

Kontrollkäik Vinni Perekodusse

(1) Õiguskantsleri nõunikud kontrollisid 01.03.2012 sellest ette teatades Vinni Perekodu eesmärgiga kontrollida põhiõiguste ja -vabaduste tagamist asutuses.

Vinni Perekodu on Vinni valla omanduses olev Vinni Vallavalitsuse hallatav hoolekandeaustus, mille põhimäärus on kinnitatud Vinni Vallavolikogu 28.05.2009 määrusega nr 13.

Vastavalt põhimääruse punktile 1.1 on Vinni Perekodu tegevuse põhieesmärgiks asenduskoduteenuse osutamine orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele. Põhimääruse punkt 2.1. seab asenduskodu eesmärgiks lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamise, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomise ning lapse ettevalmistamise võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna. Tulenevalt põhimääruse punktist 2.4 tagab asutus lastele nende eale ja seisundile vastava hooldamise, rehabilitatsiooni ning arstiabi korraldamise.

Vinni Perekodule on väljastatud asenduskoduteenuse osutamise tegevusluba Lääne-Viru Maavalitsuse 01.10.2009 otsusega nr 166. Tegevusluba on antud maksimaalselt 50-le lapsele asenduskoduteenuse osutamiseks.

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

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

Muuhulgas kontrollisid õiguskantsleri nõunikud, 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 nõunikud tutvusid kontrollkäigu raames laste elamistingimustega ning vestlesid asenduskodu juhatajaga. Samuti vestlesid õiguskantsleri nõunikud usalduslikult 46-st asenduskodus viibinud lapsest kaheksaga, kolme asenduskodu kasvataja ja samuti sotsiaaltöötajaga ning tutvusid kõikide asenduskodus viibinud laste toimikutega.

(4) Kontrollkäigul ilmnisid nii probleemid, mis puudutavad asenduskoduteenust üldisemalt, kui ka konkreetsed Vinni Perekodu puudutavad probleemid.

Asenduskodusid üldisemalt puudutavate teemade hulgas võib välja tuua ebaselguse asenduskoduteenuse sisu ja asenduskoduteenuse osutamiseks ettenähtud vahendite kasutamise osas. 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 kokkuvõte toob ennekõike välja asenduskodus tuvastatud puudused, on asenduskodu töös ka palju tunnustusväärset. Näiteks saab positiivsena ja teistele

asenduskoduteenuse osutajatele eeskujuna välja tuua, et asenduskodu kasvatajad on laste haiglas viibimise ajal neile toeks olles nendega koos haiglas (ka öösel).

Järgnevalt on välja toodud kontrollkäigul tuvastatud puudused.

(4.1) Laste arv peres ja kasvatajate arv asenduskodus

(4.1.1) Vinni Perekodus viibib asenduskoduteenusel 46 last ja noort, kellest 15 on puudega ja neli alla kolmeaastased. Lapsed ja noored on jagatud viide perre, millest ühes on 8, kolmes 9 ja ühes 12 last.

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 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 asenduskoduteenusele suunatud lapsest.

Seega on neljas peres viiest ületatud seadusega ette nähtud maksimaalset laste arvu. Asenduskodus elava 46 lapse kohta peaks asenduskodus olema viie asemel kuus peret.

(4.1.2) Kahes peres, kus on vastavalt kaheksa ja üheksa last, on lisaks kasvatajale päeval tööl ka abikasvataja. Peres, kus on 12 last (neist viis puudega ja üks alla kolmeaastane), oli kontrollkäigu ajal tööl vaid üks kasvataja, keda teiste perede kasvatajad käivad lisatundide korras abistamas, kuid varsti pidi seal tööd alustama ka abikasvataja. Ülejäänud kahes peres, kus mõlemas on üheksa last, on korraga tööl üks kasvataja. Neist ühes on kolm puudega last ja üks alla kolmeaastane.

Juhataja sõnul on asenduskodul kasvatajate vähesuse tõttu mh raskusi lapse ja vanema suhtlusõiguse tagamisel. Kuna töötajaid ei ole piisavalt, ei suuda asenduskodu alati luua vanematele oma lastega asenduskodus kohtumiseks vajalikke tingimusi. Kõige teravam on probleem nädalavahetustel.

SHS §-s 15¹ järgi on asenduskoduteenuse eesmärk lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamine, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomine ning lapse ettevalmistamine 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

Seadus on ette näinud nõuded laste ja kasvatajate suhtarvu kohta, mis on oluline asenduskoduteenuse kvaliteedi näitaja. Piisava arvu kasvatusala töötajate olemasolu on vajalik, 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.² Kasvatajate puuduse tõttu võivad lapsed ilma jääda millestki, millele neil on seaduse järgi õigus (nt piisavast

¹ 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.

² Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 26. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee

tähelepanust ja õigusest kohtuda oma bioloogiliste vanematega). Sellisel juhul on tegemist lapse õiguse rikkumisega.

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 ajal³ 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.⁴ 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.

Asenduskodu peres, kus on 12 last, kellest viis on puudega ja üks alla kolmeaastane, 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 või alla kolmeaastased.

Eeltoodust lähtudes teeb õiguskantsler Vinni Perekodu juhatajale ettepaneku täita sotsiaalhoolekande seaduses pere suurusele ja vajaliku arvu kasvatusala töötajate tööviibimisele kehtestatud nõudeid. Selleks soovitab õiguskantsler luua asenduskodus kuus peret, millest igaühes viibib tööl SHS § 15⁸ lõikes 3 nõutaval hulgal kasvatusala töötajaid. Perede arvu suurendamisel juhivad 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 asenduskoduteenusel suunatud lapsest.

Samuti teeb õiguskantsler Vinni Perekodu juhatajale ettepaneku korraldada tööd asenduskodus selliselt, et lapsevanematel oleks lastega võimalik asenduskodus kohtuda ka nädalavahetustel.

(4.2) Puudega lapse õigus kohastele teenustele

(4.2.1) Dokumentidega tutvumisel ja vestluste käigus selgus, et osal juhtudest ei ole puudega lapse⁵ puude raskusastme uuesti määramist taotletud. Samuti on uuendamata viie lapse rehabilitatsiooniplaanid. Need lapsed on Rakvere linna ning Haljala, Kadrina ja Rakke valdade eestkostel. Asenduskodu juhataja selgituste kohaselt on puude raskusastme tuvastamise ja rehabilitatsiooniteenuste taotlemine keerukas ning ei tasu vaeva ära.

Juhataja sõnul on kõikidele puudega lastele vajalikke rehabilitatsiooniteenuseid osutanud asenduskodu ise või tasunud teenuste eest asutuse eelarvest, st lastele asenduskoduteenuse osutamiseks ettenähtud vahenditest (nõ lapse pearahast).

ÜRO lapse õiguste konventsiooni (LÕK) art 23 punktide 1 ja 2 alusel on puudega lapsel õigus erihoolitsusele, mis võimaldaks tal elada täisväärtuslikku ja rahuldavat elu. Sama artikli

³ 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

⁴ Samas.

⁵ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse § 2 lg 3 kolmanda lause järgi määratakse lapsele puude raskusaste kestusega kuni kolm aastat.

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, sotsiaalsel integratsiooni jms.

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.

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 mahu.⁶

Sotsiaalhoolekande seadusest ja puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusest tulenevalt taotletakse puude raskusastme tuvastamist, rehabilitatsiooniteenust ja selle raames rehabilitatsiooniplaani koostamist isiklikult.⁷

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).

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, sotsiaalsel integratsiooni jms.

Lisaks, kui puudega lapse rehabilitatsiooniks vajalike teenuste eest tasuda asenduskoduteenuse osutamiseks ettenähtud vahenditest ja mitte kasutada selleks riigi rahastatavaid rehabilitatsiooniteenuseid, siis selle võrra vähem vahendeid on asenduskodul kõige muuks, sh nii puudega kui ülejäänud laste huvitegevusteks ja muudeks lastele

⁶ Vt ka õiguskantsleri 01.02.2012 soovitus nr 7-4/111598/1200555 Sotsiaalkindlustusametile. Arvutivõrgus kättesaadav:

http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/õiguskantsleri_soovitus_riigi_rahastatav_rehabilitatsiooniteenus.pdf

⁷ 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.

olulisteks asjadeks, samuti piisava arvu kasvatajate tööle rakendamiseks ja nende erialaseks väljaõppeks, mis tagaks puudega lastele nende vajadustele vastava kasvukeskkonna.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Rakvere linnapeal ning Haljala, Kadrina ja Rakke vallavanematel seista selle eest, et kõigi nende eestkostel olevate puudega laste puude raskuste oleks tuvastatud ja kõikidele rehabilitatsiooniteenust vajavatele lastele oleks teenus ettenähtud mahus kättesaadav.

(4.2.2) Juhataja sõnul saab asenduskodu puudega lastele asenduskoduteenuse osutamiseks makstavast rahast, mis on suurem kui teiste laste puhul, katta kommunaalkulusid ja võimaldada kõikidele lastele huvitegevust (sh nt mõne lapse kulukamaid treeninglaagreid, välismaareise vms).

Samas ilmnes kontrollkäigul, et puudega laste vajadused ei ole asenduskodus sugugi täiel määral rahuldatud. Nt ei ole asenduskodu peres, kus elab viis puudega last, üheaegselt tööl seaduses ette nähtud hulgal kasvatajaid (vt kokkuvõtte p 4.1). Samuti on asenduskodu initsiatiivil lõpetatud vähemalt kolmele lapsele, kellel oli puue või erivajadus, asenduskoduteenuse osutamise haldusleping, mida asenduskodu põhjendas kõnealuste laste käitumisraskustega (vt kokkuvõtte p 4.4).

Asenduskoduteenuse osutamist puudega lapsele rahastatakse kõrgemas määras võrreldes teenuse osutamisega lapsele, kellel ei ole puuet. Asenduskoduteenuse maksimaalne hind ühes kalendrikuus on tavajuhul 655 eurot ning 1 038 eurot lapse puhul, kellele on määratud puue puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse tähenduses.⁸

Erinev teenuse maksumus tervetele lastele ja puudega lastele on kehtestatud lähtudes puudega laste lisavajadustest, mille rahuldamiseks kulub asenduskodul rohkem ressursse.

Sealhulgas on lisaressursid ette nähtud täiendavate kasvatusala töötajate palkamiseks, milleks aga asenduskodu neid kasutanud ei ole vähemalt ühe pere puhul, kus on viis puudega last. Lisaks võivad täiendavad ressursid olla vajalikud asenduskodu töötajatele eriteadmiste andmiseks või erialaspetsialistide värbamiseks, toetamaks puudega lapse vajadustele vastavat asendushooldust. Nt oleks asjakohane täiendav väljaõpe kasvatajatele puudega laste käitumisraskustega toimetulekuks, millega asenduskodus on probleeme olnud. Samuti võib tavapärasest rohkem raha kuluda puudega lapse hügieenitarvetele, huvitegevusele, transpordile jms.

Asenduskodu ülesanne on tagada puudega laste vajaduste rahuldamine, sh asutusesisese töökorralduse ja teenuse osutamiseks ettenähtud raha sihipärase kasutamise kaudu. Antud juhul on puudega lastele asenduskoduteenuse osutamisel puudujääke (nt kasvatajate vähesus ja laste käitumisraskustega toimetulematus) ning asenduskodu ei ole olemasolevaid ressursse kasutades teinud kõike võimalikku puudega laste vajaduste rahuldamiseks.

Eeltoodust tulenevalt soovitab õiguskantsler Vinni Perekodu juhatajal kasutada senisest sihipärasemalt puudega lastele asenduskoduteenuse osutamiseks eraldatud raha.

⁸ Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“ § 2 lõiked 1 ja 2.

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

Vestlustel ja laste toimikutega tutvumisel selgus, et osa valla- ja linnavalitsustest, kelle eestkostel olevad lapsed elavad Vinni Perekodus, ei täida seadusega neile pandud ülesandeid. Juhtumiplaanid puudusid seitsme lapse toimikutes, kelle elukohajärgseteks kohalikeks omavalitsusteks on Kunda ja Rakvere linn ning Harku, Rakvere ja Tapa vald. Oma eestkostel olevaid lapsi ei ole vähemalt kaks korda aastas külastanud Tartu Linnavalitsuse esindajad.

(4.3.1) Sotsiaalhoolekande seadusega rakendatud tänapäevane asendushoolduse süsteem eeldab juhtumipõhist lähenemist. Juhtumikorralduse kandvaks põhimõtteks on juhtumi lahendamine algusest lõpuni ühe isiku poolt, eesmärgiga arendada ja parandada kliendi 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.⁹ Juhtumikorralduse meetodit tuleb igal juhul rakendada, kui isik vajab pikaajalist ja mitmekülgset abi ning temale osutatav abi eeldab mitmete võrgustikuliikmete koostööd.¹⁰ 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 tegeleva uuel töötajal võimalik saada terviklik ülevaade lapse senisest arengust ning tuvastada ja järjepidevalt kasutada efektiivseks osutunud lähenemisviise.

Kunda Linnavalitsus, Rakvere Linnavalitsus, Harku Vallavalitsus ja Tapa Vallavalitsus on seega rikkunud SHS § 29² lõikest 2 tulenevat kohustust koostada lapsele juhtumiplaan.

Sellest tulenevalt teeb õiguskantsler Kunda ja Rakvere linnapeadele ning Harku, Rakvere ja Tapa vallavanematele ettepaneku koostada juhtumiplaanid nende eestkostel olevatele ja Vinni Perekodus elavatele lastele.

(4.3.2) Kuna lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus täidab lapse eestkostja ülesandeid ning algatab ja täiendab lapse juhtumiplaani, on vajalik, et kohalik omavalitsus jälgiks lapse käekäiku regulaarselt ka tema asenduskoduteenusel viibimise ajal ning hoiaks end kursis lapse eluga.

⁹ Seletuskiri sotsiaalhoolekande seaduse, käibemaksuseaduse, rahvatervise seaduse, riigilõivuseaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse eelnõu 918 SE juurde, lk 17. Kättesaadav Riigikogu kodulehel: www.riigikogu.ee

¹⁰ Samas, lk 37-38.

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

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.¹¹ 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 seega 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 ning lapse õigus olla kaasatud teda puudutavate otsuste tegemisse.

Sellest tulenevalt teeb õiguskantsler Tartu linnapeale ettepaneku korraldada Vinni Perekodus asenduskoduteenusel viibivate laste külastamine nende arenguga tutvumiseks ning lapse heaolu hindamiseks vähemalt kaks korda aastas linnavalitsuse sotsiaalvaldkonnaga tegeleva ametniku poolt.

(4.4) Asenduskoduteenuse halduslepingu lõpetamine

Vestluste käigus ilmnis, et Vinni Perekodu on vähemalt kolme lapse asenduskoduteenusele suunamise aluseks olnud kolmepoolse halduslepingu üles öelnud, mille tulemusena on lapsed suunatud ümber Kohtla-Nõmme Lastekodusse. Kõnealustele lastele oli asenduskodu teenust osutanud juba 2-3 aastat.

Halduslepingu ülesütlemise põhjusena tõi asenduskodu juhataja välja laste käitumisraskused, mis seadsid ohtu ülejäänud laste turvalisuse. Asenduskodu väitel ahistas üks laps endast väiksemaid seksuaalselt ja teine laps käitus vägivaldselt. Lisaks leidis asenduskodu ühe lapse puhul, et tal on liiga pikk sõit oma koolist Lõuna-Eestis asenduskodusse Põhja-Eestis, mistõttu sai ta asenduskodus viibida lühikest aega ja ei võtnud seda oma koduna.

Samas ei osanud asenduskodu juhataja vastata, kuidas peaks järgmine asenduskodu paremini hakkama saama teiste laste kaitsmisega ahistava lapse eest. Lisaks ei ole lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja sõnul lapse ebasobiv seksuaalne käitumine uues asenduskodus kinnitust leidnud. Põhjendust lapse kooli ja asenduskodu pika vahemaa kohta ei arvestatud teenuse osutaja vahetamisel, kuna lapse kool ja uus asenduskodu asuvad üksteisest endiselt väga kaugel.

Lapse käitumisraskused ei ole alus, mille esinemisel peaks kindlasti asenduskoduteenuse halduslepingu lõpetama. Tulenevalt SHS § 15⁸ lg 5 punktist 1 on asenduskoduteenuse osutaja kohustatud tagama asenduskoduteenusel viibiva lapse hooldamise, kasvatamise, arendamise ja turvalisuse. Seega on asenduskodu eesmärk kasvatada, sh kõlbeliselt arendada, nii

¹¹ Samas, lk 25.

eeskujulikke kui ka raskesti kasvatatavaid lapsi. Selleks tuleb asenduskodul palgata piisav arv kasvatusala töötajaid ja kaasata erialaspetsialiste, kes suudaksid tagada järelevalve, hoolitsuse ja abi rohkem tähelepanu vajavatele lastele. Lisaks on laste kasvatamisega toimetulemiseks SHS §-s 15⁹ sätestatud asenduskodu kasvatusala töötajatele kindlad kvalifikatsiooninõuded, mis peavad tagama kõigi, ka käitumisraskustega, laste eest kohase hoolitsemise.

Asenduskoduteenuse halduslepingu lõpetamisel tuleb arvestada ka lapse õigust kasvatamise järjepidevusele. LÕK artikkel 20 peab vanemliku hoolitsuseta lapse asendushoolduse tagamise puhul oluliseks mh üleskasvatamise järjepidevust. Järjepidevuse tagamisel tuleb vältida lapse mitmeid ümberpaigutamisi asendushoolduse kestel.¹² Asendushoolduse stabiilsust rõhutavad ka ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta¹³, mille p 60 kohaselt tuleb vältida sagedasi muudatusi asendushoolduse seadmisel, kuna need on kahjulikud lapse arengule ja kiindumusuhete loomise võimele. Iga ümberpaigutamise järel peab laps kohanema uute töötajatega asenduskodus, lisaks võivad kannatada või katkeda lapse suhted oma sugulaste ja sõpradega.

Halduslepingu muutmine või lõpetamine peab alati toimuma lapse huvides. Sellest lähtuvalt peab vastav otsus olema lapse huvidest lähtuvalt põhjalikult kaalutletud ja põhjendatud.

Loomulikult on asenduskoduteenuse osutaja SHS § 15⁸ lg 5 punktist 1 tulenevalt kohustatud tagama iga lapse turvalisuse. Seega tuleb arvestada ka nende laste õigusega turvalisusele, keda ahistav või vägivald laps ohustab. Samuti toimub lapse arengu ja heaolu regulaarne jälgimine juhtumikorralduse raames mh selleks, et hinnata asendushoolduse vormi ja teenuse osutaja sobivust lapsele. Seega võib teatud situatsioonides keskkonna muutus olla lapse jaoks parim lahendus ja seega teenuse osutaja vahetamine õigustatud.

Samas, antud juhul ületab asenduskodu neljas peres laste arv seadusega lubatud ning vähemalt ühes peres on kasvatajaid vähem kui seaduses ette nähtud. Nendes tingimustes kõikide laste turvalisuse ja järelevalve tagamine ning kõlbeline arendamine ongi raskendatud. Seetõttu on võimalik, et laste ja kasvatajate nõuetekohase suhtarvu korral, oleks halduslepingute lõpetamise tinginud olukord olnud välditav. Seega ei tarvitsenud otsused halduslepingute lõpetamise kohta lähtuda laste huvidest, vaid võisid olla tingitud asutuse töökorralduslikest kitsakohtadest.

Eeltoodust lähtudes soovitab õiguskantsler Vinni Perekodu juhatajal asenduskoduteenuse halduslepingu lõpetamise otsuseid põhjalikult kaaluda ja põhjendada, lähtudes eelkõige lapse parimatest huvidest.

Lisaks soovitab õiguskantsler Vinni Perekodu juhatajal panustada asenduskodu töös rohkem käitumisraskustega laste kasvatamisesse. Selleks soovitab õiguskantsler täita seaduses vajaliku arvu kasvatusala töötajate töölvibimisele kehtestatud nõudeid, võimaldada töötajatele täiendõpet toimetulekuks käitumisraskustega lastega ning kaasata vajadusel erialaspetsialiste väljastpoolt asenduskodus.

(5) Kontrollkäigu tulemusel teeb õiguskantsler soovitusel ja ettepanekud Vinni Perekodu juhatajale, Kunda, Rakvere ja Tartu linnapeadele ning Haljala, Harku, Kadrina, Rakke, Rakvere ja Tapa vallavanematele. Ettepanekute ja soovitude täitmise osas teostab

¹² Rachel Hodgkin ja Peter Newell (2007). *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, lk 289.

¹³ ÜRO Peaassamblee 24.10.2010 resolutsioon A/RES/64/142.

õiguskantsler järelkontrolli 6 kuu möödudes alates vastavate ettepanekute ja soovitude tegemisest.