

Kontrollkäik Kuressaare Väikelastekodusse

(1) Vastavalt õiguskantsleri seaduse (edaspidi ÕKS) § 33 ja § 34 lõikele 1 toimus 17.05.2007 õiguskantsleri oma-algatuslik plaaniline kontrollkäik Kuressaare Väikelastekodusse (edaspidi Kuressaare VLK) mille käigus tutvuti põhiõiguste ja vabaduste tagamisega asutuses. Visiidil osalesid õiguskantsler Allar Jõks, Õiguskantsleri Kantselei I osakonna juhataja Eve Liblik, nõunik Mari Amos ja referent Kadri Soova.

Kontrollkäigu raames toimus ühine nõupidamine asutuse esindajatega, ringkäik asutuse ruumides ning tutvumine asutuse dokumentatsiooni ja hoolealuste toimikutega. Isikute usaldusliku vastuvõtu viisid läbi õiguskantsler Allar Jõks ja Õiguskantsleri Kantselei I osakonna juhataja Eve Liblik. Õiguskantsleri vastuvõtul käis 8 isikut.

Kuressaare VLK on 45-kohaline Saare maavalitsuse hallatav asenduskodu lastele vanuses 1 kuu - 18 aastat. 18 aastaseks saanud lapsed võivad jääda asenduskodusse kuni kooli lõpetamiseni, üldjuhul kuni 20-21 eluaastani. Kuressaare VLK on ainus puudega laste hoolekandeteenust pakkuv asutus Saaremaal. Seisuga 30.04.2007 elab asenduskodus 40 last, kellest 26 on vanuses 3-21 aastat, 9 vanuses 0-2 aastat, 22 vanuses 7-14 aastat. Puudega lapsi on 31.

(2) Kontrollkäigu raames olid peamisteks küsimusteks väikelastekodus osutatavate teenuste liigid, hariduse kättesaadavus asenduskodus viibivatele lastele, järelhoolduse puudulikkus asenduskodust lahkumisel, eriarstiabi kättesaadavus, delikaatseid isikuandmeid sisaldavate dokumentide säilitamine ning tegevusloa taotlemine ja asenduskodu põhimäärus.

(3.1.) Väikelastekodus osutatavate teenuste liigid ning neid reguleerivad õigusaktid

Õiguskantsler uuris, milliseid hoolekandeteenuseid Kuressaare VLK osutab. Kuressaare VLK juhataja sõnul oli kontrollkäigu teostamise hetkel 26 last asenduskodus täielikul riiklikul hooldamisel (asenduskoduteenusel) ning 14 last osalisel riiklikul hooldamisel.

Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele (edaspidi SHS) on laste hoolekandeaasutuses hooldamise teenusteks asenduskoduteenus ja lapsehoiuteenus. Lisaks sotsiaalhoolekande seaduses sätestatule on sotsiaalministri 07.05.1996 määrusega nr 20 kinnitatud „Laste varjupaiga põhimäärus“, millega luuakse turvakoduteenus, mis on lastele ajutist ööpäevast abi ja tuge ning kaitset pakkuv hoolekandeteenus.

Riigi rahastatavale lapsehoiuteenusele on õigus raske või sügava puudega lapse seaduslikul esindajal juhul, kui lapse hooldusteenuste vajadus on kirjas lapse rehabilitatsiooniplaanis, lapse hooldamine ei ole samal ajal tagatud teiste sotsiaalteenustega (v.a lapse perekonnas hooldamine) ning laps ei viibi samal ajal haridusasutuses. 2007. aastal on riigi rahastatava lapsehoiuteenuse piirmäär raske või sügava puudega lapse kohta 2580 krooni kalendriaastas ning juhul, kui soovitakse saada teenust üle piirmäära, tuleb lapse vanemal või seaduslikul esindajal tasuda ülejäänud kulud. Kuressaare VLK-s on 14 last nn ajutisel hooldamisel, mis aga ei ole lapsehoiuteenus sotsiaalhoolekande seaduse mõttes. Tegemist on lapse erandkorras hooldusele võtmisega hoolekandeaasutusse, seejuures jäävad vanemale alles vanemlikud õigused. Laste hooldamiseks eraldatakse raha erandkorras riigieelarvest ning kokkuleppel kohalike omavalitsustega. Seaduslik alus nimetatud eraldisteks puudub, raha eraldamine

toimub üleminekuajal kokkuleppeliselt. Arusaadavalt on ajutisel hooldusel olevate laste seaduslikel esindajatel tekkinud õiguspärane ootus, et teenuseliiki ning rahastamist jätkatakse endisel viisil ning õiguskantsler on ühtlasi seisukohal, et erandkorras hoolekandetasutusse hooldamisele võetud laste osalise hooldusteenuse eest riigieelarvest raha eraldamisel juhindutakse eelkõige lapse huvide prioriteetsuse põhimõttest. Siiski tuleb märkida, et „osalise riikliku hooldamise“ teenust käesoleval ajal õiguslikult ei eksisteeri, mis teeb teenuse kvaliteedi üle järelevalve teostamise seadusest tulenevate standardite puudumise tõttu väga raskeks ning võib seetõttu ohustada lapse arengut ja tervist. Samuti põhjustab nimetatud olukord võimalikku ebavõrdset kohtlemist, sest õiguskorrast ei tulene teenuse saamiseks õigustatud subjektide ringi.

Kontrollkäigul ilmnis, et asenduskoduteenus ja puudega lapse lapsehoiuteenusel lisaks on vajadus teenuse liigi järele, mis on suunatud raske puudega lastele, kelle vanematelt ei ole vanemlike õigusi ära võetud ning kelle asenduskodusse suunamiseks puudub alus, ent kes vajavad oma seisundi tõttu pidevat hooldust väljaspool kodu.

Õiguskantsler soovib sotsiaalministril süsteemselt üle vaadata valdkonda reguleerivad õigusaktid, muuhulgas laste hoolekandeteenuste liigid ning nende esitatavad nõuded. Erilist tähelepanu palub õiguskantsler pöörata alljärgnevale küsimustele:

- Kas puudega lapse hooldamisel hoolekandetasutuses on piisavateks teenuseliikideks asenduskoduteenus ja riigi rahastatav lapsehoiuteenus? Kas kehtiv seadus katab kogu abivajaduse ning kui jah, siis miks jätkatakse kokkuleppelist hoolekandetasutuses osalise hooldamise rahastamist? Sisuliselt on tegemist kolmanda mitteametliku teenuseliigiga ning tekkinud olukord viitab selgelt jätkuval vajadusele nimetatud teenuse järele.
- Laste hoolekannet puudutav regulatsioon on lünklik ning asjassepuutuvates sotsiaalministri määrustes sätestatu kattub osaliselt sotsiaalhoolekande seaduse asenduskoduteenust ja lapsehoiuteenust reguleerivate sätetega. Samuti tuleb õiguskorra selgust ja süsteemsust silmas pidades turvakoduteenust, kui ühte lapse hoolekandetasutuses hooldamise liike, puudutav regulatsioon võimalusel lisada sotsiaalhoolekande seadusesse. Käesoleval hetkel on turvakoduteenuse osutamise õiguslikuks aluseks sotsiaalministri 07.05.1996 määrusega nr 20 kinnitatud „Laste varjupaiga põhimäärus“, millest ei tulene, erinevalt lapsehoiuteenusel ja asenduskoduteenusel, turvakoduteenuse pakkujale tegevusloa taotlemise nõuet.

(3.2.) Hariduse kättesaadavus asenduskodus viibivatele lastele

Õiguskantsler kontrollis, kuidas on tagatud hariduse kättesaadavus kõigile asenduskodus viibivatele lastele. Kontrolli käigus ilmnis, et hariduse kättesaadavus ei ole Saare maakonnas erivajadustega lastele piisavalt tagatud.

Õpetamine raske ja sügava vaimupuudega lastele hooldusklassis ja mõõduka vaimupuudega lastele toimetulekuklassis on korraldatud vastavalt kokkuleppele Kallemäe kooli ja Kuressaare VLK vahel, mille kohaselt Kuressaare VLK annab oma ruumid õppeperioodiks Kallemäe kooli kasutada. Kuressaare VLK raske ja sügava ning mõõduka vaimupuudega laste õpetamine toimub asenduskodu ruumides erivajadustega laste õpet korraldava kooli filiaalina. Kerge vaimupuudega laste abiklass on olemas Kallemäe koolis, mis asub u 35 km kaugusel Kuressaarest. Ühistranspordi kasutamine sinnaõiduks on lastele koormav ja erivajadustega lastele kohati ka võimatu. Ka lastekodu esindajad peavad vajalikuks, et abiklass oleks

Kuressaares või erivajadustega lastele mõeldud õppekavad ja muud eritingimused kättesaadavaks tehtud hariduse üldsüsteemi raames.

Hariduse kättesaadavuse tagamine on riiklik ülesanne. Põhiseaduse § 37 lg 1 lause 1 sätestab, et igäühel on õigus haridusele. See säte hõlmab muuhulgas riigi kohustust tagada hariduse omandamine kodukohast mõistlikus kauguses. Põhikooli ja gümnaasiumiseaduse § 21 lõike 1 kohaselt peab valla- või linnavalitsus võimaldama erivajadustega õpilastel õppida elukohajärgses koolis haridus- ja teadusministri kehtestatud tingimustel. Vastavate tingimuste puudumisel on puuetega või eriabi vajaval lapsel õigus õppida lähimas tingimustele vastavas koolis. On kaheldav, kas hariduse kättesaadavus on garanteeritud olukorras, kus kool asub laste elukohast kümnete kilomeetrite kaugusel ning sinna jõudmine nõuab ebaproportsionaalselt palju aega ja ressursi. Samuti ei ole haridusminister siiani kehtestanud erivajadustega laste õpikeskkonda puudutavaid tingimusi. Standardite puudumine on tekitanud olukorra, kus kohalikud omavalitsused küll väidavad, et lapsed on integreeritud tavaklassi, kuid tegelikkuses lastele vajalikku arendavat tegevust ei toimu ning lapsed on tihti koduõppel. Kohalikud omavalitsused ei ole väidetavalt huvitatud oma elanikele riigieelarvest eraldatavast pearahast loobuma ja suunama last teise kohaliku omavalitsuse kooli, kus lapse haridusvõimalused oleksid paremad. Seetõttu leiab õiguskantsler, et miinimumnõuete kehtestamine oleks hädavajalik.

Õiguskantsler on erivajadustega laste hariduse küsimuses pöördunud korduvalt haridus- ja teadusministri poole ning juhtinud ministri tähelepanu põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse muutmise vajadusele. Sellest hoolimata ei ole seadusega õppekorraldust muudetud selliselt, et erivajadustega õpilastele oleksid olenemata koolitüübist garanteeritud võrdsed võimalused hariduse kättesaamisel.

Õiguskantsler soovib haridus- ja teadusministril analüüsida erivajadustega laste hariduse omandamisega seonduvaid probleeme, millele õiguskantsler on juhtinud tähelepanu oma 2005. aasta juunis saadetud kirjas nr 6-8/050634/0502405 ning kehtestada õpikeskkonnale miinimumnõuded, mis võimaldaksid erivajadustega lastel omandada adekvaatset ja nõuetekohast haridust oma elukohajärgses koolis.

(3.3.) Järelhooldusteenuste kättesaadavus

Õiguskantsler kontrollis, kas asenduskoduteenuselt lahkujatele on Saare maakonnas tagatud adekvaatne järelhooldusteenus. Kontrolli käigus ilmnis, et asenduskodust lahkuvatele noortele ei ole sobiv teenus alati kättesaadav ning samuti ei vasta see tihti isikute individuaalsetele vajadustele. Toetatud elamise teenuse kohti on Kuressaares liiga vähe ning vajadusel tuleb isikuid suunata Sõmera hooldekodusse. Kuna Sõmera asub Kuressaarest kaugel, siis võib suunamine lõhkuda aastatega loodud sotsiaalseid suhteid, samuti pärsib vajaliku sotsiaaltõrjuse puudumine asenduskodust lahkujate võimalusi iseseisvalt elus toime tulla. Mitmed asenduskodus elavad noored omandavad ametikoolis eriala, misjärel nad suunatakse hooldekodusse, kus õpitud oskused ei leia rakendust ning puudub võimalus iseseisvat elu alustada.

SHS § 7 lõike 2 kohaselt teostab maavanem või tema volitatud isik järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Samuti lähtuvalt SHS §7 lg 1 punktist 1, on sotsiaalhoolekande korraldamisel maavanema ülesandeks koostöös kohalike

omavalitsusorganite ning teiste juriidiliste ja füüsiliste isikutega muuhulgas ka sotsiaalhoolekandepoliitika väljatöötamine.

Õiguskantsler soovib Saare maavanemal analüüsida erivajadustega isikutele vajalike teenuste kättesaadavust ning kontrollida selle kvaliteeti maakonnas. Vastavalt sotsiaalministri 23.02.2007 määruse nr 23 „Psüühiliste erivajadustega inimeste riigieelarvest finantseeritava hoolekande kulude hüvitamise kord“ § 5 lõikele 1 sõlmib maavanem kulude hüvitamiseks erihoolekande teenuste osutamise lepingud eraõiguslike juriidiliste isikutega ja kohaliku omavalitsuse asutustega. Maavanem peab tagama muude teenuse liikide hulgas ka vajaliku arvu toetatud elamise, kogukonnas elamise ning toetatud töötamise teenuse kohti, mis vastaksid isiku individuaalsetele vajadustele ja ei lõhuks isiku poolt loodud väärtuslikku sotsiaalset võrgustikku.

(3.4.) Eriarstiabi kättesaadavus

Õiguskantsler kontrollis, kas Saare maakonna erivajadustega lastele on tagatud eriarstiabi, taastusravi ja rehabilitatsiooniteenuse kättesaadavus. Õiguskantsler leidis, et Saare maakonnas on pakutav transporditeenus erivajadustega lastele ebapiisav, mistõttu on ka eriarstile ja taastusravile pääsemine raskendatud. Probleem puudutab lisaks Kuressaare VLK elanikele ka teisi erivajadustega lapsi maakonnas, kes sooviksid kasutada asenduskodus osutatavat taastusravi ja rehabilitatsiooniteenust. Väidetavalt makstakse transporditoetust vaid mõnes kohalikus omavalitsuses, kuigi puudega lapse perele ei ole iseseisvalt transpordi korraldamine sageli võimetekohane. Lähtudes SHS § 26 lg 1 punktist 4, on valla- või linnavalitsusel kohustus korraldada kohaliku omavalitsuse elanikele invatransporti.

Asenduskodu lapsed vajavad tihti spetsiifilist eriarstiabi, mida osutatakse Tallinnas või Tartus, kuid laste transportimine on sageli väga raske ning nõuab, tulenevalt Saare maakonna geograafilisest paiknevusest, lisakulutusi. Asenduskodul puudub hetkel töötav invabuss ning olukord põhjustab raskusi eelkõige nendele lastele, keda on vaja viia mandrile.

Väikelastekodu lapsed on seetõttu ebavõrdses olukorras nende teenuste saamisel võrreldes Tallinna, Tartu ja nendega lähedal asuvate maakondade lastega. Riigi ülesanne on vastavate tasandus- või regionaaltoetuste kaudu teha vajalikud teenused lastele võrdselt kättesaadavaks.

Õiguskantsler soovib sotsiaalministril kulupõhiselt üle vaadata asenduskodudele eraldatavad vahendid, arvesse võttes regionaalsest paiknevusest tingitud eriarstide teenuste tarbimisel tekkivaid lisakulutusi.

Õiguskantsler soovib Saare maavanemal kontrollida, kas maakonna kohalikud omavalitsused järgivad kõrvalekaldumatult SHS § 26 lg 1 punktist 4 tulenevat nõuet korraldada invatransporti ning kas invatransport on tegelikkuses kättesaadavaks tehtud kõigile vajajatele.

(3.5.) Delikaatseid isikuandmeid sisaldavate dokumentide säilitamine

Õiguskantsler kontrollis, kas isikuandmete töötlemisel järgib asenduskodu minimaalsuse ja eesmärgikohasuse printsiipi. Õiguskantsler leidis, et asenduskodu järgib praktikat, mille kohaselt delikaatseid isikuandmeid sisaldavad, muuhulgas terviseseisundile viitavad dokumendid, jäävad ka lapse asenduskodust lahkumisel asenduskodu arhiivi.

Õiguskantsler on seisukohal, et asenduskodu praktika ei ole seadusega kooskõlas.

SHS § 15⁷ lõike 5 kohaselt annab asenduskoduteenuse halduslepingu lõpetamisel asenduskoduteenuse osutaja tema valduses olevad asenduskoduteenusel viibinud lapse dokumendid üle lapse elukohajärgsele valla- või linnavalitsusele ja lõike 6 kohaselt annab asenduskoduteenusele õigustatud lapse lapsendamisel, talle eestkostja määramisel, tema abiellumisel või täisealiseks saamisel, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus tema valduses olevad asenduskoduteenusel viibinud lapse dokumendid allkirja vastu üle lapse seaduslikule esindajale või täisealiseks saanud lapsele.

Isikuandmete kaitse seaduse (edaspidi IKS) § 6 punktis 2 on sätestatud isikuandmete töötlemise eesmärgikohasuse printsiip, mille järgi isikuandmeid võib koguda üksnes määratletud ja õiguspäraste eesmärkide saavutamiseks ning isikuandmeid ei või töödelda viisil, mis ei ole andmetöötlemise eesmärkide saavutamiseks kooskõlas. Vastavalt IKS §-le 5 on isikuandmete töötlemine iga isikuandmetega tehtav toiming, sh ka säilitamine. Kuna asenduskodust lahkumisel kandub isikuandmete töötlemise õigus üle lapse elukohajärgsele valla- või linnavalitsusele, siis ei ole enam põhjendatud isikuandmete töötlemise jätkamine asenduskodus. Isikuandmete säilitamine asenduskodus ei ole põhjendatav ka seetõttu, et andmetöötlemiseks puudub määratletud ja õiguspärane eesmärk.

Õiguskantsler soovib Kuressaare Väikelastekodul muuta oma andmetöötluspraktikat viisil, mis oleks kooskõlas SHS § 15⁷ lõikes 5 ning IKS §-s 6 sätestatuga. Samuti osundab õiguskantsler asjaolule, et Kuressaare VLK on isikuandmete kaitse seaduse mõttes delikaatsete isikuandmete töötleja ning seetõttu on kohustatud end Andmekaitse Inspeksioonis registreerima.

(3.6.) Tegevusloa taotlemine ja asenduskodu põhimäärus

Õiguskantsler uuris, lähtudes SHS §-st 15³, kas asenduskoduteenuse osutajana on Kuressaare VLK taotlenud tegevuskohajärgselt maavanemalt tegevusluba. Maavanema sõnul tegevusluba veel taotletud ei ole. Sotsiaalhoolekande seaduse rakendussätetes sisaldub üleminekunorm, mille kohaselt lapsehoiuteenuse või asenduskoduteenuse osutajale, kellel seisuga 01.01.2007 on lapsehoiuteenuse või asenduskoduteenuse osutamine põhikirja- või põhimääruse järgne tegevus, kohaldatakse tegevusloa omamise nõuet alates 01.07.2007.

Ühtlasi juhib õiguskantsler tähelepanu Kuressaare VLK põhimääruse kaasajastamise vajadusele. Maavanem on põhimääruse kinnitanud 20.04.1999, mille järgselt on sotsiaalhoolekannet reguleerivates õigusaktides toimunud mitmeid asenduskodu tegevust puudutavaid muudatusi. Koostöös maavalitsuse esindajatega tuleks põhimäärus viia kehtivate õigusaktidega kooskõlla.

Õiguskantsler soovib Kuressaare Väikelastekodul taotleda maavanemalt esimesel võimalusel asenduskoduteenuse osutaja tegevusluba ning ühtlasi teeb õiguskantsler ettepaneku viia asenduskodu põhimäärus kooskõlla kehtivate õigusaktidega.

(4) Kokkuvõte

Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler isikute põhiõiguste tagamiseks soovitus sotsiaalministrile, haridus- ja teadusministrile, Saare maavanemale ja Kuressaare Väikelastekodu juhatajale. Soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes.