Kontrollkäik Viimsi Perekodusse

(1) Õiguskantsleri nõunik kontrollis 22.03.2012 sellest ette teatades Viimsi Perekodu eesmärgiga kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamist asutuses.

Viimsi Perekodu on registreeritud MTÜ-na (registrikood 80100170). Juhatuses on kolm liiget. Põhikiri on kinnitatud 17.05.2011.

Asenduskodusse suunatakse laps kolmepoolse halduslepingu alusel, mille sõlmivad lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus ja asenduskoduteenuse osutajana MTÜ Viimsi Perekodu.

Kontrollkäigu toimumise ajal oli asenduskodule väljastatud asenduskoduteenuse osutamise tegevusluba Harju Maavalitsuse 20.09.2007 korraldusega nr 1625-k. Tegevusluba oli antud asenduskoduteenuse osutamiseks maksimaalselt seitsmele lapsele.¹

Kontrollkäigu ajal elas asenduskodus kokku viis last ja noort.

(2) Õiguskantsleri nõunik kontrollis, kas asenduskodus on tagatud laste põhiõigused ja - vabadused.

Muu hulgas kontrollis õiguskantsleri nõunik, kas lastele on loodud nende arengut igakülgselt toetavad ja soodustavad tingimused, kas on tagatud turvalisus ja puudega lastele vajalikud rehabilitatsiooniteenused, ning kas laste elukohajärgsed kohalikud omavalitsused täidavad korrektselt laste eestkostja ülesandeid.

- (3) Õiguskantsleri nõunik tutvus kontrollkäigu raames laste elamistingimustega ning vestles asenduskodu perevanemaga. Samuti vestles õiguskantsleri nõunik usalduslikult viiest asenduskoduteenusel olevast lapsest kolmega ning tutvus kõikide laste toimikutega.
- (4) Kontrollkäigul tõusetusid nii teemad, mis puudutavad asenduskoduteenust üldisemalt, kui ka konkreetsed Viimsi Perekodu puudutanud probleemid.

Kuigi kontrollkäigu kokkuvõte toob ennekõike välja asenduskodus tuvastatud puudused, on asenduskodu tegevuses aspekte, mis väärivad tunnustust. Näiteks valitseb perekodus tõeliselt kodune õhkkond ning koos elatakse perena selle tavapärases tähenduses.

Järgnevalt on välja toodud tuvastatud puudused.

(4.1) Laste turvalisus

Kontrollkäigule eelnevalt, kui õiguskantsleri nõunik helistas asenduskodusse, et kokku leppida külastuse aega, viibisid kodus vaid lapsed ning ühtegi töötajat ei olnud. Vestlustel selgus ka näiteks, et rahvaloenduse ajal olid üksi kodus olnud lapsed teadlikud rahvaloendaja tulekust, kutsusid ta sisse, kus viimane ootas perevanema kojutulekut.

¹ Harju Maavalitsuse 03.09.2012 korraldusega nr 1-1/1182-k anti Viimsi Perekodule uus tegevusluba asenduskoduteenuse osutamiseks seitsmele lapsele.

Perevanem käib täiskoormusega tööl ning tema tööpäevad teisel tööl lõpevad kella viie paiku õhtul. Abikasvataja, kes on perevanema tütar, asendab perevanemat asenduskodus üksnes siis, kui viimane on puhkusel. Samas makstakse abikasvatajale palka 40 tunni eest nädalas.

Viiest asenduskodus elavast lapsest kaks käivad vastavalt II ja IV klassis, kes pärast koolitunde on pikapäevarühmas. Ülejäänud kolm on täisealised, kellest kaks elavad argipäevadel õpilaskodus. Vajadusel aitavad suuremad lapsed väiksemate järele valvata.

Seega on lapsed pärast koolist tulekut ja enne perevanema teiselt töölt naasmist asenduskodus üksi, st ilma kasvatusala töötaja pideva järelevalveta.

Asenduskoduteenuse sisu ja eesmärk on avatud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-s 15¹. Asenduskoduteenus 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 asenduskoduteenusel viibiva lapse eest hoolitsema, teda kasvatama ning looma tema arengut ja turvalisust toetavad tingimused.²

Muuhulgas turvalisust silmas pidades on seadusandja kehtestanud nõuded kasvatusala töötajate asenduskodus kohalviibimise kohta. Sotsiaalhoolekande seaduse § 15⁸ lg 3 järgi peab asenduskodu peres olema ööpäev läbi tööl vähemalt üks kasvatusala töötaja või perevanem, kui pere lapsed viibivad asenduskodus. Seaduse seletuskirja järgi ei ole töötaja asenduskodus kohapeal viibimine nõutav vaid siis, kui <u>kõik</u> 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).³

Vastavalt SHS § 15¹⁰ lõikele 1 on perevanem füüsiline isik, kes elab ööpäevaringselt koos asenduskodu perega. Perevanem võib töölepingu alusel töötada, kui selleks on asenduskoduteenusel viibiva lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse nõusolek, ning kui töötamine ei takista perevanemal oma seadusest tulenevate kohustuste täitmist (SHS§ 15¹⁰ lg 5). Perevanemal peab olema osalise või täistööajaga töötav abiline (SHS§ 15¹⁰ lg 4).

Seega ei ole perevanema samaaegne töötamine muul tööl seadusega keelatud. Vastupidi, perevanema töötamine aitab kaasa tingimuste loomisele, mis sarnaneksid tavapärasele perele, kus vanemad laste eest hoolitsemise kõrval samuti töötavad. Samas ei tohi aga töötamine takistada perevanemal asenduskoduteenuse osutamise kohustuste täitmist, mis hõlmab ka järelevalvet asenduskodus olevate laste üle. Seega peaks sel ajal, kui perevanem on teisel tööl, aga lapsed viibivad asenduskodus, tööle rakendama abikasvataja.

³ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 26. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee.

² Nende 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.

Laste viibimine asenduskodus ilma kasvatusala töötaja või perevanema järelevalveta on SHS § 15⁸ lg 3 rikkumine.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler MTÜ Viimsi Perekodu juhatusele ettepaneku tagada, et laste asenduskodus viibides oleks alati kohal perevanem või kasvatusala töötaja. Selleks soovitab õiguskantsler rakendada vajadusel perevanemat asendama abikasvataja.

(4.2) Kasvatusala töötajate andmed majandustegevuse registris

Kontrollimisel selgus, et eelnimetatud abikasvatajat ei ole registreeritud kasvatusala töötajana majandustegevuse registris. ⁴ Lisaks perevanemale on registris kasvatusala töötajana märgitud isik, kes on MTÜ juhatuse esimees ning tegeleb perevanema sõnul peamiselt MTÜ dokumendihalduse ja raamatupidamisega.

Vastavalt SHS §-le 15³ ja § 21³ lg 1 punktile 1 võib asenduskoduteenust osutada üksnes teenuse osutaja tegevuskohajärgse maavanema antud tegevusloa alusel. Enne tegevusloa andmist kontrollib maavanem muuhulgas kasvatusala töötajate ja perevanemate vastavust SHS §-des 159 ja 15¹0 sätestatud kvalifikatsiooninõuetele (SHS § 21³ lg 2 p 1). Andmed teenuse osutaja kohta kannab maavanem majandustegevuse registrisse (SHS § 21³ lg 7). Registrisse kantavad andmed hõlmavad ka kasvatusala töötajat või perevanemat ning tema kvalifikatsiooni puudutavaid andmeid.⁵

Tegevusloa andmise aluseks olevate andmete muutumisest on tegevusloa omaja kohustatud teavitama hiljemalt viie tööpäeva jooksul tegevusloa väljaandjat, kes kannab muutunud andmed majandustegevuse registrisse kolme tööpäeva jooksul nende saamisest arvates (SHS § 21⁷ lõiked 1 ja 2). Andmed, mille muutumisest tuleb asenduskoduteenuse osutajal maavanemat teavitada, hõlmavad ka kasvatusala töötajat või perevanemat ning tema kvalifikatsiooni puudutavaid andmeid.⁶

Tulenevalt SHS § 15¹⁰ lõikele 4 peab perevanema abiline vastama nooremkasvatajale kehtestatud nõuetele. Seega on seaduses sätestatud kvalifikatsiooninõuded ka perevanema abilisele, millele vastavust peaks saama kontrollida mh majandustegevuse registri kaudu.

Abikasvatajat puudutavate andmete esitamata jätmisel ei ole teave, mille alusel kontrollida teenuse osutaja vastavust seaduse nõuetele, piisavalt ülevaatlik. Seega ei tarvitse olla tagatud asenduskoduteenusel olevate laste õigus olla hoolitsetud selleks erialaselt ettevalmistatud ja muul viisil laste kasvatamiseks sobivate töötajate poolt.

Abikasvataja registreerimata jätmine majandustegevuse registris on SHS § 21⁷ lg 1 rikkumine.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler MTÜ Viimsi Perekodu juhatusel esitada maavanemale kõikide asenduskodus lastega töötavate isikute andmed.

⁴ Arvutivõrgus kättesaadav: http://mtr.mkm.ee/.

⁵ SHS § 21³ lg 8 ning sotsiaalministri 21.01.2009 määruse nr 13 "Majandustegevuse registrisse kantavate teenuse osutaja andmete loetelu ja teavitamist vajavate muudetud andmete loetelu kehtestamine" § 1 lg 3.

⁶ SHS § 21⁷ lg 3 ning sotsiaalministri 21.01.2009 määruse nr 13 "Majandustegevuse registrisse kantavate teenuse osutaja andmete loetelu ja teavitamist vajavate muudetud andmete loetelu kehtestamine" § 2 p 3.

(4.3) Puudega lapse õigus rehabilitatsioonile

Dokumentidega tutvumisel ja vestluste käigus selgus, et ühel juhul ei ole lapse puude raskusastme määramist uuesti taotletud.⁷ Kõnealune laps on Anija valla eestkostel. Asenduskodu perevanema selgituste kohaselt on lapse terviseseisund püsiv, mida ei mõjuta rehabilitatsioon ning seni määratud rehabilitatsiooniteenused on osutunud lapsele vastunäidustatuks. Seetõttu ei tasu perevanema sõnul puude raskusastme tuvastamine ja riikliku rehabilitatsiooniteenuste taotlemine vaeva ära.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 23 punktide 1 ja 2 alusel on puudega lapsel õigus erihoolitsusele, mis võimaldaks tal elada täisväärtuslikku ja rahuldavat elu. Sama artikli järgnevas punktis 3 on märgitud, et puudega lapsele abi andes tuleb kindlustada talle tõhus juurdepääs mh rehabilitatsiooniteenustele. Ka Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse § 53 lõikes 1 on sätestatud puudega lapse õigus erilisele hoolitsusele. Puudega lapsele peab olema kättesaadav tema spetsiifilistest vajadustest lähtuv igakülgne abi. Sellest abist osa moodustab rehabilitatsioon, mille eesmärk on soodustada puudega lapse iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset integratsiooni.

Tulenevalt SHS § 11² lg 1 punktist 1 on puudega lapsel, kellel on tuvastatud puude raskusaste vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele (PISTS), õigus riigi osutatavale rehabilitatsiooniteenusele. Vabariigi Valitsuse 20.12.2007 määruse nr 256 "Rehabilitatsiooniteenuse raames osutatavate teenuste loetelu, teenuste hindade ja teenuse maksimaalse maksumuse kehtestamine" § 2 lg 4 alusel on puudega lapsel õigus saada rehabilitatsiooniplaanis märgitud teenuseid maksimaalse maksumusega 1 295 eurot aastas.

Eespool toodust selgub, et määrusega on kehtestatud riigi rahastatavate rehabilitatsiooniteenuste maksimaalne kogumaksumus isiku kohta aastas. Kuna muid piiranguid riigi tasutava rehabilitatsiooniteenuse saamisele seaduses seatud pole, järeldub sellest, et puudega isikul on sõltuvalt tema rehabilitatsioonivajadusest õigus aasta vältel riigi kulul rehabilitatsiooniteenust saada määruses nimetatud maksimaalses mahus.⁸

Sotsiaalhoolekande seadusest ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusest tulenevalt taotletakse puude raskusastme tuvastamist, rehabilitatsiooniteenust ja selle raames rehabilitatsiooniplaani koostamist isiklikult.

Piiratud teovõimega alaealise esindusõigus taotluse esitamisel on tsiviilseadustiku üldosa seadusest ja perekonnaseadusest tulenevalt lapse seaduslikul esindajal. Asenduskodus elava lapse seaduslikuks esindajaks on üldjuhul lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus, kes peab eestkostja ülesannete täitmisel lähtuma lapse huvidest. Seega on lapse eestkoste ülesandeid täitva valla- või linnavalitsuse ülesanne taotleda lapse puude raskusastme tuvastamist ning puudega lapsele riigi osutatavat rehabilitatsiooniteenust (sh rehabilitatsiooniplaani koostamist).

⁸ Vt ka õiguskantsleri 01.02.2012 soovitust nr 7-4/111598/1200555 Sotsiaalkindlustusametile. Arvutivõrgus kättesaaday:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_riigi_rahastatav_rehabilitatsio_oniteenus.pdf.

 $^{^7}$ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 lg 3 kolmanda lause järgi määratakse lapsele puude raskusaste kestusega kuni kolm aastat.

⁹ SHS § 11⁶ lg 1 esimene lause, PISTS § 2¹ lg 1 ja § 2² lg 1, sotsiaalministri 23.09.2008 määruse nr 61 "Puude raskusastme ja lisakulude tuvastamise tingimused, kord ja tähtajad, hüvitatavate lisakulude arvutamise tingimused ja kord ning nõuded rehabilitatsiooniplaani vormi täitmisele" § 2 lg 1.

Rehabilitatsiooniplaani koostamisel on loomulikult oluline kaasata lapse tegelik hooldaja, kes teab kõige vahetumalt ja eelneva kogemuse põhjal, millised teenused on lapsele olnud vastunäidustatud.

Eelnevat kokku võttes, kui lapsel jääb puue tuvastamata ja puudest tingitud erivajadused hindamata, võib see pärssida lapse igakülgset arengut. Lapse puuet arvestava hoolduse ja tähelepanuta asenduskodus ning vajalike rehabilitatsiooniteenusteta, ei ole saavutatav asendushoolduse ja rehabilitatsiooni eesmärk soodustada lapse iseseisvat toimetulekut ja sotsiaalset integratsiooni.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Anija vallavanemal seista selle eest, et kõigi valla eestkostel olevate puudega laste puude raskuaste oleks tuvastatud ja kõikidele rehabilitatsiooniteenust vajavatele lastele oleks teenus ettenähtud mahus kättesaadav.

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

Laste toimikutega tutvumisel selgus, et ühe lapse toimikus puudus juhtumiplaan ning ühe lapse juhtumiplaanis puudusid kohaliku omavalitsuse esindaja allkirjad. Kõnealused lapsed on vastavalt Kose ja Anija valdade eestkostel.

(4.4.1) Sotsiaalhoolekande seadusega rakendatud tänapäevane asendushoolduse süsteem eeldab juhtumipõhist lähenemist. Juhtumikorralduse kandvaks põhimõtteks on juhtumi lahendamine algusest lõpuni ühe isiku poolt, eesmärgiga arendada ja parandada inimese sotsiaalset toimetulekut ning vältida sotsiaalsete probleemide tekkimist ja süvenemist. Juhtumikorralduse eesmärk on inimese sidumine tema vajadustele vastavate teenuste, toetuste ja muude ressurssidega, et abi paremini suunata ning aidata kaasa isiku iseseisvale toimetulekule ning sotsiaalsele integreerumisele, tagades ühtlasi ressursside efektiivsema kasutuse. ¹⁰ Juhtumikorralduse meetodit tuleb igal juhul rakendada, kui isik vajab pikaajalist ja mitmekülgset abi ning temale osutatav abi eeldab mitmete võrgustikuliikmete koostööd. ¹¹ 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.

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

¹⁰ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 17. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee.

¹¹ Samas, lk 37-38.

senisest arengust ning tuvastada ja järjepidevalt kasutada efektiivseks osutunud lähenemisviise.

Ilma süsteemse, läbimõeldud ja vahehindamistel põhineva juhtumiplaanita ei tarvitse olla piisavalt tagatud kõnealuste laste õigus arengule ja heaolule.

(4.4.2) Vastavalt SHS § 29¹ lg 4 esimesele lausele kirjutab kohaliku omavalitsusüksuse sotsiaalvaldkonnaga tegelev ametnik või kohaliku omavalitsusüksuse volitatud isik juhtumiplaanile alla.

Allkirjade puudumisel ei ole võimalik veenduda, kas lapse juhtumiplaani koostamine, täiendamine ja ülevaatamine on toimunud lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse eestvedamisel, nagu on ette nähtud SHS § 29² lõigetes 2 ja 3.

Õiguskantsler teeb Kose vallavanemale ettepaneku koostada juhtumiplaanid valla eestkostel olevatele ja asenduskodus elavatele lastele ning Anija vallavanemale ettepaneku allkirjastada juhtumiplaanid korrektselt.

(4.5) Tugiteenused noorele asenduskodust elluastumisel

Vestluste käigus väljendasid perevanem ja üks asenduskodust elluastuv noor muret iseseisva elamispinna võimaluste pärast. Nimelt ei soovi noor asuda elama Anija valda, mis on tema elukohajärgne kohalik omavalitsus, vaid soovib jääda elama Tallinna või Viimsi piirkonda, kus ta on vastavalt õppinud ja kasvanud.

Kui laps on paigutatud asendushooldusele väljapoole oma kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda, on valla- või linnavalitsus SHS § 25 lg 6 alusel kohustatud aitama kaasa lapse elluastumisele. Üheks olulisemaks järelhooldusteenuseks, mida asendushoolduselt elluastuv noor võib kohalikult omavalitsuselt vajada, on elamispind. 12

Tulenevalt SHS § 14 lõikest 1 on kohalik omavalitsus kohustatud andma eluruumi isikule, kes ei ole suuteline ega võimeline seda endale ise tagama, luues vajadusel võimaluse sotsiaalkorteri üürimiseks. Sotsiaalhoolekande seaduse § 2 p 6 alusel on sotsiaalkorter munitsipaalomandis olev eluruum sotsiaalteenust vajavale isikule.

Vastavalt SHS § 9 lõikele 2 korraldab väljaspool oma elukohta viibivale isikule sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste ja muu abi andmist valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas ta viibib, kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega.

Kuigi seadus otsesõnu ei kohusta pakkuma teenuseid ja toetama isikut väljaspool oma haldusterritooriumi, on mitmed kohalikud omavalitsused selleks asenduskodust elluastuvatele noorte puhul võimaluse leidnud. Näiteks on kohalikel omavalitsustel kogemusi, kus koostöös teise kohaliku omavalitsusega oli võimalik toetada noort elu alustamisel teises kohalikus omavalitsuses. Samuti on kohalikke omavalitsusi, kes on aidanud noorel korterit üürida, sh teises kohalikus omavalitsuses. Valla- või linnavalitsuste koostöö mujale kui oma

¹² Pirjo Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis: 2011. Lk 54. Kättesaadav arvutivõrgus: http://www.sos-lastekyla.ee/public/files/Asenduskodude uuring Final1.pdf

¹³ Samas, lk 57.

¹⁴ Samas, lk 54.

^{26.05.2011} konverents "Ausalt ja avameelselt vanemliku hoolitsuseta laste hoolekandest".

esialgsesse kodukohta elama asuvate noorte toetamisel on väga oluline arvestades, et 40% asenduskodust elluastujatest ei soovi minna tagasi kohalikku omavalitsusse, kust nad pärit on. ¹⁵

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Anija vallavanemal hinnata koos valla eestkostel oleva noorega, kuidas saab vald noort elluastumisel toetada vastavalt noore vajadustele ning tema soove arvestades.

(5) Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler soovitused ja ettepanekud MTÜ Viimsi Perekodu juhatusele ning vallavalitsustele, kes täidavad asenduskodus elavate laste eestkostja ülesandeid ning saadab kontrollkäigu kokkuvõtte teadmiseks Harju maavanemale. Ettepanekute ja soovituste täitmise osas teostab õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes alates vastavate ettepanekute ja soovituste tegemisest.

_

¹⁵ Pirjo Turk. Asenduskodus kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis: 2011. Lk 56.