

Järelkontrollkäik Haiba Lastekodusse

(1) 18.12.2012 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi järelkontrollkäigu Haiba Lastekodusse eesmärgiga kontrollida, kuidas on asenduskodu täitnud õiguskantsleri nõunike 13.04.2012 kontrollkäigu järel tehtud soovitusi ja ettepanekuid¹.

Haiba Lastekodu on Kernu Vallavalitsuse hallatav asutus, mille põhimäärus on kinnitatud Kernu Vallavolikogu 18.11.2010 määrusega nr 19.²

Haiba Lastekodule on Harju Maavalitsus 04.07.2012 korraldusega nr 1-1/1063-k andnud tegevusloa asenduskoduteenuse osutamiseks maksimaalselt 40-le lapsele.

(2) 13.04.2012 toimunud kontrollkäigu järel tehtud ettepanekud ja soovitusel puudutasid laste arvu peredes ja tubades, turvalisust, taskuraha, õdede-vendade kokkupaigutamist, lapse ja vanema suhtlusõigust, lapse päritolu arvestamist, puudega lapse õiguseid ning kohaliku omavalitsuse tegevust lapse eestkostjana.

Järelkontrollkäigul hinnati ennekõike nende soovitude ja ettepanekute täitmist asenduskodus, millega seoses laekus õiguskantslerile 13.04.2012 toimunud kontrollkäigu järel erinevatest allikatest signaale võimalike probleemide kohta. Teiste teemade puhul on soovitude ja ettepanekute täitmise hindamisel toetunud asenduskodu juhataja antud vastustele 13.04.2012 kontrollkäigu järel.

(3) Kontrollkäigul osalesid kaks õiguskantsleri nõunikku, kaks eksperti (lastepsühholoog ja -psühhiaater) ja Sotsiaalministeeriumi esindaja. Õiguskantsleri nõunikud, eksperdid ja Sotsiaalministeeriumi esindaja vestlesid järelkontrollkäigu raames usalduslikult nelja töötajaga ning kuue lapsega. Samuti toimus aruteluring õiguskantsleri nõunike, ekspertide, Sotsiaalministeeriumi esindaja, asenduskodu juhataja ja töötajate osavõtul. Ekspertide arvamused olukorra kohta asenduskodus on lisatud käesolevale kokkuvõttele.

(4) Järgnevalt on välja toodud 13.04.2012 kontrollkäigu järel tehtud soovitusel ja ettepanekud ning järelkontrolli tulemused nende täitmise kohta.

(4.1) Laste arv peres

13.04.2012 kontrollkäigu järel tegi õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale ettepaneku täita nõudeid, mis on sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud pere suurusele. Selleks soovitas õiguskantsler luua asenduskodus kuus peret.

Lisaks tegi õiguskantsler Harju maavanemale ettepaneku teostada edaspidi järelevalvet asenduskoduteenusel viibivate laste arvu üle peres vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse sätetele ja mõttele.

¹ Kätesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/kontrollkaik-haiba-lastekodu>.

² Haiba Lastekodu kodulehe andmetel. Kätesaadav: <http://www.haibalastekodu.ee/page.php?page=Dokumendid>. Samas Kernu valla dokumendiregistris kannab Kernu Vallavolikogu 18.11.2010 määrus nr 19 pealkirja „Haiba Lastekodu põhimääruse muutmise“ ning sellega üksnes muudetakse Kernu Vallavolikogu 08.03.2001 määrusega nr 8 kinnitatud Haiba Lastekodu põhimäärust. Kätesaadav: <http://avalik.amphora.ee/kernuvv/document.aspx?id=32466>. Numeratsioon akti kahes versioonis ei ühti.

Haiba Lastekodu põhimääruse p 15 teise lause järgi on asenduskodus endiselt neli peret. Asenduskodu kodulehe andmetel on asutuses kolm 12-kohalist ja üks 9-kohaline pere.³

18.12.2012 järelkontrollkäigu selgus, et asenduskodus elas kokku 46 last. Neist 41 oli asenduskoduteenusel ja ülejäänud viis varjupaiga- ehk turvakoduteenusel. Kahes peres oli 11 last, ühes 17 last ja ühes seitse last. Turvakoduteenusel olnud lapsed elasid kolmes erinevas peres, koos asenduskoduteenusel olnud lastega. Asenduskodule antud tegevusloa alusel võib asutus asenduskoduteenust osutada maksimaalselt 40-le lapsele.

Laste arv oli võrreldes 13.04.2012 kontrollkäiguga kasvanud kahe lapse võrra. Kui kahes peres oli laste arv väiksem kui eelmise külastuse ajal, siis ühes peres oli laste arv suurenenud koguni viie lapse võrra.

Pärast 13.04.2012 kontrollkäiku oli asenduskodu vastu võtnud 12 uut last. Neist lastest viis olid turvakoduteenusel. Seitsmest uuest asenduskoduteenusel suunatud lapsest kuus olid pärit Harjumaa kohalikest omavalitsustest.

Asenduskodu juhataja põhjendas laste suurt arvu asenduskodus vajadusega majanduslikult toime tulla, kuna laste arvu vähenedes väheneb riigieelarvest teenuse osutamiseks antav pearaha.

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 48 lg 16 teise lause järgi võib peres olla maksimaalselt kaheksa last. Antud nõue on seatud laste huvidest lähtuvalt. Seaduse nõuetele vastav laste arv peres on oluline, et luua lastele võimalikult peresarnased, stabiilsed, laste arengut ja turvalisust toetavad tingimused asenduskodus, nagu näevad ette SHS § 15¹ ja § 15⁸ lg 5 p 1. Suur laste arv asenduskodu peredes on üks oluline faktor, mis laste turvalisuse tagamist ja igakülgse arengu toetamist keeruliseks muudab.

Pere suuruse puhul tuleb arvestada kõikide asenduskoduteenusel olevate lastega, sh nendega, kes erinevatel põhjustel viibivad asenduskodust eemal. Samuti tuleb pereliikmete hulka arvestada turvakoduteenusel olevad lapsed, kui nad elavad asenduskoduteenusel olevate lastega samas peres.

Haiba Lastekodu ületas seaduses maksimaalselt lubatud laste arvu kahes peres kolme lapse võrra ning ühes koguni rohkem kui kahekordselt. 17-lapseline pere Haiba Lastekodus oli kõige suurem pere, mida õiguskantsleri nõunikud 2011. ja 2012. aastal külastatud 18-s asenduskodus kohtasid. Isegi, kui turvakoduteenusel suunatud lapsed elanuks eraldi peres, ületas ka üksnes asenduskoduteenusel olevate laste arv tegevusloas lubatud 40-t.

Ekspertide hinnangul muudab laste suur arv peres laste olukorra ebastabiilseks: „Mida rohkem lapsi peres, seda rohkem muutusi ja seda vähem stabiilsust.“ Mida vähem on lapsi ühe kasvataja kohta, seda rohkem on kasvatajatel võimalik individuaalselt ja süvendatult tegeleda iga lapsega, luua usalduslikke suhteid, motiveerida lapsi koolis ja huvitegevuses osalema, märgata ja tunnustada laste positiivset käitumist ning hoida piisavalt sidet ja toetada ka eemalolevaid lapsi.

Ekspertide hinnangul suurendab ebastabiilsust ja ei ole psühholoogiliselt võimalik turvakoduteenusel ja asenduskoduteenusel osutamine samades peredes. Nagu leiab üks ekspert,

³ Kättesaadav: <http://www.haibalastekodu.ee/>.

„kuna laste liikuvus on küllaltki suur, st nii tulejaid kui lahkujaid on palju, jäävad nii laste omavahelised seosed kui seosed laste ja täiskasvanute vahel paratamatult pinnaliseks“. „Turvakoduteenusele tulnud lastele on vaja vaikset kohta rahunemiseks, neile ei sobi võõra pere ellu sattumine. Turvakodusse tuleb laps siis, kui tema elus on väga suur kriis, mis on vajanud kohest sekkumist, perest eraldamist. Ta vajab töötajaid, kes tegelevadki tema muredega, mitte ei tee seda muu pereelu kõrvalt. Turvakodusse sattumisega kaasnev psühholoogiline kriis ja pinge on väga rasked taluda kõigile asjaosalistele. Asenduskodus elavate laste kaasamine sellistesse kriisidesse on lubamatu.“

Selle asemel, et viia laste arv kooskõlla seadusega, on asenduskodu juhataja aga juurde võtnud aina uusi lapsi, nii asenduskodu- kui turvakoduteenusele. Samas on Haiba Lastekodus tõsiseid probleeme laste turvalisuse ja arengut toetava keskkonna tagamisega, mille juures laste ja kasvatajate suhtarv mängib olulist osa (vt ka kokkuvõtte p 4.3).

Seaduse täitmata jätmist ning laste turvalisuse ja arengukeskkonna ohtu seadmist ei saa põhjendada vajadusega teenida rohkem tulu. Haiba Lastekodu puhul tekitab majanduslik toimetulek seaduse rikkumise põhjendusena seda enam nõutust, arvestades, et asenduskodu toetavad Harju Omavalitsuste Liit ja Haiba Lastekodu Sihtasutus. 2011. aastal moodustasid kohalike omavalitsuste eraldised ja muu tulu Haiba Lastekodu eelarvest ligi 19%. Samas enamik teistest asenduskodudest ei saa lisaks riigieelarvelistele vahenditele täiendavat toetust kohalike omavalitsustelt ega sponsoritelt.⁴

Eeltoodust nähtuvalt on Haiba Lastekodu juhataja ignoreerinud seadust ning õiguskantsleri ettepanekut viia laste arv peredes kooskõlla seadusega. Uute laste vastuvõtmisega asenduskodusse peresid juurde loomata, on juhataja toiminud vastupidiselt õiguskantsleri ettepanekule ning laste parimatele huvidele.

Seetõttu kordab õiguskantsler oma ettepanekut Haiba Lastekodu juhatajale täita nõudeid, mis on sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud pere suurusele. Samuti teeb õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale ettepaneku mitte võtta asenduskoduteenusele ega turvakoduteenusele juurde ühtegi uut last enne, kui perede suurused ei ole kooskõlas seaduses sätestatud nõuetega.

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

Sealjuures on lepingu pooltel asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimisel kaalutlusruum.⁵ Halduslepingu sõlmimisel on maavanemal õigus kaaluda, kas halduslepingut konkreetse teenuse osutajaga sõlmida või mitte.

Harju maavanem tegi 22.01.2010 asenduskodule ettepaneku mitte võtta teenusele lapsi rohkem kui asenduskodu piirarv ette näeb. Samuti saatis õiguskantsler Haiba Lastekodu

⁴ Hoolekandestatistika aruannete internetipõhine koondamine (H-veeb). Hoolekandeaustus (2011), tabel 1. Kättesaadav: <http://213.184.49.169/hveeb/>.

⁵ 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 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.

13.04.2012 kontrollkäigu kokkuvõtte maavanemale ning seega oli maavanem teadlik õiguskantsleri samasisulisest ettepanekust. Sellest hoolimata ei ole maavanem kasutanud oma kaalutusõigust halduslepingute sõlmimisel ega ole teinud takistusi selleks, et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi kui seadusega lubatud.

Seega ei ole Harju maavanem kasutanud talle asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimisel antud eelkontrolli võimalust ning on oma tegevusega kaasa aidanud õigusvastase olukorra jätkumisele Haiba Lastekodus.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Harju maavanemale ettepaneku teostada edaspidi järelevalvet asenduskoduteenusel viibivate laste arvu üle peres ka enne halduslepingu sõlmimist ning keelduda lepingu sõlmimisest teenuse osutajaga, kes ei järgi seaduses sätestatud nõudeid.

(4.2) Laste arv toas

13.04.2012 kontrollkäigu järel tegi õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale ettepaneku täita asenduskodu magamistubadele kehtestatud tervisekaitse nõudeid. Selleks tegi õiguskantsler ettepaneku paigutada magamistuppa elama üks kuni kaks last, olenevalt põrandapinnast.

Järelekontrollkäigul selgus, et kuna laste arv asenduskodus ei olnud võrreldes eelmise kontrollkäigu toimumise ajaga vähenenud, vaid oli hoopis suurenenud, ei olnud asenduskodul võimalik täita ka õiguskantsleri ettepanekut tervisekaitse nõuete järgimise osas. Asenduskodu ülerahvastatuse probleemi ilmestas kujukalt järelekontrollkäigul selgunud tõik, et ühel lapsel, kes on enamasti „jooksus“ ei ole asenduskodus üldse oma voodit. Töötajad selgitasid, et kui ta peaks asenduskodusse tulema, antakse talle magamiseks madrats, mis paigutatakse teise lapse toa põrandale.

Sotsiaalministri 20.07.2007 määruse nr 59 „Tervisekaitse nõuded asenduskoduteenusel“ § 4 lg 3 sätestab, et ühes magamistoas ei tohi elada üle kahe lapse.

Turvakoduteenuse osutamisel kehtivad sotsiaalministri 09.01.2001 määruse nr 4 „Laste hoolekandetasutuse tervisekaitse nõuded“, mille § 7 lõike 7 ja 8 kohaselt võivad magamistoad olla kuni neljakohalised eelkooliealiste laste puhul ja kuni kahekohalised koolikohustuslike laste puhul.

Kuna antud juhul ei osutata turvakoduteenust eraldi ruumides, vaid turvakoduteenusel suunatud lapsed elasid samades peredes ja magamistubades koos asenduskoduteenusel suunatud lastega, tuleb kõikide laste puhul lähtuda asenduskoduteenusel kehtestatud rangematest nõuetest.

Seega ei ole Haiba Lastekodu juhataja täitnud õiguskantsleri ettepanekut täita asenduskodu magamistubadele kehtestatud tervisekaitse nõudeid, mistõttu kordab õiguskantsler tehtud ettepanekut.

Haiba Lastekodu põhimääruse punktis 17 on sätestatud, et laste magamistoad on ühe- kuni neljakohalised.

Õigusaktidest tulenevalt võivad magamistoad olla kolme- kuni neljakohalised üksnes siis, kui lastele osutatakse mõnda muud kui asenduskoduteenust eraldi rühmas ja tegemist on

eelkooliealiste lastega. Antud täpsustuse võiks selguse huvides lisada ka asutuse põhimäärusesse.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Kernu Vallavolikogul täpsustada Kernu Vallavolikogu 18.11.2010 määrusega nr 19 kinnitatud Haiba Lastekodu põhimääruse punkti 17, mis sätestab, et asenduskoduteenusel olevate laste ja muudel teenustel olevate kooliealiste laste magamistoad on ühe- kuni kahekohalised.⁶

(4.3) Laste turvalisus ja igakülgne areng

Seoses laste turvalisuse tagamisega soovitas õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajal 13.04.2012 kontrollkäigu järel:

- luua asenduskodus ühtsed ja selged reeglid mõjutusvahendite rakendamiseks laste taunitava käitumise korral ja tunnustamiseks positiivse käitumise korral;
- rakendada süsteemselt planeeritud ja pikaajalisi tegevusi turvalisuse parandamiseks ja käitumisraskuste ennetamiseks asutuses;
- otsida ja pakkuda lastele huvitegevuse võimalusi ja motiveerida lapsi huvitegevuses osalema senisest rohkem;
- kaasata turvalise kasvukeskkonna loomisesse kõiki last ümbritseva võrgustiku liikmeid, sh erialaspetsialiste ning
- võimaldada töötajatele täiendõpet toimetulekuks käitumisraskustega lastega.

Lisaks soovitas õiguskantsler asenduskodus elavate laste elukohajärgsetel valla- ja linnavalitsustel osaleda senisest aktiivsemalt laste võimalike käitumisraskuste ennetamisel ja lahendamisel.

Laste turvalisus, mis tekitas tõsist muret juba eelmisel külastusel, oli peamine põhjus, miks õiguskantsler korraldas järelkontrollkäigu Haiba Lastekodusse. Järelkontrollkäigu eel sai õiguskantsler erinevatest allikatest signaale, et asenduskodus ei suudeta toime tulla laste allumatusena, probleemide lahendusviisid on küsitavad ning töötajate omavahelised suhted asenduskodus väga pingelised.

Järelkontrollkäigul läbiviidud vestlustest selgus, et laste allumatus väljendus töötajate solvamises, ropendamises, asenduskodust öösel eemalviibimises, muudes kodukorra rikkumistes, koolikohustusest kõrvalhoidmises, sõltuvust tekitavate ainete tarvitamises ja õigusrikkumistes.

Töötajate hinnangute järgi olid pea pooled kooliealistest lastest toime pannud õigusrikkumisi. Aina nooremad lapsed ei täitnud koolikohustust. Üks laps õppis järelkontrollkäigu ajal kasvatuseritingimusi vajavate õpilaste koolis. Üks laps oli pikalt „jooksus“, sattudes asenduskodusse harva. Laste toad olid nende eemalviibimise ajal lukustatud, et vältida vargusi. Viimati leidis vargus aset paar nädalat enne järelkontrollkäiku. Kõige tõsisemate käitumisprobleemidega noored, kes tarvitavad lisaks ka sõltuvust tekitavaid aineid, olid koondatud ühte perekorterisse, kuhu oli elama paigutatud ka alla-aastane imik, kellel olid tõsised tervisehäädad ja kes järelkontrollkäigu ajal viidi kiirabiga haiglasse.

⁶ Arvestades, et Haiba Lastekodu kodulehel ja Kernu valla dokumendiregistris avaldatud tekstides on määruse sätete numeratsioon erinev, siis tuleks see numeratsioon üle vaadata ja avaldada mõlema asutuse kodulehel ühesugune, hetkel kehtiv määruse redaktsioon. Vt ka allmärkust 2.

Vestlustel selgus ühtlasi, et töötajates tekitas frustratsiooni ja lastes mõistmatust mõjutusvahendite ja tunnustamise ühtsete reeglite puudumine asenduskodus. Ekspertide hinnangul puudus ühtne lähenemine, kuidas noortele piire seada, mh omavaheliste vastuolude tõttu töötajate hulgas. Näiteks mõne lapse korrarikumistele reageeriti, aga teise omadele mitte. Samuti muutis juhataja kasvatajate poolt otsustatud mõjutusvahendeid taunitava käitumise korral ja tunnustamist positiivse käitumise korral.

Koolikohustusest kõrvale hoidvaid lapsi oli koolitundide ajaks asenduskodu hoonest välja aetud ning maja uks lukustatud. Seejuures on töötajad takistanud lastel uste või akende kaudu asenduskodusse sisenemast, misjärel lapsed on koolimineku asemel hääletanud maanteel Tallinnasse. Kooliealistest lastest mitmed õppisid õpilaskoduga koolides teistes Eesti piirkondades. Järelkontrollkäigu ajal õppis Haiba Lastekodu 28-st kooliealisest lapsest vaid 13 Harjumaa koolides.

Samuti on ette tulnud, et töötajad kaotavad laste korralekutsumisel enesevalitsuse ja hiljuti leidis aset ka füüsiline konflikt lapse ja töötaja vahel.

Vestlustel selgus, et kuigi 2012. aastal on 4-5 töötajat käinud Gordoni perekoolis, samuti koolitusel aktiivsuse- ja tähelepanuhäirega lapse teemal, ei ole kasvatajad saanud koolitust stressi, läbipõlemise ja enesejuhtimise teemadel ning teismelistega suhtlemise ja enesekehtestamise teemadel. Supervisiooni varasemalt pakuti, aga viimasel ajal enam mitte.

Lisaks oli asenduskodu ülerahvastatud: pered olid suured ja lapsi oli palju (vt kokkuvõtte p 4.1 ja 4.2). Asenduskodus oli asenduskoduteenusele suunatud lastele lisaks lapsi ka turvakoduteenusel.

Järelkontrollkäigul läbi viidud vestlused ja ühine arutelu andsid kinnitust, et töötajate omavahelised suhted asenduskodus olid konfliktid.

Seoses õiguskantsleri soovitusel kaasata kõiki last ümbritseva võrgustiku liikmeid, selgitas juhataja järelkontrollkäigu raames, et õppeaasta algul külastas ta kõiki koole, kus õpivad asenduskodu lapsed ning palus teavitada asenduskodu koheselt ka väiksemate probleemide ilmnemisel. Samuti toimus 2012. aastal neli kohtumist asenduskodu ja laste eestkostjateks olevate kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate vahel. Lastekodus on lastega töötanud psühhoterapeut ja psühholoog.

SHS § 15¹ järgi on asenduskoduteenuse eesmärk lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamine, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomine ning lapse ettevalmistamine võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna.

SHS § 15⁸ lg 5 punktile 1 vastavalt on asenduskodu kohustatud tagama lapse turvalisuse ja arendamise. Turvaline ja arengut toetav keskkond arvestab iga lapse individuaalsete vajadustega, loob tingimused lähedussuhete tekkeks, motiveerib last läbi positiivsete eeskujude jne.

Nende eesmärkide saavutamine on oluliselt raskendatud asenduskodu praeguses kriisiolukorras, kus pered on ülerahvastatud, töötajad ei suuda ennast kehtestada, tegeletakse peamiselt laste probleemse käitumise tagajärgedega ning töötajate ja laste vahelisi suhteid pingestavad omakorda konfliktid töötajate endi vahel. Võrreldes 13.04.2012 kontrollkäigul

Seetõttu soovib õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajal tungivalt otsida asutuse probleemide lahendamiseks abi organisatsioonist väljastpoolt. Selleks soovib õiguskantsler kaaluda nt juhtimise nõustamist⁷, organisatsiooni sisehindamist ja diagnostikat⁸ ja supervisiooni⁹.

Sellele lisaks kordab õiguskantsler soovitus asenduskodu juhatajale võimaldada töötajatele täiendõpet toimetulekuks käitumisraskustega lastega ning soovib lisaks võimaldada töötajatele supervisiooni.

Samuti kordab õiguskantsler soovitus luua spetsialistide abiga süsteemne ja pikaajaline tegevuskava laste igakülgse arengu toetamiseks ja turvalisuse parandamiseks asutuses, sealhulgas luua asenduskodus ühtsed ja selged reeglid mõjutusvahendite ja tunnustamise kohta.

Seejuures on oluline rõhutada eksperdi arvamust, et kuigi reageerimisel on vaja arvestada iga lapse eripära, siis reageerida tuleb igal juhul. Samuti on vaja asenduskodus selgelt kokku leppida ja paika panna, milliseid otsuseid on pädevad vastu võtma kasvatajad, milliseid otsuseid konkreetsed juhtkonna liikmed ning kuidas otsused fikseerida, et teised töötajad tehtud otsustest teadlikud oleksid ja saaks neid respektierida.

Samuti soovib õiguskantsler Kernu vallavanemal ja Harju maavanemal toetada Haiba Lastekodu laste turvalisuse ja arenguks vajaliku keskkonna loomisel.

(4.4) Ühest perekonnast pärit õed ja vennad

13.04.2012 kontrollkäigu järel soovitas õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajal ning Loksa ja Maardu linnavalitsustel ning Anija vallavalitsusel vanemliku hoolitsuseta laste eestkostja ülesannetes toetada ühest perekonnast pärit õdesid-vendi omavaheliste sidemete säilitamisel.

Selleks soovitas õiguskantsler paigutada õed-vennad elama asenduskodus ühte peresse, v.a juhul kui see on vastuolus lapse huvidega. Samuti soovitas õiguskantsler toetada senisest enam õdede-vendade vaheliste sidemete säilimist ja tugevdamist ka siis, kui lapsed elavad asenduskodus erinevates peredes või viibivad erinevates asenduskodudes või erinevatel asendushoolduse teenustel.

Anija abivallavanem põhjendas õiguskantslerile, et kahel juhul, kui valla eestkostel olevad samast perest pärit õed-vennad paigutati eraldi, toimus see laste huvidest lähtuvalt. Samas tunnistas abivallavanem, et erinevatel asendushooldusvormidel olevate õdede-vendade omavaheline suhtlemine on jäänud nõrgaks. Ühel juhul on põhjuseks laste endi vähene huvi, teisel juhul pikk vahemaa.

Loksa linna eestkostel olevate ja asenduskodus kahes erinevas peres elanud õdede-vendade kohta vastas asenduskodu juhataja, et pere suuruseid arvestades ei olnud lapsi võimalik paigutada elama ühte perre ja kohalik omavalitsus oli sellest teadlik. Ühtlasi põhjendas

⁷ Nt Eesti Kvaliteediühing (www.eaq.ee), Heateo Sihtasutus (www.heategu.ee).

⁸ Nt Eesti Konsultantide Assotsiatsioon (www.eka.ee), Tartu Ülikooli Eetikakeskuse väärtusarendus (<http://www.eetika.ee/arendus>). Haridusasutuste sisehindamise materjalid on leitavad siit: <http://www.hm.ee/index.php?0511182>.

⁹ Nt Eesti Superviisorite Ühing (<http://www.supervisioon.ee/Uhingust>).

juhataja Loksalt pärit laste eraldipaigutamist sellega, et kahel väiksemal lapsel on võimalus pääseda hooldamisele perekonda, kuid nelja last korraga ei ole hoolduspere valmis võtma.

Õiguskantsleri kahe kontrollkäigu vahel oli asenduskodusse turvakoduteenusele suunatud veel ühest perest pärit kolm õde-venda, kes asenduskodus elasid kahes erinevas peres. Lapsed on Maardu linna eestkostel.

Võrreldes 13.04.2012 seisuga oli järelkontrollkäigu ajal neist asenduskodu peredest, kus elasid samast bioloogilisest perest pärit õed-vennad, lahkunud lapsi ja uusi asemele võetud. Õed-vennad elasid aga ikkagi eraldi peredes.

Kehtiva õiguse ja rahvusvaheliste soovitude järgi tuleb vältida samast perekonnast pärit õdede-vendade eraldamist asendushoolduse käigus. 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 põhiseaduse (PS) §-s 26 sätestatud igaühe õigusest perekonnaelu puutumatusel ning ÜRO lapse õiguste konventsiooni (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 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 kohta¹⁰ ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel hoolekandeesutuses kasvavate laste õiguste kohta¹¹. 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.

Järelkontrollkäigul osalenud eksperdi 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.“

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.

Juhataja selgituste järgi paigutati Loksalt pärit õed-vennad eraldi pere suuruseid arvestades. Samas, neis peredes, kuhu lapsed elama asusid, oli mõlemas juba enne neid kaheksa last. Seega pere suuruseid arvestades, ei oleks olnud õige neid lapsi üldse Haiba Lastekodusse vastu võtta. Lisaks ei ole lapsi paigutatud ühte perre elama pärast mõne lapse lahkumist neist

¹⁰ ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „Suunised laste asendushoolduse kohta“.

¹¹ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005).

peredest. Samas teisi uusi lapsi on neisse peredesse vastu võetud. Seega ei ole laste eraldipaigutamisel lähtunud laste parimatest huvidest, vaid asenduskodu vajadustest.

Arusaamatuks jääb ka juhataja argument nagu takistaks õdede-vendade kooskasvamine osal neist minemast hooldusperre. Õiguskantsler ei sea kahtluse alla kohaliku omavalitsuse diskretsiooniotsust, kui laste huvidest lähtuvalt on põhjendatud kahe lapse suunamine hooldusperre. Samas ei selgu, kuidas see takistab kõikidel õdedel-vendadel ühes asenduskoduperes elamist kuni kahe lapse hooldusperre minekuni.

Maardust turvakoduteenusele suunatud õdede-vendade paigutamine eraldi peredesse toimus pärast õiguskantsleri 13.04.2012 kontrollkäiku ja selle järel tehtud soovitus õdede-vendade kokkupaigutamise kohta, mille õiguskantsler adresseeris nii Haiba Lastekodu juhatajale kui Maardu Linnavalitsusele. Seega olid asenduskodu juhataja ja Maardu Linnavalitsus õiguskantsleri soovitusel teadlikud, kuid on toiminud sellele vastupidiselt.

Eltoodust tulenevalt kordab õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale ning Loksa ja Maardu linnapeadele tehtud ettepanekut paigutada õed-vennad elama asenduskodus ühte peresse, v.a juhul kui see on vastuolus lapse huvidega.

Samuti kordab õiguskantsler soovitus Anija vallavanemale toetada õdede-vendade vaheliste sidemete säilimist. Selleks soovib õiguskantsler vallavalitsusel ise vajadusel õdede-vendade kohtumisi korraldada või kaaluda kohtumisteks vajalike transpordikulude katmist.

(4.5) Lapse ja vanema suhtlusõigus

13.04.2012 kontrollkäigu järel tegi õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale ettepaneku muuta 13.06.2007 käskkirjaga nr 3-1/29 kehtestatud kodukorra p 9.2 ja mõjutusvahendeid, mis seavad piiranguid lapse ja vanema suhtlusõigusele, ning viia need kooskõlla LÕK art 9 punktiga 3 ja perekonnaseaduse (PKS) § 143 lõikega 1.

Asenduskodu juhataja sõnul on kodukorda muudetud 20.11.2011, kuid p 9.2 on seal endises sõnastuses. Tänapäevani on asenduskodu kodulehel kättesaadava kodukorra¹² punktis 9.2 kirjas, et lapse sugulased (sh bioloogilised vanemad) võivad last külastada kuni 2 korda kuus 2 tundi korraga. Samuti on kodukorra lõpus endiselt sätestatud, et rikkumiste korral võib mõjutusvahendina piirata nädalavahetustel ja koolivaheaegadel, osaliselt või täielikult, lapse viibimist sugulaste või tuttavate juures.

Ühtlasi lisas asenduskodu juhataja, et asenduskodule on oluline, et kohtumised oleks eelnevalt kokku lepitud, kuna majal on oma elurütm, nagu õppetunnid või uneaeg. On neid kordi, kui lapsevanema külastus tekitab lapsele hingelise trauma, mis ei ole lapse huvides.

(4.5.1) Tulenevalt LÕK art 7 punktist 1 ja art 9 punktist 3, PS paragrahvidest 26 ja 27 ning PKS § 143 lõikest 1 on lapsel õigus suhelda oma vanematega, seda ka lahuselamise korral. Asenduskodu ei ole pädev seadma lapse ja vanema suhtlemisele pika-ajalisi või tähtajatuid piiranguid, kui nõnda ei ole otsustanud kohus.

¹² Kättesaadav: <http://www.haibalastekodu.ee/page.php?pageid=11>.

Lisaks lapse ja vanema suhtlusõiguse austamisele on asenduskodu kohustatud toetama lapse kontakte ka teiste lapsele oluliste inimestega, tulenevalt SHS §-st 15¹ ja §-st 15⁸ lg 5 punktist 1 ning 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 punktist 2.

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 alusel 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.¹³

Seega ei tule asenduskodul mitte ainult pakkuda lastele võimalust oma pere ja teiste talle oluliste inimestega suhelda, vaid sellist suhtlemist ka igal moel hõlbustada.

Eeltoodud põhimõtetega on oluline arvestada ka laste külastamise reeglite kehtestamisel kodukorras. Kui korras on kehtestatud konkreetset külastusajad, siis on oluline sätestada, et need on ennekõike soovituslikud ning võimalikud on erandid.

Külastusaegade soovituslikkuse ja erandite sätestamata jätmine kodukorras võib lapse vanematele ja teistele lähedastele jätta mulje, et teistel aegadel lapse külastamine on välistatud. Kui laps on paigutatud asenduskodusse vanema elukohast kaugemal või vanem töötab külastamise eeskirjades kehtestatud nädalapäevadel ja kellaaegadel, siis ei tarvitse tal neil tingimustel olla võimalik lapsega vahetult suhelda.

Juhataja kirjeldatud tegelik praktika, et külastamine tuleb eelnevalt asenduskoduga kokku leppida, on mõistlik. Samuti on arusaadavad asenduskodu seatud korralduslikud reeglid lapse ja lähedaste 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 või lähedase kohtumised kooli ajal.

Samad põhimõtted võiksid seega kajastuda ka külastamise eeskirjades, sh kelle vahendusel ja milliste sidevahendite kaudu saavad last külastada soovivad isikud lapse külastamist kokku leppida.

(4.5.2) Suhtlemise piiramist vanemate või teiste lähedastega lapse huvidest lähtuvalt, nt tema turvalisuse tagamiseks, tuleb eristada suhtlemise piiramisest mõjutusvahendina. Asenduskodu ei tohi ühelgi juhul karistada last sellega, et keelab tal suhelda vanemate või lähedastega. Antud põhimõtet rõhutab p 96 ÜRO suunistes laste asendushoolduse kohta.

Lapse halva käitumise korral on mõistlik teha koostööd lähedaste ja teiste lapsele oluliste inimestega tema sotsiaalsõrgustikus, 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.

¹³ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee 16.05.2005 soovitusel liikmesriikidele Rec(2005)5 selgitav raport.

Küllamineku keelamise asemel võiks üheskoos mõelda ja kavandada, kuidas last mõjutada vanema või muu lähedase juures külasoleku ajal.

Kui asenduskodu leiab, et lapse lähedased mõjutavad last sobimatult käituma või muul viisil negatiivselt (nt lapse psüühikale), kahjustades nõnda lapse huve, siis peab asenduskodu sellest teada andma lapse eestkostet teostava kohaliku omavalitsuse vahendusel või otse kohtule, kes on pädev otsustama suhtlusõiguse piiramise üle.

Haiba Lastekodu juhataja ei ole täitnud õiguskantsleri ettepanekut viia 13.06.2007 käskkirjaga nr 3-1/29 kehtestatud kodukorra p 9.2 ja mõjutusvahendite osa, mis seavad piiranguid lapse ja vanema suhtlusõigusele, kooskõlla PS §-ga 26, LÕK art 9 punktiga 3 ja PKS § 143 lõikega 1. Seetõttu korda õiguskantsler tehtud ettepanekut.

(4.6) Lapse etniline, usuline, kultuuriline ja keeleline päritolu

(4.6.1) 13.04.2012 kontrollkäigu järel tegi õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale ettepaneku pöörata senisest suuremat tähelepanu asenduskodus elavatele mitte-eesti keele ja kultuuri taustaga lastele nende emakeele õpetamisele ja nende kultuuri tutvustamisele, nagu näeb ette LÕK art 20 p 3.

Juhataja vastas, et asenduskodu abiõpetaja, kelle esimene keel on vene keel, on käinud lastega vene teatris. Lapsed suhtlesid tihedalt oma lähedastega, kelle kodune keel on vene keel. Venekeelses koolis, kus käis kaks asenduskodu last, õpetatakse ja tutvustatakse lastele nende kultuuri. Samas ei selgunud juhataja vastustest, kuidas on asenduskodu panustanud nendele vene päritolu lastele emakeele õpetamisse ja kultuuri tutvustamisse, kes käisid eestikeelses koolis.

Seetõttu kordab õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajale tehtud ettepanekut pöörata senisest suuremat tähelepanu asenduskodus elavatele mitte-eesti keele ja kultuuri taustaga lastele nende emakeele õpetamisele ja nende kultuuri tutvustamisele.

(4.6.2) 13.04.2012 kontrollkäigu järel soovitas õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajal võimaldada töötajatele selleks vajalikku väljaõpet, kui Haiba Lastekodu kavatses jätkata teenuse osutamist saatjata alaealistele rahvusvahelise kaitse saajatele. Vastuses ei väljendanud juhataja soovi nimetatud sihtrühmale teenust osutada.

(4.7) Kuulmispuudega lapsega suhtlemine ja tema turvalisus

(4.7.1) 13.04.2012 kontrollkäigu järel soovitas õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajal mitte kasutada viipekeele tõlgina kuulmispuudega lapse venda ja leida koostöös Keila Linnavalitsusega muu võimalus kuulmispuudega lapse ja töötajate vaheliseks suhtluseks.

Juhataja sõnul kasutati lapse venda vaid algul, kui lapsed asenduskodusse tulid. Hiljem toimus suhtlus nii, et laps luges kasvataja huultelt ja vastas kas häälides või kirjutades. Keila Linnavalitsus on aidanud kanda viipetõlgi kulusid näiteks kooli arenguvestlustel ja psühhiaatrilistel uuringutel.

(4.7.2.) Lisaks soovitas õiguskantsler arvestada tuleohutusnõuete erisustega kuulmispuudega inimese puhul. Selleks soovitas õiguskantsler Keila linnapeal seista selle eest, et tema eestkostel oleval lapsel oleksid olemas tema kuulmispuude tõttu vajalikud abivahendid.

Samuti soovitas õiguskantsler Haiba Lastekodu juhatajal tagada kuulmispuudega lapse turvalisus mõeldes ennetavalt läbi vajalikud tegevused ja vastutuse võimaliku kriisiolukorra puhul.

Keila linnapea ei ole õiguskantsleri soovitusel vastanud. Samuti ei selgitanud Haiba Lastekodu juhataja, millised rutiinid (sh kes ja kuidas toimib) on asenduskodus välja töötatud kuulmispuudega lapse turvalisuse tagamiseks võimaliku kriisiolukorra puhul.

Eeltoodust tulenevalt kordab õiguskantsler Keila linnapeale ja Haiba Lastekodu juhatajale tehtud soovitusi kuulmispuudega lapse turvalisuse tagamiseks vajalike abivahendite võimaldamise ja rutiinide väljatöötamise osas.

(4.8) Õiguskantsleri ettepanekute ja soovitude täitmine

Kokkuvõttes ei olnud Haiba Lastekodu juhataja täitnud enamikku õiguskantsleri ettepanekutest ja soovitustest või on täitnud neid vaid osaliselt. Laste arvu peredes, laste arvu tubades ja samast perest pärit õdede-vendade kokkupaigutamist puudutavates küsimustes on asenduskodu juhataja toiminud pigem vastupidiselt tehtud ettepanekutele ja soovitustele (kokkuvõtte punktid 4.1, 4.2 ja 4.4). Samuti ei olnud juhataja seadusega kooskõlla viinud asenduskodu kodukorda lapse ja lähedaste suhtlemist puudutavas osas (kokkuvõtte p 4.5). Lisaks on õiguskantsler pidanud kordama soovitusi laste keelelise ja kultuurilise tausta arvestamisega ning kuulmispuudega lapse turvalisuse tagamisega seoses (kokkuvõtte punktid 4.6 ja 4.7). Kõige olulisema puudujäägina juhataja tegevuses näeb õiguskantsler aga puudulikku panustamist lastele turvalise ja arengut toetava stabiilse elukeskkonna tagamise asenduskodus (kokkuvõtte p 4.3).

Kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 66¹ lg 1 järgi teostab valla- või linnavalitsus teenistuslikku järelevalvet valla või linna ametiasutuste hallatavate asutuste ja nende juhtide tegevuse seaduslikkuse ja otstarbekuse üle.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Kernu vallavanemal viia läbi teenistuslik järelevalve valla hallatavas Haiba Lastekodus, et selgitada välja, kas asutuse praegune juhtkond on suuteline ellu viima vajalikud muudatused asutuse tegevuses ning astuda vajalikke samme selleks, et vanemliku hoolitsuseta jäänud laste õigused oleksid Haiba Lastekodus tagatud.

(5) Õiguskantsler saadab järelkontrollkäigu kokkuvõtte Haiba Lastekodu juhatajale, Kernu vallavanemale, Kernu Vallavolikogu esimehele, Harju maavanemale ning valla- ja linnavalitsustele, kes täidavad asenduskodus elavate laste eestkostja ülesandeid. Samuti saadab õiguskantsler kontrollkäigu kokkuvõtte teadmiseks sotsiaalministrile.