

Kontrollkäik Tapa Laste- ja Noortekodusse

(1) 07.06.2011 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi etteteatatud kontrollkäigu Tapa Laste- ja Noortekodusse eesmärgiga kontrollida põhiõiguste ja vabaduste tagamist asutuses.

Tapa Laste- ja Noortekodu oli eraõigusliku juriidilise isiku MTÜ Kesk-Norra Eesti Ühingu asutus, mis oli loodud orbude ja vanemliku hoolitsuseta jäänud laste lühi- ja pikaajaliseks asenduskoduks. Asenduskodu eesmärk oli põhimääruse järgi lastele inimväärse lapsepõlve võimaldamine ning ettevalmistus iseseisvaks eluks, tagades lastele nende eale ja seisundile vastava hooldamise, rehabilitatsiooni, meditsiinilise abi, kasvatamise ja arendamise.

Asenduskodusse suunati laps kolmepoolse halduslepingu alusel, mille sõlmisid lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenus osutajana MTÜ Kesk-Norra Eesti Ühingu.

Kontrollkäigu ajal elas asenduskodus 11 last, neist kaheksa kooliealised ning kolm eelkooliealised. Kõigi 11 lapse eestkostja ülesandeid täitis Tapa Vallavalitsus.

Asenduskodu asutati 2006. aasta jaanuaris. 13.04.2011 informeeris Tapa Vallavalitsus Tapa Laste- ja Noortekodu, et MTÜ Kesk-Norra Eesti Ühingu majanduslike raskuste tõttu asenduskoduteenus osutamise halduslepingud lõpetatakse. 15.06.2011 asutus suleti ning lapsed suunati elama teistesse asenduskodudesse. Viru Maakohtu 20.06.2011 määrusega tsiviilasjas nr 2-11-22198 kuulutati välja MTÜ Kesk-Norra Eesti Ühingu pankrot ning 13.07.2011 lõpetati selle tegevus. Kohtuasja dokumentidest nähtuvalt on asenduskodu eelmise juhataja suhtes algatatud kriminaalasi.

(2) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid, kas asenduskodus on tagatud laste põhiõigused ja vabadused. Muuhulgas kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, kas lastele oli tagatud seaduse nõuetele vastav asenduskoduteenus.

(3) Õiguskantsleri nõunikud tutvusid kontrollkäigu raames laste elamistingimustega ning vestlesid asenduskodu juhatajaga. Samuti vestlesid õiguskantsleri nõunikud usalduslikult viie kooliealise lapsega ja kolme asenduskodu töötajaga ning tutvusid valikuliselt toimikutega asenduskodus viibinud laste kohta.

(4) Kontrollkäigul tõusetusid teemad, mis puudutavad asenduskoduteenust üldisemalt ning samas ka konkreetsed Tapa Laste- ja Noortekodu puudutanud probleemid.

Asenduskodusid üldisemalt puudutavate teemade hulgas võib välja tuua nt vajaduse piiritleda selgemalt, mis sisaldub riigieelarvest rahastatava asenduskoduteenus hinnas ning millised peaksid selle raha kasutamisel olema proportsioonid kuluartiklite kaupa (personalikulud, majanduskulud ja otseselt lastele kuluv summa, sh taskuraha jms). Üldisema probleemina võib veel välja tuua peremudelil laste iseseisvaks eluks ettevalmistamise ja hoolekandeesutustele kehtestatud rangete (tervisekaitse) nõuete vahel valitseva teatava vastuolu. Käesolevas kokkuvõttes neil teemadel põhjalikumalt ei peatuta, kuid need leiavad üldistatult ja koondatult kajastamist asenduskodus elavate laste olukorra analüüsis, mis valmib 2012. aasta lõpuks.

Kontrollkäigu raames ilmneseid ka puudused, mis on seotud laste heaolu ja turvalisuse tagamisega Tapa Laste- ja Noortekodus, samuti asenduskodus viibinud laste eestkostja ülesandeid täitvate kohalike omavalitsuste tegevusega.

(4.1) Öösel asenduskodus viibivate kasvatajate arv

Asenduskodus oli moodustatud kaks peret, millest ühes elas viis last ja teises kuus last. Päevasel ja öhtusel ajal oli üheaegselt tööl kaks kuni kolm kasvatusala töötajat. Öösel oli tööl korraga vaid üks kasvataja, kelle vastutusel olid kõik 11 asenduskodus viibivat last.

Kahe pere kohta vaid ühe kasvataja tööviibimine on asenduskoduteenusele sotsiaalhoolekande seaduses (SHS) sätestatud nõuete rikkumine.

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.¹

Antud kohustuste täitmiseks seab SHS § 15⁸ lg 3 mh nõuded kasvatajate arvule asenduskodus, mille järgi peab igas asenduskodu peres olema ööpäev läbi tööl vähemalt üks kasvatusala töötaja või perevanem, kui pere lapsed viibivad asenduskodus.

Piisava arvu kasvatusala töötajate viibimine peredes on oluline, et tagada iga pere iga lapse turvalisus ja heaolu. Mida väiksem on laste arv kasvataja kohta, seda paremini suudab kasvataja laste heaolu tagada. Ka laste magamise ajal võib ette tulla hädaolukordi (sh nt tulekahju), mil lapsed vajavad kasvatajate tähelepanu ja kaitset. Hädaolukorras võib piisava arvu kasvatajate puudumine tuua endaga kaasa väga tõsiseid tagajärgi.

Eeltoodust lähtudes leiab õiguskantsler, et Tapa Laste- ja Noortekodu rikkus SHS § 15⁸ lõikes 3 sätestatud nõuet, mille kohaselt juhul kui asenduskodu pere lapsed viibivad asenduskodus, peab seal iga asenduskodu pere kohta ööpäevaringselt viibima vähemalt üks kasvatusala töötaja või perevanem.

(4.2) Lapse õigus kasvatamise järjepidevusele

Kontrollimisel selgus, et mõned Tapa Laste- ja Noortekodus elanud lastest olid enne sinna sattumist elanud mitmetes erinevates asenduskodudes üle Eesti sealhulgas ka MTÜ-s Maria Lastekeskus Tapal. Tapa Laste- ja Noortekodu sulgemise järgselt suunati kooliealised lapsed asenduskoduteenusele MTÜ-sse Maria Lastekeskus ja eelkooliealised Vinni Perekodusse. Seega on mõned lapsed pidanud kolima erinevate asenduskodude vahel kuni kolm korda.²

¹ 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.

² Laste liikumine lihtsustatult: Maria Lastekeskus Tapal >> erinevad asenduskodud mujal Eestis >> Tapa Laste- ja Noortekodu >> Maria Lastekeskus Tapal (või Vinni Perekodu)

ÜRO lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 20 peab vanemliku hoolitsuseta lapse asendushoolduse tagamise puhul oluliseks mh üleskasvatamise järjepidevust. Järjepidevuse tagamisel tuleb vältida lapse mitmeid ümberpaigutamisi asendushoolduse kestel.³ Asendushoolduse stabiilsust rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta⁴, mille p 60 kohaselt tuleb vältida sagedasi muudatusi asendushoolduse seadmisel, kuna need on kahjulikud lapse arengule ja kiindumussuhete loomise võimele.

Iga ümberpaigutamise järel peab laps kohanema uute töötajatega asenduskodus. Sellele lisaks võib ümberkolimine tingida lasteaia või kooli, tervishoiu- jm tugiteenuste osutajate vahetumise. Samuti võivad seeläbi kannatada või katkeda lapse suhted oma sugulaste ja sõpradega.⁵

Sotsiaalhoolekande seaduse § 15⁴ lg 1 teise lause alusel vastutab lapsele sobiva asenduskoduteenuse osutaja valiku eest lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus.

Eeltoodu valguses tekkis küsimus, kas Tapa Vallavalitsus on teinud kõik endast oleneva tema eestkostel olevate vanemliku hoolitsuseta lastele järjepideva asendushoolduse tagamisel.

Eeltoodust ajendatuna algatas õiguskantsler eraldi menetluse kontrollimaks Tapa valla tegevuse õiguspärasust Tapa Vallavalitsuse eestkostel olevate laste ühest asenduskodust teise ümber paigutamisel.

(4.3) Lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse tegevus lapse eestkostja ülesannete täitjana

(4.3.1) Laste juhtumiplaanid

Kontrollimisel selgus, et Tapa Vallavalitsuse eestkostel olevate laste juhtumiplaane ei ole üle vaadatud ega täiendatud vähemalt üks kord aastas. Näiteks 2008. ja 2009. aastal koostatud juhtumiplaane täiendas valla lastekaitsetöötaja esmakordselt 2011. aastal.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 25 sätestab lasteasutusse paigutatud lapse õiguse tema kohtlemise⁶ ja paigutamisega kaasnevate tingimuste perioodilisele ülevaatusele.

Lapse individuaalse juhtumiplaani koostamist ja perioodilist ülevaatamist peavad oluliseks ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel hoolekandeadmises kasvavate laste õiguste kohta⁷. Eestis kohustab selleks sotsiaalhoolekande seadus.

Juhtumiplaani ülevaatamine aitab tagada, et lapse asendushooldust puudutavat planeeritakse järjepidevalt ja hinnatakse regulaarselt. Ennekõike on ülevaatamine vajalik hindamaks valitud

³ Rachel Hodgkin ja Peter Newell (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*. Lk 289.

⁴ ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsioon A/RES/64/142.

⁵ Antud juhul jäävad kooliealised lapsed ümberpaigutamise järel elama Tapale ning last ümbritsev võrgustik (sh kool jms) ei muutu. Samas kolme eelkooliealise lapse jaoks, kes kolivad Vinni, vahetub nii lasteaed kui tõenäoliselt ka perearst. Samuti on laste uus asenduskodu senisest kaugemal nende bioloogilise vanaema elukohast Tapal.

⁶ Konventsiooni eestikeelses mitteametlikus tõlkes on küll kasutatud sõna „ravi“, kuid seda tuleks mõtestada siiski kui „kohtlemine“ (inglise keeles *treatment*). Vt ka Rachel Hodgkin ja Peter Newell (2007). Lk 381.

⁷ Euroopa Nõukogu 16.05.2005 soovitus liikmesriikidele Rec(2005)5.

hoolduse vormi sobivust lapsele, lapse kogemusi, heaolu ja turvalisust ning samuti lapse arengut ja tema muutuvaid vajadusi.⁸

Vanemliku hoolitsuseta last ümbritseva võrgustiku liikmed (nt asenduskodu või kohaliku omavalitsuse töötajad) võivad aja jooksul vahetuda. Juhtumiplaan võimaldab uutel võrgustiku liikmetel lapse seniste elu- ja arenguetappidega kursis olla ning nendega oma töös lapse heaolu tagamisel arvestada. Samuti on lapse elukäigu dokumenteerimine oluline lapse enda jaoks, kelle eluloo suuline edasiandmine võib nõrgemate sotsiaalsete sidemete tõttu lähedastega jääda vastasel korral lünklikuks.

Tulenevalt SHS § 29² lõikest 3 on lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus kohustatud asenduskoduteenusele suunatud lapse juhtumiplaani üle vaatama vähemalt üks kord aastas ning täiendama seda vastavalt asenduskoduteenuse osutaja ettepanekutele.

Vastavalt SHS § 29¹ lg 3 esimesele lausele on juhtumiplaani üheks osaks tegevuskava, mis käsitleb isiku probleemide lahendamist. Sotsiaalministri 06.05.2008 nr 24 „Juhtumiplaani vormi kehtestamine“ lisas toodud vormi kohaselt on tegevuskava juhtumiplaani III osa, kus märgitakse mh ära tegevuskava elluviimise aeg, täitmise vahehindamiste ajavahemikud ja tulemused.

Seega on Tapa Vallavalitsus rikkunud SHS § 29² lõikest 3 tulenevat kohustust, jättes laste juhtumiplaanid läbi vaatama vähemalt üks kord aastas.

Eeltoodust tulenevalt teeb õiguskantsler Tapa vallavanemale ettepaneku vaadata vallavalitsuse eestkostel olevate ja asendushooldusel viibivate laste juhtumiplaanid üle vähemalt üks kord aastas.

(4.3.2) Lapse teavitamine asendushoolduse muudatustest

Kontrollimisel selgus, et Tapa Vallavalitsuse eestkostel olevale kolmele eelkooliealisele lapsele (neist vanim 5 aasta ja 11 kuu vanune) teise asenduskodusse kolimist eelnevalt ei selgitatud. Juhtumiplaanist nähtuvalt lapsele ümberpaigutamisest suusõnaliselt ei räägitud, kuna laps on väike ja ei mõista antud olukorda. Valla lastekaitse spetsialistil oli kavas selgitada lapsele kolimise põhjust uues elukohas.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni aluspõhimõtete kohaselt on laps autonoomne ja aktiivne õiguste kandja, olenemata oma vanusest. See põhimõte on mh väljendatud LÕK artiklis 12, mis sätestab lapse õiguse olla kaasatud kõikides teda puudutavates küsimustes. Kuigi artikli sõnastuses on keskendutud lapse õigusele väljendada oma vaateid ja avaldada arvamust, siis on seda rakendamisel sisustatud kui lapse õigust osaleda, mis hõlmab teabevahetust ja dialoogi lapse ja täiskasvanute vahel.⁹

Õigus väljendada oma vaateid tuleb tagada lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks. Lapse Õiguste Komitee rõhutab, et LÕK art 12 ei sea vanusepiiri, ning julgustab kaasama lapsi neid puudutavate otsuste tegemisse varasest lapsepõlvest peale.¹⁰ Seejuures tuleb hinnata lapse vaateid vastavalt tema vanusele ja küpsusele, st iga konkreetse

⁸ Rachel Hodgkin ja Peter Newell (2007). Lk 382.

ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta punktid 5, 57-59, 63 ja 67.

⁹ ÜRO Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 12 (2009) „Lapse õigus avaldada arvamust“ p 3.

¹⁰ Samas p 21.

lapse individuaalsetest võimetest lähtuvalt eraldi.¹¹ Lapse vanuse ja küpsuse arvestamine ei tähenda üksnes seda, et last tuleb kaasata alles teatud arengustaadiumist alates, vaid et ka nooremas eas ja vähema küpsusega laste osalemiseks tuleb leida neile sobivad võimalused (sh läbi mängu, joonistamise vms).¹²

ÜRO Lapse Õiguste Komitee on oma üldkommentaaris nr 12 (2009) pidanud mh oluliseks asendushooldusel viibiva lapse õigust olla kaasatud tema paigutamist ja igapäevast elu ning asutuse reegleid puudutavates küsimustes. Seejuures on oluline tagada lapse õigus informatsioonile paigutamiste ja plaanide kohta, mis puudutavad tema asendushooldust.¹³

Ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta peavad oluliseks lapse osalust tema asendushooldust puudutavate otsuste tegemisel ja ülevaatamisel. Eraldi on punktis 68 rõhutatud, et last tuleb ette valmistada kõikideks muutusteks tema asendushoolduse ümberseadmisel.

Õiguskantsler ei ole pädev hindama konkreetsete eelkooliealiste laste vanusest ja küpsusest tulenevat võimet väljendada oma vaateid või avaldada arvamust, ning seega ka sobivaimat viisi laste kaasamiseks nende ühest asenduskodust teise paigutamise protsessi. Samas ei saa õiguskantsler pidada õigeks, et Tapa Vallavalitsuse lastekaitse spetsialisti otsuse järgi lastele üldse ei räägitud neid eesootavast ümberkolimisest enne uude asenduskodusse ja selle töötajate hoole alla jõudmist. Seega olid lapsed selleks oluliseks elumuutuseks täiesti ette valmistamata. Asenduskodu sulgemisest teada saamise ja laste ümberpaigutamise vahel oli vallavalitsusel kui laste eeskostjal kaks kuud aega, et arutada lapsi ümbritsevate spetsialistidega, kuidas lapsi nende vanust ja küpsust arvestades kõige sobivamal viisil eluks uues asenduskodus ette valmistada.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Tapa vallavanemal kaasata edaspidi Tapa Vallavalitsuse eestkostel olevaid lapsi kõikides neid puudutavates küsimustes, arvestades seejuures laste vanust ja küpsust.

(4.3.3) Lapse külastamine

Kontrollimisel selgus, et kuni 01.05.2011 elas asenduskodus laps, kelle elukohajärgseks kohalikuks omavalitsuseks oli Paide Linnavalitsus. Linna lastekaitsetöötaja külastas Tapa Laste- ja Noortekodu esmakordselt, kui lapsele järgi tuli, et ta teise asenduskodusse viia.

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 ka asenduskoduteenusel viibides. Ka lapse juhtumiplaani algataja on kohalik omavalitsus, mistõttu peab omavalitsuse esindaja olema kursis lapse eluga. Lapse perioodiline külastamine on seega vajalik, et kohalik omavalitsus

¹¹ Samas p 29.

¹² Samas p 21.

¹³ Samas p 97.

saaks täita hästi oma eestkostja ülesandeid, teha asjakohaseid ettepanekuid juhtumiplaani kohta ning hinnata teenuse või teenuse pakkuja sobivust lapsele.¹⁴

Paide Linnavalitsus on rikkunud SHS § 29² lõikest 3 tulenevat kohustust külastada tema eestkostel olevat ja asenduskodus viibivat last vähemalt kaks korda aastas, mistõttu ei tarvitsenud olla piisavalt tagatud lapse õigus arengule ja heaolule.

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

(5) Kontrollkäigu tulemusel esitab õiguskantsler soovitusel ja ettepanekud Tapa vallavanemale ja Paide linnapeale. Ettepanekute ja soovitude täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli ühe aasta möödudes alates vastavate ettepanekute ja soovitude tegemisest.

¹⁴ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 25. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee