



Õiguskantsler

Urmas Klaas  
linnapea  
Tartu Linnavalitsus  
lv@raad.tartu.ee

Teie 01.07.2014 nr 12-6.2/14827

Meie 10.10.2014 nr 7-5/140681/1404219

### **Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks Asendushoolduse korraldamine**

Austatud linnapea

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldusega [ ], kes kaebab Tartu Linnavalitsuse ja [ ] tegevuse peale talle asenduskoduteenuse osutamise lõpetamisel ja turvakodusse suunamisel. Otsustasin avalduse menetlusse võtta ja kontrollida nimetatud asutuste tegevuse õiguspärasust ja vastavust hea halduse tavale.

**Analüüsinud avaldust, Teie vastust minu teabe nõudmisele ning asjakohaseid õigusakte, leian, et Tartu Linnavalitsus rikkus sotsiaalhoolekande seaduse § 24 lg 1 punktist 1, § 25 lõikest 4 ja § 31 lõikest 1 tulenevat kohustust kaasata avaldajat tema asendushoolduse ümberkorraldamisse, sh teavitada teda, kuulata ära tema arvamusi ning valmistada teda ette muutusteks.**

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Tartu Linnavalitsusel teha edaspidi hea halduse tava järgides mõistlikke pingutusi inimeste kaasamiseks neid puudutavate hoolekandeküsimuste lahendamisse, kasutades vajadusel erinevaid suhtluskanaleid ja -viise.**

**Avaldusaluses asjas soovitan Tartu Linnavalitsusel vastavalt SHS § 24 lg 1 punktile 1 ja § 25 lõikele 4:**

- 1) selgitada avaldajale tema õiguseid ja linnavalitsuse kohustusi avaldaja täisealiseks saamisel ning**
- 2) teavitada avaldajat, millised tema dokumendid on linnavalitsuse valduses.**

**Palun Teil mulle võimalusel vastata hiljemalt 10.11.2014, kuidas on Tartu Linnavalitsus avaldusaluses asjas tehtud soovitusi täitnud.**

Põhjendan Teile alljärgnevalt oma seisukohta.

## *I Asjaolud ja meneluse käik*

Avaldaja on sündinud [ ]. Alates 05.04.2007 on avaldaja kohtumäärusega emast eraldatud vanema õiguste äravõtmiseta.<sup>1</sup> Avaldaja edasist elukohta, hooldamist ja kasvatamist on korraldanud avaldaja elukohajärgne Tartu Linnavalitsus.

Ajavahemikus 24.10.2011-03.03.2014 osutas avaldajale asenduskoduteenust algul [ ] ja seejärel [ ] (edaspidi asenduskodu)<sup>2</sup>. Teenuse osutamiseks oli sõlmitud kolmepoolne leping Tartu Linnavalitsuse, Tartu Maavalitsuse ja asenduskodu vahel. Lepingu kohaselt oli asenduskodul õigus leping üles öelda sellest vähemalt kolm kuud ette teatades. Kokku oli lepitud, et õiguslikke tagajärgi omavad teated poolte vahel peavad olema edastatud kirjalikus vormis.

19.11.2013, mil avaldaja viibis vanglas, esitas ta [ ] avalduse, milles andis teada, et soovib pärast vanglast vabanemist asuda elama Tartus asuvasse asenduskodusse, kuna [ ] ei suudaks ta elada seaduskuulekalt.

Tuginedes ülal viidatud sooviavaldusele, teatas asenduskodu 04.12.2013 Tartu Linnavalitsusele kavatsusest lõpetada avaldajale asenduskoduteenuse osutamise leping 10.12.2013.

Linnavalitsus ei nõustunud lepingu lõpetamisega nimetatud kuupäeval, viidates kolmekuuse etteteatamise nõudele lepingus. Teie sõnul ei oleks olnud võimalik nii lühikese ajaga avaldajale uut asenduskodu leida.

11.12.2013 vabanes avaldaja vanglast ja naasis elama [ ]. Pärast vanglast vabanemist arutasid avaldajaga tema tulevikuplaane asenduskodu juhataja ja pereema 11.12.2013 ning Tartu Linnavalitsuse esindaja 13.12.2013. Asenduskodu ja Teie selgitustest nähtub, et avaldaja soovi kohaselt otsustati, et avaldaja jätkab elamist [ ] ja õppimist [ ] kooliaasta lõpuni. Asenduskodu ja avaldaja leppisid kokku, et lisaks koolikohustuse täitmisele ei riku avaldaja seadust ega teiste pereliikmete privaatsust.

20.02.2014 saatis asenduskodu Tartu Linnavalitsusele uue teate kavatsusest lõpetada avaldajale asenduskoduteenuse osutamise leping 03.03.2014, mil möödunuks kolm kuud lepingu ülesütlemise esialgsest avaldusest. Asenduskodu põhjendas lepingu ülesütlemist sellega, et Tartus saaks avaldaja kaugemale teda ümbritsenud kriminaalsest seltskonnast, kuna avaldaja ei osalenud kriminaalhoolduses, teda kahtlustati õigusrikkumistes (sh asenduskodu vara äraviimises), ta ohustas asenduskodu pere teisi lapsi (lõhkudes kahel korral pere teise noore toa ukse), ei täitnud koolikohustust (alates 23.01.2014) ning ööbis omavalitsuse asenduskodu asemel sõprade juures (nädalavahetuseti, ajavahemikes 02.-06.02.2014 ja 10.-24.02.2014 ning 25.02.2014 järgnevalt).

25.02.2014 vastas linnavalitsus asenduskodule, et nõustub lepingu lõpetamisega 03.03.2014, misjärel on avaldajal võimalik asuda elama [ ].

15.03.2014 käis avaldaja [ ], kuhu teda sisse ei lubatud ja teavitati uuest elukohast turvakodus.

24.03.-24.07.2014 viibis avaldaja uuesti vanglas. Vanglas viibimise ajal, 22.04.2014, pöördus avaldaja minu poole. Tema sõnul lõpetati talle asenduskoduteenuse osutamine ootamatult, selgitusi andmata ja mh tema dokumente tagastamata. Ühtlasi muretses avaldaja, kas täisealiseks

<sup>1</sup> Tartu Maakohtu määrus tsiviilasjas nr [ ].

<sup>2</sup> 20.04.2012 korraldati asenduskodu ümber ja perekodus olnud lastele hakkas teenust osutama SOS Lasteküla Eesti Ühing.

saades võimaldatakse talle elamispind sotsiaalkorteris või ühiselamus, kui ta ei ole ühegi asenduskodu nimekirjas.

Palusin asjaolude selgitamiseks täiendavat teavet avaldajalt (26.05.2014) ning [ ] ja Teilt (03.06.2014). Osapooled vastasid vastavalt 18.06.2014, 16.06.2014 ja 01.07.2014. Lisaks suhtles minu nõunik telefoni teel Tartu Linnavalitsuse esindajaga 25.07.2014 ja [ ] esindajaga 22.08.2014.

Avaldaja selgituste kohaselt teavitas asenduskodu teda teenuse lõppemisest 15.03.2014 ja mingeid kirjalikke dokumente sellega seoses ei ole talle esitatud.

[ ] tunnistas, et raske on informeerida last, kes enamuse ajast ei viibi kodus. Asenduskodu sõnul teavitati avaldajat lepingu lõpetamise kavatsusest siiski tema koduskäikude ajal ja eemal viibimiste ajal suhtles asenduskodu pereema avaldajaga *Facebooki* kaudu. Samuti hoidis asenduskodu pidevat telefonikontakti Tartu Linnavalitsuse esindajaga. Pärast lepingu lõppemist andis asenduskodu avaldaja passi, sünnitunnistuse ja muud dokumendid üle Tartu Linnavalitsusele.

Teie sõnul oli linna esindajal pärast avaldaja asenduskodust lahkumist mitmeid telefonivestlusi avaldaja kriminaalhooldaja, samuti politsei ja prokuratuuri esindajatega ning hiljem tema kontaktisikuga vanglas, kuid mitte avaldaja endaga. Te ei esitanud avaldaja juhtumiplaani või muid dokumente ega kirjavahetust, millest oleks näha, kuidas avaldajat kaasati tema elu puudutava otsuse tegemisel. Avaldaja tuleviku osas märkisite, et linn on valmis tasuma avaldaja õpilaskodu kulud, kui avaldaja peaks asuma omandama kutseharidust. Samuti kinnitasite, et kuna avaldaja on vanemast eraldatud, toetab linn teda ellu astumisel samamoodi kui asenduskodust ellu astuvaid noori.

## II Õiguslik regulatsioon

ÜRO lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 3 lõikes 1 on rõhutatud lapse parimate huvide esikohale seadmist kui ühte aluspõhimõtet, millest peavad sotsiaalasutused, kohtud, täidesaatvad või seadusandlikud organid lähtuma igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes. Nimetatud põhimõtte on sätestatud ka Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse (LaKS) §-s 3, mille kohaselt on lastekaitse põhimõtteks alati ja igal pool seada esikohale lapse huvid. Hindamisel, mis on konkreetsel juhul konkreetse lapse parimates huvides, tuleb muuhulgas arvestada lapse enda seisukohta. Selleks peab olema lapsele tagatud LÕK artiklis 12 sätestatud õigus väljendada oma vaateid ja olla ära kuulatud. Lapse parimate huvide põhimõtet ei ole võimalik korrektselt rakendada, kui lapse ärakuulamise nõuded ei ole täidetud.<sup>3</sup>

Kuigi LÕK art 12 sõnastuses on keskendutud lapse õigusele avaldada arvamust kõikides teda puudutavates küsimustes, siis on seda rakendamisel sisustatud kui lapse õigust osaleda, mis hõlmab teabevahetust ja dialoogi lapse ja täiskasvanute vahel. Selleks, et lapse osalus oleks mõtestatud, peab suhtlus lapsega hõlmama ka tema informeerimist toimuvast ning võimalikest jätkusuutlikest lahendustest.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 14 (2013) „Lapse õigus tema parimate huvide esikohale seadmisele“ punktid 43 ja 52. Kättesaadav: [http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC\\_C\\_GC\\_14\\_ENG.pdf](http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf).

<sup>4</sup> Samas p 89; ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 12 (2009) „Lapse õigus avaldada arvamust“ p 3. Kättesaadav: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12.doc>.

Asendushooldusel viibiva lapse puhul peetakse oluliseks tema õigust olla kaasatud ja saada informatsiooni tema paigutamist puudutavates küsimustes, nii asendushoolduse planeerimisel, otsuste tegemisel kui ülevaatamisel.<sup>5</sup> Eraldi on rõhutatud, et last tuleb ette valmistada kõikideks muutusteks tema asendushoolduse ümberseadmisel.<sup>6</sup>

Eeltoodud põhimõtetest peab oma tegevuses ja otsustes lähtuma ka valla- või linnavalitsus, kelle ülesanne vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 25 lõikele 2 on korraldada kodust ja vanematest eraldatud lapse edasist elukohta, hooldamist ja kasvatamist, st lapse asendushooldust. Tegemist on sotsiaalhoolekande ülesandega, mille täitmisel on kohalikul omavalitsusel kohustus SHS § 31 lg 1 järgi kaasata abivajav isik talle sobivaima abi leidmiseks ja kuulata ära tema arvamusi. SHS § 31 lõikest 3 tulenevalt ei pea isikut hoolekande küsimuse lahendamisel ära kuulama üksnes juhul, kui see ei ole lahendamiseks vajalik või kui lahendamist ei või küsimuse kiireloomulisuse tõttu edasi lükata. Laste hoolekande korraldamisel on kohalikul omavalitsusel kohustus SHS § 24 lg 1 punktist 1 tulenevalt nõustada last ja SHS § 25 lg 4 kohaselt anda perest eraldatud lapsele teavet tema tulevikku puudutavate küsimuste kohta.

Puudutatud isiku menetlusse kaasamine on üks peamisi hea halduse tunnuseid.<sup>7</sup> Haldusmenetluse seaduse (HMS) § 5 lõikest 1 tuleneb haldusmenetluse vormivabadus, mis kehtib ka asutuse ja inimese vahelises suhtlemises, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. Asutus valib inimese teavitamise, nõustamise ja ärakuulamise viisi (suuliselt, kirjalikult, e-kirja, telefoni või muu sidevahendi kaudu). Seejuures tuleb valida viis, mis tagab vajaliku teabe inimeseni jõudmise kõige paremini ja tema menetluses osalemise võimalikult tulemuslikult, samas koormamata ülemäära asutuse tööd ja toomata kaasa ebamõistlikke kulusid. Kui asutus ei suhtle menetluse asjaosalistega, ei saa tegemist olla hea haldusega.<sup>8</sup>

### *III Õiguskantsleri hinnang*

Antud juhul sai Tartu Linnavalitsus 2013. aasta detsembris teada avaldaja soovist asuda pärast vanglast vabanemist elama mõnda Tartus asuvasse asenduskodusse. Linnavalitsuse esindaja kohtus avaldajaga vahetult pärast vanglast vabanemist. Avaldajaga arutati ja kokkulepitu põhjal võib järeldada, et avaldaja parimates huvides olevaks lahenduseks peeti sel hetkel jätkamist [ ] ja selle lähedases koolis kuni õppeaasta lõpuni. Kokkulepet kinnitas ka avaldaja edasine elukorraldus.

Eelnevast nähtuvalt konsulteeris Tartu Linnavalitsus antud küsimuses ka avaldaja endaga, nagu SHS § 24 lg 1 p 1, § 25 lg 4 ja § 31 lg 1 ette näevad. Seetõttu leian, et selles faasis järgis linnavalitsus avaldaja parimate huvide väljaselgitamisel kaasamise nõuet.

20.02.2014 sai Tartu Linnavalitsus asenduskodult uue kirja, millest ilmnis selge soov lõpetada avaldajale teenuse osutamise leping 03.03.2014. Seega tekkis vajadus avaldajaga eelnevalt kokkulepitu uuesti üle vaadata. Selleks oli Tartu Linnavalitsus LÕK art 3 lõikest 1 ja LaKS §-st 3 tulenevalt kohustatud uuesti avaldaja parimad huvid välja selgitama, selleks avaldaja muutunud abivajadust hinnates ja sobivaima abi leidmiseks avaldaja endaga konsulteerides vastavalt SHS § 24 lg 1 punktile 1, § 25 lõikele 4 ja § 31 lõikele 1, kuna asenduskoduteenuse osutamise lõpetamine oli oluline muutus avaldaja elukorralduses.

<sup>5</sup> Samas p 97.

<sup>6</sup> ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“ p 68. Kättesaadav: [www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/142](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/142).

<sup>7</sup> Vt nt HMS § 40 lõiked 1 ja 2.

<sup>8</sup> A. Aedmaa jt. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004, lk 27, 29, 71, 148, 153, 158, 220, 226. Vt ka RKHKm, 10.04.2014, nr 3-3-1-91-13, p 16 ning RKHKm, 23.04.2008, nr 3-3-1-12-08, p 13.

Linnavalitsus otsustas nõustuda lepingu lõpetamisega juba 25.02.2014. Linnavalitsus ja asenduskodu hindasid vajalikuks avaldaja eemale pääsemist teda ümbritsenud kriminaalsest keskkonnast ja sobivaks [ ] elama asumist ning ei pidanud võimalikuks asenduskoduteenuse lepingu jätkamist<sup>9</sup>, mida ma küsimuse alla ei sea.

Sellel põhjal pidi linnavalitsus avaldaja parimate huvide väljaselgitamiseks kaasama ka avaldaja enda, st teda teavitama, andma selgitusi ja põhjendusi ning tema arvamuse ära kuulama. Mulle teadaolevast ei nähtu aga, et Tartu Linnavalitsus oleks püüdnud avaldajat ennast tema elukorralduse muutmise otsustamise eel kaasata, mis oleks võimaldanud avaldajal mõista lepingu lõpetamise ja elukoha muutuse vajadust ning avaldada arvamust edasise elukorralduse valikute (sh turva- või õpilaskodu) kohta. Te ei selgitanud oma vastuses ega edastanud avaldaja juhtumiplaani, kirjavahetust või muid dokumente, millest nähtunuks linnavalitsuse püüdlused oma otsusele eelnevalt või järgnevalt avaldajaga kontakti otsida.

Arvestades, et asenduskoduga sõlmitud lepingu teistkordse ülesütleamise ja lõppemise vahele jäi vähem kui kaks nädalat ning selle ajani olid osapooled vähemalt avaldaja kinnituse kohaselt eeldanud avaldaja jätkamist asenduskodus kuni kooliaasta lõpuni, oli eriti oluline, et linnavalitsus konsulteeriks avaldajaga võimalikult kiiresti. Samavõrd tähtis oli valmistada avaldajat ette teda peagi ees ootavateks muutusteks. Samas ei olnud küsimuse lahendamine niivõrd kiireloomuline ega kindlasti ebaoluline, et õigustada avaldaja kaasamata jätmist SHS § 31 lõikest 3 tuleneva erandiga.

Avaldaja naasmine asenduskodusse pea kaks nädalat pärast lepingu lõppemist ja arvamus, et tema elukoht oli endiselt seal, lubavad aga järeldada, et teda ei olnud lepingu lõppemisest teavitatud ega turvakodusse paigutamiseks ette valmistatud. Lisaks ei olnud avaldaja teadlik, et asenduskodu on tema passi, sünnitunnistuse ja muud dokumendid üle andnud Tartu Linnavalitsusele, mis viitab samuti puudujääkidele avaldaja informeerimisel. Ennekõike näitab aga avaldaja mure, kas turvakodust ellu astumisel on tema õigused teistsugused kui asenduskodus elamise korral, et tema tulevikku puudutavad olulised küsimused on jäänud piisavalt läbi arutamata ja selgitamata.

On küll arusaadav, et Tartu Linnavalitsusel oleks olnud raske asenduskodust eemal viibinud avaldajaga kontakti saada, tingituna mh avaldaja enda huvipuudusest. Sellel põhjal leian, et hea halduse tava eeldas linnavalitsuselt initsiatiivi ja sobiva suhtlusviisi valikut, et avaldaja saanuks tema asendushooldust puudutava otsuse tegemisel tulemuslikult osaleda. Linnavalitsusel oleks olnud võimalik jagada avaldajaga vajalikku teavet ja selgitusi näiteks mobiiltelefoni, e-posti või sotsiaalmeedia kanalite<sup>10</sup> kaudu, mida avaldaja mulle teadaolevalt kasutas ning mille rakendamine ei oleks linnavalitsuselt eeldanud ülemäärast tööd ega ebamõistlikke kulutusi. Kui linnavalitsus ei olnud avaldaja isiklikest kontaktandmetest teadlik, oleks linnavalitsusel olnud võimalus neid küsida kas asenduskodult või teistelt võrgustikuliikmetelt, kellega linna esindaja avaldajaga seoses suhtles. Samuti oleks olnud asjakohane külastada avaldajat vanglas, et arutada tema tulevikuplaane pärast vanglast vabanemist.

Seejuures on tervitatav, et linnavalitsuse esindaja suhtles asenduskodu, politsei ja prokuratuuri esindajate; avaldaja kriminaalhooldaja ning avaldaja kontaktisikuga vanglas. Samas avaldaja asendushoolduse korraldamine vastavalt tema parimatele huvidele on linnavalitsuse ülesanne,

---

<sup>9</sup> Arvestades muuhulgas, et lepingupooled ei esitanud kirjalikku teatist vastavalt lepingu punktile 9.2, mis oleks üheselt kinnitanud taganemist asenduskodu esimesest avaldusest lepingu ülesütleamise kohta.

<sup>10</sup> Näiteks on Tartu linnal olemas *Facebooki* lehekülj. Selle kaudu või kui lastekaitseteenistusel oleks oma konto, saaks klientidele vajadusel edastada teateid.

mistõttu vastutus avaldajat antud küsimuse lahendamisse kaasata lasus ennekõike linnavalitsusel, millest eelnimetatud takistused avaldajaga suhtlemisel ja kontakt teiste avaldajaga seotud osapooltega linnavalitsust ei vabastanud.

**Kokkuvõttes leian, et Tartu Linnavalitsus rikkus SHS § 24 lg 1 punktist 1, § 25 lõikest 4 ja § 31 lõikest 1 tulenevat kohustust kaasata avaldajat tema asendushoolduse ümberkorraldamisse, sh teavitada teda, kuulata ära tema arvamus ning valmistada teda ette muutusteks.**

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Tartu Linnavalitsusel teha edaspidi hea halduse tava järgides mõistlikke pingutusi inimeste kaasamiseks neid puudutavate hoolekandeküsimuste lahendamisse, kasutades vajadusel erinevaid suhtluskanaleid ja -viise.**

Avaldaja pöördumisest nähtuvalt on talle ebaselge, millised on tema õigused abile ja toetusele, kui ta saab täiskasvanuks turvakodus elades, samuti tema dokumentide asukoht. Mulle kinnitasite, et kuna avaldaja on vanemast eraldatud, toetab linn teda iseseisvumisel samamoodi kui asenduskodust sirgunud noori. Kuna avaldaja ei ole eeltoodust teadlik, on Tartu Linnavalitsus SHS § 24 lg 1 punktist 1 ja § 25 lõikest 4 tulenevalt kohustatud selgitama avaldajale, millised on tema õigused täisealiseks saamisel ja linnavalitsuse kohustused. Muuhulgas on asjakohane teavitada avaldajat linnavalitsuse SHS § 14 lõikest 1 tulenevast kohustusest osutada eluasemeteenust ja anda eluruum isikule, kes ei ole suuteline ega võimeline seda endale ise tagama, luues vajadusel võimaluse sotsiaalkorterit üürimiseks. Samuti tuleks viidata, et avaldajal kui hoolekandeesutuses kasvanud vanemliku hoolitsuseta isikul on õigus riiklike peretoetuste seaduse §-s 12 sätestatud elluastumistoetusele, kuna nii asenduskodu kui turvakodu on SHS § 18 lõikes 1 loetletud hoolekandeesutuse liikidena.

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Tartu Linnavalitsusel vastavalt SHS § 24 lg 1 punktile 1 ja § 25 lõikele 4 selgitada avaldajale, millised on tema õigused ja linnavalitsuse kohustused avaldaja täisealiseks saamisel. Samuti soovitan teavitada avaldajat, millised tema dokumendid on Tartu Linnavalitsuse valduses.**

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri volitusel

Margit Sarv 6938424 Margit.Sarv@oiguskantsler.ee