

Kontrollkäik Valga lastekodusse Kurepesa

(1) 05.06.2012 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatatud kontrollkäigu Valga lastekodusse Kurepesa eesmärgiga kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamist asutuses.

Valga lastekodu Kurepesa (edaspidi *asenduskodu*) on Valga linna omanduses olev ja Valga Linnavalitsuse sotsiaalabi ameti haldusalas tegutsev asutus, mille põhimäärus on kinnitatud Valga Linnavolikogu 30.03.2001 otsusega nr 16.

Vastavalt põhimääruse punktile 1.2 on Valga lastekodu Kurepesa asenduskoduks vanemliku hoolitsuseta jäänud ja hüljatud lastele, orbudele ja puuetega lastele. Asenduskodu põhiülesandeks on laste arenguks soodsa keskkonna loomine, laste vajadustest lähtuva hoolitsuse ja teenindamise kindlustamine ja kasvandikele iseseisvaks eluks füüsilise, vaimse, kõlbelise ja sotsiaalse valmisoleku kujundamine.

Kontrollkäigu toimumise ajal oli asenduskodule väljastatud asenduskoduteenuse osutamise tegevusluba Valga Maavalitsuse 20.06.2007 korraldusega nr 461. Tegevusluba oli antud asenduskoduteenuse osutamiseks maksimaalselt 37-le lapsele.¹

Asenduskodusse suunatakse laps kolmepoolse halduslepingu alusel, mille sõlmivad lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenuse osutajana Valga lastekodu Kurepesa.

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas asenduskodus on tagatud laste põhiõigused ja -vabadused.

Muu hulgas kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, kas lastele on tagatud individuaalseks ja igakülgseks arenguks vajalikud tingimused, õigus säilitada sidemed oma lähedastega, õigus turvalisusele, õigus elada peresarnastes tingimustes ning kohalike omavalitsuste kui eestkostjate kohustuste täitmist.

(3) Õiguskantsleri nõunikud tutvusid kontrollkäigu raames laste elamistingimustega ning vestlesid asenduskodu juhatajaga. Samuti vestlesid õiguskantsleri nõunikud usalduslikult 30-st asenduskodus viibinud lapsest viiega, kahe kasvataja ja ühe abikasvatajaga ning tutvusid 11 lapse toimikutega.

(4) Kontrollkäigul tõusetusid nii teemad, mis puudutavad asenduskoduteenust üldisemalt, kui ka konkreetset asenduskodu puudutanud probleemid.

Asenduskodusid üldisemalt puudutavate teemade hulgas võib välja tuua ebaselguse asenduskoduteenuse sisu piiritlemisel ja kvaliteedi hindamisel. Käesolevas kokkuvõttes neil teemadel põhjalikumalt ei peatuta, kuid need leiavad üldistatult ja koondatult kajastamist asenduskodus elavate laste olukorra analüüsis, mis valmib 2012. aasta lõpuks.

Kuigi kontrollkäigu kokkuvõtte toob ennekõike välja asenduskodus tuvastatud puudused, on asenduskodu tegevuses mitmeid aspekte, mis väärivad tunnustust. Näiteks saab positiivsena välja tuua, et ühelgi lapsel ei keelata lähedastega suhtlemist ning mitmel moel soodustatakse

¹ Valga Maavalitsuse 15.06.2012 korraldusega nr 1-1/248 anti Valga lastekodule Kurepesa tegevusluba asenduskoduteenuse osutamiseks 31-le lapsele. Tegevusluba kehtib alates 19.06.2012.

suhete säilimist või loomist lapse ja tema lähedaste vahel. Samuti olid kõik lapsed teadlikud asutuses kehtivatest reeglitest ja pidasid neid mõistlikeks.

Järgnevalt toon välja tuvastatud puudused.

(4.1) Laste arv peres ja kasvatajate arv asenduskodus

(4.1.1) Kontrollkäigu ajal viibis asenduskoduteenusel 30 last ja noort, kes on jaotatud kolme perre. Esimeses peres on üheksa last (vanuses 7 kuud kuni 7 aastat), teises peres üksteist last (vanuses 8 kuni 17 aastat) ning kolmandas peres kümme last (vanuses 8 kuni 18 aastat). Neljas pere on asenduskodu juhataja sõnul kavas luua 2015. aastal.

Valga Maavalitsuse 30.12.2010 läbi viidud järelevalve² tuvastas rikkumise pereliikmete arvus. Asenduskodu juhataja selgitas, et õpingute tõttu viibivad nädala sees mõned asenduskodu lapsed eemal, mistõttu pereliikmete arv jääb normi piiridesse. Valga Maavalitsus pidas selgitusi piisavaks ning luges laste arvu peredes lubatavaks sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 48 lõike 16 järgi, lähtudes igapäevaselt peredes viibivate laste arvust.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 48 lg 16 teise lause alusel võib kuni 01.01.2015 asenduskodu pere koosneda maksimaalselt kaheksast lapsest. Tegemist on rakendussättega, mis näeb ette üleminekuaja SHS § 15⁸ lõikes 1 sätestatud nõudele, et asenduskodu pere koosneb kuni kuuest asenduskoduteenusel suunatud lapsest. Eelnimetatud nõue pere suuruse kohta lähtub asenduskoduteenusel, mitte konkreetsel ajahetkel asenduskodus, viibivatest lastest.

Asenduskoduteenuse sisu ja eesmärk on avatud SHS §-s 15¹, mis hõlmab lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamist, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomist ning lapse ettevalmistamist võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna. Selleks on asenduskoduteenuse osutaja vastavalt SHS § 15⁸ lg 5 punktile 1 kohustatud tagama asenduskoduteenusel viibiva lapse hooldamise, kasvatamise, arendamise ja turvalisuse.³

Ka rehabilitatsiooniteenusel, õpilaskodus, tugiperes, vm viibiv laps vajab asenduskodu töötajate tuge, tähelepanu ja individuaalset lähenemist tema kasvatamisel, arendamisel ja turvalisuse tagamisel. Lapse eemalviibimise korral muutub eriti oluliseks asenduskodu kohustus toetada lapse emotsionaalset turvatunnet, hoida temaga kontakti ja omada ülevaadet tema tegevustest⁴. Sotsiaalhoolekande seaduse § 15⁸ lg 4 kohustab asenduskodu tagama lapsele, kes viibib väljaspool asenduskodu, võimaluse võtta vajadusel kasvatajaga ühendust.

Samuti vajab laps, kes nädala sees viibib nt õpilaskodus või mõnes teises kohas, kus on korraga rohkelt lapsi,⁵ oma asenduskodu jõudes ka piisavalt privaatsust ja rahulikumat keskkonda.

² Järelevalve läbiviimise aeg 10.11.2010 – 30.12.2010

³ Antud kohustuste täpsem sisu on sätestatud 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“ §-s 3.

⁴ Vt sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 4.

⁵ Nt haridus- ja teadusministri 14.12.2002 määruse nr 79 „Õpilaskodu töökorralduse alused“ § 4 lg 1 sätestab, et õpilaskodu kasvatusrühmas võib olla kuni 25 õpilast.

Kõnealused lapse turvalisuse ja arengu tagamise eesmärgil kehtestatud normid peavad olema täidetud kõikide asenduskodu laste osas. See tähendab, et seadusandja jaoks pole oluline mitte teatud ajahetkel asutuses kohal viibivate laste arv, vaid nende laste arv, kel on õigus kindlas lasteasutuses viibida ja teenust saada.

Seega tuleb pere suuruse puhul arvestada kõikide asenduskoduteenusel olevate lastega, sh nendega, kes erinevatel põhjustel viibivad asenduskodust eemal.

(4.1.2) Asenduskodus töötab kokku üheksa kasvatajat ning kuus abikasvatajat. Töötajate töögraafikutest ja vestlustest selgus, et argipäevadel on ajavahemikus 7:00-14:00 tööl kolm kasvatusala töötajat (kaks esimeses peres ning üks teise ja kolmanda pere peale kokku); ajavahemikus 14:00-20:00 neli kasvatusala töötajat (kaks esimeses peres, üks teises ning üks kolmandas peres); ajavahemikus 20:00-7:00 kaks kasvatusalatöötajat (üks esimeses peres ning üks teise ja kolmanda pere peale kokku). Puhkepäevadel ja riigipühadel on üheaegselt tööl neli kasvatusala töötajat.

Esimene pere, kus elavad väiksemad lapsed, asub hoone esimesel korrusel. Esimeses peres on üheksast lapsest neli alla kolmeaastased, lisaks neile on kahel üle kolmeaastasel lapsel raske puue. Eelkooliealised lapsed ei käi lasteaias, vaid on terve päeva asenduskodus.

Teine ja kolmas pere elavad teisel korrusel, ühe kogu korrust läbiva koridori peal. Teises peres on üheteistkümnest lapsest seitsmel raske puue ning kolmandas peres kümnest lapsel viiel. Kõik teise ja kolmanda pere lapsed on kooliealised või vanemad.

Ajavahemikus 20:00-14:00 on teise ja kolmanda pere, st 21 lapse, peale kokku tööl vaid üks kasvatusala töötaja. Sellesse ajavahemikku jäävad õhtused ja hommikused hügieenitoimingud enne magamaminekut ja pärast ärkamist, õhtused unejutud, hommikused ettevalmistused kooli minekuks jne, mille peab 21 lapse puhul korraldama üks kasvataja. Ka öösel laste magamise ajal võib ette tulla hädaolukordi (sh nt tulekahju), mil lapsed vajaksid kasvatajate tähelepanu ja kaitset. Üksnes laste koolisoleku ajal oleks mööndused kasvatusala töötaja asenduskodus viibimise nõude osas arusaadavad.

Ajavahemikus 14:00-20:00 on nii teises kui kolmandas peres tööl üks kasvatusala töötaja. Teisisõnu on ühe kasvataja ülesanne toetada kuni ühteteist last õppimisel jms.

Praeguses töökorralduses on ühel kasvatusala töötajal ebamõistlikult suur koormus, mis ei aita kaasa peresarnaste tingimuste tekkimisele ning võib seada ohtu laste arengu ja turvalisuse. Kontrollkäigu raames selgus näiteks, et kasvatajatel on raskusi laste koolikohustuse täitmisele motiveerimisel; enamik lastest katkestab õppeaasta jooksul huvialade või spordiga tegelemise; sidemed samast perest pärit õdede-vendade vahel nõrgenevad; lapsed ei huvitu raamatute lugemisest; jne. Seega kannatavad lapse võimete arendamine, huvialadega tegelemise soodustamine, sotsiaalse võrgustiku säilitamine ja arendamine jpm, mis on asenduskodu ülesandeks,⁶ mille puhul võib rolli mängida ka vähene individuaalne tähelepanu, tegelemine ja motiveerimine, mida laps kasvatajate vähesuse tõttu pälvib.

Lisaks selgus, et asenduskodus on lapsi, kes vajaksid erikohtlemist ja jälgimist. Osad lapsed kardavad mõnda kaaslast nende ettearvamatu ja vägivaldse käitumise tõttu. Muu hulgas tuli ilmsiks näiteks intsident, mil hommikul ajal toimus ülemisel korrusel elavate laste vahel

⁶ Vt sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 p 2.

füüsiline konflikt, kuid kasvataja ei saanud seda ära hoida, kuna oli samal ajal alumisel korrusel teisele lapsele jalgratast väljastamas. Seega ei saa niivõrd väheste töötajate kohalolekuga tagada kõikide laste turvalisust igal ajahetkel.

Suur laste arv peredes ning vastutuse koorem niivõrd paljude laste eest hoolitsemisel võib kasvataja töö kvaliteedile mõjuda negatiivselt, tekitada emotsionaalseid pingeid, soodustada kaadrivoolavust jms, mis kahjustaksid asendushoolduse kvaliteeti ja stabiilsust ning oleks vastuolus lapse huvidega.

Seadus on ette näinud nõuded laste ja kasvatajate suhtarvu kohta, mis on oluline asenduskoduteenuse kvaliteedi näitaja.⁷ Vastavalt SHS § 15⁸ lõikele 2 peab iga asenduskodu pere, st maksimaalselt kaheksa lapse, kohta olema vähemalt üks kasvataja. Piisava arvu kasvatusala töötajate olemasolu on oluline, et tagada iga pere iga lapse turvalisus ja heaolu. Mida väiksem on laste arv kasvataja kohta, seda enam jõuab kasvataja lastega tegeleda. Personaalne tegevus lapsega on üks olulisemaid komponente asenduskoduteenuse sisu ja eesmärgi täitmisel.⁸

SHS § 15⁸ lg 3 järgi peab asenduskodu peres olema ööpäev läbi tööl vähemalt üks kasvatusala töötaja, kui pere lapsed viibivad asenduskodus. Kui asenduskodu pere lastest üle poole on alla kolmeaastased või raske või sügava puudega lapsed, peab asenduskodu peres päevasel ja öhtusel ajal⁹ viibima kaks kasvatusala töötajat. Nimetatud erand on kehtestatud põhjusel, et alla kolmeaastaste või raske ja sügava puudega laste eest hoolitsemine nõuab kasvatusala töötajatelt tavalisest enam tähelepanu ja energiat.¹⁰ Lähtudes sellest, et hetkel on seadusega lubatud pere maksimaalne suurus kaheksa last, siis on lisatöötaja nõutav, kui peres on rohkem kui neli last, kes on alla kolmeaastased või raske või sügava puudega.

Sotsiaalhoolekande seaduse seletuskirja järgi ei ole töötaja asenduskodus kohapeal viibimine nõutav vaid siis, kui kõik pere lapsed viibivad asutusest eemal ning eemalviibivatele lastele on määratud kontaktisik, kes vastutab vajaduse ilmnedes lapse probleemide lahendamise eest (SHS § 15⁸ lg 4). Lapse eemalviibimiseks loetakse tema viibimist väljaspool asenduskoduteenuse osutamise territooriumi (teenuse osutamise ruume ja maa-ala).¹¹ Seega saab eemalviibimiseks lugeda nt koolis olemist.

Teise ja kolmanda pere puhul ei täida asenduskodu sotsiaalhoolekande seaduses kasvatusala töötajate tööl viibimise kohta sätestatud nõudeid mitte üheski ajavahemikus. Asenduskodu teises ja kolmandas peres ei ole täidetud SHS § 15⁸ lg 3 esimeses lauses sätestatud nõue, et iga pere kohta peab asenduskodus ööpäevaringselt viibima vähemalt üks kasvatusala töötaja. Samuti ei ole täidetud SHS § 15⁸ lg 3 teisest lausest tulenev lisanõue, et peres peab päevasel ja öhtusel ajal viibima kaks kasvatusala töötajat, kui pere lastest üle poole, st üle nelja lapse, on raske või sügava puudega.

⁷ Samas.

⁸ Samas.

⁹ Päevane aeg on 6:00-18:00 ja öhtune aeg 18:00-22:00. Päevase ja öhtuse aja sisustamisel on seadusandja lähtunud 01.07.2009 kehtivuse kaotanud töö- ja puhkeajaseadusest.

Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 26. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee

¹⁰ Samas.

¹¹ Samas.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler Valga lastekodu Kurepesa juhatajale ettepaneku täita nõudeid, mis on sotsiaalhoolekande seaduses kehtestatud pere suurusele ja vajaliku arvu kasvatusala töötajate tööviibimisele. Eelkõige tuleb laste arengu ja turvalisuse tagamiseks kindlustada igas peres vähemalt ühe kasvatusala töötaja kohalviibimine öösel ning kahe kasvatusala töötaja kohalolek päevasel ja õhtusel ajal.

Samuti soovitab õiguskantsler luua asenduskodus neli peret, millest igaüks on tööl SHS § 15⁸ lõikes 2 nõutaval hulgal kasvatusala töötajaid. Perede arvu suurendamisel juhib õiguskantsler asenduskodu juhataja tähelepanu asjaolule, et SHS § 15⁸ lg 1 ja § 48 lg 16 järgi võib alates 01.01.2015 asenduskodu pere koosneda kuni kuuest asenduskoduteenusele suunatud lapsest.

Täiendavalt soovitab õiguskantsler tagada töötajatele nõustamisvõimalus tööst tekkivate pingete leevendamiseks.

Lisaks teeb õiguskantsler Valga maavanemale ettepaneku teostada järelevalvet asenduskoduteenusel viibivate laste arvu üle peres vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse sätetele ja mõttele.

(4.2) Laste arv toas

Laste elamistingimustega tutvumisel selgus, et asenduskodus neljas magamistoas elavad kolm last ning ühes toas koguni neli last.

Samale asjaolule on tähelepanu juhtinud ka Terviseameti Lõuna talitus nii 06.10.2010 kui 01.11.2011 Valga lastekodu Kurepesa asenduskoduteenuse inspekteerimise aktides. Aktide andmetel ei ole magamiskohtade arv magamistubades nõuetekohane, kuna asenduskodus on kasutusel ka kolmekohalised magamistoad. Samas puudub inspekteerimise kokkuvõtetes märkus olukorra lahendamiseks.

Sotsiaalministri 20.07.2007 määruse nr 59 „Tervisekaitsenõuded asenduskoduteenusele“ § 4 lg 3 sätestab, et ühes magamistoas ei tohi elada üle kahe lapse. Sama paragrahvi lg 2 punktist 1 tulenevalt peab magamistoas olema 6 m² põrandapindala iga lapse kohta.

Seega on kolme või nelja lapse elamine ühes magamistoas asenduskoduteenuse tervisekaitsenõuete rikkumine.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler Valga lastekodu Kurepesa juhatajale ettepaneku täita asenduskodu magamistubadele kehtestatud tervisekaitsenõudeid. Selleks teeb õiguskantsler ettepaneku paigutada magamistuppa elama üks kuni kaks last, olenevalt põrandapinnast.

(4.3) Ühest perekonnast pärit õed ja vennad

Asenduskodu esitatud andmetest nähtus, et viiel juhul elavad ühest perekonnast pärit õed ja vennad asenduskodus erinevates peredes. Toimikutest ei olnud võimalik tuvastada samast bioloogilisest perekonnast pärit õdede-vendade erinevatesse asenduskodu peredesse paigutamise põhjuseid. Vestlustest selgus, et osal juhtudest on eraldipaigutamine põhjendatud lapse huvidega (nt turvalisuse tagamisega), kuid osal juhtudest on põhjused korralduslikud ja mitte laste huvidest lähtuvad. Perede ning tubade komplekteerimine toimub vanuse alusel ja

võimalustest lähtuvalt, st asenduskodusse saabuvad lapsed paigutatakse peredesse vastavalt vabade kohtade olemasolule tubades ning olemasolevaid lapsi tubade vahel ümber ei paigutata.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 25 lg 3 sätestab, et ühest perekonnast pärit õed ja vennad tuleb jätta kodust ja perekonnast eraldamisel kokku, välja arvatud, kui see on vastuolus laste huvidega.

Asendushooldusel viibivate õdede-vennade vaheliste sidemete säilimise tähtsust rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta¹² ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused hoolekandeesutuses kasvavate laste õiguste kohta¹³. 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-vennade eraldamist. Euroopa Nõukogu soovitustes on hoolekandeesutustes kasvavate laste ühe eriõigusena märgitud õdede-vennade õigus elada võimaluse korral koos või suhelda regulaarselt.

Õdede-vennade kooskasvamise või vähemalt regulaarselt suhtlemise õigus ka asendushooldusel viibimise korral on kantud põhiseaduse §-s 26 sätestatud igauue õigusest perekonnaelu puutumatusse ning ÜRO lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 8 punktis 1 sätestatud lapse õigusest säilitada oma identiteet, sh perekondlikud suhted.

Vanemlikust hoolitsusest ja perekondlikust keskkonnast ilma jäänud lapse elus on seda olulisemad muud perekondlikud sidemed. Lapse identiteedi tunnetust aitavad säilitada mh õed-vennad¹⁴, kellega laps on seni koos kasvanud või tihedalt suhelnud. Õdede-vennade üksteisest võõrdumine võib vähendada laste üldist turvatunnet ning suurendada pidetust.

Seega on asenduskoduteenuse osutaja ülesanne soodustada laste olemasolevate peresidemete säilimist, millele aitaks kaasa samast bioloogilisest perekonnast pärit laste paigutamine ühte perre ka asenduskodus.

Eeltoodust lähtudes soovitab õiguskantsler Valga lastekodu Kurepesa juhatajal arvestada asenduskodu perede loomisel ühest perekonnast pärit õdede-vennade õigusega säilitada senised omavahelised sidemed. Selleks soovitab õiguskantsler paigutada õed-vennad elama asenduskodus ühte peresse, v.a juhul kui see on vastuolus lapse huvidega. Lapse huvidega vastuolu peaks olema põhjendatud ning lapse toimikus dokumenteeritud.

(4.4) Peresarnased tingimused

Sotsiaalhoolekande seaduse § 15¹ järgi võimaldab asendusteenuse osutaja lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnased elutingimused. Sama põhimõtet rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused

¹² ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsioon A/RES/64/142.

¹³ Euroopa Nõukogu 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005)5.

¹⁴ Rachel Hodgkin ja Peter Newell (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Lk 114.

hoolekandeesutuses kasvavate laste õiguste kohta. ÜRO suuniste p 123 järgi peavad asendushooldust pakkuva asutuse tingimused olema võimalikult sarnased perekonnale või väikesele rühmale. Euroopa Nõukogu soovitudes on suunise ja kvaliteedistandardina märgitud, et võimaldada tuleb perekonnalaadset eluviisi. Nimetatud soovitude selgitavas raportis on peresarnasus seotud ka lapse elukeskkonna stabiilsusega.

Elutingimused Valga lastekodus Kurepesa ei ole paraku kuigi peresarnased. Asenduskodu asub endisest lasteaiast ümber ehitatud majas. Teise korruse tubade paigutus kahel pool pikka koridori, mis ulatub ühest hoone otsast teiseni, meenutab pigem ühiselamut kui kodu. Ses osas ei ole asenduskodul võimalik suurt midagi muuta hoonet põhjalikult rekonstrueerimata.

Lisaks asenduskodu jaoks ebasobivale ruumilahendusele on ka mitmeid muid, pigem korralduslikku laadi takistusi peresarnaste tingimuste loomisele. Nende takistuste kõrvaldamine on asenduskodu juhataja võimuses.

Teise ja kolmanda pere 21 last elavad põhimõtteliselt ühises ruumis ja rütmis ning mitte kahe eraldi ja omatundega perena. Kahte peret eraldavad keset koridori küll ukсед, kuid need on alati avatud. Päeval on terve korruse peale kaks kasvatajat, öösel vaid üks. Kuna lapsed liiguvad ja käivad üksteisega läbi terve korruse ulatuses, on kasvatajate koormuse ja vastutuse omavahelist jaotust keeruline paika panna. Kasvatajal tuleb tegeleda ka teises peres elavate laste järelvalvega, mis suurendab tema töökoormust ning võib viia selleni, et kasvatajal puudub ülevaade tema vastutusel olevas peres toimuvast. Kõige selle valguses on pärsitud pere ühtsustunde tekkimine.

Samuti ei soodusta peretunde tekkimist ja stabiilset kasvukeskkonda vanusepõhine liikumine ühest perest teise. Esimese rühmas viibivad lapsed kuni 7-8 aastaseks saamiseni, pärast mida suunatakse nad teisele korrusele teise ja kolmandasse perre, kus elavad kooliealised lapsed. Selline süsteem ei kujuta endast peresarnaseid tingimusi, seda eriti lapse arengu kõige kergemini mõjutatavas faasis. Vastselt 7- või 8-aastaseks saanud laps suunatakse suuremate hulka, kellega peresarnased suhted puuduvad ning kaotab tekkinud sidemed senise perega. Kooliealiseks saades suuremate laste rühma minek meenutab pigem kooli- kui peremudelit.

Vanusepõhine peredesse jaotus oli ka üheks argumendiks, millega asenduskodu põhjendas samast bioloogilisest perekonnast pärit õdede ja vendade elamist erinevates peredes. Seega ei kasuta asenduskodu täiel määral ära laste juba olemasolevaid lähisuhteid, mille pinnalt oleks lihtsam luua peresarnaseid suhteid ka teiste lastega.

Peresarnaste suhete kujunemist takistab ka asjaolu, et kasvatusala töötajad ei tööta mitte kindlas peres, vaid liiguvad erinevate perede vahel, vastavalt töögraafikule.

Eelnevast tulenevalt soovitab õiguskantsler Valga lastekodu Kurepesa juhatajal arendada asenduskodus peresarnaseid tingimusi senisest enam. Lisaks füüsilistele tingimustele aitaks peresuhete arengule kaasa nt perepõhised ühistegevused, grupitöö või muud sarnased ettevõtmised.

(4.5) Laste turvalisus

Kontrollkäigu raames pöörasid õiguskantsleri nõunikud tähelepanu ka laste turvalisusele seonduvalt seksuaaltervise ja internetikäitumisega.

Vestlustest selgus, et regulaarset ja järjepidevat seksuaalkasvatust asenduskodu ei korralda. Asenduskodu peab sellist tegevust pigem kooli ja teiste institutsioonide ülesandeks. Ühe seksuaalselt aktiivse ning puudega lapse puhul näis, et tegeletakse ühekülgsest ennekõike tagajärgede vältimisega (medikamentoossed vahendid), samas kui puudub ennetav ning selgitav lähenemine (nt eripedagoogi abil).

Laste elamistingimustega tutvumisel ilmnas, et ka väiksemad lapsed viibisid sotsiaalvõrgustike lehtedel, kus kasutajakonto loomiseks vajaliku vanuse alampiiriks on 14 aastat. Sellest vanusest noorematel lastel ei pruugi sotsiaalne kriitikameel olla piisavalt arenenud, mistõttu võivad nad seada end internetis ohtu (nt ebasobivate piltide arvutivõrku üleslaadimise, kuritahtliku mõjutamise ohvriks langemise jms teel).

Lapse õigus turvalisusele tuleneb LÕK artiklitest 19 ja 34 ning EV lastekaitse seaduse (LaKS) §-st 33, tähendades mh kaitset füüsilise, vaimse ja seksuaalse vägivalla, väärkohtlemise ja ärakasutamise eest. Turvalisus tagab omakorda LÕK art 24 ja LaKS §-s 8 väärtustatud lapse õiguse tervisele.

Sotsiaalhoolekande seaduse § 15⁸ lg 5 punktile 1 vastavalt on asenduskodu kohustatud tagama lapse turvalisuse. Lapse kasvatamise ja arendamise kohustus hõlmab sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 § 3 punkti 2 alusel ka lapse tervise edendamist. Üks osa tervisest on ka seksuaaltervis, mida mõjutavad mh seksuaalkäitumine ning sellega seonduvad riskid.

Seksuaalse riskikäitumise ennetamisel on olulised lapse lähisuhteid mõjutavad väärtushinnangud, teadlikkus võimalikest ohtudest ning oskused neid ohtusid ära tunda ja neist hoiduda. Seksuaalsusega seotud hoiakuid, teadmisi ja käitumist aitab kujundada mh seksuaalkasvatus.

Erinevate uuringute põhjal iseloomustavad asenduskodudes kasvavaid lapsi keskmisest rohkem madal enesekindlus, tervete kiindumusuhete puudus, väärkohtlemise kogemused ning kõrgendatud riskiga seksuaalkäitumine. Seetõttu peavad asenduskodust elluastunud noored ja asenduskodu lastega töötavad spetsialistid äärmiselt oluliseks asenduskodu laste seksuaalkasvatuse alast nõustamist, täiendavalt kooli terviseõpetusele.¹⁵

Seksuaalkasvatuse alase nõustamise juures on oluline silmas pidada, et samaväärne nõustamine toimuks ka erivajadustega lastele arusaadavalt. Üldalmainitud lapse tuleviku suhtes on äärmiselt oluline individuaalne pedagoogiline ning psühholoogiline nõustamine õpetamaks talle iseseisvaks eluks vajalikke oskusi.

Samuti on arvestades Eesti laste üldist suurt aktiivsust internetis asjakohane pöörata tähelepanu asenduskodu laste ja kasvatajate teadlikkusele internetis varitsevate ohtude suhtes.

Eeltoodust lähtudes soovib õiguskantsler Valga lastekodu Kurepesa juhatajal arvestada sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud asenduskoduteenuse osutaja kohustuste täitmisel laste turvalisuse tagamise ja tervise edendamisega. Selleks soovib

¹⁵ Pirjo Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis: 2011. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.sos-lastekyla.ee/public/files/Asenduskodude_uuring_Final1.pdf
Õiguskantsleri Kantselei nõunike ja MTÜ Ühise eesmärgi nimel kohtumine 03.12.2011.

õiguskantsler pakkuda asenduskodus seksuaalkasvatuse ja internetiturvalisuse alaseid koolitusi, arvestades seejuures lapse vanust ja erivajadusi.¹⁶

(4.6) Noorte ettevalmistamine iseseisvasse ellu astumiseks

Vestluste käigus selgus, et võimalused noorte ettevalmistamiseks võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna on asenduskodus kesised. Üks asenduskodu töötaja on tugiisik kahele hiljuti elluastunutele. Pakutud on ka iseseisva elu harjutamist omaette elamispinnal, kuid juhataja sõnul ei ole see töötanud, kuna noored on eelistanud elamist asenduskodus. Samas ühine söögitegemine pere köögis toimub vaid koolivaheaegadel (muul ajal tuleb toit peredesse ühisköögist), kuigi lastele söögitegemine meeldib ja nad sooviks rohkem seda ise teha. Samuti puudub oma kulude ning tulude arvestamise võimalus. Peatselt täisikka jõudvale lapsele ei tarvitse 3,20 euro suurune taskuraha ühes kuus anda piisavat ettekujutust reaalsest kuludest ja tuludest igapäevaelus ega olla vajaduste rahuldamiseks piisav.

Asenduskoduteenust osutatakse SHS § 15² lg 2 punkti 1 järgi kuni lapse 18-aastaseks saamiseni võttes arvesse sama sätte punktides 2 ja 3 välja toodud erandeid. Asenduskoduteenuse üheks eesmärgiks on SHS § 15¹ järgi lapse ettevalmistamine võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna. Sama rõhutab Valga lastekodu Kurepesa põhimääruse p 1.2, seades asenduskodu üheks põhiülesandeks lastele iseseisvaks eluks füüsilise, vaimse, kõlbelise ja sotsiaalse valmisoleku kujundamise.

Oluline on anda noortele kaasa vajalikud oskused iseseisvalt toime tulekuks. *The National Care Advisory Service* (NCAS) kohaselt peab asenduskodudest iseseisvuvate noorte ettevalmistus täiskasvanuikka üleminekuks olema järk-järguline. Noortele tuleb anda praktilised, sotsiaalsed ja emotsionaalsed oskused ja võimalused edukaks eluks.¹⁷

Nende oskuste arendamisel on oluline, et peagi asenduskodust iseseisvuv noor saaks praktiseerida oma oskusi ja et ta nad hästi omandaks. Eelkõige oodatakse asenduskodust elluastuvatelt noortelt vastutustunnet ja teadmisi omaette elamise ja isemajandamise kohta.¹⁸ Need elementaarsed oskused ja teadmised võiksid puudutada nt töö otsimist, kulutuste planeerimist ja säästude kogumist, majapidamistöid, söögitegemist, eluaset (sh nt kuidas esitada vee- ja elektrimõõtja näitused, teha sanitaartöid jms), pangaga suhtlemist jms.¹⁹

Eelnevast tulenevalt soovitab õiguskantsler Valga lastekodu Kurepesa juhatajal pöörata rohkem tähelepanu noorte ettevalmistamisele iseseisvasse ellu astumiseks, suurendades nt järk-järgult elluastuva noore vastutust oma toimetuleku eest.

¹⁶ Võimaluste kohta võib konsulteerida nt Eesti Seksuaaltervise Liiduga (www.amor.ee) ja Lastekaitse Liidu projektiga „Targalt internetis“ (www.targaltinternetis.ee). Internetis levivate ebasobiva sisuga lehekülgede vältimiseks on olemas mitmeid internetikäitumist filtreerivaid programme.

¹⁷ *The National Care Advisory Service (NCAS). Supporting care leavers in employment. Working in partnership to support young people leaving care.* Kättesaadav NCAS kodulehel: <http://leavingcare.org>

¹⁸ Pirjo Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis: 2011. Lk 9. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.sos-lastekyla.ee/public/files/Asenduskodude_uuring_Final1.pdf

¹⁹ Vt lähemalt samas, lk 24-28.

(4.7) Laste juhtumiplaanid

Laste toimikutega tutvumisel selgus, et enne 2008. aastat teenusele suunatud lastel juhtumiplaanid enamasti puudusid. Samas oli vähemalt ühel vallavalitsusel selline juhtumiplaan koostatud.²⁰

Sama on tuvastanud Valga Maavalitsus oma järelevalve käigus. Järelevalve aktis tegi maavanem ettepaneku algatada juhtumiplaanide koostamine ka 2008. aastal ja varem asenduskodusse paigutatud lastele, et moodustuks ühtne süsteem laste arengu jälgimiseks ja kavandamiseks.

Sotsiaalhoolekande seadusega rakendatud tänapäevane asendushoolduse süsteem eeldab juhtumipõhist lähenemist. Juhtumikorralduse kandvaks põhimõtteks on juhtumi lahendamine algusest lõpuni ühe isiku poolt, eesmärgiga arendada ja parandada kliendi sotsiaalset toimetulekut ning vältida sotsiaalsete probleemide tekkimist ja süvenemist. Juhtumikorralduse eesmärk on inimese sidumine tema vajadustele vastavate teenuste, toetuste ja muude ressursidega, et abi paremini suunata ning aidata kaasa isiku iseseisvale toimetulekule ning sotsiaalsele integreerumisele, tagades ühtlasi ressursside efektiivsema kasutuse.²¹ Juhtumikorralduse meetodit tuleb igal juhul rakendada, kui isik vajab pikaajalist ja mitmekülgset abi ning temale osutatav abi eeldab mitmete võrgustikuliikmete koostööd.²² Vanemliku hoolitsuseta lapse viibimine asendushooldusel vastab eeltoodud tingimustele, eeldades mh koostööd nii asenduskoduteenuse osutaja kui lapse lähedaste ja teiste võrgustiku liikmetega.

Juhtumikorralduse üheks alustalaks on SHS § 29¹ lg 1 punkti 3 järgi juhtumiplaan, mis on abivajava isiku arengu jälgimise kõige efektiivsem vahend. Sotsiaalhoolekande seaduse § 29² lg 2 sätestab valla- või linnavalitsuse kohustuse koostada lapsele juhtumiplaan enne asenduskoduteenusele suunamist. Sama paragrahvi lg 3 alusel on valla- või linnavalitsus kohustatud asenduskoduteenusele suunatud lapse juhtumiplaani üle vaatama vähemalt üks kord aastas ja täiendama seda vastavalt asenduskoduteenuse osutaja ettepanekutele.

Nimetatud sätted jõustusid 01.01.2008. Sotsiaalhoolekande seaduse § 29¹ lg 5 alusel kehtestas sotsiaalminister määrusega juhtumiplaani vormi, mis jõustus 19.05.2008. Antud jõustumiskuupäevad ei õigusta juhtumiplaanide koostamata jätmist nende laste puhul, kes olid asenduskoduteenusele suunatud varem. Kui alates ühest konkreetsest kuupäevast, st 01.01.2008, peavad asenduskoduteenusel olevatele lastele olema koostatud juhtumiplaanid, siis tuleb need koostada kõikidele sel hetkel asenduskoduteenusel viibivatele lastele, sõltumata teenusele suunamise kuupäevast. Ka enne 01.01.2008 teenusele suunatud lastele osutatav abi on pikaajaline, kelle hooldamine asenduskodus vajab regulaarset hindamist. Juhtumiplaanide koostamine kõikidele asenduskoduteenusel olevatele lastele on vajalik ühtse süsteemi loomiseks ning võimaldab lapse arengut jälgida kogu asendushoolduse perioodi vältel. Samuti on lapsega tegeleval uuel töötajal võimalik saada terviklik ülevaade lapse senisest arengust ning tuvastada ja järjepidevalt kasutada efektiivseks osutunud lähenemisviise.

²⁰ Hummuli vald.

²¹ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 17. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee

²² Samas, lk 37-38.

Õiguskantsler teeb asenduskoduteenusel viibivate laste elukohajärgsetele valla- ja linnavalitsustele ettepaneku koostada juhtumiplaanid enne 2008. aastat teenusele suunatud lastele.

(4.8) Lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja kohustus külastada last

Kontrollkäigul selgus, et Tartu Linnavalitsuse esindaja ei ole külastanud tema eestkostel olevat ja asenduskodus elavat last.

Vastavalt SHS § 15⁴ lõikele 4 on lapse elukohajärgse valla- või linnavalitsuse sotsiaalvaldkonnaga tegelev ametnik kohustatud külastama asenduskoduteenusel viibivat last vähemalt kaks korda aastas, et tutvuda lapse arenguga ja hinnata tema heaolu.

Kuna lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus täidab lapse eestkostja ülesandeid, on vajalik, et kohalik omavalitsus jälgiks lapse käekäiku asenduskoduteenusel viibides. Samuti on kohalik omavalitsus lapse juhtumiplaani algataja, mistõttu peab omavalitsuse esindaja olema kursis lapse eluga. Lapse perioodiline külastamine on seega vajalik, et kohalik omavalitsus saaks täita hästi oma eestkostja ülesandeid, teha asjakohaseid ettepanekuid juhtumiplaani kohta ning hinnata teenuse või teenuse pakkuja sobivust lapsele.²³ Seejuures on oluline LÕK artiklis 12 ja SHS §-des 31 ja 32 sätestatud lapse kaasamine, tema arvamuse ärakuulamine ja sellega arvestamine vastavalt lapse vanusele ja küpsusele, milleks on vajalik eestkostja isiklik kontakt lapsega. Vaid lapse endaga vahetult suheldes ja tema elutingimustega kohapeal tutvudes, on võimalik hinnata lapse hea- ja rahulolu ning teha last puudutavaid otsuseid informeeritult ja lapse huvidest lähtuvalt.

Tartu Linnavalitsus on rikkunud SHS § 15⁴ lõikest 4 tulenevat kohustust külastada tema eestkostel olevat ja asenduskodus viibivat last vähemalt kaks korda aastas, mistõttu ei tarvitse olla piisavalt tagatud lapse õigus arengule ja heaolule.

Arvestades, et antud juhul on tegemist erivajadusega lapsega, on sedavõrd olulisem seadusliku esindaja vastutus kontrollida lapse eluolu ja käekäiku kohapeal. Samuti on laps varsti ellu astumas, mistõttu on oluline pöörata tähelepanu, et lapsel oleks kontakt nende inimestega, kes teda ka pärast asenduskoduteenuselt lahkumist toetavad.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Tartu linnapeale ettepaneku külastada Tartu Linnavalitsuse eestkostel olevaid ja asenduskodus elavaid lapsi vähemalt kaks korda aastas.

(5) Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler soovitused ja ettepanekud Valga lastekodu Kurepesa juhatajale, Valga maavanemale ning valla- ja linnavalitustele, kes täidavad asenduskodus elavate laste eestkostja ülesandeid. Ettepanekute ja soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes alates vastavate ettepanekute ja soovituste tegemisest.

²³ Samas, lk 25.