

Kohaliku omavalitsuse ja asenduskoduteenuse osutaja roll asenduskodus elava lapse õiguste tagamisel



Margit Sarv
õiguskantsleri vanemnõunik

2013. aasta kevadel valmis Õiguskantsleri Kantseleis asenduskoduteenuse analüüs. Analüüsis on hinnatud asenduskoduteenust lapse perspektiivist: kuidas tunneb end asenduskodus laps, kas tal on hea olla, kas tema elu asenduskodus on korraldatud tema parimaid huvisid esikohale seades ja koos temaga, et valmistada teda ette iseseisvasse ellu astumiseks.

Järeldused põhinevad ühest küljest riigisiseste ja rahvusvaheliste lapse õigusi sätestavate ja asenduskoduteenust reguleerivate õigusaktide ning soovitude, juhiste jms analüüsil, teisest küljest on analüüsi aluseks kontrollkäigud asenduskodudesse. Aastatel 2011–2012 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi 18 kontrollkäiku ja kaks järelkontrollkäiku erinevatesse asenduskodudesse, mille kaudu sai õiguskantsler vahetu ülevaate pooltest asenduskoduteenuse osutajatest.

Esmalt tuleb rõhutada, et **nii asenduskodus töötavad inimesed kui ka kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajad on ära teeninud kogu ühiskonna tänu ja tunnustuse** selle raske ja väga väärtusliku töö eest, mida nad teevad vanemliku hoolitsuseta laste toetamisel. Selle tunnustusväärse töö kinnituseks on lapsed ja noored, kes on enamjaolt rahul oma eluga asenduskodus.

Siiski leidis õiguskantsler mitmete lapse põhiõiguste tagamise suhtes korduvaid ja süsteemseid puudujäärke, mille kõrvaldamiseks andis õiguskantsler soovitusi sotsiaalministrile, maavanematele, valla- ja linnavalitsustele ning asenduskodudele. Soovitustes sotsiaalministrile on rõhutatud vajadust asenduskoduteenuse miinimumstandardi ja kulupõhise finantseerimise järele. Maavanematele antud soovitused seostusid ennekõike riikliku järelevalve teostamisega asenduskoduteenuse osutajate üle. Siinses artiklis on keskendutud neile asjaoludele, mis puudutavad esiteks valla- või linnavalitsuse eestkoste ja hoolekande ülesandeid ning teiseks peresarnaseid tingimusi asenduskodus.

Õiguskantsleri soovitused peaksid andma kohalikele omavalitsustele ja asenduskodudele võimaluse hinnata oma senises tegevuses lapse huvide esikohale seadmist ning teadvustada võimalikke puudusi, mida arvestades edaspidi oma tegevust korrigeerida, et veelgi enam panustada asenduskodus kasvavate laste õiguste tagamisse.

Seejuures on iga teema puhul oluline silmas pidada **lapse õiguste aluspõhimõtteid**, st lähtuda tuleb lapse parimatest huvidest, kuulata ära lapse arvamus, selgitada lapsele toimuvat ning valmistada last ette võimalikeks muutusteks.

Eestkoste ja tavahooldus

Enamasti täidab asenduskoduteenusel oleva lapse eestkostja ülesandeid tema elukohajärgne valla- või linnavalitsus¹, kes on seega lapse seaduslik esindaja ja kellele kuulub lapse isiku- ja varahooldus (perekonnaseaduse (PKS) § 179 lg 1). Seadus keelab eestkostjal panna oma kohustuste täitmist kolmandale isikule (PKS § 179 lg 3). Lapse tegelik hooldaja ja kasvataja on asenduskodu, kellele kuulub otsustusõigus lapse tavahooldamise asjades (PKS § 146 lg 1). Eeltoodust tulenevalt erinevad kohaliku omavalitsuse ja asenduskodu ülesanded ja otsustus-pädevus lapse hooldamisel. Lapse seadusliku esindajana vastutab kohalik omavalitsus lapse heaolu, arengu ja muude põhiõiguste tagamise eest ning peab tegema otsused ja toimingud lapsele olulistes ja lapse arengut püsivalt mõjutavates asjades. Neid ülesandeid ei ole kohalikul omavalitsusel lubatud asenduskodule delegeerida. Asenduskodu võib otsustada neid küsimusi, mis esinevad igapäevaselt ega mõjuta lapse arengut püsivalt. Lapse seaduslikku esindamist nõudvates asjades tegutsemiseks või otsustamiseks asenduskodul pädevus puudub.

Paraku on praktikas üsna tihti ette tulnud, et kohalik omavalitsus on delegeerinud oma ülesandeid asenduskodule. Näiteks on kohalik omavalitsus õigusvastaselt volitanud asenduskodu sellisteks toiminguteks nagu puude raskusastme tuvastamise või isikut tõendavate dokumentide taotlemine või lapse esindamine alaealiste komisjonis. Samuti esines kontrollkäikudel ka juhtumeid, kus asenduskodu oli ületanud oma pädevust ega polnud kohaliku omavalitsusega arvestanud. Näiteks oli asenduskodu omapäi otsustanud lapse ravi ja rehabilitatsiooni vajaduse või hariduslike valikute (nt koduõppe) üle.

Alljärgnevast tabelist (tabel 1) on näha, kuidas last puudutavad otsustused ja tegevused peaksid jaotuma kohaliku omavalitsuse ja asenduskodu vahel.

Tabel 1. Vastutuse jagunemine asenduskoduteenusel oleva lapse eest

Kohalik omavalitsus: eestkoste	Asenduskodu: tavahooldus
Lapse arengut püsivalt ja pikaajaliselt mõjutavad asjaolud	Lapse igapäevaelu asjaolud
Lapse asendushoolduse vormi muutmine	Lapse muutusteks ettevalmistamine
Isikut tõendavate dokumentide ja pangakaartide taotlemine	ID-kaardi originaali ja teiste dokumentide koopiade säilitamine
Lapse esindamine alaealiste komisjonis ning kohtueelsetes ja kohtu menetlustes	Vajadusel osalemine nimetatud menetlustes
Lähedastega ² suhtlemise ja lapse perekonda lubamine või keelamine	Lähedastega suhtlemise võimaldamine
Sobiva lasteaia, kooli või õppevormi valik	Toetamine igapäevases õppimises, lastevanemate koosolekul osalemine

¹ Samas tuleb arvestada, et teatud juhtudel on asenduskodus elava lapse seaduslikuks esindajaks tema vanem või mõni teine isik, kellel on sellisel juhul samad õigused ja kohustused, millest siin on juttu kohaliku omavalitsuse kontekstis.

² Siin ei ole silmas peetud vanemaid, kellega suhtlemise õigust võib piirata üksnes kohus. Vt PKS 10. ptk 6. jagu.

Kohalik omavalitsus: eestkoste	Asenduskodu: tavahooldus
Lapse arengut püsivalt ja pikaajaliselt mõjutavad asjaolud	Lapse igapäevaelu asjaolud
Puude raskusastme tuvastamise ja rehabilitatsiooniteenuste taotlemine	Rehabilitatsiooniteenustel käimise ja vajadusel rehabilitatsioonitegevustes osalemise korraldamine
Vajadusel raviotsuste ülevaatamise taotlemine	Raviotsuste järgimine
Lapse välismaale mineku lubamine	Lapsega välismaal käimine

Lapse põhiõiguste tagamisel on kohaliku omavalitsuse ja asenduskodu tegevus paljuski põimunud, mis eeldab head koostööd ja regulaarset infovahetust. Selleks on loomulikult vaja, et kohalik omavalitsus kaasaks lapse elu oluliselt mõjutavate otsuste tegemisse asenduskodu, kes lapse tegeliku hooldajana teab kõige vahetumalt ja oma kogemuse põhjal lapse vajadusi (nt kas laps vajab rehabilitatsiooni või õpevormi muutmist). Ent asenduskodu ei saa ise teha otsuseid, mis nõuavad seaduslikku esindamist, vaid peab oma tähelepanekutest lapse seaduslikule esindajale teada andma.

Kohaliku omavalitsuse ja asenduskodu selgelt eristatav rollijaotus lapse hooldamisel peaks tagama lapse õigused nii asenduskoduteenuse osutamise käigus kui ka üldisema elukorralduse mõttes. Ühest küljest on kohalikul omavalitsusel kõige vahetum võimalus jälgida lapse elu ja seista selle eest, et laps saaks kvaliteetset asenduskoduteenust. Teisest küljest aitab kohaliku omavalitsuse osalemine last oluliselt puudutavates küsimustes vältida huvide konflikti, mis võiks teatud juhtudel tekkida asenduskodul (nt hooldusvormi muutmise puhul).

Juhtumikorraldus

Lisaks eestkoste on kohaliku omavalitsuse ülesanne laste hoolekande, kaitse ja abi korraldamine. Vanemliku hoolitsuseta ja asendushooldusel viibivale lapsele tuleb abi osutada juhtumikorralduse põhimõttel (sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 29¹). Kuna lapse abivajadus on pikaajaline ja mitmekülgne, eeldab see kohalikul omavalitsuselt tööd lapse bioloogilise perekonnaga, et aidata lapsel tagasi pöörduda oma perekonda (SHS § 25 lg 6) või leida lapsele perepõhise asendushoolduse võimalus (SHS § 24 lg 1 punktid 4–6), osutada või korraldada muid teenuseid (nt tugiisik, rehabilitatsioon), teha koostööd nii asendushoolduse osutaja kui ka lapse omaste ja teiste võrgustiku liikmetega ning kõike seda regulaarselt hinnata.

Juhtumikorralduse dokumenteerimiseks on kohalik omavalitsus kohustatud koostama juhtumiplaani, milles on kaardistatud lapse individuaalsed vajadused, planeeritud lapse arenguks vajalikud tegevused, täpsustades seejuures, mille eest vastutab kohalik omavalitsus ja mille eest teised võrgustikuliikmed, ning mida on lapse igakülgset heaolu silmas pidades regulaarselt täiendatud. Oluline on koostada juhtumiplaan igale asendushooldusel olevale lapsele olenemata sellest, millal ta asendushooldusele suunati. Seejuures on sotsiaalminister selgitanud, et enne 2008. aastal juhtumikorralduse põhimõtte sätestamist asendushooldusele suunatud lastele „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, lähtudes lapse vajadustest juhtumiplaani koostamise ajal”. Selleks et juhtumikorralduses oleks sisuline osalemisvõimalus ka lapsel endal, on oluline last tema elukohas külastada (SHS § 15⁴ lg 4).

Kontrollkäikudel aga selgus, et mitmes kohalikus omavalitsuses olid laste juhtumiplaanid kas koostamata, kord aastas täiendamata või korrektselt allkirjastamata. Samuti oli asenduskodus lapsi, keda nende elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja ei olnud vähemalt kaks korda aastas külastanud. Juhtumiplaanidega seotud puudused ja laste külastamata jätmine

tekitavad kahtluse, kas asenduskoduteenusel olevate laste abistamine toimub ikka juhtumikorralduse põhimõttel ning kas kohalikud omavalitsused mõistavad selle vajalikkust lapse arengu ja heaolu järjepideval tagamisel.

Mitmed asenduskodud on koostanud lastele arengukavad, kuid sellega ei saa põhjendada juhtumiplaani puudumist. Juhtumikorralduse dokumenteerimise kohustus lasub kohalikul omavalitsusel, mitte asenduskodul. Juhtumiplaanis kajastab kohalik omavalitsus ennekõike enda tegevusi lapse abistamisel ja koostööd teiste võrgustiku liikmetega. Nende arengukavade näitel, millega oli kontrollkäikudel võimalus tutvuda, seab asenduskodu oma arengukavas täpsemaid eesmärke lapse arengule ennekõike selles, mida asenduskodul on oma tööga võimalik toetada (nt seoses õppimise või käitumisega). Seega arengukava juhtumiplaani ei asenda, kuid võib olla sellele heaks täienduseks. Eriti tunnustusväärne on osa asenduskodude praktika võtta juhtumiplaan ja arengukava aluseks lapse kohta individuaalse päeviku pidamisel, mis võimaldab lapse arengut iganädalasel jälgida ja kõrvutada pikemaajaliste eesmärkidega.

On väga hea, kui kohalik omavalitsus ja asenduskodu suhtlevad omavahel tihedalt, kuid selle kõrval on oluline ka omavalitsuse esindaja isiklik kontakt lapsega. Samuti on väga tore, kui omavalitsuse esindajal on võimalik kohtuda lapsega väljaspool asenduskodu, ent sama tähtis on tutvuda lapse eluoluga asenduskodus. Vaid lapsega vahetult suheldes ja tema elutingimustega kohapeal tutvudes on võimalik piisava põhjalikkusega hinnata lapse hea- ja rahulolu, suhteid kasvatajate ja teiste lastega; veenduda, et asenduskodu täidab talle esitatavaid nõudeid (nt et peres ei ela üle kaheksa lapse), suhelda last ümbritseva võrgustiku teiste liikmetega (nt kooli, arsti, tugipere ja teistega) ning teha last puudutavaid otsuseid informeeritult ja lapse huvidest lähtudes.

Peresarnased elutingimused

Analüüsi üks peamine eesmärk oli hinnata peresarnase elukeskkonna loomist asenduskodus. Selleks et asenduskodudes võimalikult peresarnast keskkonda kujundada, on riik seadusega kehtestanud asenduskodudele mitmeid nõudeid, mh perepõhise hooldusmudeli ning nõuded laste ja kasvatajate suhtarvule ühes asenduskodu peres. Praegu võib asenduskodu pere koosneda kuni kaheksast lapsest, kui laste eest hoolitsevad vahetustega tööl käivad kasvatajad (SHS § 48 lg 16). Perevanem võib korraka kasvatada ja hooldada kuni kuut last (SHS § 15¹⁰ lg 3). Ühes peres maksimaalselt lubatud laste hulka tuleb arvata ka asenduskodust eemal viibivad lapsed ja asenduskodulastega samas peres elavad muudel (nt turvakodu-) teenustel olevad lapsed. Kui pere lapsed viibivad asenduskodus, peab asenduskodu peres olema ööpäev läbi tööl vähemalt üks kasvataja või perevanem (SHS § 15⁸ lg 3). Kui asenduskodu pere lastest vähemalt viis on alla kolmeaastased või raske või sügava puudega, peab asenduskodu peres ajavahemikus 6:00–22:00 viibima kaks kasvatajat või perevanem ja kasvataja.

18 asutusest, mida õiguskantsleri nõunikud külastasid, vaid neljas ei olnud laste ja töötajate suhtarvuga probleeme. Ülejäänud asenduskodud olid üritanud seda suhtarvu ühel või teisel moel „venitada”. Kas oli lapsi ühes peres rohkem kui lubatud, või vastutas 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.

Lapse õigus on kasvada kuni kuue- või kaheksalapselises peres, kus tema eest hoolitseb piisaval arvul töötajaid. Vastasel korral 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 ette nähtud kasvatajate ja laste suhtarvu eiramise korral olla tagatud lapse muud põhiõigused, nagu nt õigus turvalisusele ning igakülgele arengule. Näited, kus kasvatajad ei ole suutnud ära hoida lastevahelist vägivalda, toime tulla käitumisraskustega lastega või õpetada piisavalt

iseseisvumiseks vajalikke oskusi (nt söögitegemist, iseseisvat asjaajamist jne) või ei olnud lastel motivatsiooni õppida või tegelda hobidega, olid iseloomulikud pigem neile asenduskodudele, kus ühe töötaja kohta oli lubatust rohkem lapsi.

Nõuded laste ja kasvatajate suhtarvu kohta on oluline asenduskoduteenuse kvaliteedi näitaja ning nende nõuete täitmise eest vastutab teenuse osutaja. Seetõttu on tähtis, et asenduskodud ei võtaks perre rohkem lapsi, kui seadusega lubatud, ning arvaks maksimaalselt lubatud laste arvu hulka ka asenduskodust eemal viibivad või asenduskodus muul teenusel viibivad lapsed. Uute laste asenduskodusse vastuvõtmisel tuleb silmas pidada sedagi, et alates 2015. aastast võib ka kasvatajatega pere koosneda maksimaalselt kuuest lapsest.³

Lapsele sobiva asenduskoduteenuse osutaja valib kohalik omavalitsus, kes peab välja selgitama, kas asenduskodu suudab pakkuda lapsele seaduse nõuetele vastavat teenust. Seda on võimalik teha nii asenduskodult küsides kui ka lapse tulevaste elutingimustega kohapeal tutvudes. Kui kohalik omavalitsus ei kontrolli teenuse nõuetele vastavust või suunab teadlikult lapse niisugusesse asenduskodu perre, kus maksimaalselt lubatud laste arv on juba täidetud, on ka tema vastutav selle eest, et lapse õigus kvaliteetsele teenusele ei ole tagatud.

Üldised põhimõtted ja lapse huve arvestavad erandid

Analüüsis on käsitletud ka muid asenduskodus elava lapse jaoks olulisi küsimusi, nt õdedevendade õigust kasvada koos, lapse õigust suhelda oma vanemate ja teiste lähedastega, lapse õigust asendushoolduse stabiilsusele ja järjepidevusele. Nende teemade puhul on rõhutatud põhimõtteid, millele peaks üldjuhul tuginema lapse elu korraldamisel. Samas on vaja silmas pidada, et lapse parimaid huve arvestades (nt lapse väärkohtlemise ohu korral) võib teatud juhtudel tegutseda üldprintsibiist teisiti. Sellised erandlikud kaalutusotsused peavad olema põhjendatud, arvestama iga lapse individuaalset olukorda, ning need tuleb koos põhjendustega dokumenteerida (nt juhtumiplaanis).

Analüüsi ja selle põhjal tehtud soovitustega saab lähemalt tutvuda õiguskantsleri kodulehel: oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-asenduskodus-elavate-laste-pohioiguste-ja-vabaduste-tagamine.

Kevadel käis hoogne töö uue lastekaitseaduse ettevalmistamiseks

Sotsiaalministeeriumi koostatav uus lastekaitseadus on varasemast enam suunatud ennetusele ja tõendus põhisele. Seaduseelnõu esimene tööversioon valmis koos eri ministeeriumide, riigiasutuste, vabaühenduste ja kohalike omavalitsustega 2012. a detsembris. 2013. aasta alguses toimus põhjalik arutelu töögrupis. Eelnõu tähtsaimaid teemasid tutvustati mitmel üritusel, sh aprillis seminaril „Lastekaitseüsteemi tõhustamine: Norra kogemus ja Eesti väljakutsed”. Mais korraldatud teemaaruteludel käsitleti riiklikku lastekaitse korraldust, abivajavast lapsest teavitamist, nõudeid lastekaitsetöötajale ja lastega töötavatele isikutele ning lastekaitset kohalikes omavalitsustes. 13. juunil toimus seminar, kus tutvustati eelnõu sisu ja selle seoseid teiste valdkondadega. Seminaril osales üle saja lastekaitsega seotud inimese. Töötubades arutati konkreetseid küsimusi, nt lapse üksijätmise lubatavus ja lastekaitsetöötajate haridusnõuete reguleerimine; samuti seda, kuidas rakendada eelnõuga sätestatavaid ennetuse ja sekkumise põhimõtteid haridus-, tervise- ja õiguskaitsevaldkonnas ning hoolekandes. Lastekaitseaduse eelnõu esitatakse valitsusele käesoleva aasta lõpus; sügisel saavad kõik soovijad eelnõuga tutvuda ja ettepanekuid esitada osalusveebis www.osale.ee. Rohkem infot eelnõu kohta leiab aadressilt <http://lapsedjapered.sm.ee>.

³ Võimalik, et see tähtaeg lükkub edasi aastasse 2017. Sotsiaalminister on esitanud kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks seaduseelnõu, mis muudaks SHS 48 lõiget 16. Kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee>. Eelnõu toimiku nr 12-1434.