



Õiguskantsler

Vallavanem Andrus Umboja
Jõelähtme Vallavalitsus
kantselei@joelahtme.ee

Teie 28.01.2013 nr 12-11/3441

Meie 23.07.2013 nr 7-5/121317/1303283

Soovitus põhiõiguste ja -vabaduste tagamiseks ning hea halduse tava järgimiseks Sotsiaalteenuste osutamine lapse seadusliku esindaja nõusolekuta

Austatud vallavanem

Teile teadaolevalt pöördus minu poole avaldaja, kes palus mul kontrollida Jõelähtme Vallavalitsuse tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele seoses tema lapsele sotsiaalteenuste osutamisega vastu avaldaja tahtmist.

Olles tutvunud avaldaja pöördumisega, Teie vastustega minu teabe nõudmistele, samuti asjasse puutuvate õigusnormidega, leian, et Jõelähtme Vallavalitsus ei järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui korraldas avaldaja lapse elu vanema taht arvestamata.

Eeltoodust lähtudes soovitan Jõelähtme Vallavalitsusel edaspidi olukordades, kus lapse heaolu on ohus, kuid lapse hooldusõiguslik vanem või muu seaduslik esindaja keeldub ohu kõrvaldamiseks pakutud abinõudest, pöörduda perekonnaseaduse § 134 lg 1 alusel kohtu poole ohu ärahoidmiseks vajalike abinõude rakendamiseks.

Samuti soovitan Teil edaspidi isikutele abi andmisel lähtuda juhtumiskorralduse põhimõttest ning koostada pikaajalist abi vajavale isikule juhtumiplaan nagu näeb ette sotsiaalhoolekande seaduse § 29¹ lg 1.

Järgnevalt põhjendan oma seisukohta.

I Asjaolud ja menetluse käik

1. Minu poole pöördus avaldaja, kes leidis, et tema poeg on temast seadusliku aluseta eraldatud. Avaldaja selgitas, et 12.01.2011 paigutas Jõelähtme Vallavalitsus tema poja elama kolmanda isiku juurde. Avaldaja andis nõusolu lapse viibimiseks kolmanda isiku juures tähtajaliselt kolmeks kuuks. Enne tähtaja saabumist, täpsemalt 15.03.2011 saatis avaldaja vallavalitsusele kirja, milles võttis tagasi oma nõusoleku lapse elamiseks kolmanda isiku juures ning avaldas soovi oma poega edaspidi ise kasvatada. Avaldaja selgituste kohaselt ei ole poeg siiani koju tagasi tulnud ning vallavalitsus on selle olukorra heaks kiitnud. Avaldaja soovis, et ma

Õiguskantsleri Kantselei

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

analüüsiks, kas vallavalitsus järgis oma tegevuses põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.

2. Võtsin avaldaja pöördumise menetlusse, et kontrollida vallavalitsuse tegevuse vastavust põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõttele ning hea halduse tavale. Pöördusin asjakohaste selgituste saamiseks Teie poole.

3. Oma vastuses selgitasite järgmist. Avaldaja laps elab alates 12.01.2011 tugipere juures, kes teda ka kasvatab. Selgitasite, et kuni 15.03.2011 osutati lapsele vanema nõusolekul hoolduspereteenust ning pärast vanema nõusoleku tagasivõtmist 15.03.2011 osutati lapsele tugipereteenust. Selgitasite, et laps ei ole perekonnast eraldatud. Selgitasite, et nii valla lastekaitsetöötaja kui ka hoolduspere ema püüdsid avaldaja lapsele olukorda selgitada. Lisaks selgitasite, et Jõelähtme Vallavalitsuse, hoolduspere ja avaldaja lapse vahel sõlmiti suusõnaline kokkulepe, et laps vestleb avaldajaga ning hakkab peale kooli viibima avaldaja juures ning ka ööbib seal, kuid talle jääb võimalus igal ajal pöörduda tagasi hooldusperre. Samas selgus Teie vastusest, et laps ei olnud siiski kindel, et avaldaja teda kodust välja ei viska, mistõttu jäi ta ikkagi elama kolmanda isiku juurde. Selgitasite, et samal ajal pidasid Jõelähtme Vallavalitsuse sotsiaaltöötajad ja avaldaja läbirääkimisi lapse koju naasmise osas, kui need läbirääkimised lõppesid vaid rahalise toetuse nõuetega. Lisasite, et Jõelähtme Vallavalitsus ei ole pöördunud kohtu poole avaldaja hooldusõiguse piiramiseks lapse suhtes. Kohtusse pöördumata jätmist põhjendasite sellega, et laps sai varsti pärast tugipere juurde elama asumist täisealiseks ja ta oli avaldaja hooldusõiguse piiramise vastu. Minu küsimusele, kas lapsele on koostatud juhtumiplaan, Te ei vastanud. Täiendavalt selgitasite, et olete suunanud last avaldajaga suhtlema ja lapsel võimaldati igapäevaselt avaldaja juures käia, kuid avaldaja on ise lapsega suhtlemist takistanud. Lisasite, et Jõelähtme Vallavalitsus on avaldaja ja tema lapse lepitamiseks kasutanud koolipsühholoogi, ohvriabi spetsialistide, tugiisiku ja tugipere abi. Samuti on perekonnale antud muud sotsiaalabi.

II Õiguskantsleri menetluse tulemus

4. Asjas on põhiküsimus, kas Jõelähtme Vallavalitsus järgis põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui korraldas avaldaja lapse elu vanema tahet arvestamata ja jättis kohtu poole pöördumata, kuigi leidis, et vanema tegevus ohustab lapse heaolu. Sellele küsimusele vastamiseks kirjeldan esmalt juhtumikorralduse põhimõtet abi vajavatele isikutele abi andmisel (p-d 5-9). Seejärel selgitan, millised on lapsele sotsiaalteenuse osutamise eeldused (p-d 10-17). Pärast seda annan hinnangu Jõelähtme Vallavalitsuse tegevusele avaldusaluses asjas (p-d 18-25).

Juhtumikorralduse põhimõte abi andmisel

5. Sotsiaalhoolekande seadus (SHS) sätestab juhtumikorralduse põhimõtted valla- või linnavalitsuse poolt inimestele abi andmisel. SHS § 29¹ lg 1 järgi tuleb juhtumikorralduse meetodit igal juhul rakendada, kui inimene vajab iseseisva toimetuleku parandamiseks pikaajalist ja mitmekülgset abi. 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 tegevuste dokumenteerimiseks on kohalik omavalitsus SHS § 29¹ lg 1 p 3 järgi kohustatud koostama abivajajale juhtumiplaani.

6. 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. Abivajav isik kinnitab allkirjaga, et ta on tutvunud juhtumiplaani sisuga ning et ta osaleb juhtumiplaanis nimetatud tegevuste elluviimisel. Piiratud teovõimega isiku, sh lapse, eest kirjutab alla tema seaduslik esindaja (lapse puhul enamasti lapsevanem).

7. Eelnevast nähtub, et juhtumikorralduse põhimõtte järgimine eeldab abi vajava lapse ja tema seadusliku esindaja kaasamist probleemide lahendamisse ning nende arvamusega arvestamist abivajaduse ületamiseks rakendatavate meetmete valikul.

8. Avaldusaluses asjas leidiste, et lapsel puudub kodus turvaline ja tema arengut soodustav kasvukeskkond, mistõttu pidasite vajalikuks lapsele sotsiaalteenuse osutamist – lapse elama paigutamist kolmandate isikute juurde. Eelnevast nähtuvalt oli tegemist olukorraga, kus oleks SHS § 29¹ lg 1 järgi tulnud lapsele ja avaldajale abi andmisel lähtuda juhtumikorralduse põhimõttest ning koostada juhtumiplaan. Kuna Te ei vastanud minu küsimusele juhtumiplaani olemasolu kohta ega edastanud mulle palutud juhtumiplaani, järeldan, et Te ei koostanud avaldajale ega ta lapsele juhtumiplaani.

9. Seetõttu soovitan Teil edaspidi isikutele abi andmisel lähtuda juhtumikorralduse põhimõttest ning koostada pikaajalist abi vajavale isikule juhtumiplaan nagu näeb ette SHS § 29¹ lg 1.

Vanema nõusolek sotsiaalteenuse osutamiseks

10. Sõltumata sellest, kas juhtumiplaan koostatakse või mitte, tuleb abi vajav inimene kaasata talle sobivaima lahenduse leidmisse. Abi vajava isiku kaasamise kohustus on otsesõnu kirjas SHS § 31 lõikes 1. Viidatud sättes on kirjas, et sotsiaalhoolekannet puudutava küsimuse lahendamisele kaasatakse isikule sobivaima abi leidmiseks abivajav isik ja tema nõusolekul isiku pereliikmed. Nimetatud küsimuse lahendamisel tuleb ära kuulata isiku arvamus. Last, eestkostetavat või hooldatavat puudutava küsimuse lahendamisel tuleb SHS § 31 lg 2 järgi ära kuulata vanema ja kasuvanema, eestkostja või hooldaja arvamus. SHS § 31 lg 3 järgi võidakse sotsiaalhoolekannet puudutav küsimus lahendada nimetatud isikuid ära kuulamata üksnes juhul, kui see ei ole lahendamiseks vajalik või kui lahendamist ei või selle kiireloomulisuse tõttu edasi lükata.

11. SHS § 32 lg 1 järgi arvestatakse sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja muu abi andmisel isiku taht, välja arvatud seaduses sätestatud juhtudel, mil isikule võib sotsiaalteenust osutada tema tahtest olenemata. SHS § 32 lg 2 kohaselt tuleb last puudutava küsimuse lahendamisel arvestada vanema ja vähemalt 10-aastase lapse enda soovi. Seega kehtib sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja muu abi saamisel üldjuhul vabatahtlikkuse põhimõtte olenemata sellest, kas tegu on täisealisesse või lapsesse puutuva küsimusega. Teisisõnu ei või inimesele siis, kui ta sotsiaalabi ühel või teisel põhjusel ei soovi, üldjuhul teda kohustada abi vastu võtma.

12. Kohustus arvestada sotsiaalhoolekandes nii lapse kui ka tema vanema sooviga lähtub inimvääriskuse põhimõttest, õigusest perekonnaelu kaitsele ja vanema hooldusõigusest oma lapse suhtes.

13. Põhiseaduse (PS) § 27 lg 1 tagab igäühele õiguse perekonnaelu kaitsele. PS § 27 lg 1 annab põhiõiguse kandjale õiguse oodata, et riik ei sekkuks tema perekonnaellu ning kohustab riiki hoiduma perekonnaellu sekkumisest.

14. Perekonnaelu kaitseala hõlmab perekonnaliikmete suhete eri tahke, eelkõige õigust elada koos, et rahuldada üksteise emotsionaalseid ja sotsiaalseid vajadusi. PS § 27 lg 1 perekonnaelu hõlmab vanemate suhtlemist lapsega ning lapse ja vanemate vastastikust õigust teineteise seltsis olla. Seega vanema õiguste piiramine ja lapse lahutamine vanemast võib riivata perekonnaelu.¹

15. Perekonnaseadus (PKS) annab vanemale õiguse hoolitseda oma alaealise lapse eest (vanema hooldusõigus), mis hõlmab nii õigust hoolitseda lapse isiku eest (isikuhooldus) kui ka õiguse hoolitseda lapse vara eest (varahooldus) ning õigust otsustada lapsega seotud asju (PKS § 116). PKS § 124 lg 1 järgi on isikuhooldus hooldaja kohustus ja õigus last kasvatada, tema järele valvata ja tema viibimiskohta määrata ning lapse igakülgse heaolu eest muul viisil hoolitseda. PKS § 120 lg 1 kohaselt on hooldusõiguslik vanem lapse seaduslik esindaja.

16. Perekonnaseadus näeb ette võimaluse piirata vanema hooldusõigust erineva intensiivsusega. Lapse heaolu ohustamise korral võib kohus vanema asemel teha lapse hooldusõigusest tulenevaid otsuseid, teha hoiatusi ja ettekirjutusi ning kehtestada keelde jms (PKS § 134 lg 3). Kohus võib lapse vanematest eraldada üksnes juhul, kui lapse huvide kahjustamist ei ole võimalik ära hoida muul viisil (PKS § 135 lg 1). Lapse isikuhooldusõiguse võib kohus vanemalt täielikult ära võtta üksnes juhul, kui teised abinõud ei ole tulemusi andnud või kui on põhjust eeldada, et nende rakendamiseks ei piisa ohu ärahoidmisest (PKS § 135 lg 2).²

17. Eelnevast nähtub, et hooldusõiguslikul vanemal on õigus määrata lapse viibimiskohta ja otsustada lapsega seotud asju, sealhulgas anda nõusolek lapse sotsiaalteenuse osutamiseks või sellest keelduda³. Kui vanem nõusolekut ei anna ja seab seeläbi lapse heaolu ohtu, on kohalik omavalitsus kohustatud pöörduma kohtu poole vanema hooldusõiguse piiramiseks.

Hinnang Jõelähtme Vallavalitsuse tegevusele

18. Avaldusaluses asjas leidsite, et lapsel puudub kodus turvaline ja tema arengut soodustav kasvukeskkond, mistõttu pidasite vajalikuks lapsele sotsiaalteenuse osutamist – lapse elama paigutamist kolmandate isikute juurde⁴. Teie selgitustest nähtub, et Jõelähtme Vallavalitsus selgitas välja nii lapse kui ka lapsevanema arvamuse sotsiaalteenuse osutamise kohta. Teie kinnitusel soovis laps ise jääda elama kolmanda isiku juurde, kuid tema hooldusõiguslik vanem andis nõusolu lapse viibimiseks kolmanda isiku juures üksnes tähtajaliselt (kolmeks kuuks alates 12.01.2011) ning võttis oma nõusoleku enne tähtaja saabumist tagasi (avaldaja 15.03.2011 kiri). Lapse elamiseks kolmanda isiku juures pärast 15.03.2011 oli lapse enda nõusolek, kuid tema

¹ O. Kask, U. Lõhmus, K. Jaanimägi jt. Kommentaarid §-le 27. - Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2012, § 27, komm 16 ja 17. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.pohiseadus.ee/ptk-2/pg-27/>..

² Samas, komm 17.1.

³ Välja arvatud juhtudel, kui seadusest tulenevalt on lubatud sotsiaalteenust osutada isiku tahtest olenemata, nt SHS §-des 19, 20¹, 20² ja 25 sätestatud juhud.

⁴ Nimetasite lapsele 12.01.2011 kuni 15.03.2011 vanema nõusolekul osutatud teenust hoolduspere teenuseks ja pärast nimetatud kuupäeva osutatud teenust tugipere teenuseks. Juhin Teie tähelepanu, et SHS § 25¹ lg 1 järgi suunatakse perekonnas hooldamise teenusele orb või vanemliku hoolitsuseta laps, kelle vanemad on surnud, tagaotsitavaks kuulutatud või teadmata kadunud; kelle vanematele on nende piiratud teovõime tõttu määratud eestkostja; kelle vanemate isikuhooldusõigus lapse suhtes on piiratud või täielikult ära võetud; kes on vanematest eraldatud; kelle vanemad kannavad eelvangistust või vangistust vanglas. Samuti osutatakse perekonnas hooldamise teenust saatjata alaealisele välismaalasele ning inimkaubanduse ja seksuaalkuriteo alaealisele ohvrile. SHS § 29² lg 2 kohaselt koostab enne perekonnas hooldamisele suunamist lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus lapsele juhtumiplaani. Avaldusealuses asjas ei olnud täidetud SHS § § 25¹ lõikes 1 sätestatud tingimused, seega ei saanud lapsele osutada perekonnas hooldamise teenust sotsiaalhoolekande seaduse mõttes. Küll aga võib kohalik omavalitsus ise ette näha täiendavaid sotsiaalteenuseid, milleks võib olla ka hoolduspere teenus. Samuti kvalifitseeruks lapsele osutatud teenus tugipere teenuseks Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 61 lg 1 ja SHS § 24 lg 1 p 3 mõttes.

hooldusõiguslik vanem oli sellele vastu. Teie selgitustest nähtub, et Jõelähtme Vallavalitsus oli lapse elamisest kolmanda isiku juures vanema vastuseisust hoolimata pärast 15.03.2011 teadlik ning kiitis selle olukorra heaks. Jõelähtme Vallavalitsus sõlmis pärast 15.03.2011 kolmanda isikuga edasisi kokkuleppeid lapse elu korraldamist puudutavates küsimuses ega selgitanud kolmandale isikule, et õiguslik alus lapse elamiseks tema juures on ära langenud.

19. Jõelähtme Vallavalitsus on avaldusaluses asjas seadnud prioriteediks lapse huvide kaitse, mis on igati tervitatav. Kuid lapse õigusi ei tohi kaitsta vanema õigusi rikkudes. Jättes lapse elu korraldades arvestamata tema hooldusõigusliku vanema tahtega, ei järginud kohalik omavalitsus vanema PS §-st 27 tulenevat õigust perekonnaelu kaitsele. Nagu eelnevalt selgitatud, on hooldusõiguslikul vanemal PKS § 116 lõikest 2 ja PKS § 124 lõikest 1 tulenevalt otsustusõigus lapse kasvatamist ja tema eest hoolitsemist puudutavates küsimustes, muu hulgas tema viibimiskoha määramise õigus. Vanema hooldusõigust võib PKS § 134 lg 1 kohaselt piirata ainult kohus.⁵ Kohalik omavalitsus ei saa asuda ise kohtu rolli, asudes vanema otsustusõigust piirama selleks seadusandja selget volitust omamata.

20. Teie selgitused selle kohta, mis põhjustel⁶ Te ei soovinud vanema hooldusõiguse piiramiseks kohtu poole pöörduda, on mõistetavad, kuid need ei õigusta avaldaja perekonnaelu riivet.

21. Seega olukorras, kus Jõelähtme Vallavalitsuse hinnangul oli lapse heaolu kodus elades ohustatud ning vallavalitsus pidas tugiperes elamist sobivaks meetmeks olukorra lahendamiseks, kuid avaldaja sellega ei nõustunud, oleks Jõelähtme Vallavalitsus pidanud pöörduma kohtusse, et kohus rakendaks lapse heaolu tagamiseks vajalikke abinõusid. 01.07.2010 jõustunud perekonnaseadus jätab kohtule vanema hooldusõiguse piiramisel avara kaalutlusruumi. PKS § 134 lg 3 kohaselt võib kohus lapse heaolu ohustamise korral teha vanema asemel lapse kohta hooldusõigusest tulenevaid otsuseid, teha hoiatusi ja ettekirjutusi ning kehtestada keelde, samuti kohustada vanemaid järgima kohtu määratud asutuse hooldusjuhiseid. Kohus võib isiku- või varahooldusõigust piirata teatavate toimingute või teatavat liiki toimingute tegemise keelamisega. Seega ei tähenda kohtu poole pöördumine vanema hooldusõiguse küsimuses, et ainukeseks võimaluseks oleks vanemalt lapse hooldusõiguse täielik äravõtmine. PKS § 135 lg 2 kohaselt võib kohus isikuhooldusõiguse vanemalt täielikult ära võtta üksnes juhul, kui teised abinõud ei ole tulemusi andnud või kui on põhjust eeldada, et nende rakendamisest ei piisa ohu ärahoidmiseks.

22. Ka avaldusalusel juhul oleks olnud võimalik taotleda kohtult vanema hooldusõiguse piiramist üksnes teatud otsuste (nt elukohta ja õppimist puudutavate otsuste) osas. Sel juhul oleks muudes küsimustes vanema hooldusõigus säilinud. Jõelähtme Vallavalitsus oleks saanud taotleda nendes küsimustes kolmanda isiku või vallavalitsuse määramist lapse erieestkostjaks PKS § 122 lg 1 mõttes.⁷

23. Arvestades lapse vanust ning küpsust, oleks Jõelähtme Vallavalitsus alternatiivse lahendusena saanud avaldusaluses asjas kohtult taotleda lapse teovõime laiendamist

⁵ Erandiks on PKS § 135 lõikes 4 sätestatud olukord. PKS § 135 lg 4 sätestab, et kui lapse jätmine perekonda ohustab lapse tervist või elu, võib valla- või linnavalitsus lapse perekonnast eraldada enne kohtumäärust. Sellisel juhul peab valla- või linnavalitsus viivitamata esitama kohtule avalduse vanema õiguste piiramiseks lapse suhtes.

⁶ Lapse enda vastuseis kohtusse pöördumisele. Samuti asjaolu, et laps oli veidi vähem kui 7 kuu pärast saamas täisealiseks.

⁷ Perekonnaseaduse seletuskirja kohaselt võib erieestkostjat vaadelda tinglikult kui vanemaid abistava funktsiooniga isikut, millega ei kaasne vältimatult negatiivse iseloomuga sanktsiooni "vanema õiguste äravõtmise" näol. Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri on kättesaadaval arvutivõrgus: <http://www.riigikogu.ee/?page=eelnou&op=ems2&emshelp=true&eid=95322&u=20130711103153>.

tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 9 lg 1 alusel. TsÜS § 9 lg 1 järgi võib kohus vähemalt 15-aastase alaealise piiratud teovõimet laiendada, kui see on alaealise huvides ja alaealise arengutase seda võimaldab. Sel juhul otsustab kohus, milliseid tehinguid võib alaealine teha iseseisvalt. Reeglina on alaealise teovõime laiendamiseks TsÜS § 9 lg 2 kohaselt vajalik lapse seadusliku esindaja nõusolek. Sama sätte teise lause kohaselt võib kohus alaealise teovõimet laiendada seadusliku esindaja nõusolekuta, kui nõusoleku andmisest keeldumine on ilmselt vastuolus alaealise huvidega. PKS § 121 sätestab, et, kui alaealise teovõimet on laiendatud, ei kehti vanema hooldusõigus nende toimingute puhul, mida alaealine võib teha iseseisvalt. Seega juhul, kui kohus laiendab alaealise teovõimet näiteks oma viibimiskoha üle otsustamisel, ei ole vanemal enam õigust seda küsimust lapse eest otsustada.

24. Eeltoodut kokku võttes leian, et Jõelähtme Vallavalitsus ei järginud põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet, kui korraldas avaldaja lapse elu vanema tahet arvestamata.

25. Kuna avaldaja laps oli õiguskantsleri poole pöördumise ajaks juba täisealiseks saanud, ei ole asjakohane teha Jõelähtme Vallavalitsusele ettepanekut rikkumise kõrvaldamiseks. Küll aga soovitan Jõelähtme Vallavalitsusel edaspidi olukordades, kus lapse heaolu on ohus, kuid lapse hooldusõiguslik vanem või muu seaduslik esindaja keeldub ohu kõrvaldamiseks pakutud abinõudest, pöörduda PKS § 134 lg 1 alusel kohtu poole ohu ärahoidmiseks vajalike abinõude rakendamiseks.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Hent Kalmo
õiguskantsleri asetäitja-nõunik
õiguskantsleri volitusel