



Õiguskantsler

Taavi Rõivas  
minister  
Sotsiaalministeerium  
info@sm.ee

Teie

nr

Õiguskantsler 1.04.2013 nr 16-4/130211/1301324

## **Märgukiri Asenduskoduteenuse analüüs**

Austatud härra minister

Õiguskantsleri Kantseleis valmis analüüs vanemliku hoolitsuseta laste olukorrast Eesti asenduskodudes. Analüüsis hindasime asenduskoduteenust lapse perspektiivist – kuidas tunneb end asenduskodus laps, kas tal on hea olla, kas tema elu asenduskodus on korraldatud tema parimaid huvisid esikohale seades ja koos temaga, valmistades teda ette iseseisvasse ellu astumiseks.

Järeldused põhinevad ühest küljest siseriiklike ja rahvusvaheliste lapse õigusi sätestavate ja asenduskoduteenust reguleerivate õigusaktide ning soovitude, juhiste jms (nn *soft law*) analüüsil. Samuti on analüüsis võetud arvesse varem Eestis läbi viidud uurimusi ja nende pinnalt tehtud järeldusi ning teiste riikide lasteombudsmanide poolt asenduskodudes läbiviidud järelevalve tulemusi. Samuti on arvestatud Teie vastuseid minu kahele asenduskoduteenust puudutanud teabe nõudmisele, mille põhjalikkuse eest Teid tänan.

Teisest küljest on analüüsi aluseks kontrollkäigud asenduskodudesse. Aastatel 2011-2012 viisid õiguskantsleri nõunikud läbi 18 kontrollkäiku ja kaks järelkontrollkäiku erinevatesse asenduskodudesse ja ühte asenduskodule sarnaselt tegutsevasse asutusse. Arvesse on aga võetud ka varasemate kontrollkäikude pinnalt tehtud soovitusi ja ettepanekuid, mis on endiselt aktuaalsed.

Riik on panustanud palju lastele vajalike olmetingimuste loomiseks ning on ehitanud või ehitamas uusi peremaju üheteistkümnes asenduskodus. Lapsed ja noored on enamjaolt rahul oma eluga asenduskodus ning laste olmelised põhivajadused on asenduskodudes enamasti kaetud. Siiski leidsin mitmete lapse põhiõiguste tagamisel korduvaid ja süsteemseid puudujääke, mille kõrvaldamine muudaks laste elu asenduskodudes veel paremaks ning millele kaasaaitamisel on Teil kui sotsiaalministril võtmeroll.

Vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 5 lõikele 2 korraldab sotsiaalminister riiklikku sotsiaalhoolekannet. Sotsiaalministri ülesanded sotsiaalhoolekande juhtimisel ja korraldamisel on

Õiguskantsleri Kantselei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. [info@oiguskantsler.ee](mailto:info@oiguskantsler.ee) [www.oiguskantsler.ee](http://www.oiguskantsler.ee)

SHS § 6 punktide 1-4 järgi riigi sotsiaalhoolekandepoliitika väljatöötamine, sotsiaalhoolekannet reguleerivate seaduste ja muude õigusaktide eelnõude väljatöötamine, sotsiaalhoolekande riiklike programmide ja projektide väljatöötamine ning nende koordineerimine ja korraldamine, ning samuti hoolekandetöötajate koolituse korraldamises osalemine.

Sotsiaalhoolekanne on SHS § 2 p 1 järgi sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi osutamise või määramisega seotud toimingute süsteem. Ühe sotsiaalteenusena on SHS § 10 punktis 5<sup>1</sup> loetletud asenduskoduteenus.

Analüüsi põhjal teen mitmeid soovitusi, millest järgnevad on suunatud Teile kui sotsiaalhoolekande ja konkreetsemalt asenduskoduteenuse valdkonna üle kureerivale ministrile:

- **luua asenduskoduteenuse miinimumstandard soovituslikus või siduvas vormis, mis loetleks SHS §-s 15<sup>1</sup> sätestatud lapse põhivajadused, mis teenuse osutaja peab igal juhul rahuldama, ning lapse põhivajaduste rahuldamiseks vajalikud kulukomponendid;**
- **arvestada kulupõhiselt, mis on õigusaktides sätestatud nõuetele vastava ja lapse põhivajadusi rahuldava asenduskoduteenuse maksumus ning lähtuda teenuse rahastamisel kulupõhisest hinnamudelist;**
- **tagada, et maavanemad teostaks riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse kvaliteedi üle õigusaktides sätestatud nõudeid ühetaoliselt sisustades;**
- **korraldada kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajatele koolitusi, mis selgitaksid juhtumikorralduse põhimõtteid ja selle vajalikkust nii abi saajale kui abi osutajale;**
- **luua toetussüsteem peredele, kus kasvavad ööpäevaringset ja suure koormusega hooldamist vajavad raske ja sügava puudega lapsed, keda sobiva alternatiivi puudumisel suunatakse täna asenduskoduteenusele.**

Alljärgnevalt põhjendan lühidalt tehtud soovitusi. Iga teema põhjaliku käsitluse leiате asenduskoduteenuse analüüsist.

## **I Asenduskoduteenuse miinimumstandard ja kulupõhine hinnakujundus**

*(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 4.)*

### **1.1. Asenduskoduteenuse miinimumstandard**

Läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et erinevused lastele pakutavas teenuses on asenduskoduti märgatavad. Asenduskodud ei täida kõiki õigusaktides sätestatud nõudeid ning ei rahulda lapse kõiki põhivajadusi. Neis asutustes, kus on täidetud personali miinimumnõuded, ei ole igakülgset kaetud laste muud vajadused (nt huvitegevus). Neis asutustes, kus on panustatud rohkem sellistesse laste arengu jaoks olulistesse võimalustesse nagu huvitegevus, laagrid, kooliekskursioonid, oli peredes lubatud rohkem lapsi või korraga tööl nõutust vähem kasvatajaid tagamaks lastele individuaalset tähelepanu ja järelevalvet. Külastatud asutustest vaid neli täitsid täielikult igas peres laste ja kasvatajate arvu kohta kehtestatud nõudeid (vt lähemalt analüüsi ptk 4.1).

Kui laps on jäänud ilma perekondlikust miljööst, peab riik tagama lapsele abi ja kaitse ning alternatiivse hoolitsuse, tulenevalt põhiseaduse § 27 lõikest 4 ja ÜRO lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 20 punktidest 1 ja 2. Asenduskoduteenus kui üks asendushoolduse vorm Eestis on defineeritud SHS §-s 15<sup>1</sup> järgmiselt: lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste

tingimuste võimaldamine, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomine ning lapse ettevalmistamine võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna.

Asenduskoduteenuse nõudeid on õigusaktidega üsna detailselt reguleeritud ses osas, mis puudutab laste arvu peres, töötajate arvu ja kvalifikatsiooni, toitu, ruume ja sisustust ning järelevalvet. Samuti on kirjeldatud, millised tegevused moodustavad teenuse sisu. Eeltoodust nähtuvalt peab asenduskoduteenus seaduse järgi rahuldama ka lapse põhivajadused, kuid ses osas on teenuse kirjeldus praeguses regulatsioonis väga üldine ja ebamäärane, mistõttu on mitmeid nõudeid vaja tuletada põhiseadusest, Eestile siduvatest rahvusvahelistest lepingutest ning lisaks ka soovitustest ja juhistest.

Seetõttu on ka lapse põhivajaduste rahuldamise osas vaja riigipoolset selget suunist asenduskodudele, mida ja mis mahus peab asenduskodu lapsele tagama, ehk teenuse koostisosi täpsustavat miinimumstandardit.

Õiguskantsler ei ole pädev ette kirjutama, kas asenduskoduteenuse miinimumstandard peaks olema kehtestatud siduvas või soovituslikus vormis. Teie vastusest nähtuvalt olete valmis kaaluma mõlemat varianti, kas vajadusel täiendada regulatsiooni või koostama soovituslikke juhiseid tagamaks, et kõigi asenduskoduteenusel olevate laste põhivajadused oleks rahuldatud sõltumata teenuse osutajast.

## ***1.2. Teenuse komponentide täpsustamine asenduskoduteenuse halduslepingus***

Kontrollkäikude raames tutvunud asenduskoduteenuse halduslepingutest nähtub, et võrreldes õigusliku regulatsiooniga ei täpsustata praktikas lepingutes oluliselt teenuse koostisosi ehk teenuse osutaja kohustusi. Lepingutes kordavad teenuse osutaja kohustuste loetelud enamjaolt sõna-sõnalt sotsiaalministri 16.10.2007 määruse nr 66 §-s 3 toodud tegevuste loetelu, kuid teenuse sisu täpsustamist muus osas ei ole.

SHS § 15<sup>4</sup> lg 2 järgi sõlmivad lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenuse osutaja asenduskoduteenuse osutamiseks halduslepingu.

Sotsiaalministri 16.10.2007 määrus nr 66 § 3 „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“ näeb ette võimaluse konkretiseerida asenduskoduteenuse osutaja kohustusi asenduskoduteenuse halduslepingus, lähtudes iga konkreetse lapsega seotud asjaoludest.

Asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimisel lasub pooltel kaalutusõigus (diskretsioon) haldusmenetluse seaduse § 4 lg 1 tähenduses. Antud kontekstis tähendab see ka kohustust igal konkreetsel juhul asenduskoduteenuse osutaja kohustuste täpsustamist kaaluda, vastasel korral on tegemist kaalutusveaga. Samas peavad pooled kaalutusõiguse teostamisel püsima kaalutusruumi piires, arvestades põhiseaduslike väärtuste ja õiguse üldpõhimõtete, sh põhiõigustega, millest väljumisel on tegemist kaalutusõiguse kuritarvitamisega. Antud kontekstis peavad lepingupooled arvestama, et teenuseosutaja täpsustatud kohustused oleks kooskõlas asenduskodu lapse õigusega põhivajaduste rahuldamisele.

Selleks, et kaalutusruumi mitte ületada, peavad asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmijad teadma, millised on nende kaalutusruumi piirid teenuseosutaja kohustuste täpsustamisel, sh

milliseid kohustusi võib lisada või välja jätta ja milliseid mitte. Asenduskoduteenuse miinimumstandard aitaks lepingupooltel oma kaalutlusruumi sisustada ja selle raames püsida. Kui asenduskoduteenuse koostisosad oleks täpsustatud miinimumstandardis, kujutaksid need sellisel juhul halduslepingu n-ö tüüptingimusi, mida pooled saaksid vajadusel täpsustada, jätmata samas välja minimaalset, mida riik asenduskoduteenuse osutajalt lapse põhivajaduste rahuldamisel ootab.

### ***1.3. Kulupõhine hinnakujundus***

Läbiviidud kontrollkäigud näitavad, et täna riigieelarvest igale lapsele teenuse osutamiseks makstavast pearahast ei jätku kõikide õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks ning lapse põhivajaduste rahuldamiseks ning asenduskodude tegelikud kulud on suuremad. Asenduskodudel ei ole ka selgust, milliseid kohustusi nad mittepiisavate ressursside korral igal juhul täitma peavad ja milliseid mitte.

Samas ei ole teenuse rahastamine praegu kulupõhine ning puudub selge ettekujutus, kui palju kõigile nõuetele vastav ja lapse kõiki põhivajadusi kattev teenus reaalselt maksab.

EV lastekaitse seaduse § 15 sätestab orvu või vanemliku hoolitsuseta lapse õiguse täielikule riiklikule ülalpidamisele. SHS § 15<sup>5</sup> lõigete 1 ja 2 järgi rahastatakse asenduskoduteenust riigieelarvest ning teenuse hind kehtestatakse määрусega ühe teenusele õigustatud lapse kohta.

Kui õigusaktidega on kehtestatud asenduskoduteenusele kohustuslikud nõuded, peavad riigil olema ka kulupõhised arvutused selle kohta, et makstav pearaha oleks piisav teenuse osutamiseks õigusaktides nõutud mahus ja tingimustel.

Olukorras, kus puudub asenduskoduteenuse komponentide miinimumloetelu ehk miinimumstandard ning asenduskoduteenuse hind ei põhine kulupõhistel arvutustel, ei ole ühelgi osapoolel ühtset arusaama, milliste kohustustega seotud kulutusteks on riik teenuse osutamiseks makstava raha ette näinud. Neis tingimustes on nii lastel, nende seaduslikel esindajatel kui riikliku ja põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle järelevalve teostajatel raske nõuda asenduskodudelt õigusaktides sätestatud nõuetele vastava ja laste põhivajadusi rahuldava teenuse osutamist.

Vanemliku hoolitsuseta lastel on õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele, mille riik peab vähemalt vajaliku miinimumi ulatuses võimaldama ühetaoliselt kõikidele asenduskoduteenusele õigustatud lastele. Selle miinimumstandardi tagamist lastele ei tohi seada sõltuvusse asenduskodu võimekusest leida sponsoreid või muid täiendavaid teenuse finantseerimise allikaid, kuna kõikidel asenduskodudel neid ei ole, aga laste põhivajadused tuleb sellegipoolest rahuldada. Riigieelarvest makstava pearaha kõrval lisarahastuse leidmine ei olene nähtu põhjal asenduskodu omandivormist, vaid paljuski asutuse ja eriti selle juhtkonna ettevõtlikkusest ja võimekusest osaleda projektides, kaasata sponsoreid ning samuti kohaliku omavalitsuse toetusest asutusele. Mõned kohalikud omavalitsused toetavad oma territooriumil tegutsevat asenduskodu laste transpordikulude hüvitamisega, tasuta lasteaiakohtade tagamisega, tasuta munitsipaalpinna võimaldamisega jms-ga. Paraku enamik kohalikest omavalitsustest ei toeta üldse nende hallatavaid või nende territooriumil tegutsevaid asenduskodusid.

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil luua asenduskoduteenuse miinimumstandard soovituslikus või siduvas vormis, mis loetleks SHS §-s 15<sup>1</sup> sätestatud lapse põhivajadused, mis teenuse osutaja peab igal juhul rahuldama, ning lapse põhivajaduste rahuldamiseks vajalikud kulukomponendid.**

**Samuti soovitan Teil arvestada kulupõhiselt, mis on õigusaktides sätestatud nõuetele vastava ja lapse põhivajadusi rahuldava asenduskoduteenuse maksumus ning lähtuda teenuse rahastamisel kulupõhisest hinnamudelist.**

## **II Riiklik järelevalve**

*(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 10.)*

Kontrollkäikude raames selgus, et asenduskodude ja kohalike omavalitsuste tegevust kontrollivad maavanemad teostavad järelevalvet üsnagi erinevalt. Näiteks on maavanemad tõlgendanud erinevalt seadust juhtumiplaani nõutavuse või laste ja kasvatajate suhtarvu osas, mistõttu ei kohaldata seadust erinevates asenduskodudes või kohalikes omavalitsustes ühtemoodi. Lisaks on puudusi maavanemate teostatavas eel- ja järelkontrollis. Maavanemad ei kasuta kuigi tihti tegevuslubade andmise või halduslepingute sõlmimisega kaasnevaid võimalusi tagamaks näiteks, et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi, kui on seadusega lubatud, või et kohalik omavalitsus koostaks igale lapsele juhtumiplaani.

Maavanematele on SHS § 7 lõikega 2 ja §-ga 38 pandud riikliku järelevalve ülesanne teostada järelevalvet sotsiaalteenuste sotsiaalhoolekande seaduses ja selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavuse üle. Sotsiaalministri kui sotsiaalhoolekandekandlase ja asenduskoduteenust puudutava regulatsiooni väljatöötaja ülesanne on tagada, et järelevalve käigus sisustatakse kehtestatud norme vastavalt seadusandja ja regulatsiooni väljatöötaja tahtele. Samuti on oluline, et norme rakendatakse ühetaoliselt, et tagada kõikidele teenusesaajatele samaväärse kvaliteediga teenus.

Õiguskantsler ei ole pädev ette kirjutama, mil moel peaks sotsiaalminister tagama sotsiaalhoolekande seaduse nõuete täitmise üle teostatava riikliku järelevalve ühtsuse kõikides maakondades – kas koolituste, juhendmaterjalide vms abil. SHS § 6 p 4 seab ministri ülesandeks hoolekandetöötajate, sh maavalitsuste lastekaitsetöötajate koolituse korraldamise, samuti olete koostanud järelevalve teostamise juhendi, mis paraku keskendub ennekõike järelevalve meetoditele. Seega järelevalve tõhustamiseks sobivate viiside üle otsustusõigus on Teil, kuid samas valitud meetmed peavad olema eesmärgi saavutamiseks tõhusad.

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil tagada, et maavanemad teostaks riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse kvaliteedi üle õigusaktides sätestatud nõudeid ühetaoliselt sisustades.**

## **III Juhtumikorralduse põhimõte sotsiaalhoolekandes**

*(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 6.2.)*

Kontrollkäikudel ilmnes, et mitmed kohalikud omavalitsused ei korralda asenduskoduteenusel oleva lapse edasist abistamist juhtumikorralduse põhimõttel või ei mõista selle vajalikkust lapse arengu ja heaolu järjepidevaks tagamiseks. Seda ilmestavad probleemid juhtumiplaanidega, mis peaksid olema kõige olulisemad lapse individuaalsete vajaduste kaardistamise, tema arenguks vajalike tegevuste planeerimise ja tema igakülgse heaolu jälgimise dokumendid. Juhtumiplaanidesse suhtutakse kui formaalsetesse dokumentidesse, mitte kui võimalusse oma tegevusi läbimõeldult ja pikaajaliselt planeerida ja regulaarselt üle hinnata. Samuti on plaanid olnud kas koostamata, täiendamata kord aastas või korrektselt allkirjastamata, nagu nõuab seadus. Ennekõike valitses kohalike omavalitsuste ja ka järelevalvet teostavate maavalitsuste hulgas ebaselgus, kas enne 2008. aastat teenusele suunatud lastele peab olema juhtumiplaan koostatud või mitte. Lisaks on igas neljandas asenduskodus lapsi, keda nende elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja ei ole perioodiliselt külastanud, mis tagaks seadusliku esindaja isikliku

kontakti lapsega ja kursisoleku lapse käekäiguga. Seeläbi ei ole tagatud ka lapse õigus olla kaasatud teda puudutavate otsuste tegemisse.

SHS § 29<sup>1</sup> lg 1 sätestab juhtumikorralduse põhimõtted valla- või linnavalitsuse poolt inimestele abi andmisel. SHS § 29<sup>2</sup> täpsustab valla- või linnavalitsuse kohustust koostada asendushooldusele suuantud lapse juhtumiplaan ja täiendada seda regulaarselt.

SHS § 29<sup>1</sup> lg 5 alusel kehtestas sotsiaalminister 06.05.2008 määrusega juhtumiplaani vormi, mis jõustus 19.05.2008. Nimetatud määruse § 2 järgi täidetakse juhtumiplaani vorm pärast määruse jõustumist alustatud juhtumite kohta.

Juhtumikorraldust tuleb rakendada nende inimeste abistamiseks, kelle toimetulekus on mitmeid probleeme ja kes vajavad samaaegselt või järjestikku erinevaid abimeetodeid teenuste ja/või toetuste näol ning kellele osutatav abi eeldab mitmete võrgustikuliikmete koostööd. Vanemliku hoolitsuseta lapse viibimine asendushooldusel vastab juhtumikorraldust nõudvatele tingimustele, kuna lapse abivajadus on pikaajaline ja mitmekülgne, eeldades kohalikult omavalitsuselt tööd lapse bioloogilise perekonnaga, et aidata lapse tagasipöördumist perekonda (SHS § 25 lg 6) või lapsele perepõhise asendushoolduse võimaluse leidmist (SHS § 24 lg 1 punktid 4-6), muude teenuste osutamist või korraldamist (nt tugiisik, rehabilitatsioon jne), koostööd nii asendushoolduse teenuse osutaja kui lapse lähedaste ja teiste võrgustiku liikmetega ning kõige eelneva regulaarset hindamist.

Seega, alates juhtumikorraldust puudutavate sätete jõustumisest on kohalik omavalitsus igal juhul kohustatud vanemate hoolitsuseta jäänud ja asendushooldust vajava lapse abistamist korraldama SHS §-s 29<sup>1</sup> sätestatud juhtumikorralduse põhimõttel. Ka enne 2008. aastat asendushooldusele suunatud last tuleb edaspidi abistada juhtumikorralduse põhimõtet rakendades.

Enne 2008. aastat asenduskoduteenusele suunatud lastele juhtumiplaani koostamise osas vastasite minu teabe nõudmisele, et Teie kui juhtumikorralduse regulatsiooni väljatöötaja ja juhtumiplaani vormi kehtestaja mõte oli, et juhtumiplaan tuleb koostada kõikidele asenduskodus viibivatele lastele, sealhulgas neile, kes on teenust saama suunatud enne juhtumikorralduse põhimõtte sätestamist seaduses.

Riigikontrolli 2009. aastal teostatud auditi käigus selgus, et 2008. aastal koostati juhtumiplaan õigeaegselt 45%-le asenduskodusse suunatud lapsele. Ülejäänud juhtudel koostati see hiljem, kui laps viibis juba asenduskodus. Riigikontroll soovitas Teil muuhulgas organiseerida juhtumikorralduse põhimõtteid selgitavaid koolitusi lastekaitsetöötajatele. Leidsite, et soovitus ei ole õigustatud, kuna selleks ajaks oli juba koolitatud või oli veel plaanis koolitada kokku üle 300 sotsiaaltööspsialisti, sh lastekaitsetöötajaid.

Riigikontrolli 2013. aastal teostatud auditi „Laste hoolekande korraldus linnades ja valdades“ kohaselt oli auditeeritud viies kohalikus omavalitsuses, kust aastatel 2010-2011 on lapsi asendushooldusele suunatud, kõikidele lastele juhtumiplaanid siiski koostatud.

Õiguskantsleri korraldatud kontrollkäigud näitavad aga, et juhtumikorralduse põhimõtte juurdumisega on kohalikes omavalitsustes siiski endiselt probleeme. Samas Teie vastusest mulle nähtub, et pärast 2009. aastat ei ole juhtumikorraldust käsitlevaid koolitusi kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajatele korraldatud. Küll on Sotsiaalministeeriumi kodulehel kättesaadav 2006. aastal koostatud juhtumikorralduse käsiraamat.

Arvestades seni levinud mõistmatust juhtumikorralduse põhimõttel abi osutamise vajalikkuse suhtes ning erinevaid tõlgendusi juhtumiplaani koostamise ja täiendamise kohustuse kohta, on siiski jätkuvalt vaja korraldada kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajatele koolitusi, mis selgitaksid juhtumikorralduse põhimõtteid, nagu soovitas Riigikontroll juba 2009. aastal.

Kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste lastekaitsetöötajate koolituse korraldamine on SHS § 6 punktist 4 tulenevalt muuhulgas sotsiaalministri ülesanne.

**Eeltoodust lähtudes soovitan Teil korraldada kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste esindajatele koolitusi, mis selgitaksid juhtumikorralduse põhimõtteid ja selle vajalikkust nii abi saajale kui abi osutajale.**

#### **IV Tugisüsteem suure hoolduskoormusega sügava ja raske puudega lastele**

*(Põhjalik käsitus analüüsi peatükis 8.2.)*

Lisaks orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele on seitsmes asenduskodus kokku 48 last, kellele osutatakse asenduskoduteenust vanema avalduse alusel. Õiguskantsleri kontrollitud asutustest oli selliseid lapsi kolmes. Noorimad neist on alla 3-aastased.

Õiguskantslerile on korduvalt laekunud teavet juhtumite kohta, mil kohalik omavalitsus on soovitanud raske või sügava puudega lapse vanematel loobuda vanema õigustest selleks, et võimaldada lapse paigutamine riiklikult finantseeritavale asenduskoduteenusele. Teadaolevalt vähemalt ühel juhul on kohus keeldunud vanema hooldusõiguse äravõtmisest lapse puude tõttu ning kohustanud riiki lapsele asenduskoduteenuse osutamise eest tasuma.

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIÕK) preambuli punktist (r) ja art 7 lõikest 1 tulenevalt tuleb puuetega lastele tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielik teostamine teiste lastega võrdsetel alustel. Selleks on LÕK art 23 punktide 1 ja 2 alusel puudega lapsel õigus erihoolitsusele, mis võimaldaks tal elada täisväärtuslikku ja rahuldavat elu. PIÕK art 23 p 4 teine lause rõhutab LÕK art 9 punktis 1 väljendatut, et ühelgi juhul ei tohi last tema vanematest lahutada lapse enda või ühe või mõlema vanema puude tõttu.

Asenduskoduteenusele on õigustatud SHS § 25<sup>1</sup> lõikes 1 nimetatud orvud ja vanemliku hoolitsuseta lapsed.

Teie selgituste kohaselt on asenduskoduteenuse osutamisel vanema avalduse alusel tegemist lapse erandkorras hooldusele võtmisega hoolekandetasutusse, misjuures jäävad vanemale alles vanemlikud õigused. Laste hooldamiseks eraldatakse raha erandkorras riigieelarvest ning kokkuleppel kohalike omavalitsustega. Seaduslik alus nimetatud eraldisteks puudub. Lisasite oma vastuses, et tegemist üleminekuperioodiga ning edaspidi peaks kõnealuse sihtrühma hooldamise vajaduse katma SHS §-s 12<sup>2</sup> sätestatud riiklikult rahastatav lapsehoiuteenus raske või sügava puudega lapsele, mida on õigus saada 371 euro ulatuses aastas, millest piisab hinnanguliselt üheks kuni kaheks nädalaks ööpäevaringseks hooldamiseks.

Kindlasti ei ole lapse parimate huvidega kooskõlas lahendus, et vanema hooldusõigust piiratakse üksnes seetõttu, et ta ei ole lapse puudest tulenevalt võimeline tema eest hoolitsema. Riik peab võtma kasutusele kõikvõimalikud abistavad ja toetavad meetmed, et soodustada lapse jäämist perekonda ning mitte kunstlikult suurendama vanemliku hoolitsuseta laste osakaalu ühiskonnas.

Samas, hooldusõigusliku vanema avalduse alusel asenduskoduteenuse osutamise tänane praktika põhjustab võimaliku isikute ebavõrdse kohtlemise olukorra, sest õiguskorrast ei tulene teenuse saamiseks õigustatud subjektide ringi. Vanematega erikokkulepete sõlmimiseks puuduvad selged ja ühtsed alused, mistõttu ei tarvitse kõik vajajad teenust saada või võib teenuse saajate hulgas olla neid, kelle abivajaduse saaks lahendada muude teenuste abil.

Näited vanema hooldusõiguse piiramise või äravõtmise kohta lapse puude tõttu ning vanema avalduse alusel asenduskoduteenusele suunamise kohta, viitavad, et Eestis on peresid, kes puudega lapse hooldamise suure koormuse tõttu vajavad ööpäevaringset hoolekandeteenust suuremas mahu, kui seda võimaldab riiklik lapsehoiuteenus ning kellele muudest olemasolevatest tugimeetmetest ei piisa.

Õiguskantsler on nimetatud küsimusele tähelepanu juhtinud juba 2007. ja 2008. aastal. Märgite oma vastuses, et aastatel 2012-2013 analüüsite raske ja sügava puudega laste vajatavaid teenuseid ning vajadusel viite sisse muudatused suure hoolduskoormusega lastele praegu osutatavate teenuste süsteemi.

Kuna probleem on olnud akuutne juba aastaid ja on seda endiselt, siis toetan Teie teostavat analüüsi ning ootan selle peatseid tulemusi ning selle põhjal rakendatavaid meetmeid. Käsiloleva analüüsi raames soovitan omalt poolt hinnata, kas ja kui suur on vajadus täiendava puudega lapse osalise hoolekandetasutuses hooldamise teenuse järele; milliseid täiendavaid ja toetavaid teenuseid vajavad vanemad, kes kasvatavad puudega lapsi; ning mil viisil motiveerida kohalikke omavalitsusi toetama perede toimetulekut, kus kasvab puudega laps.

**Eeltoodust tulenevalt soovitan Teil luua toetussüsteem peredele, kus kasvavad ööpäevaringset ja suure koormusega hooldamist vajavad raske ja sügava puudega lapsed, keda sobiva alternatiivi puudumisel suunatakse täna asenduskoduteenusele.**

Tunnustan Teie senist tegevust asenduskoduteenuse arendamisel ja loodan, et panustate edaspidigi, sealhulgas minu soovitusi arvestades, asenduskodus elavate laste õiguste tagamise nimel.

Ootan tagasisidet hiljemalt 3. juuniks 2013. a, milliseid samme kavatsete soovitude täitmiseks astuda.

Lugupidamisega

*/allkirjastatud digitaalselt/*

Nele Parrest  
õiguskantsleri asetäitja-nõunik  
õiguskantsleri ülesannetes

Lisa: asenduskoduteenuse analüüs 83 lehel 1 eks

Margit Sarv 693 8424;  
e-post: [margit.sarv@oiguskantsler.ee](mailto:margit.sarv@oiguskantsler.ee)