushooldusel vastab juhtumikorraldust nõudvatele tingimustele, kuna lapse abivajadus on pikaajaline ja mitmekülgne, eeldades kohalikul omavalitsuselt 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 osutaja¹¹² 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

¹⁰⁹ Konventsiooni eestikeelses mitteametlikus tõlkes on küll kasutatud sõna „ravi“, kuid seda tuleks mõtestada siiski kui „kohtlemine“ (inglise keeles *treatment*). Vt ka Hodgkin, lk 381.

¹¹⁰ Sotsiaalministri 06.05.2008 määrus nr 24 „Juhtumiplaani vormi kehtestamine“.

¹¹¹ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 17, 33-34, 37-38.

¹¹² Olgu osutatavaks teenuseks siis asenduskodu-, turvakodu-, perekonnas hooldamise või muu pikaajalise ja ööpäevaringse asendushoolduse teenus.

asendushooldusele suunatud last tuleb edaspidi abistada juhtumikorralduse põhimõtet rakendades.

Selleks peab valla- või linnavalitsus hindama lapse abivajadust, püstitama eesmärged lapse abivajaduse ületamiseks, planeerima ja ellu viima selleks vajalikke tegevusi, nõustama ja juhendama last ja tema hooldajaid, hindama tulemusi ning kõige eelneva dokumenteerimiseks koostama lapsele juhtumiplaani.

Kuna alates 2008. aastast on kohalik omavalitsus kohustatud asendushooldust vajava lapse abistamisel rakendama juhtumikorralduse põhimõtet, on ta selle raames ja samast ajast alates kohustatud koostama lapsele ka juhtumiplaani.

Enne 19.05.2008 alustatud juhtumite puhul ei pea juhtumiplaani koostama sellises formaadis, kui näeb ette määrus. Seadusega pandud kohustust juhtumikorraldust juhtumiplaani abil dokumenteerida määrus aga ei tühistata. Vähemalt inimese abivajaduse hinnangu ja probleeme lahendatavate tegevuste osas peab kohalik omavalitsus igal juhul inimese juhtumikorraldust dokumenteerima, olenemata siis täpsemalt millises vormis.

Seega, ka enne 2008. aastat asendushooldusele suunatud laste edasine juhtumikorraldus peab sellest hetkest alates olema valla- või linnavalitsuse poolt dokumenteeritud vähemalt ses osas, mis puudutab hinnangut isiku abivajadusele ja probleemide lahendamist käsitlevat tegevuskava.

Sotsiaalministri kui juhtumikorralduse regulatsiooni väljatöötaja ja juhtumiplaani vormi kehtestaja mõte oli, 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.“¹¹³

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 eesmärged täpsemalt fokuseerida.¹¹⁴ 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.

¹¹³ Sotsiaalministri 14.12.2012 kiri nr 15.8-3/4732-4 õiguskantslerile.

¹¹⁴ Seletuskiri sotsiaalministri määruse „Juhtumiplaani vormi kehtestamine“ eelnõu juurde, lk 1 ja 8.

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, arvestades lapse kogemusi, heaolu ja turvalisust ning samuti lapse arengut ja tema muutuvaid vajadusi.¹¹⁵

Juhtumiplaani koostamata või täiendamata jätmisel rikub kohalik omavalitsus seadust ning nende tegematajätmistest tõttu ei pruugi lapse õigus arengule ja heaolule olla tagatud. Samuti rikub seadust maavalitsus, kes sõlmib asenduskoduteenuse kolmepoolse lepingu, kui sellel puudub lepingu kohustusliku lisana juhtumiplaan.

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.

Riigikontrolli 2009. aastal teostatud auditi käigus selgus, et 2008. aastal koostati juhtumiplaan õigeaegselt 45%-le asenduskodusse suunatud lapsele. Ülejäänud juhtudel koostati see hiljem, kui laps viibis juba asenduskodus. Riigikontroll soovitas sotsiaalministril muuhulgas organiseerida juhtumikorralduse põhimõtteid selgitavaid koolitusi lastekaitsetöötajatele. Sotsiaalminister vastas soovitusel, et talle jääb arusaamatuks olukord, kus järelevalve teostaja on lubanud asenduskoduteenusele lapse, kelle kohta ei ole koostatud juhtumiplaani. Sellegipoolest leidis minister, et soovitus ei ole õigustatud, kuna selleks ajaks oli juba koolitatud või oli veel plaanis koolitada kokku üle 300 sotsiaaltöspetsialisti, sh lastekaitsetöötajaid.¹¹⁶

Riigikontrolli 2013. aastal teostatud auditi „Laste hoolekande korraldus linnades ja valdades“ kohaselt oli auditeeritud viies kohalikus omavalitsuses, kust aastatel 2010-2011 on lapsi asendushooldusele suunatud, kõikidele lastele juhtumiplaanid koostatud.¹¹⁷

Sotsiaalministri vastusest õiguskantslerile nähtuvalt ei ole pärast 2009. aastat juhtumikorraldust käsitlevaid koolitusi kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatele korraldatud. Küll on Sotsiaalministeeriumi kodulehel kättesaadav 2006. aastal koostatud juhtumikorralduse käsiraamat.¹¹⁸

Arvestades seni levinud erinevaid tõlgendusi juhtumiplaani koostamise kohustuse kohta ning mõistmatust selle vajalikkuse suhtes, on õiguskantsleri hinnangul ilmselt siiski jätkuvalt vaja korraldada kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajatele koolitusi, mis selgitaksid juhtumikorralduse põhimõtteid, nagu soovitas Riigikontroll juba 2009. aastal.

¹¹⁵ Hodgkin, lk 382. ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“ punktid 5, 57-59, 63 ja 67.

¹¹⁶ Riigikontrolli 26.06.2009 aruande Riigikogule „Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel“ p 51, lk 16-17.

¹¹⁷ Riigikontrolli 29.01.2013 aruande Riigikogule „Laste hoolekande korraldus linnades ja valdades“ p 82, lk 31. Kättesaadav:

<http://www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=12354&AuditId=2272>.

¹¹⁸ Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

6.3. Lapse kaasamine

Õiguslik regulatsioon

ÜRO lapse õiguste konventsiooni aluspõhimõtete kohaselt on laps autonoomne ja aktiivne õiguste kandja, olenemata oma vanusest. See põhimõte on väljendatud LÕK artiklis 12, mis sätestab lapse õiguse olla kaasatud kõikides teda puudutavates küsimustes. Kuigi artikli sõnastuses on keskendutud lapse õigusele väljendada oma vaateid ja avaldada arvamust, siis on seda rakendamisel sisustatud kui lapse õigust osaleda, mis hõlmab teabevahetust ja dialoogi lapse ja täiskasvanute vahel.¹¹⁹

Õigus väljendada oma vaateid tuleb tagada lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks. ÜRO Lapse Õiguste Komitee rõhutab, et LÕK art 12 ei sea vanusepiiri, ning julgustab kaasama lapsi neid puudutavate otsuste tegemisse varasest lapsepõlvest peale.¹²⁰ Seejuures tuleb hinnata lapse vaateid vastavalt tema vanusele ja küpsusele, st iga konkreetse lapse individuaalsetest võimetest lähtuvalt eraldi.¹²¹ Lapse vanuse ja küpsuse arvestamine ei tähenda üksnes seda, et last tuleb kaasata alles teatud arengustaadiumist alates, vaid et ka nooremas eas ja vähema küpsusega laste osalemiseks tuleb leida neile sobivad võimalused (sh läbi mängu, joonistamise vms).¹²²

ÜRO Lapse Õiguste Komitee on oma üldkommentaaris nr 12 (2009) pidanud mh oluliseks asendushooldusel viibiva lapse õigust olla kaasatud tema paigutamist ja igapäevast elu ning asutuse reegleid puudutavates küsimustes. Seejuures on oluline tagada lapse õigus informatsioonile paigutamiste ja plaanide kohta, mis puudutavad tema asendushooldust.¹²³

Ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta peavad oluliseks lapse osalust tema asendushooldust puudutavate otsuste tegemisel ja ülevaatamisel. Eraldi on punktis 68 rõhutatud, et last tuleb ette valmistada kõikideks muutusteks tema asendushoolduse ümberseadmisel.

SHS § 25 lõike 4 kohaselt on kodust ja perekonnast eraldi paigutatud lapsel õigus saada teavet muuhulgas oma tulevikku puudutavate küsimuste kohta, mis on samuti kohaliku omavalitsuse kohustus. Lapse enda kaasamise kohustus on sätestatud ka SHS § 31 lõigetes 1 ja 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.¹²⁴

Õiguskantsleri seisukoht

Lapse eestkoste ja hoolekande korraldamise ülesannete täitmiseks on vajalik lapsega kohtuda ja temaga suhelda. Lapse perioodiline külastamise juures on oluline tagada lapse õigus osaleda teda puudutavate otsuste tegemises ja ülevaatamises, lapse kaasamine, tema arvamuse

¹¹⁹ ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 12 (2009) „Lapse õigus avaldada arvamust“ p 3. Kätesaadav: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.doc>.

¹²⁰ Samas p 21.

¹²¹ Samas p 29.

¹²² Samas p 21.

¹²³ Samas p 97.

¹²⁴ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 25.

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.

Samuti on oluline selgitada lapsele, mida lastekaitsetöötaja lapse heaks teeb ja miks ning millist abi ja tuge võib laps lastekaitsetöötajalt saada.

Kuigi tänane juhtumiplaani vorm seda otseselt ette ei näe, peaks plaanis kajastuma ka see, kuidas on laps osalenud tema arengut puudutavate otsuste tegemisel.

7. LAPSE ÕIGUS SÄILITADA PEREKONDLIKUD SUHTED JA IDENTITEET

7.1. Ühest perekonnast pärit õdede ja vendade õigus kasvada koos

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

Samuti 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. Sellistel juhtudel teadvustab mõni kohalik omavalitsus 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.

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

Õiguslik regulatsioon

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 kehtivas õiguses sätestatud ja rahvusvahelistes soovitusetes rõhutatud põhimõtet vältida samast perekonnast pärit õdede-vendade eraldamist asendushoolduse käigus. Sama põhimõtet peab järgima asutus asenduskoduteenuse osutamisel. Igaühe õigus perekonnaelu puutumatusel 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 puutumatusel 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.

Õiguskantsleri seisukoht

Õdede-vendade kooskasvamise ja regulaarse suhtlemise võimaldamine asenduskodus viibimise ajal on vajalik lapsele stabiilsuse tagamiseks olukorras, kus ta on eraldatud vanematest ja 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-vennad¹²⁵, 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 mööndusi, peaasi, et katus peakohal. Asenduskodu peab tähendama stabiilset kodu pikkadeks aastateks.“¹²⁶

Seega on kohaliku omavalitsuse ja asenduskoduteenuse osutaja 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 kaalutlusvabadust 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 esmatähtsaks pidada. Õiguskantsler ei vaidlusta kohaliku omavalitsuse diskretsiooni ka sellise valiku tegemisel.

Kui kohalik omavalitsus otsustab paigutada kõik ühe pere õed-vennad asenduskoduteenusele, 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.

Mõne asenduskodu põhjenduste puhul õdede-vendade eraldipaigutamise kohta võis näha lapse huvidest lähtumist, nt seoses lapse tervisliku olukorraga või laste turvalisuse

¹²⁵ Hodgkin, lk 114.

¹²⁶ Piret Visnapuu-Bernadt. Ekspertarvamus 18.12.2012 Haiba Lastekodu järelkontrollkäigu juurde.

tagamisega. Samas peamised asenduskodude toodud põhjendused olid pigem korralduslikud, tulenevalt vabade kohtade olemasolust asenduskodu peredes ja tubades või soolisest ja vanuselisest peredesse jaotamisest. Sellisel juhul ei ole lähtunud laste parimatest huvidest, vaid asenduskodu vajadustest.

Põhimõtte, et ühest perekonnast pärit õed ja vennad tuleb perest eraldamisel jätta kokku, on tekitanud asenduskodudes erinevaid tõlgendusi. Näiteks ühe kohaliku omavalitsuse ja asenduskodu arusaama järgi on nimetatud põhimõttega silmas peetud üksnes seda, et ühest perest pärit lapsed ei asuks erinevatel asendushoolduse vormidel, kuid oluline ei ole õdede- vendade paigutamine samasse perre asenduskodus. Samuti olid mitmed asenduskodud seisukohal, et õed-vennad saavad suhelda vabalt ka siis, kui nad elavad erinevates asenduskodu peredes. Mõne asenduskodu sõnul ei hinda õed-vennad ise omavahelist kontakti, tülitsevad ning soovivad elada pigem koos oma sõpradega.

Taolistes seisukohtades peegeldub, et perede süsteem on mitmes asenduskodus formaalsus ning tegelik elu toimub endiselt ühe suure asutusena. Lapse õigus elada koos oma õdede- vendadega tähendab ennekõike siiski kõrvuti kasvamist samas peres, mitte naabripere lastega kokkupuutumise võimalust.

Kõikide eeltoodud valikute ees seistes kehtivad reeglid, et otsuse tegemisel peavad kohalik omavalitsus ja asenduskodu hindama iga lapse individuaalset olukorda ning 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 ja asenduskodu 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.

7.2. Lapse ja vanema suhtlusõigus

Kümnes asenduskodus esines seoses lapse ja vanema suhtlusõiguse tagamisega erinevaid piiranguid. Viies asenduskodus oli kodukorras või laste külastamise korras kehtestatud, et lapse külastamiseks asenduskodus on vaja kohaliku omavalitsuse luba. Lisaks kirjeldasid mõned asenduskodud, et praktikas peab lapse külastamiseks kohalikul omavalitsuselt loa taotlema. Üks asenduskodu oli ise sõlminud lapse ja vanema suhtlemist puudutava kohtuvälise kokkuleppe lapsevanemaga, kelle suhtlusõigust kohus ei olnud piiranud.

Viis asenduskodu olid seadnud lapse külastamisele korralduslikke piiranguid: piiratud külastusajad või külastuse kestus, asenduskodust lahkumise keeld või kasvataja juuresoleku nõue. Näiteks ühes asenduskodus võis last külastada vaid kaks korda kuus kaks tundi korraga. Teine asenduskodu ei suuda alati (eriti nädalavahetustel) luua vanematele oma lastega asenduskodus kohtumiseks vajalikke tingimusi, seda kasvatajate vähesuse tõttu.

Kahe asenduskodu¹²⁷ kodukorra järgi võis lapse minekut perre keelata mõjutusvahendina, kui laps on rikkunud kodukorda. Ühes asenduskodus nimetatud keeldu praktikas ka rakendati.

Külastatud asenduskodudes ei ilmnenud ühtegi juhtu, kus kohus oleks lapse ja vanema suhtlusõigust piiranud.

Õiguslik regulatsioon

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.¹²⁸ Samuti on lapse õigus säilitada oma perekondlikud suhted ning lapse ja vanema õigus omavahelisele suhtlusele osa PS §-s 26 sätestatud õigusest perekonnaelu puutumatusel.¹²⁹

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.¹³⁰ 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 printsibi 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. Asenduskoduteenusel 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

¹²⁷ Mõnes asenduskodus esines samaaegselt mitu suhtlusõigust puudutavat probleemi.

¹²⁸ Perekonnaseaduse eelnõu SE 55 I seletuskiri, lk 35.

¹²⁹ U. Lõhmus. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Kommentaarid §-le 26. Komm 13.6 – 13. 8. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/>.

¹³⁰ Samas.

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).

Samas on asenduskoduteenuse osutaja vastavalt SHS § 15⁸ lg 5 punktile 1 kohustatud tagama iga asenduskodus elava lapse turvalisuse.¹³¹ Seega võib teatud situatsioonides olla õigustatud asenduskodu ühekordne kaalutlusotsus lapse ja vanema kohtumist mitte lubada, kui see seaks asenduskodus olevad lapsed (või töötajad) ohtu.

Vanematega suhtlemise piiramine mõjutusvahendina ei ole aga ühelgi juhul lubatav. Antud põhimõtet rõhutab p 96 ÜRO suunistes laste asendushoolduse kohta.

Õiguskantsleri seisukoht

Põhjused, miks laps eraldatakse perekonnast ning paigutatakse asendushooldusele on erinevad. Peamisteks põhjusteks võib pidada lapse väärkohtlemist või hooletusse jätmist vanemate poolt, kuid põhjuseks võib olla ka vanema suutmatus lapse eest vajalikul viisil hoolitseda (nt piiratud teovõime või haiguse tõttu).

Olenevalt lapse perest eraldamise põhjustest, on seega ka erinev, kas on lapse huvides toetada tema suhteid bioloogiliste vanematega ning töötada pere taasühendamise nimel või mitte. Teatud juhtudel on võimalik vanemaga koostöös parendada tema vanemlikke oskusi lapse eest hoolitsemisel ja lapse vägivallatul kasvatamisel või lahendada lapse hooletusse jätmise või muul viisil väärkohtlemise põhjused (nt alkoholi- või narkosõltuvus). Teatud juhtudel ei tarvitse vanem saada hakkama lapse igapäevase hooldamisega, kuid on sellegipoolest hooliv ja oluline isik lapse elus (nt piiratud teovõimega vanem, kes ise elab hooldekodus). Teatud juhtudel võib lapse asendushooldusele paigutamise vajadus olla ajutine (nt vanema pikaajalise haiguse või vanglas viibimise tõttu), misjärel eeldatakse lapse naasmist perekonda.

Seega on asendushooldusel oleva lapse puhul oluline jätkata sotsiaaltööd tema vanematega, et võimalusel säilitada lapse ja vanemate omavahelised suhted ning töötada lapse perre tagasipöördumise suunas, kui see on lapse huvides. Ent ka siis, kui pere taasühendamine ei ole lapse huvides, võib sellegipoolest olla põhjendatud lapse ja vanemate suhtluse jätkumine asendushoolduse kestel.

Lapsele on vanemad olulised, olenemata millised nad on, isegi siis kui nad on tegutsenud vastuolus lapse parimate huvidega. Vanematega suhete säilitamisel on oluline roll lapse arengus, identiteedi kujunemisel ning oma käekäiku puudutavate otsuste mõistmisel ja nende aktsepteerimisel.

2011. aasta lõpu seisuga oli asenduskoduteenusel olevatest lastest ja noortest 93% vanemliku hoolitsuseta ja orvud 7%. Aasta jooksul teenusele suunatud vanemliku hoolitsuseta lastest 35% puhul oli vanematelt hooldusõigus täielikult ära võetud. Teiste puhul oli vanema hooldusõigus kas piiratud või peatatud või oli laps perest eraldatud ilma hooldusõigust ära võtmata, piiramata või peatamata. Need arvud viitavad, et lapse ja vanema suhtlemise

¹³¹ Vt ka sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 3.

toetamist ei tohi alahinnata, kuna kohus on jätnud vanemale võimaluse hooldusõigus tagasi saada ning asuda taas lapse eest ise hoolitsema.

Seega, õigusaktidest tulenevalt ei saa asenduskoduteenusel oleva lapse ja tema vanemate suhtlusõigust piirata kohalik omavalitsus lapse eestkostjana ega asenduskodu lapse hooldajana, kui kohus ei ole vastavat piirangut seadnud. Kehtiva õigusega on vastuolus kohaliku omavalitsuse või asenduskodu 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 lapse külastamise reguleerimisel lähtuma ennekõike põhimõttest, et üldjuhul ei ole lapse külastamiseks kohaliku omavalitsuse luba vaja ning luba peab taotlema üksnes siis, kui kohus on nii määranud.

Samuti on lapse privaatsust riivav, kui külastuste või telefonikõnede juures viibib kasvataja, kui kohus ei ole selliseks järelevalveks vajadust näinud.

Lisaks ei saa mõistlikuks pidada korralduslikke reegleid, mis seavad kitsad piirid lapse külastamisele, ilma erandite võimalust sätestamata. Näiteks lapse külastamise võimaldamine vaid teatud nädalapäevadel ja kellaaegadel ei ole põhjendatud. Kui laps on paigutatud asenduskodusse vanema elukohast kaugemal ja vanem käib tööl, siis ei tarvitse tal neil tingimustel olla võimalik lapsega suhelda nädala sees. Külastusaegade soovituslikkuse ja erandite sätestamata jätmine külastuskorras võib lapse vanematele ja teistele lähedastele jätta mulje, et teistel aegadel lapse külastamine on välistatud.

Enamik asenduskodudest rõhutas, et praktikas üritavad nad leida koos vanemaga lahenduse nii lapsele kui vanemale sobiva külastusaja osas. Seega võiks ka külastuskorras keskenduda nendele reeglitele, millise asenduskodutöötaja vahendusel ja milliste sidevahendite kaudu saavad last külastada soovivad isikud lapse külastamist kokku leppida.

Siiski ka suhtlusõiguse säilimisel on põhjendatud asenduskodu ühekordne otsus keelata lapse ja vanema suhtlemist neil kordadel, kui vanem, kes last külastama tuleb või talle helistab, on alkoholi- või narkojoobes, käitub vägivaldselt vms. Ent sellised juhud peaks asenduskodu fikseerima ning neist teada andma kohalikule omavalitsusele. Samuti peaks asenduskodu eestkostet teostava kohaliku omavalitsuse vahendusel või otse kohtule teada andma, kui ta leiab, et pikemas perspektiivis kahjustab kontakt vanemaga lapse huve (nt kohtumised mõjuvad negatiivselt lapse psüühikale).

Samuti on igati asjakohane, kui asenduskodu teavitab lapse elukohajärgset kohalikku omavalitsust vanema huvist oma lapse vastu ja nende omavahelistest kohtumistest. See võimaldab kohalikul omavalitsusel teostada paremini juhtumikorralduslikku sotsiaaltööd nii lapse kui tema perega ning töötada muuhulgas lapse perre naasmise nimel.

Loomulikult on mõistlikud ka asenduskodu seatud korralduslikud reeglid lapse ja vanema suhtlemise osas, mis lähtuvad lapse vajadustest (nt igapäevasest rutiinist). Lapsel on õigus puhata, mistõttu ei pea vahetult või telefoni teel suhtlemist võimaldama öösel või väikelapse lõunauinaku ajal. Samuti on lapsel õigus haridusele ja koolikohustus, mistõttu ei ole asjakohased lapse ja vanema kohtumised kooli ajal.

Suhtlemise piiramist vanematega lapse huvidest lähtuvalt, nt tema turvalisuse tagamiseks, tuleb aga eristada suhtlemise piiramisest mõjutusvahendina. Last ei tohi ühelgi juhul karistada keelates lapsel suhelda vanematega.

Lapse halva käitumise korral on mõistlik teha koostööd lähedaste ja teiste lapsele oluliste inimestega tema sotsiaalvõrgustikus, kes saavad omalt poolt kaasa aidata lapse kasvatamisel ja positiivsele käitumisele suunamisel. Võttes vanemat või mõnda teist lapsele olulist inimest kui partnerit, saab asenduskodu tegutseda nendega ühiselt lapse käitumise parandamise nimel. Küllamineku keelamise asemel võiks üheskoos mõelda ja kavandada, kuidas last suunata vanema või muu lähedase juures külasoleku ajal.

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.

7.3. Lapse õigus suhelda talle oluliste inimestega

Eelmises alapeatükis käsitletud lapse külastamise ja lapse perre lubamise reeglid kehtivad ka lapse teiste lähedaste (sugulased, tugiisik või -pere) suhtes.

Õiguslik regulatsioon

Õigus määrata need kolmandad isikud, kellega laps võib suhelda ja kellega mitte, on PKS § 126 lg 2 alusel osa lapse isikuhooldusõigusest, mis on lapse eestkostjaks oleval kohalikul omavalitsusel. Samuti võib kohus PKS § 143 lg 4 esimese lause alusel keelata kolmandal isikul lapsega suhtlemise või seda piirata.

Tulenevalt SHS §-st 15¹ ja § 15⁸ lg 5 punktist 1 ning sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 punktist 2 peab asenduskoduteenuse osutaja lapse arenguks soodsa elukeskkonna tagamiseks mh abistama last sotsiaalse võrgustiku loomisel, säilitamisel ja suhete arendamisel.

ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta (p 81) toovad samuti välja asenduskodu kohustuse nii tagada kui ka samas hõlbustada seda, et asenduskodusse paigutatud lapsel oleks võimalik hoida kontakti oma pere ja teiste lähedaste inimeste, nagu sõprade, naabrite ja endiste hooldajatega. Euroopa Nõukogu soovitusel hoolekandeesutuses kasvavate laste õiguste kohta on lastel õigus suhelda regulaarselt oma perekonnaga ja teiste asjassepuutuvate isikutega, kusjuures seda õigust võib piirata või välistada ainult lapse huvidest lähtuvalt.

Õiguskantsleri seisukoht

Eeltoodust nähtuvalt ei ole asenduskodu pädev seadma piiranguid ka lapse suhtlusele teiste lähedastega, kui lapse eestkostjaks olev kohalik omavalitsus ei ole otsustanud teisiti. Niisiis, lisaks lapse ja vanema suhtlusõiguse austamisele on asenduskodu kohustatud toetama lapse kontakte ka teiste lapsele oluliste inimestega. Asenduskodul ei tule mitte ainult pakkuda lastele võimalust oma pere ja teiste talle oluliste inimestega suhelda, vaid sellist suhtlemist ka igal moel hõlbustada.

Kui asenduskodu ei ole teadlik (juhtumiplaani vms kaudu) lähedasest, kes soovib lapsega suhelda või kohtuda, siis on asjakohane täpsustada, kas lapse seaduslikuks esindajaks olev kohalik omavalitsus lubab suhtlemist või mitte.

Sarnaselt eelmisel peatükis käsitletule, on samuti õigustatud asenduskodu ühekordsed keelud, kui lapsega suhelda sooviv inimene seaks lapse või teised asenduskodus viibijad ohtu. Näiteks võib keelata lähedasel lapsega suhtlemist või kohtumist kordadel, mil lähedane on alkoholi- või narkojoobes, käitub vägivaldselt vms. Neist kordadest tuleb aga teada anda kohalikule omavalitsusele, kes võib vajadusel sellise inimese suhtlemist lapsega ka pikemas perspektiivis keelata või piirata. Kui asenduskodul on kahtlusi, et lapse lähedane võib last ära kasutada või väärkohelda (sh seksuaalselt), peaks asenduskodu sellest teada andma politseile.

Samuti on arusaadavad asenduskodu seatud korralduslikud reeglid, et last ei ole sobiv segada uneajal, koolis olles vms. Ent, asenduskodu ei tohi keelata lapsel lähedastega suhelda karistuseks mõne teo või käitumise eest.

7.4. Erineva emakeele ja kultuuriga lapsed

Külastatud asenduskodudes oli tavaliselt üks igapäevase suhtluse keel – enamikes neist oli selleks eesti keel, mõnes ka vene keel. Samas on asutustes lapsi, kelle esimene keel ja kultuuriline päritolu on erinev üldisest. Eesti keeles toimivates asenduskodudes on vene, roma või muu päritolu lapsi. Samuti on vene keeles tegutsevates asutustes eesti päritolu, aga ka nt eesti keele kümblusklassis õppivaid lapsi.

Asenduskodudes on erineva keele ja kultuuri taustaga laste emakeele oskuse säilimisele ja arendamisele või lastele nende kultuuri tutvustamisele tähelepanu pööratud erinevalt. Mõned märkisid lapse võimalust vaadata teises keeles teleprogramme või lugeda raamatuid. Mõned üritavad järgida, et teise keelega laste kasvatajate või teiste töötajate hulgas oleks laste emakeelt kõnelejaid ning eriti väikelastele õpetatakse mõlemat keelt.

Mõnel lapsel on vähene emakeele oskus takistanud suhtlemist oma sugulastega. Teistest erinev perekonnanimi on tekitanud lastes küsimusi ja arusaamatust. Mõnel kakskeelsel lapsel esines logopeedilise või õpiabi vajadus.

Õiguslik regulatsioon

LÕK art 20 p 3 teise lause alusel tuleb perekondlikust miljööst ilma jäänud lapsele asendushooldust pakkudes pöörata vajalikku tähelepanu lapse etnilisele, usulisele, kultuurilisele ja keelelisele päritolule. Asenduskodu peab tagama, et lapsed õpivad oma emakeelt isegi siis, kui nad on paigutatud teise keelekeskkonda.¹³² Austust lapse tausta vastu on rõhutatud ka ÜRO suunistes laste asendushoolduse kohta (p 88) ja Euroopa Nõukogu soovitusel hoolekandeametuses kasvavate laste õiguste kohta. Eeltoodust tulenevalt on asenduskodu töötajatel aktiivne kohustus toetada last oma päritolu positiivsel mõtestamisel.¹³³

LÕK art 30 järgi peab olema riigis rahvus-, usu- või keelevähemuse hulka kuuluval või põlisrahvusest lapsel õigus koos oma kogukonnakaaslastega osa saada oma kultuurist,

¹³² Hodgkin, lk 289.

¹³³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitusel liikmesriikidele Rec(2005)5 hoolekandeametustes kasvavate laste õiguste kohta selgitava raporti p 11.

tunnistada ja viljeleda oma usku ning kasutada oma keelt. Igaühe õigus rahvuskuuluvuse säilitamisele on sätestatud ka PS §-s 49.

Õiguskantsleri seisukoht

Muu keele ja kultuuri taustaga lastele tuleb tutvustada nende keelt ja kultuuri, et nad ei kaotaks sidet oma rahvuse ja kultuuriga ning et neil oleks võimalik suhelda ja suhestuda oma vanemate ja teiste perekonna liikmetega. Samas on loomulikult väga oluline õpetada eesti keelt ja tutvustada Eesti riigikorraldust ka lastele, kelle emakeel ei ole eesti keel, et neil oleksid edaspidises elus Eestis võrdsed võimalused ja et nad tunnetaksid Eestit oma kodumaana.

Emakeele õpetamisel ja kultuuri tutvustamisel ei piisa üksnes passiivsetest võimalustest, nagu raamatute või teleprogrammide olemasolu. On mitmeid aktiivsemaid võimalusi, kuidas teist keelt ja kultuuri lastele tutvustada, nt teise keelega tugiisiku või -pere otsimine, kohtumine teise kultuuri taustaga lastega, teises keeles filmiseansside, teatrietenduste vm ürituste külastamine, keelekursused vms. Konsulterides rahvusvähemuste esindusorganisatsioonidega saaksid asenduskodu töötajad ennast kurssi viia lapse kultuuriliste eripäradega, neid mõista ning neid arvestada lapse kasvatamisel.

8. LAPSE ÕIGUS ERILISELE HOOLITSUSELE PUUDE KORRAL

8.1. *Rehabilitatsioon ja abivahendid*

Külastatud asenduskodudest viies oli 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. Asenduskodude 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 asenduskodu oli 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.

Õiguslik regulatsioon

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIÕK) preambuli punktist (r) ja art 7 lõikest 1 tulenevalt tuleb puuetega lastele tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielik teostamine teiste lastega võrdsel alusel. Selleks on LÕK art 23 punktide 1 ja 2 alusel puudega lapsel õigus erihoolitsusele, mis võimaldaks tal elada täisväärtuslikku ja rahuldavat elu. Sama artikli järgnevas punktis 3 on märgitud, et puudega lapsele abi andes tuleb kindlustada talle tõhus juurdepääs mh rehabilitatsiooniteenustele. PIÕK art 26 lg 1 p (a) rõhutab omakorda, et rehabilitatsioon peab algama võimalikult varases etapis. ÜRO lapse õiguste konventsioonist lähtudes on ka LaKS § 53 lõikes 1 sätestatud puudega lapse õigus erilisele hoolitsusele. Puudega lapsele peab olema kättesaadav tema spetsiifilistest vajadustest lähtuv igakülgne abi. Sellest abist osa moodustab rehabilitatsioon, mille eesmärk on soodustada puudega lapse iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset integratsiooni.

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.¹³⁴

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.

Õiguskantsleri seisukoht

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 (vt ka analüüsi ptk 6.1). 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 sotsiaalset integratsiooni.

8.2. Vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel viibivad lapsed

Lisaks orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele on seitsmes asenduskodus kokku 48 last, kellele osutatakse asenduskoduteenust vanema avalduse alusel. Õiguskantsleri kontrollitud asutustest oli selliseid lapsi kolmes. Riik maksab teenuse osutamise eest ühe lapse kohta ühes

¹³⁴ Sotsiaalministri 28.02.2005 määruse nr 35 „Rehabilitatsiooniteenuse taotluse vorm ja nõutavate dokumentide loetelu, rehabilitatsiooniteenusel suunamiskirja vorm ning rehabilitatsiooniteenuse kulude hüvitamise arve vorm ning arve alusel kulude hüvitamise kord ja tingimused“ lisa 2.

kuus 460 EUR, millele lisandub kohaliku omavalitsuse ja vanema poolt täiendavalt makstav osa.

Õiguskantslerile on korduvalt laekunud teavet juhtumite kohta, mil kohalik omavalitsus on soovitanud raske või sügava puudega lapse vanematel loobuda vanema õigustest (või nõustuda lapse kohtu korras äravõtmisega) selleks, et võimaldada lapse paigutamine riiklikult finantseeritavale asenduskoduteenusele.¹³⁵ Teadaolevalt vähemalt ühel juhul on kohus keeldunud vanema hooldusõiguse äravõtmisest lapse puude tõttu ning kohustanud riiki lapsele asenduskoduteenuse osutamise eest tasuma.¹³⁶

Õiguslik regulatsioon

PIÕK art 23 p 4 teine lause rõhutab LÕK art 9 punktis 1 väljendatut: ühelgi juhul ei tohi last tema vanematest lahutada lapse enda või ühe või mõlema vanema puude tõttu.

Asenduskoduteenusele on õigustatud SHS § 25¹ lõikes 1 nimetatud orvud ja vanemliku hoolitsuseta lapsed, kelle:

- 1) vanemad on surnud, tagaotsitavaks kuulutatud või teadmata kadunud;
- 2) vanematele on nende piiratud teovõime tõttu määratud eestkostja;
- 3) vanematelt on vanema õigused ära võetud;
- 4) vanematelt on laps ära võetud ilma vanema õiguste äravõtmiseta või
- 5) vanemad kannavad eelvangistust või vangistust vanglas.

Seega on asenduskoduteenus mõeldud lastele, kellel puudub vanemlik hoolitsus.

Asenduskoduteenuse osutamisel vanema avalduse alusel on tegemist lapse erandkorras hooldusele võtmisega hoolekandeesutusse, misjuures jäävad vanemale alles vanemlikud õigused. Laste hooldamiseks eraldatakse raha erandkorras riigieelarvest ning kokkuleppel kohalike omavalitsustega. Seaduslik alus nimetatud eraldisteks puudub, raha eraldamine toimub kokkuleppeliselt. Sotsiaalministri selgituste kohaselt on tegemist üleminekuperioodiga. 2008. aastal sätestati sotsiaalhoolekande seaduses asenduskoduteenuse ja riiklikult rahastatava lapsehoiuteenuse regulatsioon. Enne seda võeti tollase nimetusega lastekodudesse hooldamisele ka sügava või raske puudega lapsi vanema avalduse alusel ning neile teenuse osutamist rahastati sotsiaalministri 12.01.2006 määruse nr 8 „Laste riigieelarvest finantseeritava hoolekande kulu hüvitamise kord 2006. aastal“ § 2 alusel.¹³⁷

Edaspidi peaks kõnealuse sihtrühma hooldamise vajaduse katma riiklikult rahastatav lapsehoiuteenus. Tulenevalt SHS §-st 12² on riigi rahastatavale lapsehoiuteenusele õigus raske või sügava puudega lapse seaduslikul esindajal juhul, kui lapse hooldusteenuste vajadus on kirjas lapse rehabilitatsiooniplaanis, lapse hooldamine ei ole samal ajal tagatud teiste sotsiaalteenustega (v.a lapse perekonnas hooldamine) ning laps ei viibi samal ajal haridusasutuses. Alates 2011. aastast on riigi rahastatavat lapsehoiuteenust raske või sügava puudega lapsel õigus saada maksimaalselt 371 euro eest kalendriaastas.¹³⁸ Kui soovitakse saada teenust üle selle piirmäära, tuleb lapse vanemal või seaduslikul esindajal tasuda ülejäänud kulud.

¹³⁵ Vt nt ETV, „Puutepunkt“, 13.01.2013. Kättesaadav: <http://etv.err.ee/arhiiv.php?id=135231>.

¹³⁶ Tartu Maakohtu 09.07.2011 määrus tsiviilasjas nr 2-11-11816.

¹³⁷ Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

¹³⁸ Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 § 1.

Õiguskantsleri seisukoht

Õiguskantsler on seisukohal, et raske ja sügava puudega laste asenduskoduteenusele võtmisel erandkorras vanema avalduse alusel on juhitud lapse huvide prioriteetsuse põhimõttest. Sellest tulenevalt on ka arusaadav, et enne 2008. aastat ajutisele hooldusele suunatud lastele osutatava teenuse rahastamist riigieelarvest on jätkatud endisel viisil.

Samas on sügava ja raske puudega lapsi võetud asenduskoduteenusele vanema avalduse alusel ka pärast nimetatud tärmid. Neist noorimad on alla 3-aastased. Need asjaolud viitavad, et jätkuvalt on vanemaid, kes ei saa mingil põhjusel oma puudega last kodus kasvatada ning on andnud lapse hooldamisele asenduskodusse.

Raske ja sügava puudega laste, kes ei ole vanemliku hoolitsuseta, asenduskoduteenusele suunamise alternatiiviks lõi riik riigi rahastatava lapsehoiuteenuse. Riik võib muuta seni osutatud teenuseid, kuid seejuures peab ta muudatust kaalukalt põhjendama, sellest mõistlikult ette teatama ja pakkuma samaväärseid alternatiive.

Loodud alternatiivne teenus ei ole aga ilmselgelt samaväärse ulatusega. Lapsehoiuteenust rahastatakse riiklikult 371 euro ulatuses aastas, millest piisab hinnanguliselt üheks kuni kaheks nädalaks ööpäevaringseks hooldamiseks.¹³⁹ Puudega lapsele asenduskoduteenuse osutamise riiklik rahastus ühes kalendrikuus on 1 083 eurot. Seega on puudega lapsele asenduskoduteenuse osutamiseks ette nähtud ühes kuus kolm korda suurem summa kui selle asendamiseks loodud lapsehoiuteenuse jaoks terve kalendriaasta jooksul.

Kindlasti ei ole lapse parimate huvidega kooskõlas lahendus, et vanema hooldusõigust piiratakse üksnes seetõttu, et ta ei ole lapse puudest tulenevalt võimeline tema eest hoolitsema.¹⁴⁰ Riik peab võtma kasutusele kõikvõimalikud abistavad ja toetavad meetmed, et soodustada lapse jäämist perekonda ning mitte kunstlikult suurendama vanemliku hoolitsuseta laste osakaalu ühiskonnas.

Samas, hooldusõigusliku vanema avalduse alusel asenduskoduteenuse osutamine põhjustab võimaliku isikute ebavõrdse kohtlemise olukorra, sest õiguskorrast ei tulene teenuse saamiseks õigustatud subjektide ringi. Vanematega erikokkulepete sõlmimiseks puuduvad selged ja ühtsed alused, mistõttu ei tarvitse kõik vajajad teenust saada või on teenuse saajate hulgas neid, kelle abivajaduse saaks lahendada muude teenuste abil.

Näited vanema hooldusõiguse piiramise või äravõtmise kohta lapse puude tõttu ning vanema avalduse alusel asenduskoduteenusele suunamise kohta viitavad, et Eestis on peresid, kes puudega lapse hooldamise suure koormuse tõttu vajavad ööpäevaringset hoolekandeteenust suuremas mahus, kui seda võimaldab riiklik lapsehoiuteenus ning kellele muudest olemasolevatest tugimeetmetest ei piisa.

Õiguskantsler on nimetatud küsimusele tähelepanu juhtinud juba 2007. ja 2008. aastal¹⁴¹, kuid probleem on endiselt akuutne. Sotsiaalministeerium analüüsib aastatel 2012-2013 raske ja

¹³⁹ Algselt oli plaanitud teenuse mahuks 168 tundi ehk seitse ööpäeva aastas. Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 20.

¹⁴⁰ Hodgkin, lk 123.

¹⁴¹ Õiguskantsleri 07.05.2008 Haapsalu Väikelastekodusse ja 17.05.2007 Kuressaare Väikelastekodusse korraldatud kontrollkäikude kokkuvõtted. Kättesaadavad: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-haapsalu-vaikelastekodu> ja

sügava puudega laste vajatavaid teenuseid ning vajadusel viib sisse muudatused suure hoolduskoormusega lastele praegu osutatavate teenuste süsteemi.¹⁴²

Kuna probleem on olnud akuutne juba aastaid ja on seda endiselt, siis on oluline, et analüüsile järgneksid ka konkreetsed rakendusmeetmed. Käsiloleva analüüsi raames tuleks muuhulgas hinnata, kas on vajadust täiendava puudega lapse osalise hoolekandeesutuses hooldamise teenuse järele, milliseid täiendavaid ja toetavaid teenuseid vajavad vanemad, kes kasvatavad puudega lapsi, ning mil viisil motiveerida kohalikke omavalitsusi toetama perede toimetulekut, kus kasvab puudega laps.

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-kuressaare-vaikelestekodu>.

¹⁴² Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

9. LAPSE ETTEVALMISTUS ISESEISVAKS ELUKS

2011. aastal läbiviidud analüüsis asenduskodus kasvanud noorte iseseisvaks eluks valmisoleku kohta on leitud, et see ettevalmistus ei ole piisav. Ennekõike jääb noortel puudu isemajandamise ja rahaasjade planeerimise oskusest. Kui nõude- ja pesupesemist, koristamist ja prügi väljaviimist teevad asenduskodu lapsed sageli, siis harvem on võimalust süüa teha, selleks vajalikke toiduaineid osta ja otsustada, mida pere sööb. Hoolekandetasutusest elluastuvatel noortel jääb vajaka isemajandamist ja rahaasjade planeerimist puudutavatest oskustest, mistõttu ei tarvitse nad elus hakkama saada. Samuti on puudu usaldusest ja oskustest luua püsisuhteid. Lisaks on järelhooldusteenuste pakkumise tase üle Eesti väga erinev.¹⁴³

Sarnased tähelepanekud jäid silma ka õiguskantsleri esindajate kontrollkäikudel. Asenduskodu töötajad hindasid elluastujate oskusi iseseisvalt toime tulla tagasihoidlikeks või erinevateks ning elluastujatele pakutavaid tugiteenuseid ebapiisavateks. Asenduskodud on erinevalt panustanud noorte iseseisva toimetuleku soodustamisse, nt ses osas, mis puudutab toidu valmistamist või seksuaalkasvatust. Tugiteenustest oli elluastujatele peamiseks mureks eluasemega seonduv.

Õiguslik regulatsioon

Asenduskoduteenust osutatakse SHS § 15² lg 2 punkti 1 järgi kuni lapse 18-aastaseks saamiseni võttes arvesse sama sätte punktides 2 ja 3 välja toodud erandeid. Asenduskoduteenuse eesmärgiks on SHS § 15¹ järgi muuhulgas peresarnaste tingimuste loomine ja lapse ettevalmistamine võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna. Osana lapse kasvatamisest ja arendamisest on asenduskodu kohustatud kujundama lapses töösikusi ja arendama tema võimeid.¹⁴⁴

Asenduskoduteenuse tervisekaitsenõuete järgi on nõutav, et igas asenduskodu peres oleks köök koos igakülgse sisustusega: gaasi või elektripliit, õhupuhastaja, valamud, toidunõude kapp, külmkapp, köögitarbed, söögilaud ja –toolid ning nõudepesumasin.¹⁴⁵

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.¹⁴⁶

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.

¹⁴³ Pirjo Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis: 2011.

¹⁴⁴ Sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 2.

¹⁴⁵ Sotsiaalministri 20.07.2007 määruse nr 59 § 4 lg 2 p 3 ja lg 5.

¹⁴⁶ Sotsiaalministri 24.10.2012 kiri nr 15.8-3/4732 õiguskantslerile.

Õiguskantsleri seisukoht

Oluline on anda asenduskodust elluastuvatele noortele kaasa vajalikud oskused iseseisvalt toime tulekuks. *The National Care Advisory Service* (NCAS) kohaselt peab asenduskodudest iseseisvuvate noorte ettevalmistus täiskasvanuikka üleminekuks olema järkjärguline. Noortele tuleb anda praktilised, sotsiaalsed ja emotsionaalsed oskused ja võimalused edukaks eluks.¹⁴⁷

Nende oskuste arendamisel on oluline, et peagi asenduskodust iseseisvuv noor saaks praktiseerida oma oskusi ja et ta need hästi omandaks. Eelkõige oodatakse asenduskodust elluastuvatelt noortelt vastutustunnet ja teadmisi omaette elamise ja isemajandamise kohta.¹⁴⁸ Need elementaarsed oskused ja teadmised võiksid puudutada nt töö otsimist, kulutuste planeerimist ja säästude kogumist, majapidamistöid, söögitegemist, eluaset (sh nt kuidas esitada vee- ja elektrimõõtja näitused, teha sanitaartöid jms), pangaga suhtlemist jms.¹⁴⁹

Toiduvalmistamine

Laste toitlustamiseks on asenduskodud valinud erinevad lahendused. Mõnedes asenduskodudes valmistavad süüa kasvatajad oma pereköögis, kaasates rohkem või vähem ka lapsed endid. Õiguskantsleri kontrollitud kohtadest oli selliseid kaheksa. Mõnedes asenduskodudes teevad toidu kokad asutuse ühisköögis, mis jagatakse peredesse laiali. Sellisel juhul tuleb peres kasvatajate ja laste ühist söögitegemist ette näiteks üksnes nädalavahetustel või koolivaheaegadel. Õiguskantsleri kontrollitud asutustest oli selline praktika üheksas. Üks asenduskodu ostis toitlustamise teenust sisse *catering* ettevõttelt, kes tõi iga toidukorra asutusse kohale.

Kuigi õigusaktid ei sätesta üheselt, kuidas tuleks asenduskoduteenusel olevaid lapsi toitlustada, on selleks kaudsemad suunised sätetes, mille järgi peab asenduskodu pakkuma lapsele peresarnaseid tingimusi ja tagama ettevalmistuse iseseisvaks eluks ning nõutav on igakülgse sisustusega köök. Tavalises kodus toimub söögitegemine üldjuhul ühiselt oma köögis ja valmistoidu kojutellimine on pigem erand. Nagu näha õiguskantsleri kontrollkäikudest, on rohkem kui pooltes asenduskodudest olukord vastupidine – valmistoit tuleb väljast ja ise söögitegemine on pigem erand. Viimane ei toeta aga laste ettevalmistust iseseisvaks toimetulekuks täiskasvanuks saades – toiduainete tundmine, nende ostmine ja selleks vajaliku eelarve planeerimine, samuti toidu valmistamine, laua katmine ja nõude pesemine on kõige tavapärasemad majapidamisoskused, mida igapäev vaja läheb.

Asenduskodude esindajate sõnul on üks põhjus, miks ei ole võimalik rakendada söögitegemist igas peres eraldi, kasvatajate vähesus. Enamikus neist asutustest, kus söögitegemine ei toimunud pereköögis (kümnest kuues), oli probleeme laste ja kasvatajate suhtarvuga – kas oli kasvatajaid üheaegselt tööl vähem kui seaduses nõutud või peres rohkem lapsi kui seadusega lubatud. Seega on kasvatajate vähesusel teatav mõju ka toiduvalmistamisel peresarnastes tingimustes. Laste ja kasvatajate nõuetekohase suhtarvu korral oleks söögitegemine igas pereköögis tõenäoliselt jõukohasem.

¹⁴⁷ The Catch22 National Care Advisory Service (NCAS). Supporting care leavers in employment. Working in partnership to support young people leaving care. Kättesaadav: <http://leavingcare.org>.

¹⁴⁸ Turk, lk 9.

¹⁴⁹ Vt lähemalt samas, lk 24-28.

Seksuaalkasvatus

Osas asenduskodudest ei peeta oluliseks regulaarse ja järjepideva seksuaalkasvatuse korraldamist või ei pea kasvatajad enda selleteemalist ettevalmistust piisavaks. Näiteks ühes asenduskodus lahendati puudega lapse seksuaalset aktiivsust ennekõike medikamentoossete vahenditega, samas puudus individuaalne pedagoogiline ning psühholoogiline nõustamine õpetamiseks talle iseseisvaks eluks vajalikke oskusi (nt eripedagoogi abil). Teises asenduskodus on esinenud seksuaalset läbikäimist asenduskodus elavate laste vahel.

Seksuaalse riskikäitumise ennetamisel on olulised lapse lähisuhteid mõjutavad väärtushinnangud, teadlikkus võimalikest ohtudest ning oskused neid ohtusid ära tunda ja neist hoiduda. Seksuaalsusega seotud hoiakuid, teadmisi ja käitumist aitab kujundada mh seksuaalkasvatus.

Erinevate uuringute põhjal iseloomustavad asenduskodudes kasvavaid lapsi keskmisest madalam enesekindlus, tervete kiindumussuhete puudus, väärkohtlemise kogemused ning kõrgendatud riskiga seksuaalkäitumine. Seetõttu peavad asenduskodust elluastunud noored ja asenduskodu lastega töötavad spetsialistid äärmiselt oluliseks asenduskodu laste seksuaalkasvatuse alast nõustamist, täiendavalt kooli terviseõpetusele.¹⁵⁰ Seksuaalkasvatuse alase nõustamise juures on oluline silmas pidada, et erivajadustega lastele toimuks nõustamine arusaadavalt.

Elamispind elluastumisel

Üheks olulisemaks järelhooldusteenuseks, mida asendushoolduselt elluastuv noor võib kohalikul omavalitsuselt vajada, on elamispind.¹⁵¹ 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 asenduskoduteenusele 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.¹⁵² 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.¹⁵³ 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.¹⁵⁴

¹⁵⁰ Turk. Õiguskantsleri Kantselei nõunike ja MTÜ Ühise eesmärgi nimel kohtumine 03.12.2011.

¹⁵¹ Turk, lk 54.

¹⁵² Samas. 26.05.2011 konverents „Ausalt ja avameelselt vanemliku hoolitsuseta laste hoolekandest“.

¹⁵³ Turk, lk 57.

¹⁵⁴ Turk, lk 56.

10. RIIKLIK JÄRELEVALVE

Õiguskantslerile esitatud maavanemate järelevalve aktidest nähtuvalt riiklik järelevalve asenduskodude tegevuse üle toimub. Järelevalve regulaarsuse ja meetodite osas on aga varieeruvusi. Samuti on maavalitsused sisustanud erinevalt seaduse nõuetele vastavust või nende rikkumist, nt juhtumiplaanide ning pere suuruse osas. Samas, kontrollitud valdkonnad ja tuvastatud puudused on erinevates maakondades üsna sarnased.

Järelevalve eesmärgina on enamikes aktides märgitud kontroll sotsiaalhoolekande seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuete täitmise ning asenduskodu teenuse sisu ja kvaliteedi üle. Kvaliteeti on sisustatud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavusena. Ühel juhul on järelevalve eesmärgina ära toodud laste põhiõiguste tagamise kontroll (Harju MV). Riigieelarveliste vahendite kasutamist enamikel juhtudel kontrollitud ei ole (siiski nt Lääne-Viru ja Tartu MV on seda mõnel korral teinud).

Peamised meetodid, mida maavalitsused järelevalve teostamiseks kasutavad, on dokumentide analüüs, paikvaatlus ning vestlus juhtkonna esindajatega. Osal juhtudest on läbi viidud rahuloluküsitlused laste hulgas. Teabe kogumine kasvatusala töötajatelt (rahuoluküsitlus või vestlus) on aga pigem erand, mida on kasutatud üksikutel juhtudel. Viimast kahte meetodit on kasutanud Lääne-Viru ja Tartu MV.

Maavanemate järelevalve regulaarsus varieerub ulatuslikult. Järelevalve intervall ulatub ühest aastast (Lääne-Viru MV) viieni (Tartu MV).

Maavalitsused on tuvastanud mitmeid nõuetele mittevastavusi järgmistes küsimustes: juhtumiplaanide olemasolu ja vastavus seadusele, last arv ühes peres, töötajate vastavus seaduses kehtestatud nõuetele, majandustegevuse registris olevate andmete vastavus hetkeolukorrale. Neile teemadele lisaks on puudujääke leitud veel seoses laste arvuga ühes toas, laste eluruumide asukohaga, tegevusloa puudumisega, põhikirja õigusaktidele vastavusega ning raamatupidamisega.

Ettekirjutuste võimalust, koos konkreetsete tähtaegadega rikkumiste kõrvaldamiseks, on kasutanud Harju ja Ida-Viru MV. Üldjuhul on aga rikkumiste tuvastamise korral tehtud ettepanekuid ja soovitusi, mille täitmist on kontrollitud järgmise järelevalve käigus.

Osad maavanemate ettepanekutest ja soovitustest, mida asenduskoduteenuse osutaja ei ole täitnud, korduvad mitme järelevalve vältel (nt Lääne-Viru Maavalitsuse järelevalve aktides MTÜ Maria Lastekeskuse tegevuse üle).

Õiguslik regulatsioon

Vastavalt SHS § 7 lõikele 2 teostab maavanem järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle.

SHS § 38 sätestab asenduskoduteenuse osutamise üle teostatava järelevalve põhimõtted. Maavanem või tema volitatud ametnik teostab järelevalvet teenuse sotsiaalhoolekande seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavuse üle. Järelevalve teostamisel on maavanemal 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.

Seadus ei määratle, kui tihti maavanem asenduskodu üle järelevalvet teostama peab.

Asenduskoduteenuse osutamiseks on nõutav tegevusluba, mille andmise üle otsustab tegevuskohajärgne maavanem (SHS § 21¹ lg 1 p 2 ja § 21³ lg 1 p 1). Andmed tegevusloa ja teenuse osutaja kohta kannab maavanem majandustegevuse registrisse (SHS § 21³ lg 7).

SHS § 15⁴ lg 2 järgi sõlmivad lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus, lapse elukohajärgne maavanem, ja asenduskoduteenuse osutaja asenduskoduteenuse osutamiseks halduslepingu.

Õiguskantsleri seisukoht

Järelevalve aktide analüüsimisel ilmnisid mõned aspektid, kus maavalitsuste järeldused sotsiaalhoolekande seaduse nõuete täitmise osas ei ole kooskõlas seaduses sätestatuga. Näiteks on maavalitsused teinud soovitusi laste juhtumiplaanide koostamiseks või täiendamiseks asenduskodudele, kuigi nimetatud tegevused on vastavalt SHS § 29² lõigetele 2 ja 3 lapse elukohajärgse valla- või linnavalitsuse ülesanded. Samuti on maavalitsused lähtunud laste arvu ühes peres nõuetele vastavaks hindamisel üksnes asenduskodus kohal olevatest lastest, arvestamata teenusel olevaid aga asenduskodust eemalviibivaid lapsi.

Lisaks on maavalitsused sisutanud erinevalt juhtumikorralduse dokumenteerimise nõuet. Mõned maavalitsused on järelevalve tulemusena nõudnud, et juhtumiplaanid koostataks ka enne 2008. aastat asenduskoduteenusele suunatud lastele, mil jõustusid juhtumikorraldust puudutavad sätted sotsiaalhoolekande seaduses, teised ei ole seda vajalikuks pidanud.

Kuna maavanemad on tõlgendanud erinevalt seadust juhtumiplaani nõutavuse või laste ja kasvatajate suhtarvu osas, ei kohaldata seadust erinevates asenduskodudes või kohalikes omavalitsustes ühtemoodi.

Täiendavalt on puudusi maavanemate teostatavas eel- ja järelkontrollis. Maavanemad ei kasuta kuigi tihti tegevuslubade andmise või halduslepingute sõlmimisega kaasnevat kaalutlusruumi tagamaks näiteks, et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi, kui seadusega lubatud, või et kohalik omavalitsus koostaks igale lapsele juhtumiplaani.

Samuti ei jälgi maavanemad pahatihti, et järelevalve käigus tuvastatud puudused tegelikkuses kõrvaldatud saaksid. Näiteks on mõnele puudusele viidatud aastast aastasse, kuid karmimaid samme nt ettekirjutuse ja asendustäitmise näol ei ole rakendatud, samuti ei nähtu tegevusloa kehtetuks tunnistamise kaalumist vastavalt SHS § 21⁹ lg 1 punktile 4.

Viidatud õigusaktid

Eesti Vabariigi põhiseadus (PS).

ÜRO lapse õiguste konventsioon (LÕK).

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon (PIÕK).

Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (LaKS).

Perekonnaseadus (PKS).

Sotsiaalhoolekande seadus (SHS).

Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määrus nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“.

Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määrus nr 256 „Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine“.

Sotsiaalministri 14.12.2000 määrus nr 79 „Tehniliste abivahendite taotlemise ja soodustingimustel eraldamise tingimused ja kord“.

Sotsiaalministri 20.12.2000 määrus nr 85 „Asenduskodule, koolkodule või noortekodule esitatavad nõuded lapse ajutiselt perekonda andmise korraldamiseks“.

Sotsiaalministri 14.11.2002 määrus nr 131 „Tervisekaitseenõuded toitlustamisele tervishoiu- ja hoolekandeasutuses“.

Sotsiaalministri 20.07.2007 määrus nr 59 „Tervisekaitseenõuded asenduskoduteenusele“.

Sotsiaalministri 16.10.2007 määrus nr 66 „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“.

Sotsiaalministri 26.11.2008 määrus nr 73 „Asenduskodu kasvatusala töötajate sotsiaaltöö ja pedagoogika täiendkoolituste läbiviimise korra ja täienduskoolituste õppekavade kehtestamine“.

Sotsiaalministri 15.01.2009 määrus nr 8 „Lapsehoiuteenuse ja asenduskoduteenuse ning erihoolekandeasutuste tegevusloa taotluse vormi ja taotlemisel nõutavate dokumentide loetelu kehtestamine“.

Sotsiaalministri 09.05.2007 määrus nr 44 „Sotsiaalhoolekandealaste statistiliste aruannete vormide kinnitamine ja aruannete esitamise kord“.

ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaar nr 12 (2009) „Lapse õigus avaldada arvamust“. Kättesaadav: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.doc>.

ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsioon A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“. Kättesaadav: www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/142.

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005)5 hoolekandeesutustes kasvavate laste õiguste kohta. Kättesaadav: [www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/Recommendation%20\(2005\)5_Estonian.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/Recommendation%20(2005)5_Estonian.pdf).

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005)5 selgitav raport. Kättesaadav: www.coe.int/t/dg3/familypolicy/enfance/rapport_en.asp.

Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised – Turvakoduteenus lapsele. Kättesaadav: www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/turvakoduteenus-lapsele.html.

Kasutatud allikad

Asendushoolduse standardid Euroopas. Kättesaadav: www.quality4children.info/content/cms.id,89,nodeid,31_country.at_language.en.html.

R.J. Cameron ja Colin Maginn. Achieving Positive Outcomes for Children in Care. Sage, 2009.

The Catch22 National Care Advisory Service (NCAS). Supporting care leavers in employment. Working in partnership to support young people leaving care. Kättesaadav: <http://leavingcare.org>.

Council of Europe. Children and young people in care – Discover your rights! Strasbourg, 2009. Kättesaadav: [www.coe.int/t/dg3/children/ChildrenInCare/C&YP%20IN%20CARE-ANGLAIS\(web\).pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/ChildrenInCare/C&YP%20IN%20CARE-ANGLAIS(web).pdf).

Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012. Kättesaadav: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-26/>.

R. Hodgkin ja P. Newell. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. UNICEF, 2007.

Hoolekandestatistika aruannete internetipõhine koondamine (H-veeb). Kättesaadav: <http://213.184.49.169/hveeb/>.

Kohalike omavalitsusüksuste sotsiaalhoolekandelestatistiliste aruannete veebipõhine kogumine, koondamine ja avalikustamine (S-veeb). Kättesaadav: <http://sveeb.sm.ee/sveeb/>.

Lastekaitse Liit. Suunised praktikutele: Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Tallinn, 2011. Kättesaadav: www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2011/04/Asenduskt2.pdf.

Le Défenseur des Droits. Enfants confiés, enfants placés: défendre et promouvoir leurs droits. Rapport 2011 consacré aux droits de l'enfant.

Majandustegevuse register (MTR). Kättesaadav: <http://mtr.mkm.ee>.

H.Maurer. Haldusõigus. Üldosa. Tallinn: Juura, 2004.

Pesäpuu ry ja Lastensuojelun Keskusliitto. Uskomme sinuun – usko sinäkin. Opas lastensuojeluun sijoitetun nuoren läheisille ja työntekijöille. Äänekoski 2012.

K.Pikamäe. Kaalutusvigadest. Juridica II/2006.

Public Defender of Georgia. Monitoring of Children's Homes. Annual Report 2010.

K. Ratassepp. Eesti laste- ja noortekodud kui kasvatusasutused. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, 2004.

Riigikontrolli 26.06.2009 aruanne Riigikogule „Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel“. Kättesaadav: www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=11045&AudioId=2105.

Riigikontrolli 29.01.2013 aruanne Riigikogule „Laste hoolekande korraldus linnades ja valdades“. Kättesaadav: www.riigikontroll.ee/DesktopModules/DigiDetail/FileDownloader.aspx?FileId=12354&AudioId=2272.

K. Soova. Hoolekandest väljuvate noorte õiguste analüüs. SOS Lasteküla Eesti Ühing, 2009.

Sotsiaalministeerium. Juhtumikorralduse käsiraamat. 2006. Kättesaadav: www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/Juhtumikorralduse_k%C3%A4siraamat.pdf.

E.-M. Tiit. Elatusmiinimumi ja vaesuspiiride hindamise meetodika ning sotsiaalsete indikaatorite leidmisel kasutatavate tarbimiskaalude kaasajastamine. Sotsiaalministeerium, 2006. Kättesaadav: www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/Toimetised/2006/8.2.pdf.

E.-M. Tiit. Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika. Sotsiaalministeerium, 2004. Kättesaadav: www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Lapse_kulud_1_.pdf.

P. Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis, 2011. Kättesaadav: www.sos-lastekyla.ee/public/files/Asenduskodude_uuring_Final1.pdf.

A. Vandekerckhove. Respect of the rights of children and young people living in institutional care: state of play. European Network for Ombudspersons for Children (ENOC), 2011. Kättesaadav: www.crin.org/enoc/resources/infoDetail.asp?ID=27290&flag=report.

Kontrollkäikude kokkuvõtted

2012

MTÜ Maria ja lapsed (Tudulinna)

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-mtu-maria-ja-lapsed-asenduskodu-tudulinna>

Kohtla-Nõmme Lastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-kohtla-nomme-lastekodu>

Koeru Perekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-koeru-perekodu>

Lõuna-Järvamaa Lasteabiühingu Oisu Perekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-oisu-perekodu>

Pärnu Lasteküla

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-panu-lastekula>

Valga Lastekodu Kurepesa

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-valga-lastekodu-kurepesa>

Tallinna Lastekodu Lasnamäe keskus

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-tallinna-lastekodu-lasnamae-keskus>

Tallinna Lastekodu Maarjamäe keskus

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-tallinna-lastekodu-maarjamae-keskus>

SOS Lasteküla Eesti Ühingu Keila SOS Lasteküla

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-keila-sos-lastekula>

Haiba Lastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-haiba-lastekodu>

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-haiba-lastekodu-jarelkontrollkaik>

Viimsi Perekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-viimsi-perekodu>

Vinni Perekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-vinni-perekodu>

Tartu Väikelastekodu Käopesa

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-tartu-vaikelastekodu-kaopesa>

2011

MTÜ Peeteli Kiriku Sotsiaalkeskus (Tallinnas)

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-mtu-peateli-kiriku-sotsiaalkeskus>

MTÜ Vahtramägi Mäe-kodu (Tartus)

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-mtu-vahtramagi-asenduskodu-mae-kodu>

Kohtla-Järve Lastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-kohtla-jarve-lastekodu>

MTÜ Maria Lastekeskus (Tapal)

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-mtu-maria-lastekeskus-tapal>

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-mtu-maria-lastekeskus-tapal-jarelkontrollkaik>

Kesk-Norra Eesti Ühingu Tapa Laste- ja Noortekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-tapa-laste-ja-noortekodu>

2008

Haapsalu Väikelastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-haapsalu-vaikelastekodu>

Maidla Lastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-maidla-lastekodu>

2007

Kuressaare Väikelastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-kuressaare-vaikelastekodu>

Elva Väikelastekodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-elva-vaikelastekodu>

2006

Imastu Koolkodu

<http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/opcat-kontrollkaik-imastu-koolkodu>

Tabelid

Tabel 1. Vajalik kasvatajate arv ühe asenduskodu pere kohta

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
Periood	Vajalik töötundide arv aastas (365x24)	Vajalik täiendavate kasvatajate arv aastas väike- ja puudega laste peres (365x16)	Kasvataja töötundide arv päevas	Kasvataja tööpäevade arv aastas (keskmine töötajafond)	Kasvataja puhkuspäevade arv aastas	Kasvataja tegelike tööpäevade arv aastas (E-F)	Kasvataja tegelike töötundide arv aastas (DxG)	Vajalik kasvatajate arv aastas pere kohta (B/H)	Vajalik täiendavate kasvatajate arvaastas väike- ja puudega laste pere kohta (C/H)	Vajalik kasvatajate arv kokku väike- ja puudega laste pere kohta (I+J)
Kuni 30.06.2009¹⁵⁵	8 760	5 840	7	264	42	222	1 554	5,6	3,8	9,4
Alates 01.07.2009¹⁵⁶	8 760	5 840	8	264	28	236	1 888	4,6	3,1	7,7

Tabel 2. Vajalik kasvatajate arv ühe asenduskodu lapse kohta

A	B	C	D	E	F	G
Aasta	Laste arv peres	Üle poole laste arvust peres	Vajalik kasvatajate arv pere kohta	Vajalik kasvatajate arv väike- ja puudega laste pere kohta	Vajalik kasvatajate arv lapse kohta (D/B)	Vajalik kasvatajate arv väike- ja puudega lapse kohta (E/B)
2007-2009	10	6	5,6	9,4	0,6	0,9
2010-2014	8	5	4,6	7,7	0,6	1,0
2015-	6	4	4,6	7,7	0,8	1,3

¹⁵⁵ Kuni 30.06.2009 oli asenduskodu kasvatajatel kui lasteasutuse pedagoogidel lühendatud tööaeg 7 tundi päevas ja 35 tundi nädalas ning põhipuhkus 42 päeva aastas. Kuni 30.06.2009 kehtinud puhkuseseaduse § 9 lg 2 p 5 ja Vabariigi Valitsuse 20.11.2001 määruse nr 353 „Ametikohtade loetelu, kus töötamisel antakse pikendatud puhkust, ja puhkuse kestus“ § 4 p 2.

¹⁵⁶ Alates 01.07.2009 seoses uue töölepingu seaduse jõustumisega kehtivad asenduskodu töötajatele üldised täistööaja põhimõtted, st 8 tundi päevas ja 40 tundi nädalas ning põhipuhkuse pikkus 28 päeva aastas. 01.07.2009 jõustunud töölepingu seaduse § 43 lõiked 1 ja 2 ning § 55.

Tabel 3. Tegelik laste ja kasvatajate suhtarv

A	B	C	D	E	F	G	H	I
Aasta	Lapsi kokku	Peresid kokku	Lapsi peres (B/C) ¹⁵⁷	Kasvatusala töötajaid kokku	Tegelik kasvatajate arv pere kohta (E/C)	Vajalik kasvatajate arv pere kohta	Tegelik kasvatajate arv lapse kohta (E/B)	Vajalik kasvatajate arv lapse kohta
2007	1 493	136	11	536,45	3,94	5,6	0,36	0,6
2008	1 322	147	9	590,05	4,01	5,6	0,45	0,6
2009	1 284	141	9	564,3	4	5,6	0,44	0,6
2010	1 214	147	8	584,75	3,98	4,6	0,48	0,6
2011	1 167	150	8	550,3	3,67	4,6	0,47	0,6
...						4,6		0,6
2015						4,6		0,8

Tabel 4. Asenduskodude kulutused teenusele ja lastega töötavate töötajate töötasu 2011. aastal (EUR)¹⁵⁸

	Kokku	Osakaal
Kulutused teenusele	12 761 651,31	100%
sh		
Vanemliku hoolitsuseta lastele	12 341 807,13	
Vanema avaldusel alusel teenusel viibivatele lastele	419 844,18	
sh		
Lastega tegelevate põhitöötajate ¹⁵⁹ brutotöötasu	4 694 266,69	
Lastega tegelevate põhitöötajate palgafond	6 309 094,43	49,44%
sh		
Kasvatajate ja perevanemate brutotöötasu	3 753 004,28	
Kasvatajate ja perevanemate palgafond	5 044 037,75	39,52%

¹⁵⁷ H-veebi Asenduskoduteenus 2011 tabelis 2 on keskmine laste arv peres teistsugune, kuna taandamine on toimunud üksnes väiksemale täisarvule (nt 10,9 > 10).

¹⁵⁸ H-veeb. Asenduskoduteenus 2011, tabelid 6, 7.1 ja 7.2.

¹⁵⁹ Vt tabel 5.

Tabel 5. Asenduskoduteenusel olevate lastega tegelevad põhitöötajad ja nende keskmine töötasu 2011. aastal (EUR)¹⁶⁰

	Täidetud ameti-kohtade arv	Keskmine töötasu¹⁶¹ kuus	Keskmine palgafond¹⁶² kuus
Vanemkasvataja	18.07	710,22	
Kasvataja	209.83	609,03	818,54
Nooremkasvataja	80.40	567,35	
Abikasvataja	226.00	495,04	665,33
Vanemkasvataja kvalifikatsioonile vastav perevanem	7.00	995,81	
Kasvataja kvalifikatsioonile vastav perevanem	9.00	930,37	
Kasvatajaid ja perevanemaid kokku	550.30		
Logopeed, eripedagoog	4.75	655,87	
Psühholoog, kutsenõustaja	3.30	1 052,16	
Füsioterapeut	4.50	744,94	
Tegevusterapeut või assistent	1.00	727,82	
Arst	0.30	317,89	
Õde	10.50	514,51	
Sotsiaaltöötaja	10.75	687,37	
Tugispetsialiste kokku	35.10		
Muud	120.75	619,07	
KOKKU	706.15		

¹⁶⁰ H-veeb. Asenduskoduteenus 2011, tabel 6.

¹⁶¹ Brutopalk, st palk koos töötaja kohustuslike maksetega (tulumaks, töötuskindlustusmaksed jne).

¹⁶² Tööandja kulud kokku, st brutopalk koos tööandja maksetega (sotsiaalmaks, töötuskindlustusmaksed).

Tabel 6. Asenduskoduteenuse kulukomponentide osakaalude võrdlus hinnamudelis ja 2011. aasta tegelikes kuludes

Hinnamudelis loetletud kulukomponendid	Osakaal tavalapse pearahas		Osakaal puudega ja alla kolme-aastase lapse pearahas		Osakaal asutuste tegelikes kuludes 2011 ¹⁶³	Majandustegevuse kulude klassifitseerimine statistilises aruandes
Lastega tegelevate kasvatajate palk	52,2%		36,8%			
Väike- või puuetega laste puhul nõutud täiendavate kasvatajate palk			22,5%			
<i>Kasvatajate palk kokku</i>	52,2%		59,3%		39,5%	Kasvatajate ja perevanemate tööjõukulud ¹⁶⁴
Üksuse muude spetsialistide ¹⁶⁵ palk	7,7%		6,7%			
<i>Töötajate palk kokku</i>	59,9%		66,0%		66,3%	Tööjõukulud
Üksuse kõigi töötajate täiendkoolitus	1,8%		3,2%		0,5%	Koolituskulud
Üksuse administreerimine	0,8%		0,6%		1,2%	Administreerimiskulud
Üksuse info- ja kommunikatsioonitehnika ning andmeside	1,0%		0,7%		0,6%	Info- ja kommunikatsiooni- tehnoloogia kulud
Üksuse sõidukite ülalpidamine ja transport	2,2%		1,5%		1,7%	Sõidukite ülalpidamise kulud
Peremaja majanduskulud	5,2%		3,7%			
Koristusvahendid ja puhastuskeemia jmt.	1,3%		0,9%			
<i>Majandus- ja koristuskulud kokku</i>	6,5%		4,6%		9,2%	Hoonete ja ruumide majandamiskulud
Peremaja muu sisustus	0,2%		0,2%			
Lapse elutoa sisustus	0,9%		0,6%			
<i>Sisustus kokku</i>	1,1%		0,8%		2,1%	Inventari kulud
Lapse voodisisustus	0,6%		0,5%			
Lapse riided	4,8%		3,4%			
Lapse pesupesemiskulu	0,8%		0,5%			
<i>Riided jm kokku</i>	6,2%		4,4%		1,0%	Eri- ja vormiriietuse kulu (sh pesupesemine)
Lapse toitlustuskulu	13,9%		9,8%		8,8%	Toiduained ja toitlustusteenused
Hügieenitarbed / mähkmed	2,1%		5,4%			
Meditsiinitarbed	1,5%		1,1%			
<i>Hügieeni- ja meditsiinitarbed kokku</i>	3,6%		6,5%		1,6%	Meditsiinikulud ja hügieenitarbed
Lapse hariduskulu	0,7%		0,5%			
Lapse raamatud, õppevahendid	1,1%		0,8%			
<i>Haridus- ja õppevahendite kulu kokku</i>	1,8%		1,3%		1,0%	Õppevahendite ja koolituse kulud
Lapse vabaaeg/harrastused	1,3%		0,9%		1,4%	Kultuuri-, kommunikatsiooni- ja vaba aja sisustamise kulud
					0,6%	Taskuraha
					4,0%	Muud kulud ¹⁶⁶
Kokku	100,1%		100,3%		100,0%	Kokku

¹⁶³ H-veeb. Hoolekandeaustus 2011, tabel 1.

¹⁶⁴ H-veeb. Asenduskoduteenus 2011, tabelid 6, 7.1 ja 7.2. Vt ka analüüsi tabel 4.

¹⁶⁵ Juhataja, raamatupidaja (0,5 koormusega), personalitöötaja (0,5 koormusega), sotsiaaltöötaja, öde, majandustöötaja ja kaks kokka.

¹⁶⁶ Lähetuskulud, kinnisvarainvesteeringute ja rajatiste majandamiskulud, masinate ja seadmete ülalpidamise kulud ja muud kulud.