

TALLINNA MAJANDUSKOOL
Ametnikutöö osakond

Katrin Kiisk

**VANEMLIKU HOOLITSUSETA LASTE ÕIGUSTE
KAITSE EESTI VABARIIGIS**

Lõputöö

Juhendaja:
Heldin Pajumägi

Tallinn 2013

Olen koostanud lõputöö iseseisvalt.

Kinnitan, et antud töö koostamisel olen kõikide teiste autorite seisukohtadele, probleemipüstitustele, kogutud arvametele jmt viidanud.

Autor Katrin Kiisk

/allkiri, kuupäev/

Õppekava: Õigusteenistus

Töö vastab kehtivatele nõuetele.

Juhendaja Heldin Pajumägi

/allkiri, kuupäev/

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	3
SISSEJUHATUS.....	4
1 VANEMA HOOLDUSÕIGUS – PÕHIMÕTTED JA PIIRID	6
1.1 Lapse õiguslik seisund	7
1.2 Hooldusõiguse sisu	9
1.3 Lapse huvidega arvestamine hooldusõiguse äravõtmisel mõlemalt vanemalt	12
2 VANEMLIKU HOOLITSUSETA LAPSE SUUNAMINE	
ASENDUSKODUTEENUSELE	20
2.1 Riikliku asenduskoduteenuse korraldus.....	21
2.2 Muutused asendushooldusele suunatud lapse elus	25
2.3 Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus	31
3 PEREKONNAS HOOLDAMISE TEENUS VANEMLIKU HOOLITSUSETA	
LAPSELE.....	37
3.1 Perekonnas hooldamise teenuse sisu	37
3.2 Lapse suunamine perekonnas hooldamisele	43
3.3 Lepingu lõppemine ehk lapse lahkumine perekonnas hooldamiselt	46
KOKKUVÕTE	52
KASUTATUD ALLIKAD	55
Kasutatud kirjandus	55
Kasutatud rahvusvahelised õigusaktid.....	57
Kasutatud riigisisised õigusaktid	57
Kasutatud kohtulahendid	58
LISAD.....	59
Lisa 1 Küsitlusankeet	59
SUMMARY	60

LÜHIKOKKUVÕTE

Kiisk, K. Vanemliku hoolitsuseta laste õiguste kaitse Eesti Vabariigis. *Protection of the rights of children without parental care in the Republic of Estonia*. Õigusteenistuse eriala lõputöö. Tallinna Majanduskool, Tallinn 2013, 59 lk, 2 joonist, 2 tabelit, 1 lisa, 59 allikat, eesti keeles.

Võtmesõnad: perekonnaõigus, vanemliku hoolitsuseta lapsed, perekonnas hooldamine, asenduskoduteenus, laste õigused.

Lõputöö eesmärgiks on uurida vanemliku hoolitsuseta laste õigusi käsitlevate õigusaktide kitsaskohti, eelkõige nii sotsiaalhoolekande seaduse ja perekonnaseaduse kui ka Euroopa õigusaktides sätestatu alusel, et selgitada välja nende õiguste kaitsemäär laste suhtes, kelle mõlemalt vanemalt on hooldusõigused kohtu poolt äravõetud. Eesmärgi saavutamiseks viib autor läbi empiirilise uurimuse, küsitledes ja intervjuuerides kolme erinevat laste õigustega tegelevat instantsi, selgitamaks välja nende visioonid eesmärgini, laste õiguste tagamiseni, jõudmiseks.

Lõputöö uurimuse objektiks on vanemliku hoolitsuseta laste õiguste ja huvide kaitse tagamine. Lõputöö praktiline väärtus seisneb põhjendatud järeldusel, et kõik vanemliku hoolitsuseta laste õiguste tagamisega tegelevad instantsid ei jaga selles ühiseid põhimõtteid, mis seab kahtluse alla laste õiguste tegeliku kaitsemäära.

Kokkuvõtvalt jõudis autor seisukohale, et enamikes valdkondades omasid uurimuses osalenud instantsid üsna sarnaseid vaateid, ent selgus, et leidub ka teemasid, milles ühiseid põhimõtteid ei jagata. Samuti peaks seadusandja kaaluma õigusaktides, eelkõige sotsiaalministri 12.01.2005 määruses nr 9 „Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded“, ebatäpsuste või mitmeti mõistetavate sätete ümbersõnastamist, et tagada õiguskindlus.

SISSEJUHATUS

Laps kui ebaküps täiskasvanu või veel saabumata tulevik on justkui *tabula rasa* – alustades elu eimillestki olles samal ajal oodatud omandama ühiskonnas levinud sotsiaalseid teadmisi ja kultuurilisi eripärasid¹. Eesti Vabariigi põhiseaduse² (edaspidi PS) § 27 sätestab, et perekond rahva püsimise ja kasvamise ning ühiskonna alusena on riigi kaitse all. Sama paragrahvi kolmanda lõike kohaselt on vanematel õigus ja kohustus kasvatada oma lapsi ja hoolitseda nende eest. Kahjuks ei ole aga harvad juhtumid, kui antud õigus lapse huvides kohtu poolt peatatakse või vanematelt üldse ära võetakse. Lastevanemate omavaheliste suhete keerukus, ebapiisav toimetulek või muud füüsilised takistused lapse ülalpidamiseks on ajendid, mis tingivad vajaduse lapsele abi osutamiseks tema õiguste ning huvide kaitseks.

1991. aastal Eesti suhtes kehtima hakanud ÜRO Lapse õiguste konventsiooni³ art 20 lg 1 sätestab, et lapsel, kes ajutiselt või alaliselt on ilma jäetud perekondlikust miljööst või kellel tema enese huvides ei ole lubatud jääda sellesse keskkonda, on õigus riigi erilisele kaitsele ja abile. Seega lasub riigil otsene kohustus tagada lapse igapäevane hooldamine ning suunata ta alternatiivsele asendushooldusele. Täna on Eestis vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse alternatiivseteks vormideks asenduskoduteenus, hooldamine perekonnas, kelle liige ta ei ole (edaspidi perekonnas hooldamine), eestkoste seadmine ning lapsendamine. Asenduskoduteenus ja perekonnas hooldamine on ajutised meetmed lapse igapäevavajaduste rahuldamiseks, mil lapse seaduslik esindaja on kohalik omavalitsus – eestkoste seadmisel ning lapsendamisel saab lapse seaduslikuks esindajaks konkreetne isik, mis soodustab lapse jaoks perekesket arenemist ning kaitseb tema huve bioloogilisest perekonnast eraldamisel parimal moel.

Võrreldes tänapäeval arvel olevate vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste suhtarvu üheksakümnendatega, on see arv enam kui neljasajakordistunud, ulatudes 2011. aasta alguseks 3900 lapseni⁴. Niivõrd ulatuslik määr annab märku sellest, kui oluline on pakkuda vanemliku hoolitsuseta lastele õiguskaitset, mis oleks piisav ning laste huve arvestav.

¹ Moss, P. Petrie, P. From children's services to children spaces. London and New York: St. Edmundsbury Press, 2002, lk 58.

² Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I 27.04.2011, 2.

³ ÜRO Lapse õiguste konventsioon. 20.11.1989. RT II 1996, 16, 56; RT II 2004, 23, 94.

⁴ Vanemliku hoolitsuseta ja abivajavad lapsed. Aruande aasta alguses arvel olevad lapsed. Statistikaamet. www.stat.ee. (06.05.2013).

Käesoleva töö eesmärgiks on uurida vanemliku hoolitsuseta laste õigusi käsitlevate õigusaktide kitsaskohti, eelkõige nii sotsiaalhoolekande seaduse⁵ (edaspidi SHS) ja perekonnaseaduse⁶ (edaspidi PKS) kui ka Euroopa õigusaktides sätestatu alusel, et selgitada välja nende õiguste kaitsemäär laste suhtes, kelle mõlemalt vanemalt on hooldusõigused kohtu poolt äravõetud. Autor viis läbi ankeetküsitlusi ning struktureeritud intervjuusid kolme erineva laste õigustega tegeleva instantsi vahel – neist esimeseks kohus, Pärnu Maakohtu kohtunike, Harju Maakohtu kohtuniku Koidula Laurisaare ning endise Harju Maakohtu kohtuniku Katrin Saare näol; teiseks lastega vahetult tegeleva instantsi lastekaitse peaspetsialisti Irene Petersoni näol ning kolmandaks Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna vanemnõuniku Margit Sarve näol. Intervjuud lindistati ja transkribeeriti sõna-sõnalt. Lõputöö hüpoteesiks on väide, et nimetatud instantsid töötavad kõik ühise eesmärgi nimel, ent omavad selleni jõudmiseks erinevaid visioone, mis eesmärgini jõudmist oluliselt raskendab.

Töö on üles ehitatud deduktiivselt kolme peatükina. Esimeses peatükis käsitletakse hooldusõiguse üleüldist olemust, avatakse selle sisu ning tuuakse välja lapse õiguslik seisund perekonnaõiguses. Arutletakse selle üle, milliseid kohustusi paneb hooldusõigus lapsevanematele, mis alustel saab antud õigus lõppeda ning kuidas on tagatud lapse parimad huvid kohtumenetluses ning tema esialgsel alternatiivsele hooldusele paigutamisel. Teises peatükis uurib autor riikliku asenduskoduteenuse korraldust ja olemust ning analüüsib lapse elus toimuvaid muutusi tema asenduskoduteenusele suunamisel. Samuti uuritakse antud peatükis lapse asenduskodust lahkumist, elluastumist ning talle osutatava toetuse olemust ja kättesaadavust.

Kolmandas peatükis on autor keskendunud üksikasjalikult perekonnas hooldamise teenuse osutamisele – hooldajaks saamise tingimused, sellest saadavad hüved ning laste õigus pere valimisel kaasa rääkida. Samuti uurib autor nn pahatahtliku perekonnas hooldamise võimalust, mil teenuse osutaja teeb seda vaid majanduslikel kaalutlustel ning analüüsib järelevalvefunktsioonide tõhusust.

⁵ Sotsiaalhoolekande seadus. 08.02.1995. RT I 1995, 21, 323; RT I, 18.04.2013, 6.

⁶ Perekonnaseadus. 18.11.2009. RT I 2009, 60, 395; RT I, 27.06.2012, 12.

1 VANEMA HOOLDUSÕIGUS – PÕHIMÕTTED JA PIIRID

Patriarhaalses ühiskonnakorralduses kujutas vanema hooldusõigus endast isa võimu. Tänapäevases mõistes on tegemist eelkõige vanema(te) vastutusega selle eest, et lapsele oleks tagatud kõik eluks ja arenguks vajalik. Seega sisaldub hooldusõiguses ka sellele vastav vanema kohustus. Hooldusõiguse põhimõtted näevad ette vastutustundliku ning vägivallavaba kasvatus, mille käigus tuleb arvesse võtta lapse arengutaset. Võimalust mööda tuleb lapsele anda õigus tema kasvatamise küsimustes kaasa rääkida. Põhirõhk kõigi lapse kasvatamise ja hooldamisega seotud küsimuste puhul on lapse heaolul ning tema huvidel.

PKS §-d 113-115 sisaldavad vanemate ning laste üldisi vastastikuse toetamise ja lugupidamise ning üksteise huvidega arvestamise kohustusi. Ka Eesti Vabariigi lastekaitse seadus⁷ (edaspidi LaKS) sisaldab tänapäeval sarnaseid põhimõtteid.⁸

Õiguskord lähtub põhimõttest, et lapsel on (üldjuhul) kaks seaduse ees võrdset vanemat ning ühel vanemal pole lapse suhtes eelisõiguseid. Siin tuleb pöörata tähelepanu ka olukorrale, kus võivad tulla kõne alla ainuhooldus- või kohaldatud otsustusõiguse iseärasused. Nüüdisühiskonna laps vajab vanemlikku hoolitsust üldjuhul kuni täisealiseks saamiseni ja pärast täieliku teovõime saavutamist laps iseseisvub ning vanemlik vastutus lapse suhtes lõpeb, kuid alles jäävad sugulusest tulenevad õigused ja kohustused vanema ning lapse vahel, samuti teatud vanemliku vastutuse järelmõjud. Arvestades lapse vajadusi, on seega olulisim tagada tema heaolu ja areng kuni tema iseseisvumiseni, s.o reguleerida, kes, millises ulatuses ning mil viisil vastutab lapse heaolu eest ajal, mil laps seda ise teha ei saa või ei suuda.⁹

Tänapäeval on vaieldamatu, et lapsed on õigussubjektid ja ka põhiõiguste kandjad, mis välistab nende käsutamise täielikult. 1991. aastal Eestis jõustunud ÜRO lapse õiguste konventsiooni art 16 lg 1 sätestab, et mitte ühegi lapse eraellu, perekonnaellu, kodusse ega kirjavahetusse ei või meelevaldselt ega ebaseaduslikult sekkuda, samuti ei tohi ebaseaduslikult rünnata tema au ja head mainet. Antud säte konstateerib üksnes eespool nimetatud fakti.

⁷ Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. 08.06.1992. RT 1992, 28, 370, RT I, 21.03.2011, 50.

⁸ Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 28.05.2007, nr 55 SE III. <http://www.riigikogu.ee>.

⁹ Arrak, L. Vanema õigused ja kohustused lapse suhtes ning avaliku võimu sekkumine vanema ja lapse õigussuhtesse. Sotsiaaltöö 2011, nr 5, lk 7.

1.1 Lapse õiguslik seisund

Põlvnemise ja või hilisemate õigustoimingute alusel omistatakse laps tema vanematele: sellega astub laps nendega mitmesugustesse õiguslikesse suhetesse. Erinevate toimingute seast on majanduslikus mõttes tõenäoliselt kõige tähtsam ülalpidamine, mille üle üksikjuhtudel ka kõige rohkem vaieldakse; perekonna- ja isikuõiguse seisukohalt on kõige tüüpilisem vanema hooldusõigus.¹⁰

ÜRO Lapse õiguste konventsiooni järgi on laps alla 18-aastane isik, kes oma loomuliku füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu vajab erilist ühiskonnapoolset kaitset ning hoolt. Eespool nimetatud aktile toetuv LaKS mõistab lapse all samuti kuni 18-aastasi inimesi.¹¹ Alates lapse sünnist kuni tema täisealiseks saamiseni on laps ka tsiviilseadustiku üldosa seaduse¹² (edaspidi TsÜS) § 7 lg-te 1 ja 2 järgi võimeline omama tsiviilõigusi ning kandma tsiviilkohustusi, kuid piiratud tegutsemis- ja arusaamisvõime tõttu on tema iseseisev osalemine õiguskäibes oluliselt piiratud. Seetõttu on lapsel TsÜS § 8 lg 2 teise lause järgi piiratud teovõime kuni tema 18-aastaseks saamiseni.

Autor on seisukohal, et tulenevalt laste kasvupõhisest arenemisest tuleb laste abstraktset õigusvõimet analüüsides arvesse võtta mitte ainult nende bioloogilist, vaid ka sotsiaalset ja psüühilist vanust, mis võib muuta laste õigusliku seisundi käsitlemist konkreetsest olukorrast lähtuvalt kardinaalselt.

Põhimõtte, mille kohaselt saab liigitada lapse õiguslikku seisundit perekonnaõigusest lähtuvalt kaheks on abielust ja väljaspool abielu sündinud lapse diferents. Vahetegemine abielust ja väljaspool abielu sündinud lapse õigusliku seisundi vahel on omane peaaegu kõikidele ühiskondadele, kus eristatakse vanemate institutsionaliseeritud ja vaba kooselu, kuid ei suleta silmi tegelikkuse ees, nagu seda teeb näiteks islami õigus ühelt poolt abielulisuse ulatusliku fiktsiooniga ja teiselt poolt abieluvälisuse mahasalgamisega. Mil määral niisugusest vahetegemisest tuleb ja tohib tuletada sisuliselt erinevaid õiguslikke tagajärgi, sellele on ajaloo vältel antud erinevaid vastuseid.¹³

¹⁰ Lüderitz, A. Perekonnaõigus. Tallinn: Juura, 2005, lk 272 änr 765.

¹¹ Auväär, L. Lapsed ja puuetega inimesed õigusmenetluses: juriidilised, kriminoloogilised ja õiguspsühholoogilised aspektid. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001, lk 114.

¹² Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03.2002. RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.12.2010, 12.

¹³ Lüderitz, A. Perekonnaõigus. Tallinn: Juura, 2005, lk 207 änr 620.

Kehtiva PKS kohaselt reguleerib hooldusõiguse kuuluvuse küsimusi § 117. Põhireeglilik on, et hooldusõigus kuulub lapse mõlemale vanemale juhul, kui nad olid lapse sünnihetkel omavahel abielus või abieluväliselt sündinud lapse puhul on esitatud isaduse omaksvõtu tahteavaldus. Siiski ei tulene hooldusõigus alati automaatselt vanema staatusest; see võib lisaks bioloogilistele vanematele kuuluda ka lapsendajatele ning teatud ulatuses ka nn hooldus- või kasuvanematele. Muus osas lähtuvad hooldusõiguse kuuluvust reguleerivad eeskirjad esmajoones vanema õiguste ja kohustuste tasakaalustatuse põhimõttest. See tähendab, et hooldusõigus peaks kuuluma vanemale niivõrd, kuivõrd see vanem tegelikult lapse kasvatamises osaleb.¹⁴

Omavahel abielus olevad vanemad saavad ühise hooldusõiguse seadusest tulenevalt (ehk automaatselt). Kui vanemad ei ole lapse sünni hetkel omavahel abielus, siis ei teki iseenesest ühist hooldusõigust – see tekib vaid juhul, kui vanemad kas hiljem siiski abielluvad või siis väljendavad isaduse omaksvõtu tahteavaldusi esitades soovi teostada lapse suhtes ühiselt hooldusõigust. Kui niisugust tahteavaldust ei esitata, siis kuulub hooldusõigus ainult lapse emale.¹⁵

PKS §-s 119 on sätestatud ka erijuht olukorraks, kui vanemad ei jõua ühist hooldusõigust teostades lapsele olulis(t)es asja(de)s kokkuleppele. Taoline situatsioon tekib kõige tõenäolisemalt olukorras, kus ühist hooldusõigust omavad vanemad elavad alaliselt lahus. Sellises olukorras võib kohus vanema taotlusel anda selles asjas otsustusõiguse ühele vanemale. Hooldusõigusega vanemal, kelle juures laps teise vanema nõusolekul või kohtulahendi alusel alaliselt elab, on õigus otsustada lapse igapäevaelu (tavahooldamise) asju ainuisikuliselt. Igapäevaelu asjade otsustamisena tuleb üldjuhul mõista sellise tavaotsustuse tegemist, mis esineb sageli ja mis lapse arengut püsivalt ei mõjuta.¹⁶ Samas tuleb ka silmas pidada, et otsustusõiguse üleandmise korral võib kohus otsustusõiguse teostamist piirata või panna seda teostavale vanemale lisakohustusi.

Autor nendib, et lapse õigusliku seisundi määratlemisel omab hooldusõiguse kuuluvuse küsimus suurt rolli eelkõige teda puudutava esindusõiguse tõttu. Kui vanematele kuulub ühine

¹⁴ Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 28.05.2007, nr 55 SE III. <http://www.riigikogu.ee>.

¹⁵ Sama.

¹⁶ City Õigusbüroo. Lahus elavate vanemate otsustusõigus. <http://www.cityoigusabi.ee/et/lahus-elavate-vanemate-otsustus%C3%B5igus.html>. (03.03.2013).

hooldusõigus, siis nad ka esindavad last ühiselt. Ainuhooldusõiguse ning otsustusõiguse ühele vanemale ülekandmise korral on aga üheselt ära määratletud, milline vanem on õigustatud last esindama.

1.2 Hooldusõiguse sisu

Vanema hooldusõigus väljendab vanemate loomulikku seost lastega ja kiindumust neisse, olles ühtlasi vanemale tegutsemisraamistik. Selles avalduvad elementaarsed inimlikud vajadused: omada kiindumusobjekti; näha isiku kasvamist, tema eest hoolitseda ja teda kaitsta. Need vajadused ei pea tingimata sõltuma veresidemetest, vaid võivad samavõrd laieneda kasulapsele ja ka lapsendatud lapsele. Need vajadused garanteerivad tavaliselt, et lapsel läheb hästi. Lapse individuaalne hooldus ja kasvatus on riigi ning ühiskonna jaoks asendamatu, seepärast tuleb toetada vanemaks olemist ja vanema õiguste lisamist nii põhiseadusesse kui ka seda konkreetselt reguleerivasse seadusesse (antud juhul PKS-i).¹⁷

PKS § 116 lg-tes 1-3 on sõnaselgelt sätestatud vanema hooldusõiguse kolm peamist põhimõtet. Need on alljärgnevad:

- vanematel on oma laste suhtes võrdsed õigused ja kohustused, kui seadusest ei tulene teisiti;
- vanemal on kohustus ja õigus hoolitseda oma alaealise lapse eest (edaspidi vanema hooldusõigus). Vanema hooldusõigus hõlmab õigust hoolitseda lapse isiku eest (edaspidi isikuhooldus) ja õigust hoolitseda lapse vara eest (edaspidi varahooldus) ning otsustada lapsega seotud asju;
- last hooldades ja kasvatades arvestavad vanemad, et tema võime ning vajadus iseseisvalt ja vastutusvõimeliselt tegutseda suureneb. Kui lapse arengutase seda võimaldab, arutavad vanemad lapsega hooldus- ja kasvatusküsimusi.

Hooldusõigus jaguneb isiku- ja varahooldusõiguseks, hõlmates seega igakülgset laste huvide eest seismist. Tihti on vara- või isikuhoolduses vajalik teha tehinguid lapse nimel. Seega ilmutab vanema hooldusõigus end väljaspoole seadusliku esinduse näol.

¹⁷ Lüderitz, A. Perekonnaõigus. Tallinn: Juura, 2005, lk 286 änr 800.

Vanema hooldusõiguse loomuõiguslikuks tuumaks on hoolitsus lapse isiku eest. Õiguse ja kohustusena hõlmab see vanemate kõiki tegevusi, mis on kehalises ning vaimses mõttes vajalikud ja olulised lapse kaitsmiseks ning arenguks. Isikuhooldus hõlmab kõigepealt hoolitsemist lapse füüsilise heaolu ja kasvamise eest, tema majutamise, toitmise, riietuse ning tervise eest.¹⁸

PKS § 124 esimese lõike kohaselt on isikuhooldus hooldaja kohustus ja õigus last kasvatada, tema järele valvata ja tema viibimiskohta määrata ning lapse igakülgse heaolu eest muul viisil hoolitseda. Isikuhooldus hõlmab omakorda faktilist hoolitsust ja eluvajaduste katmist, kasvatamist (sealhulgas lapsele hariduse andmise küsimused, mida reguleerib PKS § 125), lapse järele valvamist ning tema suhtlusringkonna määramist (sealhulgas kohustus hoida last teda ähvardavate ohtude eest) ning lapse viibimiskoha üle otsustamist. Vanema hoolitsus hõlmab ka vanema õigust nõuda last tagasi igahelalt, kes last vastu vanemate tahtmist õigusvastaselt enda juures hoiab. Samuti on hooldusõiguslikul vanemal õigus ühepoolset (või vastavalt koos teise hooldusõigusliku vanemaga) kindlaks määrata, missuguste isikutega laps võib suhelda. Vanema(te) sellekohane otsus on ka kolmandate isikute jaoks siduv.¹⁹

Et lastele oleks tagatud võimalikult täisväärtuslik elu ilma nende peal võimu kasutamata või seda kuritarvitamata, on seadusandja PKS § 124 lõikes 2 sätestanud keelu last alandavate kasvatusabinõude rakendamiseks. Sellisteks meetmeteks võivad olla nii kehaline, vaimne kui ka hingeline väärkohtlemine. Sama põhimõtte keelatus on sätestatud ka ÜRO laste õiguste konventsiooni art 19 esimeses lõikes, mille kohaselt tuleb riigil rakendada kõiki seadusandlikke, administratiivseid, sotsiaalseid ja haridusalaseid abinõusid, et kaitsta last igasuguse füüsilise ja vaimse vägivalla, ülekohtu või kuritarvituse, hooletussejätmise, hooletu või julma kohtlemise või ekspluateerimise, kaasa arvatud seksuaalse kuritarvituse eest, kui laps viibib vanema(te), seadusliku hooldaja või seaduslike hooldajate või mõne teise lapse eest hoolitseva isiku hoole all.

Varahoolduse olemus on täpselt vastupidine isikuhooldusele, ent ka selle puhul tuleb meeles pidada isikuhooldusele laienevaid sätteid. Vara omamise õiguse eeldus tuleneb faktilisest asjaolust, et laps on õigusvõimeline. Kuna laps on TsÜS-i sätete kohaselt piiratud teovõimega

¹⁸ Lüderitz, A. Perekonnaõigus. Tallinn: Juura, 2005, lk 300 änr 836.

¹⁹ Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 28.05.2007, nr 55 SE III. <http://www.riigikogu.ee>.

isik, ei saa ta iseseisvalt oma vara käsutada ning seetõttu on vajalik seadusandja poolne regulatsioon vanema(te)le tema huvide õiguspäraseks esindamiseks.

PKS § 127 sätestab varahoolduse instituudi, millest tuleneb vanemate õigus ja kohustus valitseda vara lapse huvides ning last varalistes küsimustes esindada. Üldjoontes laieneb vanemale kuuluv varahooldusõigus lapse kogu varale.²⁰ Samas on mainitud seaduse §-s 128 teatud erandid, mille puhul vanemad lapse vara käsutada ei saa. Selliseks juhuks saab olla pärimise teel või kinketehingu alusel omandatu, kui pärandaja või kinkija on määranud, et üks vanem või kumbki vanem ei või seda vara valitseda; samuti tuleb kõne alla varakäsituse lubamatus, kui laps on omandanud eelpool nimetatud õiguse alusel või hüvitisena või vastutasuna sellise vara hulka kuuluva eseme võõrandamise, hävimise, rikkumise või äravõtmise eest. Vara, mille laps on omandanud pärimise teel või kinketehingu alusel, peavad vanemad valitsema vara andnud isiku juhiste kohaselt. Vanemad võivad juhustest kõrvale kalduda vaid juhul, kui nende järgimine võib kahjustada lapse huve. Seega on teatud viisil omandatud vara (nii vallas- kui kinnisvara) nõ kaitstud igasuguse mõjutuse eest seni, kuni laps omandab teovõime ja otsustab vara ise oma nägemise järgi käsutama hakata.

Perekonnaseadusega sätestatakse ka vanema kohustus käia lapse varaga ümber heaperemehelikult, säilitada vara olemasolev väärtus ning võimaluse korral seda suurendada. Sama seaduse § 130 kohaselt peavad vanemad lapsele kuuluva raha paigutama eelnimetatud põhimõtete kohaselt, kui seda ei tule kasutada lapse ülalpidamiskulude katteks. Reeglina peaks piisama raha paigutamisest usaldusväärsesse krediitiasutusse. Lapse vara kasutamisel kehtib eeldus, et vara ennast ei või vanemad üldreeglina ära kulutada, seda tuleb püüda säilitada lapse jaoks ning anda lapsele täisealiseks saamisel üle. Asjaolu, et alaealisel lapsel on enda vara (saadud nt pärandina vanavanematelt) ei vähenda vanemate ülalpidamiskohustust lapse suhtes. Lubatavaks saab siiski pidada lapse vara kasutamist (kulutamist) lapse enda huvides (tema kasvatamise kuludeks). Siin peavad aga vanemad lähtuma jällegi eelpoolnimetatud heaperemeheliku valitsemise põhimõtetest.²¹

Vanema vastutuse lapse varaga ümber käimisel sätestab PKS § 133, mille esimese lõike kohaselt peavad vanemad lapse varahooldusõigust teostades ilmutama samasugust hoolt nagu nad tavaliselt rakendavad oma asjades. See säte välistab olukorra, kus vanem võib lapsele

²⁰ Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 28.05.2007, nr 55 SE III. <http://www.riigikogu.ee>.

²¹ Sama.

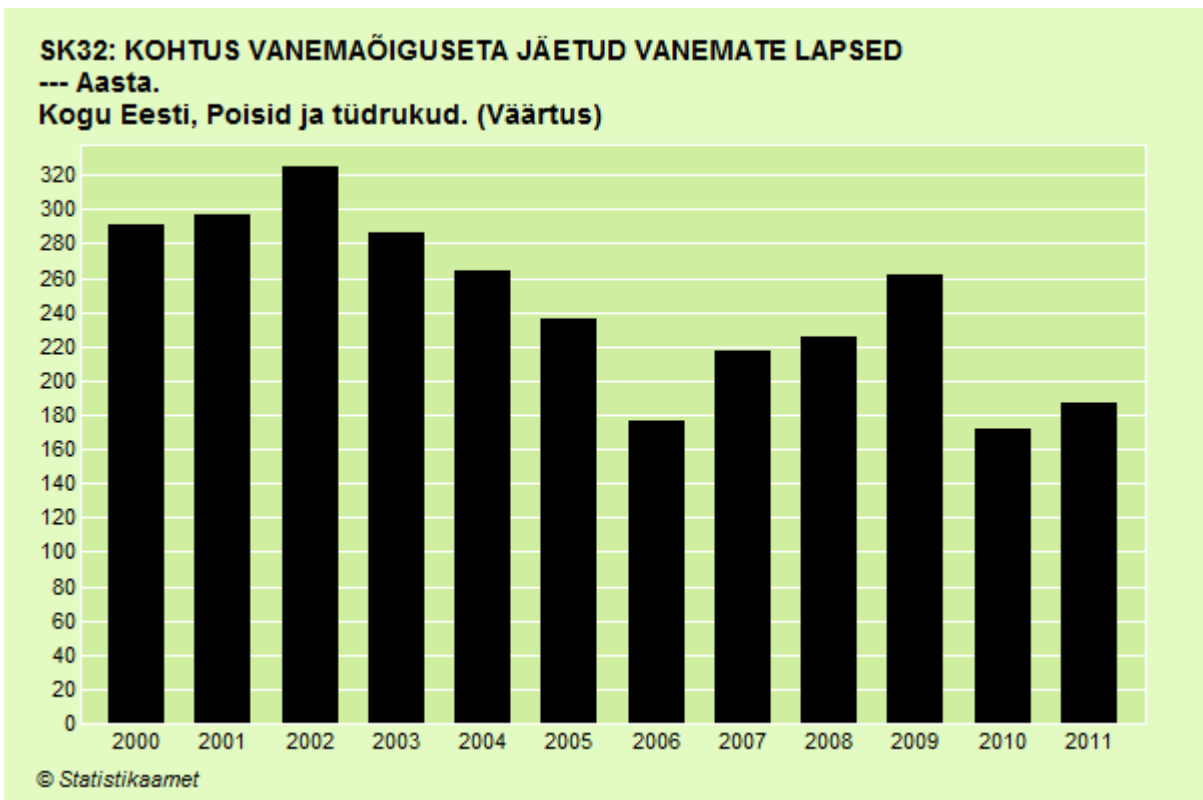
kuuluva varaga käia ümber kergekäelisemalt, kui ta seda isiklikult endale kuuluva varaga tõenäoliselt teeb. Ühtlasi on samas paragrahvis välja toodud ka tagajärg lapsele kahju tekitamise korral, mil mõlemal vanemal tuleb vastutada tekkinu eest solidaarvõlgnikena.

1.3 Lapse huvidega arvestamine hooldusõiguse äravõtmisel mõlemalt vanemalt

Iga kohalik omavalitsus teostab oma linna või valla abivajavate elanike üle järelevalvet, et tagada sotsiaalset abi ja kaitset vajavatele inimestele täisväärtuslik elu. Kui kohalik omavalitsus leiab, et teatud peredes võivad olla laste huvid kahjustatud või mis veelgi hullem, nende elu ohus, on neil õigus pöörduda kohtu poole hooldusõiguse piiramiseks ja lapsele parima võimaliku lahenduse leidmiseks. PKS § 134 teise lõike kohaselt teatab lapse heaolu ohustamisest lapse elukohajärgsele valla- või linnavalitsusele või kohtule riigiasutuse või omavalitsusasutuse ametnik, politseiametnik, tervishoiutöötaja, kohtunik, prokurör, notar, kohtutäitur, õpetaja või muu isik, kellel on andmeid ohustatud lapse kohta. Sisuliselt lasub kohustus anda teada abivajavast isikust valla- või linnavalitsusele igal indiviidil, kes omab vastavasisulist informatsiooni.

Riigikohus on märkinud, et kohus võib vanema õigused (01.07.2010 jõustunud seaduse järgi hooldusõigused) ära võtta, kui vanem on oma õigusi kuritarvitanud või jätnud vanema kohustused lapse kasvatamisel ja hoolitsemisel täitmata õigusvastaselt ning süüliselt. Kõrvalehoidmine oma kohustuste täitmisest on seegi, kui lapsevanem jätab lapse hoolitsuseta ja järelevalveta, st tahtlikult ei täida oma kohustusi lapsevanemana. Kolleegium peab veel vajalikuks märkida, et vanema õiguste äravõtmine on äärmuslik õiguskaitsevahend lapse huvide kaitseks. Seaduse mõte ei ole vanema õiguste äravõtmisega karistada vanemat, vaid kaitsta last vanema eest, kes ei täida vanema kohustusi nõuetekohaselt ilma mõjuva põhjuseta või kahjustab oma tegevusega lapse huve. Kohus on samas lahendis leidnud, et lapsele avaldatav kahjulik mõju ei seisne ainult vanema vägivaldses või ähvardavas käitumises lapse suhtes, vaid see võib seisneda ka vägivaldses või ähvardavas käitumises lapsele lähedaste inimeste suhtes, kui laps seda nii tajub. Seega võivad ka vanematevahelised ähvardavad telefonikõned olla lapsele kahjuliku mõjuga, olgugi et telefonikõnede täpset sisu laps ei tea.²²

²² RKTkm 01.03.2007, nr 3-2-1-4-07, p 23.



Joonis 1. Kohtus vanemaõigusteta jäetud vanemate lapsed (Statistikaamet)

Nagu graafikult näha on, näitab kohtus vanemaõigusteta (01.07.2010 jõustunud seaduse kohaselt hooldusõigusega) jäänud laste suhtarv viimase aastakümne jooksul pigem langemise tendentsi (joon 1). Ehkki sellest hoolimata jääb keskmiselt igal aastal vanematest ilma umbes kakssada last.

Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson selgitas, et on väga keeruline võtta seisukohta, kas number kakssada on pigem hea või halb, ent on kindel, et kui mingisugusesse segasesse asjaollu jõuab selgus, siis see on pigem hea näitaja. „Ma arvan, et see tulemus oleks suuremgi, kui lastekaitse- ja sotsiaaltöötajad oleksid natuke kindlamad laste õiguste tagamisel. 2010. aastal jõustunud perekonnaseadus vahetas välja väga palju eelnevalt kehtinud mõisteid ja kontseptsioone ning kui lastekaitse- ja sotsiaaltöötajad tunneksid ennast selles vallas kindlamalt ja neil oleks rohkem ka vastavat kohtupraktikat, oleks see vanemliku hoolitsuseta laste arv kindlasti ka suurem. Olen tegelikkuses üsna veendunud, et päris kindlasti on Eestis neid lapsi, kellel pole oma bioloogiliste vanemate juures kõige parem, rohkem kui ainult kakssada. Kindlasti on ka selliseid juhtumeid, kus sotsiaaltöötaja pigistab nõ silma kinni, sest tema hinnangul ei ole selles peres lood veel nii halvad kui eelmises, kust lapsed juba on vanematest eraldatud. Kuna tegemist on olulise kaalutusõigusega, siis ma usun, et see number võiks tegelikkuses olla tõepoolest suurem.“ Selleks, et kohtus hooldusõigusega jäetud

vanemate laste hulk väheneks, tuleks Pärnu Maakohtu kohtunike hinnangul ennetustööna alustada parema sotsiaaltöö ning tõhusama perede toetamisega. 2013. aasta jaanuaris ametist lahkunud Harjumaa maakohtunik Katrin Saar tõdes aga, et probleem võib asetteda ka hoopis riigi sotsiaaltoetustesüsteemis: „Suuremate lastetoetuste korral suudaksid vanemad laste kasvatamisega paremini toime tulla ja pere oleks rohkem kindlustatud. Probleemsete perede puhul peaks aga lastekaitse lapsetoetuste suurendamisel jälgima ja aeg-ajalt kontrollima laste heaolu ja toetuste kasutamist laste huvides. Kui aga selgub, et vanemad ei kasuta lapse raha (vara) lapse huvides, tuleb neil piirata hooldusõigust, eelkõige varahooldust ja lasta määrata vara suhtes erieestkostja.“ Pärnu Maakohtunike ühisvastus jääb aga endisest kolleegist eriarvamusele: „Kahtlen, kas rahaga saab suunata vanema tahet lapse eest paremini hoolitseda, kui see muidu puudub. Ka hooldusõiguse äravõtmine ei tohiks olla seotud majandusliku faktoriga, so kui vanemal ei ole piisavat sissetulekut, et lapse eest hoolitseda. Kui tahe lapse eest hoolitsemiseks on olemas ja vanem on seda senini ka näidanud, siis on pere toetamiseks rakendatavad muud sotsiaalsed abinõud, nagu tööhõiveprogramm, sotsiaalkorteri pakkumine, abirahad jms. Hooldusõigus võetakse ära, kui vanem ei suuda või ei soovi hooldusõigust teostada ja muud vanema suhtes varem rakendatud abinõud ei ole tulemust andnud.“

Autori poolt läbiviidud küsitlusest nähtub, et teatud küsimustes, nagu näiteks hinnangutes vanemlike õiguste paremaks teostamiseks, mis kaitseks ka laste huve tõhusamalt, jäävad isegi sama instantsi esindajad eriarvamusele. Kuna vanematelt hooldusõiguse äravõtmine või selle peatamine (eelkõige isikuhoolduse suhtes) on lapse seisukohalt väga pöördeline olukord, tuleb taolises olukorras olla äärmiselt tähelepanelik ning kaasata kõikvõimalikud uurimismeetmed kohtumenetlusesse, et tagada lapse parim huvi. Kui ka perekonnaasju arutavad kohtunikud on hooldusõiguse teostamise suhtes eriarvamusel, satub tegelikkuses küsimuse alla ka lapse põhiõigus võrdse kohtlemise printsiibi alusel, mis võib kaasa tuua tema põhiõiguste riive.

ÜRO lapse õiguste konventsioon art 9 lg 3 sätestab, et ühest või mõlemast vanemast eraldatud lapsel on õigus säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja otsene kontakt mõlema vanemaga, kui see ei ole vastuolus lapse huvidega. Sellekohane õigus kehtib ka juhul, kui lapse vanemad elavad eri riikides. Euroopa Nõukogu võttis 2003. aastal vastu konventsiooni lapse

suhtlusõiguse kohta²³, mis käsitleb lapse ja vanemate suhtlemisõigust. Konventsiooni eesmärk on soodustada riigisiseseid ja piiriüleseid kontakte, eelkõige täpsustada ja tugevdada laste ja vanemate põhiõigust regulaarsele suhtlemisele, ent Eesti selle konventsiooniga tänaseks ühinenud ei ole. Eestis reguleerib suhtlusõigust 2010. aastal jõustunud perekonnaseadus, milles lapsega suhtlemise õigus on sätestatud § 143 lg-s 1, mille kohaselt on lapsel ja vanemal vastastikune õigus teineteisega isiklikult suhelda. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt ei tohi kumbki vanem ega muu last kasvatav isik kahjustada lapse suhet vanemaga, sest suhtlusõigusel on põhiõiguslik loomus, mis tuleneb eelkõige PS §-st 26: „Igaühel on õigus perekonna- ja eraelu puutumatusel“. Lisaks tuleb arvestada Eestile siduvat Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni²⁴, eelkõige selle artiklit 8, mis sätestab õiguse era- ja perekonnaelu austamisele. Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et õigus perekonnaelule Euroopa Inimõiguste konventsiooni artikkel 8 tähenduses hõlmab ka lapse ja vanema omavahelist suhtlemist isegi juhul, kui laps on vanema(te)st eraldatud²⁵. Arvestades ülaltoodut ning kaitsmaks lapse igakülgsid huve, tuleks ka Eestil liituda Euroopa Nõukogu suhtlusõiguse konventsiooniga.²⁶

Hooldusõiguse täielik äravõtmine mõlemalt vanemalt on lapse seisukohalt üsna kriitiline olukord. Seda eriti juhul, kui tegemist on mitme alaealise lapsega. Koheselt tõstatub küsimus, mis saab lapsest edasi ning kes hakkab edaspidi osalema lapse kasvatuslikus töös. Tavaliselt suunatakse hooldusõigustest ilma jäänud vanemate laps tema lähisugulaste juurde, kelle seast valitakse lapsele eestkostja. Eestkostjaks võib olla lapse vanavanem, onu, tädi või muu lähedane, kes on õigustatud lapse eest hoolt kandma ning selleks ise vabatahtliku nõusoleku andnud. Samas tulenevad PKS §-st 174 eestkostjale ka teatavad nõuded, mis peavad olema täidetud enne eestkostjaks saamist. Seadus sätestab, et eestkostjaks võib olla ainult täisealine piiramata teovõimega füüsiline isik ning temalt ei või olla vanema hooldusõigus täielikult või osaliselt ära võetud ega olla varem rikkunud eestkostja kohustusi. Eestkostjaks ei või määrata selle tervishoiu- või hoolekandeametuse töötajat, kus laps viibib. Eestkostjat valides arvestatakse tema isikuomadusi, varalist seisundit ja võimeid eestkostja kohustusi täita, vanemate eeldatavat tahet ning tema suhteid lapsega, kelle üle eestkoste seatakse, lapse üleskasvatamise järjepidevust ning lapse rahvuslikku, usulist, kultuurilist ja keelelist päritolu.

²³ Council of Europe Convention on Contact concerning children. (ETS no. 192) 15.05.2003.

²⁴ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 04.11.1950. RT II 1996, 11, 34; RT II 2010, 14, 54.

²⁵ Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.05.1996 otsus, asjas nr 25159/94. Hokkanen vs Soome, p 58.

²⁶ Ojakallas, T. Lapse õiguste rahvusvaheline regulatsioon. Sotsiaaltöö 2011, nr 1, lk 15.

PKS § 175 lg 1 sätestab, et kui eestkostjaks ei leita sobivat füüsilist isikut või kui vanem on testamendiga või pärimislepinguga näinud eestkostjana ette juriidilise isiku, võib eestkostjaks määrata ka juriidilise isiku. Juriidiline isik peab süstemaatiliselt tegelema eestkostetavatele füüsilisest isikust eestkostjate otsimise, nõustamise ja koolitamisega. Kuni eestkostja määramiseni või juhul kui lapsele eestkostjat ei leitagi täidab eestkostja ülesandeid lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus, kui eestkoste seadmise eeldused on täidetud. Eestkostja ülesannete täitmisel on valla- või linnavalitsusel perekonna seadusest tulenevad eestkostja õigused ja kohustused. Sisuliselt tähendab valla- või linnavalitsus eestkostjana kas lapse suunamist asendushooldusele (nn institutsionaalne hooldus e lastekodu) või perekonnas hooldamisele (nn kasupered).

SHS § 25 lg 3 sätestab üldreegli, mille kohaselt tuleb õed-vennad asendushooldusel kokku jätta. Õdede-vendade eraldi paigutamine saab seaduse järgi olla üksnes erand nendeks juhtudeks, kui kooskasvamine seaks ohtu laste parimad huvid. Autori poolt Pärnu Maakohtu kohtunike seas läbiviidud küsitluses jäädgi järgnevale seisukohale: „Kui võimalik, tuleks õed-vennad jätta kokku. See aitab säilitada õdede-vendade omavahelist sidet ja ühte perekonda kuulumise tunnet“. Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson toetab samuti kohtunike seisukohta: „Kindlasti kokku jätta, kui vähegi võimalik. Õed-vennad tavaliselt hoiavad kokku ning suur muutus on nende jaoks ka juba oma bioloogilisest perekonnast lahutamine. Kui me tekitame lapsele sellise olukorra, et tema pannakse asenduskodusse, õde suunatakse perekonnas hooldamisele ning kolmas võib-olla veel mingile alternatiivsele teenusele, siis see ei ole normaalne. Lapsele tuleb võimalikult palju säilitada tema eelmisest perekonnast.“ Sarnast mõtteviisi toetab ka Harju Maakohtu kohtunik Koidula Laurisaar: „Kui vanemliku hoolitsuseta õed-vennad on senini kasvanud koos ja neil on tugev hingeline ning kiindumussuhe, siis ei ole kindlasti laste huvides neid lahutada.“ Lasteombudsmani asenduskoduteenuse analüüsist nähtuvalt on ka lasteombudsman asunud seisukohale, et õdede-vendade kooskasvamise ja regulaarse suhtlemise võimaldamine asenduskodus viibimise ajal on vajalik lapsele stabiilsuse tagamiseks olukorras, kus ta on eraldatud vanematest ja oma senisest elukeskkonnast ning lapse identiteedi, sh perekondlike suhete säilitamiseks²⁷.

²⁷ Laste-ombudsman. Asenduskoduteenuse analüüs. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond, 2013, lk 57. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/asenduskoduteenuse_analuus.pdf. (07.05.2013).

Autor viibis kohtuistungil, kus võeti täielikult ära vanema hooldusõigus (nii isiku- kui varahooldus) mõlemalt lapsevanemalt nende ühise viie lapse suhtes. Lastest kolm viibisid asenduskoduteenusel, üks kasuperes ja neist ühe, noorima, võttis enda hoole alla laste tädi. On absoluutselt selge, et iga laps tahab elada talle hingeliselt läheda inimese juures, kus end turvaliselt ja vahetult hästi võib tunda, ent kahjuks ei ole see alati võimalik. Antud kaasuse puhul mängib kindlasti rolli ka asjaolu, et tegemist on viie õe-venna lahutamise, mis on lisaks uude kohta kolimisele üsna suur emotsionaalne koorem. Lahendus laste paigutamise näol niivõrd erinevatesse paikadesse oli aga kohaliku omavalitsuse seisukohalt antud pere puhul hetkel parim võimalus ning hoolimata laste tegelikust tahtest kõik koos olla, tuli olukorraga leppida. Autor on arvamusel, et laste huve hooldusõiguste äravõtmisel mõlemalt vanemalt tuleb hinnata igal üksikul juhul eraldi, ent hoolimata resultaatist ei saa nad olla kunagi lõplikult kaitstud. Teoreetiliselt jagavad kõik autori uurimuses osalenud instantsid õdede-vennade lahutamise suhtes ühist arvamust, ent praktilisel tasandil ei suuda riik kohaliku omavalitsuse näol seda põhimõtet laste jaoks tagada.

Lastepsühhiaatri Piret Visnapuu-Bernadt hinnangul ei saa sama bioloogilise pere laste erinevatesse asenduskodu peredesse jagamist heaks pidada: „Tegemist ei ole ajutise peavarju pakkumisega suures hädas, kus majutamisel tehakse mööndusi, peaasi, et katus peakohal. Asenduskodu peab tähendama stabiilset kodu pikkadeks aastateks.²⁸“ Seega on kohaliku omavalitsuse ja asenduskoduteenuse osutaja ülesanne soodustada laste olemasolevate peresidemete säilimist, milleks tuleb samast bioloogilisest perekonnast pärit lapsed paigutada asendushooldusele koos, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus lapse huvidega (nt seaks lapse väärkohtlemise ohtu)²⁹.

Euroopa Inimõiguste Kohus on leidnud, et lapse paigutamine hoolekandetasutusse peaks olema ajutine meede, mille rakendamine tuleb lõpetada kohe, kui olukord seda võimaldab. Lapse tohib hoolekandetasutusse paigutada eesmärgiga viia ta pere juurde esimesel võimalusel tagasi. Lisaks on kohus märkinud, et vanemlike suhete täielik lõpetamine saab toimuda üksnes väga erandlikel juhtumitel vaid siis, kui see on absoluutselt vajalik lapse huvide kaitseks. Vanemate kaitseks on kohus leidnud, et riik peab vanematele tagama juurdepääsu

²⁸ Visnapuu-Bernadt, P. Haiba Lastekodu külastus 18.12.2012, ekspertarvamus. http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field_document2/haiba_lastekodu_kulastus_lastepsuhhiaatri_ekspert_arvamus.pdf. (07.05.2013).

²⁹ Laste-ombudsman. Asenduskoduteenuse analüüs. Tallinn: Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond, 2013, lk 57. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/asenduskoduteenuse_analuus.pdf. (07.05.2013).

lapse hoolekandetasutusse paigutamise seotud teabele, kuna vanem peab saama osaleda lapse seotud otsustuste tegemisel ja näidata oma võimekust lapse eest hoolitsemisel.³⁰

Tallinna Nõmme Linnaosa Valitsuse lastekaitse peaspetsialist Kati Valma on oma 2011. aastal läbi viidud empiirilises uurimuses leidnud, et kohus tugineb hooldusõigusvaidlustes lapse parima huvi väljaselgitamisel lastekaitsetöötaja ja lapse esindaja arvamusele. Nii lastekaitsetöötaja kui lapse esindaja koostavad oma arvamuse kohtule enamasti kodukülastuse ja vestluse põhjal vanemate ning lapsega. Lastekaitsetöötajad saavad täiendavat informatsiooni lapse koolist, psühholoogilt, lapse rehabilitatsiooniplaanist või perenõustajalt. Kui menetluse osapooltel tekib küsimus lapse ja vanema suhte iseloomu kohta ning on oht, et laps ei tunne end vanemaga kohtumisel hästi, siis korraldatakse kohtumine perekeskuses sotsiaaltöötaja juuresolekul. Sellisel juhul saab kohus tagasisidet ka kohtumiste juures viibinud sotsiaaltöötajatelt. Tsiviilkohtumenetluse seadustiku³¹ (edaspidi TsMS) § 552¹ lg 1 järgi kuulab kohus last puudutavas kohtuasjas ära vähemalt 10-aastase lapse, kuid kohus võib ära kuulata ka noorema lapse. Uurimusest selgub, et uuritud 19 juhtumist oli kohus ära kuulanud vähemalt 10-aastase lapse vaid ühel korral. Kohus ei pidanud põhjendatuks 9-aastaste ega ka nooremate laste ärakuulamist, millega ilmneb vastuolu seaduse ja selle tõlgendamise vahel.³²

Autor esitas küsimuse lapse ärakuulamise vanuseliste iseärasuste mõõdupärasuse kohta autori poolt läbiviidud uuringu raames nii lastekaitse peaspetsialistile kui ka kohtule. Pärnu Maakohtu kohtunike seas läbiviidud küsitluse kohaselt asusid kohtunikud järgmisele seisukohale: „Säte annab nooremate laste puhul valiku, kuigi tegelikkuses võiks ära kuulata lapse, kes vähegi suudab enda arvamust avaldada. Ehk põhimõtteliselt iga lapse. Selleks annab võimaluse TsMS § 552¹ lg 1 teine lause, mida kohtunikud ka usinalt kasutavad.“ Ka lastekaitse peaspetsialist asus kohtuga samale seisukohale: „Kui vähegi võimalik, siis minu hinnangul kindlasti ära kuulata ka nooremad kui 10-aastased. Tegelikkuses tuleb selline säte ka seadusest, et võimaluse korral kindlasti noorem laps ära kuulata ning kohtunikud seda ju ka usinasti kasutavad.“ Kõrvutades kohtunike ja lastekaitse spetsialisti arvamust Kati Valma poolt läbiviidud uuringuga, ilmneb otsene vastuolu tegelikkuse ning instantside hinnangute vahel. Uuringust selgus, et kohus ei pidanud nooremate kui 10-aastaste laste ärakuulamist

³⁰ Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.09.2006 otsus asjas nr 36065/97, H.K vs Soome, p 109, 110 ja 112.

³¹ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 20.04.2005. RT I 2005, 26, 197; RT I, 05.04.2013, 5.

³² Valma, K. Lapse parima huvi väljaselgitamine vanematevahelise kohtuvaidluse korral. Sotsiaaltöö 2011, nr 1, lk 20-21.

põhjendatuks ning seega nähtub, et teoorias hinnatakse seadusesätet otstarbekaks, ent praktikas seda tegelikkuses siiski ei kasutata.

Autor on seisukohal, et kohtu toetumine hooldusõigusliku vaidluse otsuse tegemisel enamasti vaid lastekaitsetöötaja ja lapse esindaja arvamusele ei kaitse lapse huve piisavalt, kuivõrd lapse enda ärakuulamine seda teeks. Lähtudes proportsionaalsuse printsübist tuleb kohtunikul kohtumenetluses ning otsuse tegemisel kaaluda uurimismeetodite otstarbekust ja mõõdupärasust, mis ei tohi kaaluda üles vaidluse keskset eesmärki – lapse parima huvi tagamist.

2 VANEMLIKU HOOLITSUSETA LAPSE SUUNAMINE ASENDUSKODUTEENUSELE

PKS § 171 esimene lõige sätestab, et kui kummalgi lapsevanemal ei ole lapse esindusõigust või kui lapse päritolu ei ole võimalik kindlaks teha, määratakse talle eestkostja. See tähendab, et kui kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajal on selge, et lapse ja pere abistamisel muud meetmed ei aita ning laps tuleb perest eraldada, siis tulenevalt rahvusvahelistest dokumentidest, sh Euroopa kvaliteedistandarditest laste asendushooldusele³³, tuleb lapsele võimaldada peretüüpi elamine, kus ta saab täielikult arendada oma potentsiaali. Vastavalt SHS-le peab kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja koostama juhtumiplaani ja hindama, millisele lastehoolekande teenusele või hooldusvormile laps paigutada. SHS § 25 lg 1 sätestab, et kodust ja perekonnast eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ning kasvatamise korraldab valla- või linnavalitsus. Sama paragrahvi neljanda lõike kohaselt on kodust ja perekonnast eraldi paigutatud lapsel õigus saada teavet oma päritolu, eraldamise põhjuste ning tema tulevikku puudutavate küsimuste kohta.

Eestkostjaks eelistatakse eelkõige lapse lähisugulasi või –kondlasi, kellega laps on harjunud ning kelle toetus tekitab lapsele turvatunde. Tavaliselt on selliseks isikuks lapse vanavanemad, onud-tädid või ka lähedased peretuttavad. Kui lapsele ei leidu eestkostjaks eelpool nimetatuid füüsilisi isikuid, määratakse PKS § 176 teise lõike kohaselt eestkostjaks lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne valla- või linnavalitsus. Kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja juhtumiplaani järgi suunatakse laps seejärel asenduskoduteenusele või perekonnas hooldamisele. Uuringud soovivad eelistada asenduskoduteenusele perepõhist asendushooldust (perekonnas hooldamist), kuna asutusepõhine hooldus avaldab kahjuliku mõju nii lapse psüühilisele, kui ka füüsilisele arengule, seda eriti väikelapse puhul³⁴. Lisaks perekonnas hooldamisele on perepõhise asendushoolduse vormideks eestkoste seadmine ja lapsendamine.³⁵

³³ Asendushoolduse standardid Euroopas. Tallinn: Erkotrükk, 2008.

³⁴ Browne, K. The risk of harm to young children in institutional care. Save the Children UK. 2009, lk 11.

³⁵ Puhm, K. Juhis vanemliku hoolitsuseta lapse suunamiseks perekonnas hooldamisele. Sotsiaaltöö 2012, nr 6, lk 15.

2.1 Riikliku asenduskoduteenuse korraldus

Lapse asenduskoduteenusele suunamist reguleerivad SHS §-d 15¹-15¹⁰. Mainitud seaduse § 15³ sätestab, et asenduskoduteenust võib osutada füüsilisest isikust ettevõtja, juriidiline isik, kohaliku omavalitsuse asutus, valitsusasutus või valitsusasutuse hallatav asutus, kellele on teenuse osutaja tegevuskohajärgse maavanema antud kehtiv tegevusluba. Asenduskoduteenus on eelnevalt nimetatud teenuse osutaja poolt lapsele tema põhivajaduste rahuldamiseks peresarnaste elutingimuste võimaldamine, talle turvalise ja arenguks soodsa elukeskkonna loomine ning lapse ettevalmistamine võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna lähtuvalt SHS §-st 15¹.

01.01.2007 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse muudatusega, asendati asenduskodud varem kehtinud lastekodu nimetusega. Kuigi asenduskoduteenust on lastekodu nime all osutatud aastaid, ei kasutatud seda mõistet seadustes. Nendes kasutati terminit „ööpäevaringne hoolekandeesutuses hooldamine“, mis polnud nii täpne, sest sisaldas laste puhul ka ajutist varjupaigas viibimist.³⁶

SHS § 25¹ esimese lõike kohaselt võib elada asenduskodus laps või orb, kelle vanemad ei ole võimelised tema eest hoolitsema, sest:

- vanemad on surnud, tagaotsitavaks kuulutatud või teadmata kadunud;
- vanematele on nende piiratud teovõime tõttu määratud eestkostja;
- vanemate isikuhooldusõigus lapse suhtes on piiratud või täielikult ära võetud;
- vanemad kannavad eelvangistust või vangistust vanglas.

Asenduskoduteenusele suunatud lapsele osutatakse asenduskoduteenust kuni tema 18-aastaseks saamiseni ning statsionaarses õppes või tervislikel näidustustel muus õppevormis põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses põhi- või keskhariduse omandamise korral kuni järgmise kooliaasta alguseni tulenevalt SHS § 15² lg-st 2. Samuti osutatakse lapsele asenduskoduteenust kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse- või magistriõppes esmase õppekavajärgse nominaalse õppeaja lõpuni, kui asenduskoduteenusel viibiv laps jätkab õppimist kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkooli

³⁶ Sotsiaalministeerium, tegevus, lapsed ja pere, vanemliku hoolitsuseta lapsed, asenduskodu. <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemliku-hoolitsuseta-lapsed/asenduskodu.html>. (08.04.2013).

bakalaureuse- või magistriõppes samal kalendriaastal, kui ta omandas põhi-, kesk- või kõrghariduse.

Riik toetab lapse- ja perekesksete asutuste teket uute peremajade ehitamisega. Sisuliselt tähendab see seda, et vanad ühiselamu tüüpi lastekodud asendatakse peretüüpi elamutega, kus kuni 2010. aastani võis ühes asenduskoduperes elada kuni 10 last, alates 2010. aastast kuni 8 last ning 2015. aastal jõustuva seadusega kuni 6 last. Taoline ümberkorraldus muudab oluliselt lapse rolli institutsioonis ning toetab ja arendab lapse kasvamist täisväärtuslikus ning turvalises keskkonnas.

Sotsiaalministeerium tegi lastesõbralike peremajade ehitamise plaanidega algust juba 2004. aastal. Tänapäevaks on valminud peremajad Pärsti vallas, Vinnis, Pärnus ja Narva-Jõesuus. Lähiaastatel on Sotsiaalministeeriumil kavas reorganiseerida kõik riigile kuuluvad asenduskodud. Uute majade ehitamist finantseeritakse muuhulgas Euroopa Liidu struktuuritoetustest ja Eesti-Šveitsi koostööprogrammi vahenditest. Riigile kuuluvate asenduskodude reorganiseerimisel antakse uued peremajad üle kohalikele omavalitsustele.³⁷

Autor esitas uuringu raames lastekaitse peaspetsialistile, Harju Maakohtu kohtunikule Koidula Laurisaarele ja Pärnu Maakohtu kohtunikele küsimuse selle kohta, et kas nende hinnangul on lapse suunamine asenduskoduteenusele võrreldes teiste alternatiividega lapse jaoks pigem positiivne või negatiivne. Pärnu Maakohtu kohtunike seisukoht oli järgmine: „Positiivne on selles osas, et laps saab kindla elukoha, päeva- ja õpperütmi ning isiku/isikud, kes tema eest hoolitsevad ning kellega tal on võimalik saavutada usalduslik suhe.“ Positiivsena nägi lapse suunamist asenduskoduteenusele ka Koidula Laurisaar. Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson asub kohtunikest aga eriarvamusele: „Asenduskodusse paigutamine on kõige viimane variant – esmalt tuleb ikkagi proovida peresarnaseid tingimusi. Kui võrrelda asenduskodu kolme muu variandiga (lapsendamise, eestkoste, perekonnas hooldamine), siis jah, ma ütlen, et see on halb. Kui võrrelda nüüd olukorraga, mis oleks sellel lapsel tema bioloogiliste vanemate juures, siis tõenäoliselt on tal asenduskodus siiski parem. Samas on asenduskodus lapsel igapäevaselt ümber erinevad inimesed. Laps ei tunnegi seda, et ta on pereliige ning ta on sinna oodatud ja tahetud. Loomulikult võin ma hetkel asenduskodudele ka liiga teha, sest tõenäoliselt üritavad nad ikka kõike paremat, ent lapse

³⁷ Sotsiaalministeerium, tegevus, lapsed ja pere, vanemliku hoolitsuseta lapsed, asenduskodu. <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemliku-hoolitsuseta-lapsed/asenduskodu.html>. (08.04.2013).

kiindumus- ja usaldussuhte tekkimiseks on ikkagi parim variant peresarnased elamistingimused. Mida kiiremini laps saab peresse, seda parem.“

Uurimuse raames külastas autor Pärnus asuvat Lasteküla, mis koosneb kuuest peremajast ning tegelusmajast, mille hulka kuuluvad jõusaal, saun, kaminatuba jmt ühiselt kasutatavad ruumid. Igas peremajas elab kuni kaheksa last ning kohtumised lastega olid alati väga emotsionaalsed, olenemata tõsiasiast, et autor oli laste jaoks täiesti võõras kõrvalseisev isik. Sellest hoolimata soovisid lapsed lugematul hulgal tähelepanu ning väljendasid oma soove ja emotsioone väga avameelselt, ronides tihti sülle ning andes teada oma vajadusest puudutuste või hellituste järele. Siinkohal nõustub autor Irene Petersoni arvamusega, et tegelikkuses vajavad lapsed kiindumus- ning usaldussuhte tekkimiseks isikut, kes oleks neile igal ajal olemas ning seda asendushooldus neile kahjuks pakkuda ei suuda. Ilma nn tugiisikuta tunduvad lastele usaldusväärsed kõik neile vähegi tähelepanu pööravad isikud ning seetõttu on neid lihtne pahatahtlikel inimestel ära kasutada. Peremajad nn ühiselamu tüüpi lastekodude asemel on küll suur samm edasi, ent ka sellisel juhul jäävad laste, eriti väikelaste, teatud vajadused siiski rahuldamata.

SHS § 15⁸ sätestab asenduskoduteenusele esitatavad nõuded. Viidatud sätte esimese ja teise lõike kohaselt koosneb asenduskodu pere kuni kuuest asenduskoduteenusele suunatud lapsest ning iga asenduskodu pere kohta peab olema vähemalt üks SHS § 15⁹ lõikes 5 sätestatud nõuetele vastav kasvatusala töötaja või perevanem. Kui aga peres on üle poole lastest alla kolmeaastased või raske või sügava puudega, siis peab päevasel ja õhtusel ajal kohal olema täiendavalt veel üks kasvatusala töötaja. Sama seaduse § 15¹⁰ lg 1 kohaselt on perevanem füüsiline isik, kes elab ööpäevaringselt koos asenduskodu perega. Perevanem peab olema täieliku teovõimega isik, kes:

- on vähemalt 25-aastane;
- omab lapse kasvatamiseks vajalikke isikuomadusi;
- pole varem jäetud ilma vanema õigusteta ega ole ära võetud ka last ilma vanema õiguste äravõtmiseta;
- pole kõrvaldatud eestkostja ega hooldaja kohustuste täitmisest;
- pole osaline kriminaalmenetluses süüdistatavana kuriteos, mille eest seadus näeb karistusena ette vangistuse, ja ta ei ole süüdi mõistetud tahtlikult toimepandud

kuriteos, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse³⁸ (edaspidi KarRS) kohaselt kustutatud;

- ei oma sõltuvust alkoholist, narkootilistest ega psühhotroopsetest ainetest.

SHS § 15⁹ lg 1 sätestab, et asenduskodu kasvatusala töötajad on abikasvataja, nooremkasvataja, kasvataja ja vanemkasvataja. Sama seaduse § 15¹⁰ lg 4 kohaselt peab igal perevanemal olema vähemalt nooremkasvatajale kehtestatud nõuetele vastav osalise või täistööajaga töötav abiline. SHS kohaselt on perevanemal õigus osutada asenduskoduteenust nii kohaliku omavalitsuse poolt hallatavates ruumides kui ka oma isiklikes eluruumides. Erisus asenduskoduteenuse pakkumisel perevanema isiklikes ja kohaliku omavalitsuse poolt hallatavates ruumides tekib eelkõige perevanemaga koos elavate isikute pinnalt. SHS § 15¹⁰ lg 8 sätestab, et kui perevanemaga jagab ühist eluruumi täieliku teovõimega isik, peab ta vastama SHS-s sätestatud nõuetele ning tal peab olema lastega koosolemiseks vajalik vaimne tervis. Asenduskoduteenust on keelatud osutada perevanema eluruumides juhul, kui sama eluruumi kasutab isik, keda on karistatud või kellele on kohaldatud sundravi karistusseadustiku³⁹ (edaspidi KarS) § 133 lõike 2 punktis 2, § 141 lõike 2 punktis 1, § 142 lõike 2 punktis 1, § 143 lõike 2 punktis 1, § 143¹ lõike 2 punktis 1, §-des 144–146 või §-des 175–178 sätestatud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist KarRS-i kohaselt kustutatud või mille karistusandmed on karistusregistrist kustutatud ja kantud karistusregistri arhiivi.

SHS § 15⁵ lg 1 kohaselt rahastatakse asenduskoduteenusele õigustatud lapsele osutatavat teenust riigieelarvest. Rahastamise tagab Sotsiaalministeerium maavalitsuste kaudu. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt riigieelarvest rahastatava asenduskoduteenuse hinna ning maksimaalse maksumuse asenduskoduteenusele õigustatud lapse kohta kalendriaastas kehtestab Vabariigi Valitsus määrusega. Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määruse nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“⁴⁰ kohaselt on asenduskoduteenusele suunatud lapsel õigus saada asenduskoduteenust hinnaga kuni 700 eurot ühes kalendrikuus

³⁸ Karistusregistri seadus. 17.02.2011. RT I 21.02.2011, 3; RT I, 26.03.2013, 16.

³⁹ Karistusseadustik. 06.06.2001. RT I 2001, 61, 364; RT I, 17.04.2013, 8.

⁴⁰ Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määrus nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“. RT I 2007, 14, 74; RT I, 02.02.2013, 6.

ning alla 3-aastaselt või puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse⁴¹ (edaspidi PISTS) § 2 tähenduses puuetega lapsel teenust hinnaga kuni 1083 eurot ühes kalendrikuus. Laste-ombudsman Indrek Teder on seisukohal, et põhimõtteliselt võib asendushooldusel oleva lapse põhivajaduste ja seega ka talle osutatava teenuse sisustamisel lähtuda sellest, mille tagamist eeldatakse tavaliselt lapse vanematelt ja perekonnalt⁴².

Asenduskoduteenuse osutaja peab tagama asenduskodus viibiva lapse hooldamise, kasvatamise, arendamise ja turvalisuse ning asenduskodus viibiva lapse kohta käiva teabe ja dokumentide kogumise. Nimetatud kohustuse täpsem sisu on kehtestatud sotsiaalministri 20.07.2007 määruses nr 59 „Tervisekaitseõuded asenduskoduteenusele“⁴³. Täpsemad nõuded asenduskodus viibiva lapse dokumentide kogumisele on kehtestanud sotsiaalminister 16.10.2007 määrusega 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“⁴⁴.

2.2 Muutused asendushooldusele suunatud lapse elus

Lapsel, kes vajab paigutamist bioloogilisest perest asenduskodusse, on suurem osa igapäevastest vajadustest rahuldamata. Lapse esmased vajadused asenduskodusse tülles on toit, peavari ning turvatunne, seejärel suhtlemine eakaaslaste ja täiskasvanutega ning tegutsemine ja füüsiline aktiivsus, millega kaasneb täiskasvanute julgustus ning tunnustus. Et laps tunneks end asenduskodus turvaliselt, vajab ta reegleid, kokkuleppeid ja igapäevarutiini. Personalil tuleb arvestada, et asenduskodusse sattuv laps on stressis ja pinges. See tingib lapse tundliku kohtlemise ja tähelepaneliku suhtlemise vajaduse. Pinget aitavad maandada mitmesugused lapsele jõukohased tegevused, mõõdukas positiivne huumor, lõõgastavad harjutused, rahulik taustamuusika ning kui laps on uues keskkonnas kohanenud, siis võib ka puudutustel olla positiivne mõju. Siiski tuleb vägivaldsest perest saanud lapse puudutamisel

⁴¹ Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. 27.01.1999. RT I 1999, 16, 273; RT I, 06.12.2012, 14.

⁴² Laste-ombudsman. Asenduskoduteenuse analüüs. Tallinn: Õiguskantsleri Kantslei laste õiguste osakond, 2013, lk 18. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/asenduskoduteenuse_analuus.pdf. (07.05.2013).

⁴³ Sotsiaalministri 20.07.2007 määrus nr 59 „Tervisekaitseõuded asenduskoduteenusele“. RTL 2007, 63, 1127.

⁴⁴ Sotsiaalministri 16.10.2007 määrus 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“. RTL 2007, 80, 1381; RTL 2008, 77, 1068.

(paitamisel, kallistamisel, sülle võtmisel) olla ettevaatlik. Käe sirutamine lapse suunas võib kutsuda lapses automaatselt esile eemaldumise (hirmu) refleksi. On soovitatav, et täiskasvanu küsiks lapselt, kas ta võib teda kallistada, sülle võtta, pai teha vms. Hästi mõjub lapsele täiskasvanu sõbralik pilk, mis on ühtlasi kui puudutus. Kui asenduskodus viibiva lapse käitumine on väljakutsuv, selles ilmneb mässumeelsus, viha, küünilisus ja vastalisus, kaose tekitamise soov või ka kartlikkus puudutuse suhtes, vastuseis füüsilisele aktiivsusele ja allaandlikkus, annab see tunnistust sellest, et lapse vajadused on rahuldamata. Täiskasvanu tarkus on endale selgeks teha, millised lapse vajadused vajavad kiiremas korras rahuldamist ning tegutseda selles suunas. Nagu lapsed ei oska end vallanud tundeid ära tunda, nii ei oska nad ka oma vajadusi sõnadesse panna. Lapsed näitavad oma vajadusi käitumisega välja ja täiskasvanute ülesandeks on sellest aru saada.⁴⁵

Lisaks suhetele bioloogiliste lähedastega muutub lapse kasvades talle üha tähtsamaks sotsiaalne võrgustik – isikud ning grupid, kellega lapsel tekivad otsesed ja püsivad suhted ning kes rahuldavad lapse igapäevaseid vajadusi – kiindumus-, kuuluvus- ja stabiilsusvajadust. Sotsiaalse võrgustiku kujunemine on seotud oskusega suhelda ja suhteid hoida. Lapsed, kes on eraldatud oma vanematest ja paigutatud turva- või asenduskodusse, satuvad raskesse olukorda. Nimelt puudub kõigil osapooltel tihti teadmine, mis lapsest edasi saab: kas tal on võimalus minna koju tagasi, kas ta jääb elama asenduskodusse või leitakse talle perekond. Igal juhul jääb seoses paigutusega lapsele tihti terve rida lõpetamata ja ebamääraseid suhteid. Laps vajab aga nagu iga täiskasvanugi oma suhetes selgust ja kindlust. Suhete kaardistamisel on suureks abiks ökokaart ja genogramm, mis säilitavad suures mahus infot lapsele oluliste suhete kohta ka asenduskodu töötajate või kasupere vahetuse ning erinevate paigutuste puhul. Lapse ebasoovitava käitumise põhjuseks on tihti kellegi talle olulise inimese puudumine tema elust.⁴⁶

Laste-ombudsman Indrek Teder on laste ja nende bioloogiliste vanemate suhtlusõiguse suhtes järgneval seisukohal: „Olenevalt lapse perest eraldamise põhjustest, on seega ka erinev, kas on lapse huvides toetada tema suhteid bioloogiliste vanematega ning töötada pere taasühendamise nimel või mitte. Teatud juhtudel on võimalik vanemaga koostöös parandada tema vanemlikke oskusi lapse eest hoolitsemisel ja lapse vägivallatul kasvatamisel või

⁴⁵ Salum, M. Asendushooldusele paigutamise kaasnevad muudatused lapse elus. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/lapse_paigutamine/index.php. (08.04.2013).

⁴⁶ Petoffer, S. Suhete loomisega kaasnevad ohud. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/lapse_paigutamine/page.php?pageid=177. (08.04.2013).

lahendada lapse hooletusse jätmise või muul viisil väärkohtlemise põhjused. Teatud juhtudel ei tarvitse vanem saada hakkama lapse igapäevase hooldamisega, kuid on sellegipoolest hooliv ja oluline isik lapse elus. [...] Seega on asendushooldusel oleva lapse puhul oluline jätkata sotsiaaltööd tema vanematega, et võimalusel säilitada lapse ja vanemate omavahelised suhted ning töötada lapse perre tagasipöördumise suunas, kui see on lapse huvides. Ent ka siis, kui pere taasühendamine ei ole lapse huvides, võib sellegipoolest olla põhjendatud lapse ja vanemate suhtluse jätkumine asendushoolduse kestel.“⁴⁷

Autor esitas küsimuse laste ja nende bioloogiliste vanemate suhtlusõiguse kohta ka uuringus osalenud kohtunikele ning lastekaitse peaspetsialistile. Pärnu Maakohtu kohtunike ühisvastus oli selge: „Suhtlemisõigus vanematele ja lastele peaks kindlasti jääma. Suhtlemisvõimaluse takistamine saab tõusetuda üksnes siis, kui see kuidagimoodi kahjustab last.“ Sisuliselt sama hinnangut omas ka Harju Maakohtu kohtunik Koidula Laurisaar. „Minu isikliku arvamuse kohaselt see õigus ka peaks jääma, sest lapsel on õigus teada, kust on ta pärit, kes on tema vanemad ja sugulased ning tema vastu tuleb olla aus, sh peab tal olema õigus teada, et ta ei kasva oma bioloogiliste vanemate juures. Vanemaks saades teeb otsuse suhtlemiseks niikuinii laps ise,“ selgitas lastekaitse peaspetsialist oma arvamust.

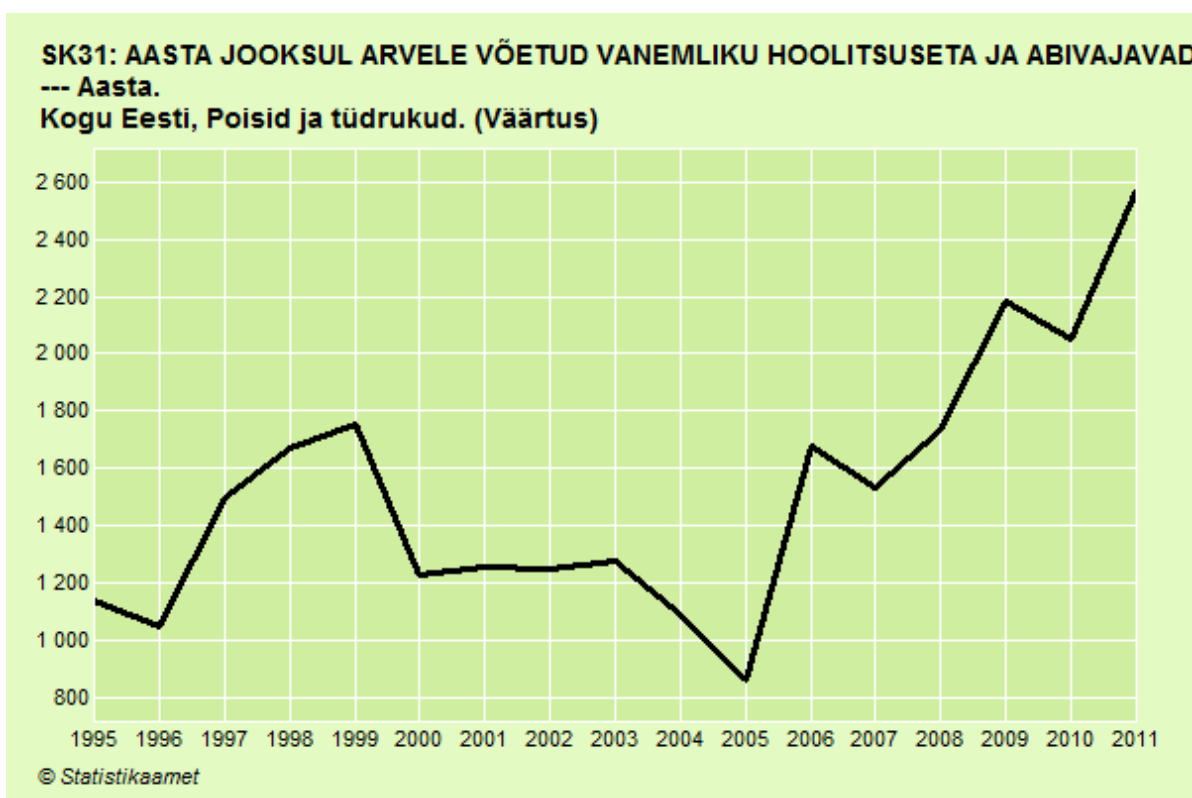
Inimeste vaimse tervisega tegelevad spetsialistid on rõhutanud ka õdede ja vendade vaheliste suhete olulisust ning tugevust. Sidemete säilimise tähtsust rõhutavad ka ÜRO Lapse Õiguste Konventsioon ja Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused. Viimatinimetatu soovitustes laste asendushoolduse⁴⁸ kohta on ühe aluspõhimõttena toodud seisukoht, et lähedastes suhetes õdesid-vendi ei tohi üldjuhul asendushooldusel eraldada. ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikli 8 punktis 1 on sätestatud lapse õigus säilitada oma identiteet, sh perekondlikud suhted. Sama sätestab ka SHS § 25 lg 3 – ühest perekonnast pärit õed ja vennad tuleb jätta kodust ning perekonnast eraldamisel kokku, välja arvatud juhul, kui see on vastuolus laste huvidega. Tuginedes vaimse tervise uuringutele ja rohketele praktilistele kogemustele on alust kinnitada, et bioloogilised lähisugulased, eelkõige õed-vennad, on inimesele väga olulised ning nende vahelised sidemed väga tugevad. Õdede ja vendade vaheline suhe võib kesta kauem ning omada inimesele suuremat mõju kui ükskõik missugune

⁴⁷ Laste-ombudsman. Asenduskoduteenuse analüüs. Tallinn: Õiguskantsleri Kantslei laste õiguste osakond, 2013, lk 60. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/asenduskoduteenuse_analuus.pdf. (07.05.2013).

⁴⁸ Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele hoolekandeaustus kasvavate laste õiguste kohta. Rec(2005)5. [http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenicare/Rec\(2005\)5%20Estonian.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenicare/Rec(2005)5%20Estonian.pdf). (02.05.2013).

teine suhe. Ka peredes, kus lapsi on väärkoheldud ja hooletusse jäetud, jäävad sidemed õdede-
vendade vahel lastele alati tähtsaks. Kui laps ei saa oma õdede-vendade kohta piisavalt infot,
tekivad negatiivsed fantaasiad, hirm, et õega või teise lähedasega võib olla midagi halvasti.⁴⁹

Autor küsis uurimuses osalenud instantside arvamust selle kohta, kas riik peaks tagama
õdede-vendade mittelahutamise igal juhul. Kõik instantsid nõustusid, et taolise piirmäära
kehtestamine ei oleks lapse huvides mõistlik. Endise kohtuniku Katrin Saare seisukoht oli
järgnev: „Kui lapsed jäävad eestkostetasutuse eestkoste alla ja paigutatakse lastekodusse, siis
ei peaks lahutama. Kui aga laste vanaema/täisealine õde-vend/tädi määratakse eestkostjaks ja
ta ei ole suuteline/võimeline olema kõikide laste eestkostjaks, siis võiks lahutada. Kui riik
keelaks õdede-vendade lahutamise, tekiksid probleemid ka lapsendamisel. Nimelt lapsendajad
ei soovi tihti kõiki õdesid-vendi lapsendada ja kui õdede-vendade lahutamine ei ole lubatud,
jääksid paljud lapsed ka lapsendamata ega saaks kasvada perekonnas.“



Joonis 2. Aasta jooksul arvele võetud vanemliku hoolitsuseta ja abivajavad lapsed
(Statistikaamet)

⁴⁹ Salum, M. Asendushooldusele paigutamisele kaasnevad muudatused lapse elus. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/lapse_paigutamine/index.php. (08.04.2013).

Nagu jooniselt nähtub, on vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste koguarv vaadeldava viimase kolme aasta jooksul kõrgeim näitaja üldse, ulatudes 2011. aastal 2600 lapseni aastas. Nii ulatuslik määr tingib vajaduse pädevatele institutsioonidele, sotsiaaltöötajatele ja lastekaitsespetsialistidele, kes lapse õigusi ja huve silmas pidades, saaksid teostada piisavat järelvalvet ning pakkuda lapsele täisväärtuslikuks eluks vajalikku. Asendushooldusel elavad lapsed vajavad sekkumisi, mis oleksid suunatud nende asendushooldusega seotud kogemuste ja tunnete läbitöötamisele. Need sekkumised võivad lastel aidata kohaneda asendushoolduse kui uue keskkonnaga ja otsustavalt parandada nende vaimset tervist ning arengut ja hariduslikke tulemusi.

Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni (ESTA) sotsiaaltöö koolituse ja kutsekvalifikatsiooni komisjon viis läbi uuringu kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate hariduse kohta. Keskenduti ametnike hariduse uurimisele, sest eeldatavalt nõuab valla- ja linnavalitsustes tehtav juhtumikorralduslik töö sotsiaaltöö kõige kõrgemat kvalifikatsiooni. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad peavad orienteeruma kogu hoolekandesüsteemis, suutma valida klientidele parimad abivõimalused ja korraldama võrgustikutööd. Samas peavad nad olema head suhtlejad ja valdama nõustamistehnikaid, kuna on oma piirkonna haavatavamate elanike esmased teenindajad. Uuringu läbiviijal õnnestus tuvastada 683 töötaja hariduse andmed (st 96,1% valimisse kuulunud isikutest) ning sotsiaaltöölane kõrgharidus (rakenduskõrgharidus, bakalaureuse- või magistrikraad) oli vaid 51,4% töötajatest ehk 352 sotsiaaltöötajal. Sotsiaaltööle lähedase eriala oli omandanud 9,1% töötajatest, 22,5% töötajatest ei olnud kõrgharidust ühelgi erialal, ühel sotsiaaltöötajal oli vaid põhiharidus.⁵⁰

Uurimuse raames küsis autor erinevatelt instantsidelt, kas nende hinnangul peaks sotsiaaltöötajal olema lastega töötamiseks kõrg- või eriharidus. Pärnu Maakohtunike ühisarvamuse kohaselt peaks sotsiaaltöötajatel eriharidus kindlasti olema, soovitavalt isegi kõrgharidus: „Vastavasisuline õpe annab oskused lapsega suhtlemiseks ja talle lähenemiseks. Annab parema võimaluse lapse probleemidele jälile jõuda, teda mõista ning avada (nt laste joonistuste, temaga mängimise jms võimaluste läbi).“ Lastekaitse peaspetsialisti arvates on sotsiaaltöötajate eriharidus lausa ilmtingimata vajalik: „Kõrgharidus on tegelikkuses ju ka näiteks pedagoogil, ent õpetaja ja sotsiaaltöötaja näevad last hoopis erinevatest vaatenurkadest. Kui õpetaja pigem hindab last ühes või teises ainevaldkonnas, siis

⁵⁰ Peeker, H. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate haridustaseme uuring. Sotsiaaltöö 2012, nr 6, lk 41-42.

sotsiaaltöötaja püüab mõista, miks see laps niiviisi käitub, miks ta teeb endale kahjulikke käike, miks ta otsustab nii nagu ta otsustab. Kõrg- ja eriharidusega inimene mõistab paremini põhjuseid, kuidas laps rääkima saada ning mida selleks tegema peab.“ Endine kohtunik Katrin Saar nõustub nii endiste kolleegidega kui ka Irene Petersoniga: „Igal juhul peab olema eriharidusega, peab teadma ja oskama lapsega suhelda, peab tundma väga hästi laste psüühikat ja psühholoogiat, ise lapsi armastama ning oskama olla vanemate jaoks perenõustaja rollis.“ Ka Harju Maakohtu kohtunik Koidula Laurisaar on veendunud lastega tegeleva sotsiaaltöötaja erihariduse vajalikkuses: „Selleks, et tegeleda probleemsetes peredes elavate laste õiguste tagamisega ja nende elu korraldamisega, on vajalik, et lastekaitsetöötajad oleksid pädevad ja suutelised probleemseid olukordi lahendama.“

Autor on seisukohal, et kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate üldine haridustase ei ole rahuldav. Nagu selgus eelpool mainitud Kati Valma 2011. aastal läbiviidud empiirilisest uurimusest, toetuvad ka kohtunikud perekonnaõiguslikes vaidlustes enim oma arvamuse ja otsuse kujundamisel lastekaitse spetsialistidele, sh sotsiaaltöötajale, ning lapse esindaja seisukohtadele. Autor leiab, et töö lastega on piisavalt vastutusrikas ning nõuab rahuldava lõppresultaadini jõudmiseks eelnevaid teadmisi, kogemusi ja oskusi, mis reeglina ühelegi inimesele loomupäraselt kaasa pole antud. Seega vajab väga spetsiifilisel erialal tegutsev töötaja vastavat väljaõpet ning tendents, et kohus toetub isikutele niigi emotsionaalselt keerulistes ja kurnavates otsustes, mis toovad kaasa elukorralduslikult siduvaid tagajärgi, vastavat kvalifikatsiooni mitteomavatele isikutele, on kaheldava väärtusega. SHS § 2 p 11 küll sätestab, et sotsiaaltöötaja on vastava erialase ettevalmistusega kõrgharidusega isik, ent nagu selgus, praktikas antud seadusesätet tegelikkuses ignoreeritakse. ESTA pöördus päringuga sotsiaaltöötajate kvalifikatsiooninõuete vastuolu tuvastamiseks Õiguskantsleri Kantselei poole selgituste andmiseks. Õiguskantsleri Kantselei asus seisukohale, et sisuline probleem antud asjas puudub, sest neile teada olevate andmete pinnalt pole tõestatud, et erialase ettevalmistuse ja ebapädevalt osutatud sotsiaalabi vahel on põhjuslik seos⁵¹. Autori poolt küsitletud instantsid (sh ka lastekaitse peaspetsialist, esindades ise sotsiaaltöötajate valdkonda puudutavaid küsimusi) leidsid kõik üksmeelselt, et kõrg- või eriharidus on sotsiaaltöötajale ilmingimata vajalik. Ka autor nõustub instantside seisukohaga ning leiab, et negatiivsete tagajärgede saabumiseks pole oluline oodata hetke, mil on tõendatud tagajärje ja ebapiisava kvalifikatsiooni vaheline seos, vaid oluline on taolise olukorra ennetamine. Kui

⁵¹ Õiguskantsleri Kantselei. Selgitus vastuolu mittetuvastamise kohta. Sotsiaaltöötaja kvalifikatsiooninõuded. 21.03.2013 nr 14-3/130383/1301370. <http://www.eswa.ee/index.php?picfile=934>. (10.05.2013).

seadusandja on vastava kvalifikatsiooninõude kindlalt sätestanud, peab selle olema tinginud vajaduspõhine asjaolu, mis on kaalutletud ning olukorda arvestades mõõdupärane. Seega on sotsiaaltöötajate kvalifikatsiooninõue kõrghariduse näol vajalik, ent praktikas laialdaselt ignoreeritud, mis seab kahtluse alla sätte otstarbekuse. Eelnevast lähtudes teeb autor ettepaneku kaaluda riigil vastavasisulise reformi läbiviimist, mis nõuaks igalt lastega töötavalt sotsiaaltöötajalt vastavat kõrg- või eriharidust, suunates kvalifikatsiooninõudele mittevastavad sotsiaaltöötajad koolitustele või toetades nende hariduse omandamist, mis seejuures tagab ka lapse parimad huvid.

2.3 Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus

Asendushooldusele paigutamise üks peamine eesmärk on valmistada noor ette täiskasvanuks saamiseks. Kuid suurtes hoolekandeesutustes ei saavutata seda eesmärki mitmete piirangute tõttu, mis on seatud peamiselt lapse turvalisuse nimel. Seetõttu peab laste ettevalmistamine täiskasvanuks saamiseks olema hoolduse kavandamise lahutamatu osa kogu lapse asendushooldusel viibimise aja. Taani ja Inglismaa kogemus näitab, et asendushoolduselt lahkumise meetmed tuleb võimalikult varakult juba lapse asendushooldusel viibimise ajal – igal juhul hulga aega enne seda, kui laps asendushoolduselt lahkub – ette valmistada. Asendushoolduselt lahkumise protsess hõlmab asendushoolduselt lahkujate vajaduste hindamist, elluastumiskava koostamist, nõustamist ja isiklikku tuge, tulemuste jälgimist ning ülevaatamist. Et töötada välja tõhusad meetmed, mis aitavad asendushoolduselt lahkujatel edukalt täiskasvanuikka jõuda, tuleb iga lahkuja puhul teha vajaduste hindamine. Hindamist tehes võtab selle eest vastutav asutus arvesse järgmisi kaalutlusi:⁵²

- lapse tervislikku seisundit ja arengutaset;
- lapse vajadusi hariduse, koolituse ja töö järele;
- tuge, mida laps oma perelt ja teistest suhetest saab;
- lapse rahalisi vajadusi;
- seda, mil määral lapsel on praktilisi ja muid iseseisvaks eluks vajalikke oskusi;
- lapse vajadusi hoolduse, toe ja eluaseme järele;
- mõnel juhul võib rohkem vaja olla spetsialisti hinnangut muudes valdkondades, nagu puue või noore identiteeditunne, enesehinnang või vanemlikud oskused.

⁵² The Children Act 1989 Guidance and Regulations Volume 3: Planning Transition to Adulthood for Care Leavers. Regulations 2010. www.education.gov.uk. (08.04.2013).

Selleks, et tagada tõhusad asendushoolduselt lahkumise meetmed, peaks kõigil hooldusasutuses elavatel lastel olema juba hulga aega (vähemalt 6 kuud) enne sellest asutusest lahkumist isiklik tegevuskava, mis põhineb nende vajaduste hindamise tulemustel. Noore vajadused täidetakse kõige tõhusamalt, kui tegevus kavandatakse terviklikult koostöös asjaomaste asutustega, nagu haridus-, tervishoiu- ja eluasemeteenuseid pakkuvad asutused. Iga noore elluastumiskava peaks põhinema tema hoolduskaval ja seda sisaldama ning hõlmama järgmist:⁵³

- lapsele või noorele antava kontaktisiku ning isikliku toe laad ja tase ning see, kes tuge pakub;
- üksikasjad eluaseme kohta, kuhu laps või noor elama asub;
- lapse või noore hariduse või koolituse üksikasjalik kava;
- kuidas vastutav asutus aitab last või noort töö või muu sihipärase tegevuse või tegevusala leidmisel;
- millist tuge antakse, et võimaldada lapsel või noorel luua perekond ja sotsiaalsuhted ning neid alal hoida;
- programm praktiliste ja muude oskuste arendamiseks, mis on vajalikud lapse või noore iseseisvaks eluks;
- millist rahalist tuge lapsele või noorele antakse ja eriti see, kus seda antakse, et täita tema eluaseme ja enese ülalpidamisega seotud vajadused;
- milliseid tervishoiuteenuseid laps või noor vajab, sh vaimse tervisega seotud vajadused, ja kuidas need täidetakse.

2010. aastal käivitas Sotsiaalministeerium programmi, mille eesmärgiks oli asendushooldusel olnud või lähiajal elluastuvale noorele tugiisikuteenuse pakkumine. Selle tarbeks sõlmis Sotsiaalministeerium Eesti Asenduskodu Töötajate Liiduga (EATL) lepingu üle Eesti kuni 85 asendushoolduselt lahkuvale või kuni 24 kuud tagasi lahkunud noorele tugiisikuteenuse osutamiseks. Noored valitakse välja koostöös asenduskodude, perekonnas hooldamise teenuse osutajate, kohalike omavalitsuste ja Sotsiaalministeeriumiga. Perioodil 2010 – 2011 sai teenust 61 noort, keda juhendasid kokku 48 tugiisikut. Noorte toetamise tulemusena säilitas või sai tööd 55% noortest, mis näitab, et toetades ellu astunud noori nende igapäeva

⁵³ Suunised praktikutele: Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Tallinn, 2011. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/toolkit_leaving_and_aftercare.pdf. (08.04.2013).

toimetamise kaudu on noorel sujuvam sulanduda ühiskonda ning leida töökoht. Tugiisikuks võib olla nii asenduskodu töötaja, omavalitsuse sotsiaaltöötaja, lastekaitsetöötaja, perekonnas hooldaja jne. Teenust finantseeritakse Euroopa Sotsiaalfondist ning teenuse finantseerimist ja andmete kogumist korraldab EATL.⁵⁴

2011. aasta asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvate noore tugiisikuteenus aruandest nähtub, milline oli tugiisikute töö noortega. Tugiisikud õpetasid noori koostama vajadusel kirjalikku tulude ja kulude aruannet, mida koos igakuiselt analüüsi, et vältida ülekulusid ning, et kulude jaotus oleks asjakohane ning esmalt oleksid kaetud eluks hädavajalikud kulud. Koos otsiti nii töötamise võimalusi välismaal (mida selleks teha on vaja, kust leida tööpakkumisi, võimalikud ohud), aga ka vabatahtlikutöö tegemist ning selle võimalusi Eestis ja välismaal. Oluliseks selgituskohaks tugiisikutelt noortele oli töösuhteid reguleerivate dokumentide vajalikkuse ja sisu selgitamine. Töölepingu sisu, vajadus ja sellega kaasnevad õigused ning kohustused, lepingujärgse töö olemasolu vajalikkus, riigimaksude sisu ja suurus jne. Koos tugiisikuga käidi tihti kohaliku omavalitsuse lastekaitse spetsialisti või sotsiaaltöötaja juures, et leida ühiselt abi noore probleemidele. Selgus, et üsna sageli oli kohaliku omavalitsuse ja noore vahel side väga nõrk. Noor kartis abi küsida ja kohalik omavalitsus ei olnud teadlik noore vajadustest. Sellisel juhul oli tugiisik vahendaja ja suhtekorraldaja rollis. Tugiisikud aitasid noori koolitöodes ja innustasid neid õppima ning oma haridusteed täiendama, mis oli tingitud piiratud võimalustest tööturul, kui ka lihtsalt ebapiisavast haridustasemest lähtuvalt.⁵⁵

Riiklike peretoetuste seaduse⁵⁶ (edaspidi RPTS) alusel makstakse vanemliku hoolitsuseta isikule, kes lapsena kasvas hoolekandeesutuses või erivajadustega õpilaste koolis või kelle üle seati eestkoste või kelle suhtes sõlmiti kirjalik perekonnas hooldamise leping ühekordset elluastumistoetust. Toetust makstakse juhul kui ta asub uude elukohta iseseisvalt elama hiljemalt kahe aasta möödumisel hoolekandeesutuse või erivajadustega õpilaste kooli nimekirjast kustutamisest või eestkoste või perekonnas hooldamise lepingu lõppemisest. Elluastumistoetust makstakse neljakümnekordses lapsetoetuse määras. Seega on elluastumistoetuse määraks 383,6 eurot.

⁵⁴ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit. Mis on tugiisikuteenus? <http://www.eatl.ee/tugiisik/mis-on-tugiisikuteenus>. (08.04.2013).

⁵⁵ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit. Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenus osutamise kohta. Tallinn 2011, lk 18.

⁵⁶ Riiklike peretoetuste seadus. 14.11.2001. RT I 2011, 95, 587; RT I, 06.12.2012, 17.

Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson on seisukohal, et riik teeb asendushoolduselt lahkuva noore jaoks juba niigi, ent ülejäänud kohustused peaksid lasuma lapse elukohajärgsel kohalikul omavalitsusel. „Kohalik omavalitsus on nii asenduskoduteenusele kui ka perekonnas hooldamisele suunatud lapse seaduslik eestkostja ning seega lasuvad just temal ka seadusest tulenevad kohustused selle lapse heaolu tagamiseks. Kahju on sellest, et kui laps kasvab asutuses, siis reaalselt ei teki sellel lapsel ühegi töötajaga sellist täiskasvanu-lapse suhet ning seega puudub lapsel inimene, kes teda päriselt ka toetaks ning temast igas olukorras aru saaks. Toetus ei peaks olema niivõrd rahaline, kuivõrd moraalne ja psühholoogiline. Olemas on küll tugisikuteenus elluastuvatele noortele ja iseenesest on nagu kõik olemas, ent kõik oleneb siiski sellest kuivõrd seda last tahetakse toetada.“

Pirjo Turk on 2011. aastal SOS Lasteküla Eesti Ühingu tellimisel läbiviinud uuringu, kuidas Eesti asenduskodudest ellu astuvate noorte iseseisvumist hõlbustada, sh uurinud, mida peavad noored ise tähtsaks ning milline peaks olema kohalike omavalitsuste panus tugiteenuste ja järelhooldusteenuste pakkumise näol. Küsimustikule vastas 176 14-24 aastast asenduskodu kasvandikku, nendest 54% oli naissoost ja 46% meessoost. Keskmiselt olid vastanud noored viibinud asenduskodudes 7,3 aastat. Enam kui pool (56%) küsitlusele vastanutest on mõelnud asenduskodust lahkumisele ja iseseisva elu alustamisele, kuid ei oma kindlat plaani iseseisvumiseks. Neljandik vastajatest on planeerinud elluastumist ning ülejäänud (19%) ei ole sellele veel mõelnud.⁵⁷ Uuringu raames viidi ka läbi küsitlus, mida peavad asenduskodudes viibivad noored ise lahkumise juures kõige tähtsamaks. Kõige olulisemaks pidasid vastajad, et asenduskodust lahkumise ajaks oleks neil olemas eluase (98% leidis, et see on kas väga oluline või pigem oluline). Samuti peeti oluliseks hariduse või eriala omandamist enne asenduskodust lahkumist (96%). Töökoha olemasolu oli väga oluline veidi enam kui kolmveerandile vastajatest ning 19%le pigem oluline. Ka säästude omamine oli enam kui pooltele noortele väga tähtis, kuid võib öelda, et võrreldes eluaseme, hariduse ja töökohaga oli säästude omamine väiksema tähtsusega. Kõige vähem peeti vajalikuks, et asenduskodust lahkumise ajaks oleks olemas elukaaslane.⁵⁸

⁵⁷ Turk, P. Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Uuringuraport. Tallinn; Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011, lk 21-22.

⁵⁸ Samas, lk 24.

Kui oluline on Sinu jaoks see, et lastekodust lahkumise ajaks on Sul olemas ...	Väga oluline	Pigem oluline	Pigem ei ole oluline	Ei ole oluline
...eluase	91%	7%	1%	2%
...töökoht	77%	19%	2%	2%
...elukaaslane	18%	34%	33%	16%
...haridus/eriala	83%	13%	3%	1%
...säästud	58%	33%	9%	0%

Tabel 1. Tingimused lastekodust lahkumiseks (Turk, P. uuringuraport)

Demokraatliku riigi toimimiseks on oluline, et selle liikmed teaksid oma õigusi ja kohustusi, tunneksid huvi riigis toimuva vastu ning oskaksid kaasa rääkida erinevates küsimustes. Kuna asenduskodu noortel ei ole sageli võimalik lapsevanematelt nõu küsida erinevates küsimustes, on oluline, et nende koolist või asenduskodust saadavad õigusala sed teadmised oleksid piisavalt head. Ankeetküsitlusele vastavatele noortele esitati 10 väidet, mille puhul pidid nad vastama kas tegu on tõese või väära väitega ning teadmatus e puhul võisid valida nad vastusevariandi „ei oska öelda“. Järgnevas tabelis on õiged vastusevariandid esitatud paksus trükis.

Kas järgnevad väited on Eesti seadustega kooskõlas ja tõesed või mitte?	Tõene	Väär	Ei oska öelda
Töötutel ja kodututel inimestel on õigus tasuta esmaabile	61%	14%	25%
Tööandja võib jätta inimese tööle võtmata, kui selgub et ta on lastekodust pärit	6%	82%	12%
Arst võib patsiendile määratud diagnoosi avaldada patsiendi tööandjale	22%	57%	21%
Eestis saavad kohtusse pöörduda vaid Eesti kodanikud	22%	57%	22%
Kui soetatud kaup ostjale ei meeldi, võib ta selle kasutamata kujul pärast ostmist müüjale tagastada ja raha tagasi nõuda	72%	12%	16%
Riigiasutusel ja kohalikul omavalitsusel on kohustus vastata inimeste küsimustele ja infopäringutele	72%	8%	20%
16-aastane noor võib suitsetada või muid tubakatooteid tarvitada	3%	90%	7%
Kui inimene on piisavalt kaua töötanud, on tal õigus saada koondamise korral töötuskindlustushüvitist, mis on 50% tema varasemast palgast	69%	4%	28%

Tabel 2. Asenduskodu noorte õigusteadlikkus (Turk, P. uuringuraport)

Üldiselt võib öelda, et teadlikkus erinevatel teemadel oli varieeruv ning võrreldes 2007. aastal Justiitsministeeriumi poolt läbiviidud Eesti elanike õigusteadlikkuse uuringuga⁵⁹ valisid asenduskodude noored palju sagedamini vastusevariandi „ei oska öelda“. Nii näiteks teadis vaid veidi üle poolte (57%) vastajatest, et arst ei või patsiendile määratud diagnoosi avaldada patsiendi tööandjale.⁶⁰

Autor on arvamusel, et uuringust nähtuvate andmete pinnalt on võimalik järeldada, et asenduskodudest elluastuvad noored mõistavad ka ise elukvaliteedi põhimõtteid, mis sisaldavad endas elukoha (kui kodu) olemasolu ning hariduse vajadust, et muretseda endale töökoht, ent teadmisesest üksi jääb väheks ning vaja on julgust ja pealehakkamist. On loogiline, et noored vastasid küsimustele tihti „ei oska öelda“ ega omanud ka kindlat plaani iseseisvumiseks, sest tihti puudub nõ „vanema rolli“ täitev inimene, kelle poole laps või peatselt elluastuv noor oma küsimustega pöörduda võib. Seega tuleb asenduskodu kasvandikke noorukieast alates harjutada mõttega, et asenduskodust lahkudes on noorel mõnda aega kõrval tugiisik, kellelt ta võib vajadusel nõu küsida ja kes omakorda võib suunata noort tegema õigeid otsuseid.

⁵⁹ Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring. Tallinn: Justiitsministeerium. 2007.

⁶⁰ Turk, P. Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Uuringuraport. Tallinn; Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011, lk 33.

3 PEREKONNAS HOOLDAMISE TEENUS VANEMLIKU HOOLITSUSETA LAPSELE

SHS § 15 lg 1 sätestab, et perekonnas hooldamine on isiku hooldamine sobivas perekonnas, kelle liikmete hulka ta ei kuulu ning kelle osas ei ole hooldaja perekonnaseadusest tulenevat ülalpidamiskohustust. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt toimub perekonnas hooldamine valla- või linnavalitsuse ja hooldamisele võtja vahel sõlmitud kirjaliku lepingu alusel. Perekonnas hooldamisele suunatud lapse juhtumiplaan on lepingu lisa. Juhtumiplaan on kirjalik dokument, mis koosneb hinnangust isiku abivajadusele ja tema probleemide lahendamist käsitlevast tegevuskavast ning see on informatiivse tähendusega. Juhtumiplaani vormi kehtestab sotsiaalminister määrusega⁶¹.

SHS § 25¹ lg 2 sätestab, et lapse perekonda hooldamisele suunamisel ja talle juhtumiplaani koostamisel arvestatakse vähemalt 10-aastase lapse soovi. Kui lapse arengutase seda võimaldab, tuleb arvestada ka noorema kui 10-aastase lapse soovi. Enne nõusoleku andmist on lapsel õigus tutvuda hooldajaks saada soovija, tema perekonna liikmete ja koduga ning saada nende kohta teavet. Hooldaja perekonda elama asumisel on lapsel õigus kaasa võtta oma isiklikud esemed. Lapse perekonnas hooldajale ja tema perekonna liikmetele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded ja hooldaja õigused ning lapse perekonda hooldamisele suunamise protsess on kirjeldatud sotsiaalhoolekande seaduses ja sotsiaalministri 12.01.2005 määruses nr 9 „Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded“⁶² (edaspidi perekonnas hooldamise määrus).

3.1 Perekonnas hooldamise teenuse sisu

Perekonnas hooldamise teenuse eesmärgiks on lapsele turvalise arengukeskkonna pakkumine ja lapse ettevalmistamine iseseisvaks eluks; lapse bioloogilise perekonnaga kontaktide säilimise toetamine kogu teenuse osutamise jooksul juhul, kui see pole vastuolus lapse huvidega, sh ettevalmistamine pöördumiseks tagasi bioloogilisse perekonda. Lapse paigutamisel hooldamisele väljapoole kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda hoolitseb lapse

⁶¹ Sotsiaalministri 06.05.2008 määrus nr 24 „Juhtumiplaani vormi kehtestamine“. RTL 2008, 38, 546.

⁶² Sotsiaalministri 12.01.2005 määrus nr 9 „Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded“. RTL 2005, 12, 105.

elukoha järgne valla- või linnavalitsus tema sidemete säilimise eest endise kodukohaga, loob tingimused sinna tagasitulekuks ja aitab kaasa tema elluastumisele, pakkudes sotsiaalnõustamist ning tugiteenuseid või korraldab eluruumi tagamise täiskasvanuks saanud lapsele, et soodustada iseseisvat toimetulekut.⁶³

Autor uuris uurimuses osalenud instantsidelt, kas nende hinnangul on lapse suunamine perekonnas hooldamisele lapse seisukohalt hea meede tema huvide kaitsmiseks või pigem mitte. Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson leiab, et on: „Perekonnas hooldamine on hooldamine peresarnastes tingimustes. Tavaliselt on seal ema ja isa kahe täiskasvanu näol, see laps selles peres on motiveeritud ja see on hea võimalus vaheetapiks, kas laps jääb sinna perre edasi või mitte, sest tihtipeale perekonnas hooldamisele võetud laps ka lapsendatakse. Sellisel juhul saab lapse eestkostjaks tema lapsendatud või eestkostele võtnud isik ning kohalik omavalitsus piltlikult öeldes nagu astuks sellest ringist välja. Loomulikult on see parem variant, sest kohalik omavalitsus eestkostjana ei ole lapse huvidest lähtuvalt alati kõige stabiilsem – täna olen siin mina ning otsustan ühtmoodi, kuidas lapsel hea võiks olla. Homme on siin võib-olla uus inimene, kellel on vähe teistsugused väärtushinnangud ning tema otsustab selle lapse suhtes hoopis midagi muud.“ Ka Pärnu Maakohtu kohtunike hinnangul on perekonnas hooldamine oluliselt parem variant kui asendushooldus: „Perekonnas hooldamisel saab laps elada normaalses perekeskonnas, pidevalt tuge samadelt inimestelt ning ka suuremat tähelepanu ja temaga tegelemist. See kõik aitab kaasa lapse normaalsele arengule.“ Ka endine kohtunik Katrin Saar leiab, et perekonnas hooldamine on nõ hea pinnas lapsendamissoovi tekkimiseks ning seega on taoline teenus lapse suhtes vägagi positiivne.

Kui täiskasvanud isik (edaspidi hooldaja) soovib oma perekonnas hooldada last, pöördub ta avaldusega oma elukohajärgse kohaliku omavalitsuse sotsiaalosakonda. Kui hooldaja soovib hooldada konkreetset last, keda ta juba tunneb, pöördub ta lapse elukohajärgse sotsiaalosakonna poole. SHS § 25² esimeses lõikes on sätestatud hooldajale esitatavad nõuded, mis peavad olema täidetud enne lapse perekonda hooldamisele võtmist. Vastavalt eelnimetatud sättele, peab hooldaja:

- olema täieliku teovõimega, iseseisvalt toimetulev isik, kes elab püsivalt Eestis;
- omama lapse kasvatamiseks vajalikke isikuomadusi;

⁶³ Sotsiaalministeerium, tegevus, sotsiaalhoolekanne, kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. Perekonnas hooldamise teenus vanemliku hoolitsuseta lapsele. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hoolitsuseta-lapsele.html>. (22.04.2013).

- temalt ei ole ära võetud vanema õigusi ega ole ära võetud last ilma vanema õiguste äravõtmiseta;
- teda ei ole kõrvaldatud eestkostja ega hooldaja kohustuste täitmisest;
- tema suhtes ei ole alustatud kriminaalmenetlust süüdistatavana kuriteos, mille eest seadus näeb karistusena ette vangistuse, ja ta ei ole süüdi mõistetud tahtlikult toimepandud kuriteos, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud;
- tal ei ole sõltuvust alkoholist, narkootilistest ega psühhotroopsetest ainetest;
- ta on läbinud Sotsiaalministeeriumi tunnustatud koolituse või on sellele registreerunud.

Perekonna sobilikkuse hindamiseks võib sotsiaaltöötaja paluda esitada mitmesuguseid tõendeid. Seejärel läbib hooldajaks soovija koolituse, mis aitab tal kasu vanemana paremini toime tulla. Koolituse nimetuseks on PRIDE, mis on lühend inglisekeelsetest sõnadest: P – parents (vanemad), R – resource (ressurs), I – information (informatsioon), D – development (areng), E – education (haridus). Koolituse eesmärk on anda peredele koolituse ja nõustamise kaudu teadmisi, mida on vaja edukaks hoolduspereks kujunemisel. Koolitus viiakse läbi regiooniti ja grupi moodustavad ühe maakonna pered, kes käivad koos enamasti maakonnakeskustes. Õppekordi on üheksa ning õpetajad külastavad ühel korral ka kõikide perede kodusid. Koolituse lõppedes viiakse läbi mõlemapoolne hindamine, kus koolitajad ja pere vestlevad omandatud oskustest, ressurssidest ja valmisolekust hoolduspereks hakata. Poole aasta jooksul pärast koolitust toimub ka viis nõustamist ehk supervisiooni. Osalejad tõstavad koolituse kasuteguritena esile näiteks uusi oskusi, julgust ja tuge edasi tegutseda ning kasulikke praktilisi näiteid ja nõuandeid. Samuti õppisid nad tänu eneseanalüüsile lapsi paremini mõistma ja said näpunäiteid, kuidas suhelda lapse pärisvanematega. Koolituse suurimaks plussiks peetakse aga teistest peredest ja koolitajatest koosneva tugivõrgustiku tekkimist.⁶⁴

Kui hoolduspere ning tema kodu on perekonnas hooldamiseks sobilik ning koolitus on läbitud, tutvub hooldaja hooldamist vajava lapsega. Kui hooldaja ja hooldatav on juba eelnevalt tuttavad, võib asuda lepingut sõlmima. Kõigi osapoolte (kohaliku omavalitsuse esindaja, hooldaja, hooldaja pereliikmed, laps, lapse eestkostja) nõusolekul sõlmitakse

⁶⁴ Pöder, R. PRIDE koolitus annab julgust ja tuge. Meie Lapsed 2009, nr 1, lk 7.

kohaliku omavalitsuse ja hooldaja vahel perekonnas hooldamise leping. Lepingus sätestatakse kõik lepingu mõlemaid osapooli huvitavad õigused ja kohustused.⁶⁵

„Perekonnas hooldamise teenuse osutamiseks on standardleping, kuid arvestatakse ka osapoolte soove ning lõplik leping kujuneb läbirääkimiste käigus,“ selgitab endine sotsiaalminister Hanno Pevkur.⁶⁶

SHS § 25² lg 2 kohaselt peavad hooldaja täisealised perekonnaliikmed, kellega tal on ühine eluruum ja majapidamine, vastama SHS § 25² lõike 1 punktide 3–6 nõuetele. Hooldaja ja tema perekonna täisealised liikmed kinnitavad oma nõuetekohasust allkirjaga. Lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus võib nõuda hooldajalt ja tema perekonna täisealistelt liikmetelt ka nende nõuetekohasust tõendavaid dokumente.

Vastavalt perekonnas hooldamise määruse § 2 esimesele lõikele kaasab enne lapse perekonnas hooldamise lepingu sõlmimist lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus hooldajaks saada soovija lapse arengukava koostamisse. Kõik lapse arengukava koostamises osalenud isikud kinnitavad oma osalust allkirjaga arengukaval. Valla- või linnavalitsus osutab hooldajaks saada soovijale ja võimaluse korral tema perekonna täisealistele liikmetele sotsiaalnõustamise teenust, sealhulgas annab teavet lapse perekonnas hooldamise põhimõtete ning nõuete, hooldajale ettenähtud toetuste, teenuste, soodustuste ja muu riikliku ning valla- või linnavalitsuse abi ja hooldajate ühingute kohta. Sama paragrahv sätestab, et valla- või linnavalitsuse pädev ametnik külastab hooldajaks saada soovija kodu enne lepingu sõlmimist ning vähemalt kaks korda aastas lepingu kehtimise vältel. Kui hooldajaks saada soovija ja laps ei ole omavahel tuttavad, korraldab valla- või linnavalitsuse pädev ametnik enne lepingu sõlmimist nende tutvumise, kusjuures hooldajaks saada soovija ja lapse kohtumiste arv peab olema piisav teineteisega kohanemiseks. Perekonnas hooldamise määruse § 2 lg 7 sätestab, et valla- või linnavalitsus vaatab vähemalt üks kord aastas koos hooldajaga üle lepingu ja lapse arengukava ning teeb nendes lapse arengust ja huvidest lähtuvalt muudatusi.

Perekonnas hooldamise teenus peab olema kättesaadav kõikidele lastele, kes on perest eraldatud ning kelle jaoks lastekaitsetöötaja või kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja on

⁶⁵ Perekonnas hooldamine. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/page_explication.php?pageid=88. (22.04.2013).

⁶⁶ Pevkur, H. 10 küsimust ja vastust. Meie Lapsed 2009, nr 1, lk 2.

juhtumiplaani alusel hinnanud sobivaks teenuseks perekonnas hooldamise. Kättesaadavuse tagamiseks teevad kohalikud omavalitsused omavahel koostööd. Samuti ei tulene õigusaktidest teenuse osutamise kestus või kindel tähtaeg lepingu sõlmimiseks, ent teenuse osutamise kestus sõltub üldiselt teenuse vajaduse hindamise tulemustest. Teenuse osutamine võib olla nii lühiajaline kui pikaajaline (kuni laps saab täisealiseks või lõpetab õpingud päevases õppevormis) sõltuvalt lapse vajadustest ja juhtumiplaanis seatud eesmärkidest. Reeglina sõlmitakse leping aastaks.⁶⁷

Perekonnas hooldamise määruse § 1 lg 3 p-de 1-5 kohaselt on perekonnas hooldaja kohustatud:

- last hooldama, sealhulgas vajadusel abistama teda söömisel, liikumisel, riietumisel ja isiklikus hügieenis;
- last kasvatama, sealhulgas kõlbliselt arendama, kujundama lapse tööoskusi ja arendama tema võimeid, abistama teda kodus õppimisel ning võimaldama lapsel tegeleda huvialadega;
- lapse järele valvama ja tagama tema turvalisuse;
- aitama lapsel säilitada tervist ja haiget last põetama, sealhulgas tegema koduseid raviprotseduure ning koostöös spetsialistidega korraldama lapse ravi ja rehabilitatsiooni;
- looma lapsele soodsa kasvukeskkonna ja lapsesõbraliku kodu, kus lapsele tagatakse arenguvõimalused ning võimaldatakse privaatsust.

Sisuliselt täidab hooldaja lapse jaoks lapsevanema rolli ning tähtis on saavutada omavaheline usaldusside, millele tugineb hilisem kiindumus- ja turvatunne. Autor on seisukohal, et seoses emotsionaalse kurnatusega, mis tuleneb lapse eraldamisest tema bioloogilisest perekonnast, on perekonda hooldamisele võetud lapsega suhtlemine, tema abistamine ja suunamine seda enam vajalik. Laps peab tajuma, et ta on oodatud, teda mõistetakse ning vajadusel abistatakse igas eettulevas raskuses, sest vastasel juhul ei täida perekonnas hooldamise teenus oma eesmärki ega aita kaasa lapse kasvupõhisele arengule või tema huvide kaitsele. Oluline on, et bioloogilisest perekonnast eraldamise vajadus ei kaaluks üles asendushooldusele suunamist,

⁶⁷ Sotsiaalministeerium, tegevus, sotsiaalhoolekanne, kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. Perekonnas hooldamise teenus vanemliku hoolduseta lapsele. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hoolduseta-lapsele.html>. (22.04.2013).

sest vastasel juhul ei oleks lapse õiguste kaitse tagatud kummaski keskkonnas ning lapse eraldamine bioloogilisest perekonnast kasutu meede kaitsmaks lapse huve.

Kui laps ei saa koos oma vanematega elada vastava kohtuotsuse tõttu, vanemate isikuhoidusõigust on piiratud või see on ära võetud, vanemad on surnud, teadmata kadunuks tunnistatud, nende teovõimet on piiratud või nad viibivad vanglas, saab riiklike peretoetuste seaduse alusel taotleda Sotsiaalkindlustusametist lapse perekonnas hooldaja lepingu alusel perekonnas hooldamisel oleva lapse toetust, samuti on õigus lapsetoetusele ja alla 3-aastase lapse hooldamisel lapsehooldustasule.⁶⁸

Lapsetoetust makstakse RPTS § 5 alusel. Lapsetoetusele on õigus igal lapsel sündimisest kuni 16-aastaseks saamiseni. Lapsel, kes õpib põhikoolis, gümnaasiumis või põhihariduse baasil kutseõppeasutuses või kes on põhihariduseta ja õpib kutseõppeasutuses, on õigus lapsetoetusele kuni 19-aastaseks saamiseni. 19-aastaseks saamisel makstakse toetust jooksva õppeaasta lõpuni. Lapsetoetust makstakse pere esimese ja teise lapse kohta kahekordses lapsetoetuse määras, kolmanda ja iga järgmise lapse kohta kuuekordses lapsetoetuse määras. Lapsetoetuse määr 2013. aastal on 9,59 eurot, seega kuni kahe perekonnas hooldamisel oleva lapse korral saab hooldaja lapsetoetust 19,18 eurot ühe lapse kohta. Perekonnas hooldamisel oleva lapse toetust makstakse RPTS § 9 alusel. Perekonnas hooldamisel oleva lapse toetusele on õigus vanemliku hoolitsuseta lapsel, kelle suhtes on sõlmitud kirjalik perekonnas hooldamise leping. Lapsel, kes õpib põhikoolis, gümnaasiumis või põhihariduse baasil kutseõppeasutuses või kes on põhihariduseta ja õpib kutseõppeasutuses, on õigus toetusele kuni 19-aastaseks saamiseni. 19-aastaseks saamisel makstakse toetust jooksva õppeaasta lõpuni. Perekonnas hooldamise lõppemisel seoses lapse 18-aastaseks saamisega makstakse toetust selle jooksva õppeaasta lõpuni, mil laps saab 19-aastaseks. Perekonnas hooldamisel oleva lapse toetust makstakse kahekümnekordses lapsetoetuse määras, mis 2013. aastal on 191,80 eurot kalendrikuus. Lapsehooldustasu on igakuine toetus, mida makstakse kuni kolmeaastast last kasvatavale ühele vanemale või vanema asemel lapsehoolduspuhkust kasvatavale isikule, ent RPTS § 6 kuuenda lõike alusel on õigus lapsehooldustasule ka lapse eestkostjal või hooldajal, kellega on sõlmitud kirjalik perekonnas hooldamise leping. Lapsehooldustasu määr 2013. aastal on 76,70 eurot.

⁶⁸ Lisamaterjal vanemliku hoolitsuseta lapse perekonnas hooldamise teenuse soovitusliku juhise juurde. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/Lisamaterjal_perekonnas_hooldamise_teenuse_sovituslikule_juhisele.pdf. (22.04.2013).

Kõik kolm eelnevalt loetletud toetust on igakuiselt makstavad toetused, mis teeb ühe (vanema kui kolme aastase) lapse kohta 210,98 eurot kalendrikuus. Kui hooldatav laps on alla kolmeaastane, on hooldaja igakuiseks tasuks 287,68 eurot. Kui eeldada, et hooldatav laps on noorem kui 1-aastane, lisandub veel 6,39 eurot iga alla aastase lapse kohta. Sõltuvalt asjaoludest võib lisanduda ka näiteks sünnitoetus.

3.2 Lapse suunamine perekonnas hooldamisele

Lapse perekonnas hooldamine on alternatiivne teenus laste hoolekandeesutusele (nn lastekodule või turvakodule), et tagada lapsele stabiilset ja turvalist pereskeskkonda. Vanemliku hoolitsuseta laps suunatakse perekonnas hooldamisele lapse elukoha järgse valla- või linnavalitsuse korralduse alusel. Eelnevalt hinnatakse lapse vajadust taotletava teenuse järele last kaasates. Lapsel on õigus tutvuda hooldajaks saada soovija, tema perekonna liikmete ja koduga ning saada nende kohta teavet. Perekonnas hooldajal on õigus saada lapse hooldamiseks ja kasvatamiseks vajalikku informatsiooni. Kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja selgitab hooldajale tema ülesandeid ning seda, et lapse seaduslike õiguste kaitsmise ja korraldamisega seotud küsimuste eest vastutab kohalik omavalitsus.⁶⁹

Autor nendib, et sisuliselt tähendab see olukorda, kus laps on küll suunatud perekonnas hooldamisele ning tal võivad tekkida oma hooldusvanematega ka väga lähedased, nn ema ja lapse vahelised suhted, ent seadusliku esindusõiguse näol saab last esindada vaid kohalik omavalitsus. Lapse esindusõiguse saamiseks tuleb hooldajal ta lapsendada või pöörduda eestkoste seadmiseks avaldusega kohtusse.

Perekonnas hooldamise määruse § 1 lg 1 sätestab, et hooldajal võib korraga olla kuni neli hooldatavat, sealhulgas hooldaja enda kuni 14-aastased lapsed ning täisealised hooldamist vajavad isikud. Alla viieaastast ning raske või sügava puudega last arvestatakse hooldamisel kahe lapse eest. Sama paragrahvi teise lõike kohaselt võib hooldajal olla rohkem kui neli hooldatavat juhul, kui hooldatavad lapsed on omavahel õed ja vennad või selleks on andnud

⁶⁹ Sotsiaalministeerium, tegevus, sotsiaalhoolekanne, kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. Perekonnas hooldamise teenus vanemliku hoolitsuseta lapsele. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hoolitsuseta-lapsele.html>. (22.04.2013).

loa valla- või linnavalitsus, kellel on hooldajaga sõlmitud kehtiv lapse perekonnas hooldamise leping.

Autor on arvamisel, et perekonnas hooldamise määruse § 1 lg 1 teine lause, „alla viieaastast ning raske või sügava puudega last arvestatakse hooldamisel kahe lapse eest“, ei ole piisavalt õigusselge ning jätab sätte kasutajale liialt tõlgendamisruumi. Sättest ei selgu kas silmas peetakse hooldaja bioloogilisi lapsi (k.a lapsendatud lapsed) või hooldamislepinguga hooldatavat last. Kui antud sättes on seadusandja silmas pidanud hooldatavat last, tekib küsimus ka makstavate toetuste määras, mis vastavalt sättele võiks olla kahekordne. Tõenäoliselt seda seadusandja oma tahtega väljendada pole soovinud, ent erinevaid tõlgendusvõtteid kasutades võib taoline küsitavus pinnale tekkida.

Kui hooldajaks saada soovija on edastanud oma vastavasisulise avalduse enda või lapse elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele, siis SHS § 25³ lg 3 kohaselt avalduse saanud valla- või linnavalitsus hindab avalduse saamisest arvates ühe kuu jooksul hooldajaks saada soovija ja tema perekonna täisealiste liikmete vastavust SHS § 25² nõuetele; küsib juhul, kui lapse elukoht ning hooldajaks saada soovija elukoht ei ole samas vallas või linnas, kirjalikult teavet ja arvamust hooldajaks saada soovija ning tema perekonna liikmete kohta nende elukohajärgsest valla- või linnavalitsusest; osutab hooldajaks saada soovijale sotsiaalnõustamise teenust, külastab tema kodu ning suunab ta asjakohasele Sotsiaalministeeriumi tunnustatud koolitusele.

Perekonnas hooldamise määrusega on sätestatud ka nõuded hooldamisel kasutatavatele ruumidele. Perekonnas hooldamise teenust osutatakse hooldaja eluruumides ning vastavalt perekonnas hooldamise määruse § 3 esimesele lõikele, peavad hooldamisel kasutatavad ruumid vastama elamuseaduse⁷⁰ § 7 lõike 1 punkti 1 alusel kehtestatud nõuetele. Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määruse nr 38 „Eluruumile esitatavate nõuete kinnitamine”⁷¹ punkti 2 kohaselt on eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normiks 18 m² eluruumide üldpinda perekonna iga liikme kohta ning lisaks 15 m² perekonna kohta. Perekonnas hooldamise määruse § 3 lg 2 kohaselt peab alates neljandast eluaastast lapsel olema oma tuba või tuba koos samast soost perekonnaliikmetega või teiste hooldatavatega, kusjuures toas võib olla kuni neli voodit või

⁷⁰ Elamuseadus. 23.04.1992. – RT 1992, 17, 254; RT III 2004, 35, 362.

⁷¹ Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrus nr 38 „Eluruumile esitatavate nõuete kinnitamine”. RT I 1999, 9, 38; RT I 2005, 6, 23.

kaks nari. Sama sätte kolmas lõige sätestab, et kooliealisel lapsel peab olema isiklik õppimiskoht ja kuni kahe voodiga või ühe nariga tuba. Lisaks peab pesuruumis olema sooja veega pesemise võimalus ning puudega lapse hooldamise korral peavad eluruumid olema lapse vajaduste järgi kohandatud.

Sotsiaalministeeriumi väljatöötatud lapse ja perekonna hindamise juhendi kohaselt on lapsekeskse sotsiaaltöö eesmärk kaitsta last, hoolitseda tema heaolu eest ning tagada igapäevase elu laabumine praegusel hetkel ja kindlustada lapse turvaline areng. Selleks on vaja koos lapse ja perekonnaga süveneda lapse argipäevaellu, soovidesse ja vajadustesse, tugevustesse ning ressursidesse. Lapsekeskselt töötada tähendab kaitsta, toetada ja tervendada last, töötades otseselt koos lapsega, hoida kõikide protsesside fookuses last ning pidada lapsekesksust juhtivaks põhimõtteks oma töös.⁷²

LaKS § 10 sätestab, et lastel on võrdne õigus saada abi ja hooldust ning areneda, sõltumata soost ja rahvusest ning sellest, kas nad elavad täisperekonnas või üksikvanemaga, kas nad on lapsendatud või hooldatavad, kas nad on sündinud registreeritud või registreerimata abielust, kas nad on terved, haiged või puudega. Kõik lapsed peavad saama asjakohast kvaliteetset abi, et parimal võimalikul moel areneda. Kahjuks kogevad paljud lapsed argielus kas iseenda või oma perekonna diskrimineerimist. Laste ja perede ebavõrdset kohtlemist esineb lasteaias ja koolis, hoolekande- ja tervishoiusüsteemis, tööturul, avalikes kohtades, vabaaja tegevuste raames jne. Mõned abivajavad lapsed on erivajaduste, elukoha, vaesuse, pikaajalise hooletusse jätmise või väärkohtlemise tõttu ära lõigatud arengu jaoks tähtsatest võimalustest. Kohalikes omavalitsustes ja sotsiaalhoolekande institutsioonides ei tohi jätta ebavõrdsusele reageerimata ega seda veel omalt poolt võimendada.⁷³

„Kui laps ja uus kasuvanem on juba tuttavaks saanud, siis saadaksin ma nad mõneks tunniks majast (lastekodust, turvakodust) välja. Eriti teretulnud on kino, kohvik, loomaaed või näiteks autosõit. Selliseid kahe-kolmetunniseid „jalutusretki“ oleks hea teha paar-kolm kuud. Laps õpib usaldama, talle öeldakse järgmine kuupäev ja kellaaeg, millal temaga kohtuma tulla. Üksteise ootamine on armas tegevus,“ selgitab lapse ja hooldaja vahelise sideme tähtsust Inge Ojala.⁷⁴

⁷² Lapse ja perekonna hindamise juhend. Tartu: Sotsiaalministeerium, 2009, lk 4.

⁷³ Samas, lk 15.

⁷⁴ Ojala, I. Kas sa võtad mind oma lapseks? Tallinn: Pilgrim, 2004, lk 35.

Kuna riigil on tulenevalt ÜRO lapse õiguste konventsioonist kohustus eriliselt kaitsta lapsi, kellel puudub perekond või vanemlik hoolitsus, siis tuleb neile lastele tagada sobiv alternatiivne perepõhine hoolitsus, mis arvestab ka lapse keelelist ning kultuurilist tausta. Lisaks tuleb arvesse võtta, et perekonnas hooldamisel oleval lapsel on õigus sellele, et tema olukorda vaadatakse korrapäraselt üle, et tema arvamusel arvestatakse ning kõiki otsuseid tehes on arvestatud tema parimaid huve. Samuti on lapsel õigus säilitada suhted oma vanemate ja õdede-vendadega, kui ta elab neist lahus ning kui suhete hoidmine on tema huvides. Seega peaks kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötaja perekonnas hooldamise teenuse korraldamisel silmas pidama eelkõige seda, et lapse õigused oleksid teenuse osutamise ajal tagatud. Tuleks vältida lapse ümberpaigutamist, toetades hooldusperet, ning arvesse võtta, et juba esmakordse perest eraldamisega on laps kaotanud sidemed oma perekonnaga ning vajab erilist tuge, et olukorraga toime tulla. Last tuleks informeerida küsimustest, mis puudutavad tema elukorraldust perekonnas hooldamise jooksul ja edaspidi, ning teavitada abisaamise võimalustest.⁷⁵

3.3 Lepingu lõppemine ehk lapse lahkumine perekonnas hooldamiselt

„Vanemliku hoolitsuseta lapse perre võtmisega võib kaasneda probleeme, mis tulevad lapse minevikust ning võivad põhjustada hooldusvanematele hetki, mil jõud tundub lõppevat. Sellises olukorras on abiks hea koostöö kõigi lapsega kokkupuutuvate asjaosalistega. Seepärast ei tohiks perekonnas hooldaja ennast süüdistada ega karta võimalikku ebaõnnestumist, vaid võtma kiiresti ühendust lapse elukohajärgse omavalitsusega“ soovitas endine sotsiaalminister Hanno Pevkur.⁷⁶

SHS § 25² lg 3 sätestab, et lapse perekonnas hooldamise leping lõpetatakse juhul, kui hooldaja või tema perekonna täisealised liikmed ei vasta enam SHS § 25² lõigete 1 ja 2 nõuetele ning lepingu jätkamine on vastuolus lapse huvidega. „Lepingut saab lõpetada ka ennetähtaegselt, kuid laste huvides on parem, kui selliseid juhtumeid on võimalikult vähe,“ selgitas Hanno Pevkur⁷⁷.

⁷⁵ Puhm, K. Juhis vanemliku hoolitsuseta lapse suunamiseks perekonnas hooldamisele. Sotsiaaltöö 2012, nr 6, lk 17.

⁷⁶ Pevkur, H. 10 küsimust ja vastust. Meie lapsed. 2009, nr 1, lk 2.

⁷⁷ Sama.

Autor esitas uurimuse raames küsimuse, kas uurimuses osalenud instantside hinnangul tuleks riigil ühe lapse kohta sõlmitavate lepingute suhtes kehtestada ka mingisugune piirmäär. Nii lastekaitse peaspetsialisti kui ka Pärnu Maakohtu kohtunike ning endise kohtuniku Katrin Saare arvamus oli ühine – kindlasti ei peaks. Katrin Saar selgitab: „Ennekõike on see teenus lapse huvides, sest võib ju olla piisavalt kindlustatud perekondi, kel endal lapsi ei ole või on omad lapsed juba täisealised ja kes on nõus võtma lapsi hooldamisele, kuid mingil põhjusel ei soovi last lapsendada.“ Pärnu Maakohtunike seisukoht on endist kolleegi toetav: „See võib saada takistuseks lapsele vastava teenuse osutamisel, kui varasemate lepingute puhul on midagi valesti läinud mitte lapsest tulenevatel põhjustel. Näiteks on hooldajad haigestunud vms. Küll on kohalike omavalitsuste ülesanne tagada, et ühe lapsega ei sõlmitaks mitmeid ja väga lühikese tähtajaga lepinguid.“

Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson leiab, et piirmäära kehtestamise asemel tuleks hooldusperedele anda hoopis vastavaid juhiseid või soovitusi: „Arvan, et sellist piirangut ei peaks panema, vaid pigem tuleks anda soovitusi, mida tuleks teha enne lapse suunamist perekonnas hooldamisele ning kuidas nii pere kui last selleks ette valmistada. Selleks on meil ka PRIDE-koolitus, ent sellest hoolimata kahjuks ikka probleemid tekivad.“

Pikki aastaid hooldus- ja adoptiivperesid nõustanud Maie Salum vastas küsimusele, millised on hooldusperede suurimad probleemid, järgnevalt: „Seda ühe lausega kokku võtta on tõeliselt raske. Hooldusperre võetud lapse kasvatamist võiks võrrelda pusle kokkupanekuga, kus tuleb arvestada paljusid aspekte. Hoolduspered on erinevad, neil on erinevad kogemused oma lapsepõlvest, paljudel ka oma bioloogiliste laste kasvatamise mudel. Samas on perehooldusele võetud laste varasem elukogemus reeglina oluliselt erinev tavaperes kasvava lapse kogemusest. Kui hooldusperes on juba ka bioloogilised lapsed, võib ühe ohuna nimetada lastevahelist konkurentsi, kuna perehooldusele võetud laps vajab esialgu palju tähelepanu ja tegelemist. Vanematel jääb oma lastele vähem aega ja see võib saada probleemiks isegi siis, kui nad on uue lapse perretulekuks ette valmistatud. Kergemalt sujub perekonda sisseelamine siis, kui kasulaps on bioloogilistest lastest noorem.“⁷⁸

Küsimusele, kui tihti tunneb hoolduspere, et võetud vastutus käib üle jõu ning ta soovib lapsest loobuda, vastas Maie Salum alljärgnevalt: „Minu praktikas on olnud kolm juhtumit.

⁷⁸ Aasmäe, A. Iga laps unistab oma kodust. Meie lapsed. 2009, nr 1, lk 6.

Ühel juhul oli tegemist erivajadustega lapsega, kes vajas nii palju tegelemist, et ema, kes kasvatas ka kahte bioloogilist last, lõpetas hoolduslepingu. Teisel juhul sündis kahe bioloogilise lapse ja ühe teismelise kasulapsega perre beebi, ruumi jäi väheks ning seegi kasulaps läks koju tagas. Kolmas juhtum oli üks raskemaid – pere võttis endale kaks venda, soovides neid tulevikus lapsendada. Aga kiinduti vaid ühte poissi ning teist enam adopteerida ei tahetud. Vendasid mõistagi ei lahutatud ja pere jäi neist mõlemast ilma. Et selliseid olukordi vältida, peaks hooldusperel olema võimalikult palju infot lapse senise käekäigu kohta, teadmised ja praktilised oskused laste kasvatamisel, usk enda toimetulekusse ja lapsesse, ning suur hing. Samuti peab perel olema kindlustunne, et kui ta peaks abi vajama, siis on koht või inimene, kellelt kiiresti abi saab. Kahjuks kardavad pered probleemidest rääkida – äkki arvatakse, et me ei tule toime?⁷⁹

Autor uuris erinevate instantside hinnanguid perekonnas hooldamise lepingu ennetähtaegse lõpetamise kohta ning jõudis järeldusele, et mitte ükski küsitluses osalenu ei pidanud seda mõtet õigeks olenemata asjaolust, et lepinguga selline võimalus hooldajal on. Harju Maakohtu kohtunik Koidula Laurisaar selgitab: „Selleks, et võtta laps perekonda, peab pere olema selleks valmis, ta peab olema ettevalmistatud lapse kasvatamiseks ja hooldamiseks. See ei saa toimuda kergekäeliselt, sest lapsest loobumisel võivad olla lapse jaoks väga rängad tagajärjed. Kui aga peresuhe ei toimi, ei teki vastastikust usaldust, ühtehoidmist, kiindumust, siis tuleb lahendada olukord lähtuvalt lapse huvidest.“ Endine kohtunik Katrin Saar leiab, et lepingu ennetähtaegne lõppemine saab olla vaid väga erandlik juhus: „Välja tuleb selgitada põhjused, mis on tinginud selle lapse tagasi andmise soovi.“ Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna vanemnõunik Margit Sarv leiab, et selle tagamine on täielikult kohaliku omavalitsuse töö: „Kohaliku omavalitsuse ülesanne on hinnata pere sobivust juba enne lapse teenusele suunamist ning lapse hooldamise ajal tuleb lapse heaolu ka regulaarselt hinnata. Samuti tuleb peret nõustamise, teenuste, vanemahariduse jms-ga toetada.“ Lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson leiab samuti, et lapse nn tagasi andmine on väga taunitav olukord ning seda saab tingida vaid väga äärmuslik juhus: „Olen arvamusel, et kui perekonnas hooldamise leping lõpetatakse ära tingimusel, et laps ei korista piisavalt või ei allu suunitlustele, siis sellele perekonnale enam uusi lapsi lepingu alusel hooldamisele ei anta. 15-aastase lapse kasvatamine nõuabki hooldajalt rohkem kui 3-aastase lapse kasvatamine ning seega peab hooldaja sellega eelnevalt ka arvestama. Kuna lepingu ennetähtaegseid lõpetamisi

⁷⁹ Aasmäe, A. Iga laps unistab oma kodust. Meie lapsed. 2009, nr 1, lk 6.

siiski leidub, siis minu hinnangul on ilmselt selle lapse paigutamisel tehtud mingi viga, pole küllalt hoolikalt kaalutud või on võetud lihtsalt esimene ettejuhtuv pere ning laps sinna paigutatud.“

Autor on arvamusel, et kuna perekonnas hooldamise lepingu näol on tegemist lepingust tulenevate õiguste ja kohustustega, ei saagi taoline leping olla võrdsustatav lapsendamise regulatsiooniga. Küll aga ei saa lapse suunamisel perekonnas hooldamisele lähtuda põhimõttest, et see on ajutine meede lapsele nn „peavarju“ leidmiseks ning sellega ongi selle lapse juhtumiplaan läbitöötatud. Lapse suunamist perekonda tuleb eelduslikult võtta pigem seisukohast, et laps jääb perre ka edaspidiseks või astub täiskasvanuks saades perekonnas hooldamiselt ellu iseseisvalt. Autor on jõudnud järeldusele, et enne lapse suunamist perekonnas hooldamisele tuleb hoolikalt kaaluda pere ning lapse omavahelist sobimist, elamistingimusi (arvestades sh kultuurilisi, rahvuslikku vmt eripärasid) ning otsustada alles teatud ajaperioodi möödudes, kas laps tuleks antud perekonda hooldamisele suunata või mitte. Lapsel ja perel peaks olema ka nn tutvumise eelperiood, mil laps võib oma potentsiaalset hooldajat külastada, harjuda tema eluruumide või muude pereliikmetega ning lasta tekkida usaldus- ning turvatundel. Lepingu lõpetamine ennetähtaegselt sel põhjusel, et laps ei korista piisavalt, on raske iseloomuga või ei allu igale suunisele, näitab selgelt, kui pinnapealne on olnud perekonna ja kohaliku omavalitsuse eelnev koostöö.

Perekonnas hooldamisele suunatavat last tuleb teavitada kaebuste esitamise võimalustest ja protseduurist. Lapse perekonnas hooldamisega seotud vaidlusi lahendab lapse elukoha järgne valla- või linnavalitsus. Valla- või linnavalitsuse korraldusega mittenõustumisel saab vaide esitada maavanemale, samuti on õigus pöörduda halduskohtumenetluse seadustikus⁸⁰ sätestatud tingimustel ja korras halduskohtusse. SHS § 7 lõige 2 sätestab, et maavanem või tema volitatud isik teostab järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle. Järelevalve eesmärk on hoolekandeteenuse osutaja sisulises tegevuses ja töökorralduses vigade ja probleemide avastamine ja parandamine (parandamisele kaasaaitamine) ning edaspidiste vigade vältimine.⁸¹

⁸⁰ Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10.

⁸¹ Sotsiaalministeerium, tegevus, sotsiaalhoolekanne, kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. Perekonnas hooldamise teenus vanemliku hooldisuseta lapsele. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hooldisuseta-lapsele.html>. (22.04.2013).

Järelevalvefunktsioon peaks kindlasti olema reguleeritud ka Pärnu Maakohtu kohtunike hinnangu kohaselt: „Sätetatud peaksid olema ka sanktsioonid peredele, kes ei ole oma tähelepanu suunanud hooldamise teenuse osutamisele, vaid rahalise kasu saamisele vms hüvedele (nt rahade tagasimaksmine jms).“ Irene Peterson lisab: „Kuna lapse eestkostja perekonnas hooldamisel on endiselt veel kohalik omavalitsus, siis järelevalve lapse üle on otseselt kohaliku omavalitsuse kohustus. Lepinguid ei tehta kunagi pikemalt kui üks eelarveaasta ning reeglina lepingud pikenevad automaatselt, kui perekonnas hooldaja seda lõpetada ei soovi. Seega on koostöö perekonnaga ja järelevalve reeglina pikaajaline.“

RPTS alusel on perekonnas hooldamisel oleval lapsel õigus ühekordsele elluastumistoetusele. RPTS § 12 lg 1 sätestab, et elluastumistoetusele on õigus vanemliku hoolitsuseta isikul, kes lapsena kasvas hoolekandeesutuses või erivajadustega õpilaste koolis või kelle üle seati eestkoste või kelle suhtes sõlmiti kirjalik perekonnas hooldamise leping, kui ta asub uude elukohta iseseisvalt elama hiljemalt kahe aasta möödumisel hoolekandeesutuse või erivajadustega õpilaste kooli nimekirjast kustutamisest või eestkoste või perekonnas hooldamise lepingu lõppemisest. Elluastumistoetust makstakse neljakümnekordses lapsetoetuse määras, milleks on 383,6 eurot.

Paljud teismelised läbivad hoolekande süsteemi ilma piisava ettevalmistuseta üleminekuks iseseisvasse ellu. Neil ei teki tööharjumusi, nad pole saanud karjäärinõustamist, ametikoolitusi. Ilma toetava abita ei lähe need noored kunagi edasi õppima, ei leia kunagi häid ja sobilikke töökohti ning on avatud tänavalt tulevatele halbadele mõjudele. Kui nad saavad endale lapsed, satub see järelkasv sageli tagasi laste hoolekande süsteemi täpselt nagu nad isegi olid. Samuti seisavad need lapsed ja noored sageli rohkem rahaliste, emotsionaalsete ning arenguväljakutsete ees. Sobiv koolitus, toetus, nõustamine ja ettevalmistus võivad aidata neil sellest nõiaringist siiski läbi murda.⁸²

Sarnaselt asenduskoduteenuselt lahkuvale noorele, on ka perekonnas hooldamiselt lahkunud noorel õigus tugisikule, kes teda suunab, abistab ning toetab iseseisvaks eluks hakkama saamisen. Tugiisikuks võib olla nii asenduskodu töötaja, omavalitsuse sotsiaaltöötaja, lastekaitsetöötaja, perekonnas hooldaja jne.

⁸² Kasupered, perekonnas hooldamine.
http://www.kasupered.ee/page.php?page=Perekonnas_hooldamine#.UXU6GaLSJ3Q. (22.04.2013).

Autor uuris uurimuses osalenud instantsidelt, et kas nad peavad võimalikuks ka nn pahatahtlikku perekonnas hooldamist, kus vastavat teenust osutav isik võib teha seda ka vaid majanduslikel kaalutlustel vastavate toetuste tõttu. Nii lastekaitse peaspetsialist, endine kohtunik Katrin Saar, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakonna vanemnõunik kui ka Pärnu Maakohtu kohtunikud olid taolise võimaluse esinemisega päri. Katrin Saar selgitab. „Kui pere täisealised liikmed on töötud ega saa töötutoetust, siis riigilt saadud toetused võimaldavad ka neile äraelamist. Praktikas on mitmetes lapsele eestkostja määramise asjades nõusolek eestkostjaks määramiseks antud seoses KOV-ilt täiendava raha saamisega.“ Pärnu Maakohtu kohtunike seisukoht toetab endise kolleegi arvamust: „Selliseid juhtumeid on ka päevavalgele tulnud ning ajakirjanduses kajastatud, mis näitab ilmselt peaaugjalikult omavalitsuste vähest kontrolli hooldamisteenust pakkuvate isikute ja hooldamisteenuse üle.“ Harju Maakohtu kohtunik Koidula Laurisaar taolise võimaluse esinemist võimalikuks aga ei pea, jäädes seega ainsana teistest küsitletutest eriarvamusele.

KOKKUVÕTE

Käesoleva lõputöö eesmärgiks oli uurida vanemliku hoolitsuseta laste õigusi erinevates õigusaktides sätestatu alusel ning selgitada välja, kas need on piisavalt tagatud. Samuti viis autor läbi uurimuse kolme erineva laste õigustega tegeleva instantsi vahel, et analüüsida, kas need instantsid jagavad eesmärgi saavutamiseks sarnaseid põhimõtteid või mitte.

Kui laps jääb ilma oma vanematest, on riigi kohustus tagada talle igapäevaseks eluks vajalik, sh eluase, füüsiliste vajaduste katmine, toetamine ning täielik ülalpidamine. Vanemliku hoolitsuseta lapse seaduslik esindaja on tema elukohajärgne kohalik omavalitsus, kes vastavalt juhtumiplaanile on kohustatud suunama lapse asendushooldusele. Parimal juhul võtab lapse enda eestkoste alla mõni tema lähedane või muu peretuttav, kelle juurde suunamisel tunnetab laps elumuutust kõige vähem. Teiseks eelistatuimaks variandiks on lapse lapsendamine, mis on sarnane talle eestkostja määramisega, ent on reeglina lapse jaoks algselt võõras inimene või perekond, kellega usaldussuhe tekib ajaga. Ajutiseks ja sealjuures lapse huve kõige vähem kaitsvamaks lahenduseks on tema suunamine asenduskoduteenusel või perekonnas hooldamisele. Asenduskoduteenus vahetab välja varem kehtinud lastekodu konseptsiooni, ent selle sisu ja riiklik korraldus on üldistes joontes jäänud muutumatuks. Muutunud on asenduskodude olemus, kus riik püüab asendada kõik nn ühiselamutüüpi asenduskodud peretüüpi elumajadega, mis võimaldavad lastele peresarnaseid elamistingimusi. Perekonnas hooldamine on lapse lepingu alusel perekonda suunamine, mida spetsialistid peavad soodsaks pinnaseks hilisemaks lapsendamissoovi tekkeks.

Igal aastal jääb kohtus hooldusõiguslike vanemateta ligi kakssada last, mida teatava ennetus- ning eeltööga kindlasti leevendada saab. Uurimuse raames ilmses, et Pärnu Maakohtu kohtunike ning endise maakohtuniku Katrin Saare arvamusel antud teema suhtes ilmses selge vastuolu – kui K. Saar pidas võimalikuks, et hooldusõiguse teostamine võib olla seotud vähese lapsetoetuse määraga ning sellega ilmneb otsene seos hooldusõiguse teostamise ning vanemliku hoolitsuseta jäänud laste arvu suhtes, siis Pärnu Maakohtu kohtunike seisukoht oli, et seos ilmsingimata puudub. Kui perekonnaasju arutavad kohtunikud on hooldusõiguse teostamise suhtes eriarvamusel, satub küsimuse alla ka lapse põhiõigus võrdse kohtlemise printsiibi alusel, mis peaks iga sarnase juhtumi puhul olema justkui pretsedendiks.

TsMS § 552¹ lg 1 sätestab, et kohus on kohustatud ära kuulama vähemalt 10-aastase lapse arvamuse ning kui lapse vanuselised iseärasused seda lubavad, siis ka noorema. Uurimuses selgus, et kõik instantsid jagavad samuti antud arvamust ning on sättega päri (väites, et kohtunikud tegelikkuses kuulavad ka nooremaid üle), ent Kati Valma poolt läbiviidud uuringuga võrreldes ilmneb, et instantside hinnangute ning reaalsuse vahel on otsene vastuolu. K. Valma uuringust selgus, et kohus ei pea nooremate kui 10-aastaste laste ärakuulamist põhjendatuks ning seega nähtub, et teoorias hinnatakse seadusesätet otstarbekaks, ent praktikas seda tegelikkuses siiski üldiselt ei kasutata.

Vastuoluline on ka instantside hinnang asenduskoduteenuse korraldusele ning selle tõhususele. Kui näiteks Pärnu Maakohtu kohtunikud, Harju Maakohtu kohtunik Koidula Laurisaar ja endine kohtunik Katrin Saar leiavad, et lapse asenduskoduteenusele suunamine on positiivne ning annab lapsele kindla elukoha ning isikud, kes tema eest hoolitsevad ja kellega tal võib tekkida usaldussuhe, siis lastekaitse peaspetsialist Irene Peterson leiab, et asenduskoduteenusele suunamine on võimalikest variantidest kõige kehvem – vastupidi, lapse jaoks ei leidu seal inimest, kellega tal võiks tekkida usaldus- ning kiindumus- ning ta ei tunne end seal pereliikmena. Siit järeldub otsene problemaatika lapse huvide kaitse pinnalt, sest kui üks instants peab teenust heaks, ent teine kardinaalselt vastupidiseks, on nende põhimõtted laste õiguste tagamisel väga erinevad ning ühise eesmärgini jõudmine oluliselt raskendatud.

Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsiooni sotsiaaltöö koolituse ja kutsekvalifikatsiooni komisjon viis 2012. aastal läbi uuringu kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate hariduse kohta, millest ilmnes, et sotsiaalalane kõrgharidus oli vaid 51, 4% sotsiaaltöötajatest. Autor uuris uurimuses osalenud instantsidelt, et kas nende hinnangul on lastega tegeleva sotsiaaltöötajal vajalik kõrg- või eriharidus. Eranditult kõik kolm instantsi pidasid seda ilmtingimata vajalikuks. Sama arvamust jagab ka autor, jõudes järeldusele, et sotsiaaltöötajate haridustase ei ole piisav. Töö lastega on väga vastutusrikas ning nõuab rahuldava lõppresultaadini jõudmiseks eelnevaid teadmisi, kogemusi ja oskusi. Seda enam, et K. Valma läbiviidud uurimusest selgus, et kohus toetub otsuste tegemisel just enim laste esindaja ja sotsiaaltöötaja arvamustele, on taolise otsuse kvaliteet ning laste huvide kaitse kaheldav. Eelnevast lähtudes teeb autor ettepaneku kaaluda riigil vastavasisulise reformi läbiviimist, mis nõuaks igalt lastega töötavalt sotsiaaltöötajalt vastavat kõrg- või eriharidust, suunates

kvalifikatsiooninõudele mittevastavad sotsiaaltöötajad koolitustele või toetades nende hariduse omandamist, mis seejuures tagab ka lapse parimad huvid.

Samas ilmneb autori poolt läbiviidud uurimusest, et uuritavad kolm instantsi, mis kõik tegelevad laste õiguste kaitse ning huvide tagamisega, jagavad ka mitmetes põhimõtetes ühiseid arusaamu. Nii olid kõik kolm instantsi ühisel meelel, et lapse suhtlemisõigus tema bioloogiliste vanematega peaks jääma ka juhul, kui laps on perekonnast eraldatud ning see ei ohusta kuidagi last ennast; asendushoolduselt lahkuva noore jaoks teeb riik juba niigi (toetades rahaliselt) ning ülejäänul lasub kohalikul omavalitsusel; lapse suunamine perekonnas hooldamisele on lapse jaoks positiivne ning aitab arendada tema potentsiaali peresarnastes tingimustes; kõik kolm instantsi olid ühel nõul, et riik ei peaks tagama ühe lapse suhtes sõlmitava perekonnas hooldamise lepingute piirmäära, sest see võib lapse huve hoopis kahjustada; ennetähtaegne perekonnas hooldamise leping on küll seadusregulatsiooni pinnalt võimalik, ent ükski instants ei pea seda laste õiguste pinnalt kuigi õigeks ning selle leevendamiseks tuleb kohalikul omavalitsusel teha peredega tihedamat koostööd ning kaaluda lapse suunamist vastavasse perekonda enam ning järelevalvefunktsioon nii asenduskoduteenusel kui ka perekonnas hooldamisel lapse üle on ilmingimata vajalik.

Autori poolt püstitatud hüpotees, väites, et uurimuses osalenud instantsid töötavad ühise eesmärgi nimel omades selleks erinevaid visioone, mis eesmärgini jõudmist oluliselt raskendavad, leidis osaliselt kinnitust. Autor jõudis järeldusele, et enamikes vanemliku hoolitsuseta lastega seotud probleemküsimustes jõudsid uuritud instantsid ühisele arvamusele, ent leidub siiski ka kitsaskohti, kus ühise eesmärgi nimel töötatakse erinevate põhimõtete alusel. Samuti tekib küsimus sotsiaalministri 12.01.2005 määruse nr 9 „Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded“ § 1 lg 1 teise lause pinnalt, mis sätestab, et alla viieaastast ning raske või sügava puudega last arvestatakse hooldamisel kahe lapse eest. Sättest ei selgu, kas silmas peetakse hooldaja bioloogilisi lapsi või hooldamislepinguga hooldatavat last. Kui seadusandja on silmas pidanud hooldatavat last, tekib küsimus ka makstavate toetuste määras, mis vastavalt sättele võiks olla kahekordne. Kuna tegemist on vanemliku hoolitsuseta laste õigusi ja huve kaitsva regulatsiooniga, mis on tihtipeale elukorralduslikke resultate kaasatoov, siis peab see osa õigusest olema sätestatud väga konkreetselt ja õigusselgelt. Seega peaks seadusandja kaaluma ebatäpsuste või mitmeti mõistetavate sätete ümbersõnastamist, et tagada õiguskindlus.

KASUTATUD ALLIKAD

Kasutatud kirjandus

1. Aasmäe, A. Iga laps unistab oma kodust. Meie Lapsed 2009, nr 1.
2. Arrak, L. Vanema õigused ja kohustused lapse suhtes ning avaliku võimu sekkumine vanema ja lapse õigussuhtesse. Sotsiaaltöö 2011, nr 5.
3. Asendushoolduse standardid Euroopas. Tallinn: Erkotrükk, 2008.
4. Auväärt, L. Lapsed ja puuetega inimesed õigusmenetluses. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2001.
5. Browne, K. The risk of harm to young children in institutional care. Save the Children UK. 2009.
6. City Õigusbüroo. Lahus elavate vanemate otsustusõigus. <http://www.cityoigusabi.ee/et/lahus-elavate-vanemate-otsustus%C3%B5igus.html>. (03.03.2013).
7. Eesti Asenduskodu Töötajate Liit. Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse osutamise kohta. Tallinn 2011.
8. Eesti Asenduskodu Töötajate Liit. Mis on tugiisikuteenus? <http://www.eatl.ee/tugiisik/mis-on-tugiisikuteenus>. (08.04.2013).
9. Eesti elanike õigusteadlikkuse uuring. Tallinn: Justiitsministeerium, 2007.
10. Kasupered, perekonnas hooldamine. http://www.kasupered.ee/page.php?page=Perekonnas_hooldamine#.UXU6GaLSJ3Q. (22.04.2013).
11. Lapse ja perekonna hindamise juhend. Tartu: Sotsiaalministeerium, 2009.
12. Laste-ombudsman. Asenduskoduteenuse analüüs. Tallinn: Õiguskantsleri Kantsleilaste õiguste osakond, 2013. http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/asenduskoduteenuse_analuu_s.pdf. (07.05.2013).
13. Lisamaterjal vanemliku hoolitsuseta lapse perekonnas hooldamise teenuse soovitusliku juhise juurde. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekann/Lisamaterjal_perekonnas_hooldamise_teenuse_sovituslikule_juhisele.pdf. (22.04.2013).

14. Lüderitz, A. Perekonnaõigus. Tallinn: Juura, 2005.
15. Moss, P. Petrie, P. From children's services to children spaces. London and New York: St. Edmundsbury Press, 2002.
16. Ojakallas, T. Lapse õiguste rahvusvaheline regulatsioon. Sotsiaaltöö 2011, nr 1.
17. Ojala, I. Kas sa võtad mind oma lapseks? Tallinn: Pilgrim, 2004.
18. Peeker, H. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate haridustaseme uuring. Sotsiaaltöö 2012, nr 6.
19. Perekonnas hooldamine. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/page_explication.php?pageid=88. (22.04.2013).
20. Perekonnaseaduse eelnõu seletuskiri seisuga 28.05.2007, nr 55 SE III. <http://www.riigikogu.ee>.
21. Petoffer, S. Suhete loomisega kaasnevad ohud. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/lapse_paigutamine/page.php?pageid=177. (08.04.2013).
22. Pevkur, H. 10 küsimust ja vastust. Meie Lapsed, 2009, nr 1.
23. Puhm, K. Juhis vanemliku hoolitsuseta lapse suunamiseks perekonnas hooldamisele. Sotsiaaltöö 2012, nr 6.
24. Pöder, R. PRIDE koolitus annab julgust ja tuge. Meie Lapsed 2009, nr 1.
25. Salum, M. Asendushooldusele paigutamisele kaasnevad muudatused lapse elus. MTÜ Oma Pere. http://www.omapere.ee/lapse_paigutamine/index.php. (08.04.2013).
26. Sotsiaalministeerium, tegevus, lapsed ja pere, vanemliku hoolitsuste lapsed, asenduskodu. <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/vanemliku-hoolitsuseta-lapsed/asenduskodu.html>. (08.04.2013).
27. Sotsiaalministeerium, tegevus, sotsiaalhoolekanne, kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised. Perekonnas hooldamise teenus vanemliku hoolitsuseta lapsele. <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hoolitsuseta-lapsele.html>. (22.04.2013).
28. Suunised praktikutele: Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Tallinn, 2011. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumentid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekannetoolkit_leaving_and_aftercare.pdf. (08.04.2013).
29. Turk, P. Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Uuringuraport. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2011.
30. Valma, K. Lapse parima huvi väljaselgitamine vanematevahelise kohtuvaidluse korral. Sotsiaaltöö 2011, nr 1.

31. Vanemliku hoolitsuseta ja abivajavad lapsed. Aruande aasta alguses arvel olevad lapsed. Statistikaamet. www.stat.ee. (06.05.2013).
32. Visnapuu-Bernadt, P. Haiba Lastekodu külastus 18.12.2012, ekspertarvamus. http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/field_document2/haiba_lastekodu_kulastus_lastepsuhhiaatri_ekspertarvamus.pdf. (07.05.2013).
33. Õiguskantsleri Kantselei. Selgitus vastuolu mittetuvastamise kohta. Sotsiaaltöötaja kvalifikatsiooninõuded. 21.03.2013 nr 14-3/130383/1301370. <http://www.eswa.ee/index.php?picfile=934>. (10.05.2013).

Kasutatud rahvusvahelised õigusaktid

34. Council of Europe Convention on Contact concerning children. (ETS no.192). 15.05.2003.
35. Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. 04.11.1950. RT II 1996, 11, 34; RT II 2010, 14, 54.
36. Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele hoolekandeesutuses kasvavate laste õiguste kohta. Rec(2005)5. [http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenincare/Rec\(2005\)5%20Estonian.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenincare/Rec(2005)5%20Estonian.pdf). (02.05.2013).
37. The Children Act 1989 Guidance and Regulations Volume 3: Planning Transition to Adulthood for Care Leavers. Regulations 2010. www.education.gov.uk. (08.04.2013).
38. ÜRO Lapse õiguste konventsioon. 20.11.1989. RT II 1996, 16, 56; RT II 2004, 23, 94.

Kasutatud riigisisised õigusaktid

39. Eesti Vabariigi põhiseadus. 28.06.1992. RT 1992, 26, 349; RT I 27.04.2011, 2.
40. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. 08.06.1992. RT 1992, 28, 370, RT I, 21.03.2011, 50.
41. Elamuseadus. 23.04.1992. RT 1992, 17, 254; RT III 2004, 35, 362.
42. Halduskohtumenetluse seadustik. 27.01.2011. RT I, 23.02.2011, 3; RT I, 25.10.2012, 10.
43. Karistusregistri seadus. 17.02.2011. RT I 21.02.2011, 3; RT I, 26.03.2013, 16.
44. Karistusseadustik. 06.06.2001. RT I 2001, 61, 364; RT I, 17.04.2013, 8.

45. Perekonnaseadus. 18.11.2009. RT I 2009, 60, 395; RT I, 27.06.2012, 12.
46. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus. 27.01.1999. RT I 1999, 16, 273; RT I, 06.12.2012, 14.
47. Riiklike peretoetuste seadus. 14.11.2001. RT I 2011, 95, 587; RT I, 06.12.2012, 17.
48. Sotsiaalhoolekande seadus. 08.02.1995. RT I 1995, 21, 323; RT I, 18.04.2013, 6.
49. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. 20.04.2005. RT I 2005, 26, 197; RT I, 05.04.2013, 5.
50. Tsiviilseadustiku üldosa seadus. 27.03. 2002. RT I 2002, 35, 216; RT I, 06.12.2010, 12.
51. Vabariigi Valitsuse 26.01.1999 määrus nr 38 „Eluruumile esitatavate nõuete kinnitamine”. RT I 1999, 9, 38; RT I 2005, 6, 23.
52. Vabariigi Valitsuse 12.02.2007 määrus nr 40 „Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine“. RT I 2007, 14, 74; RT I, 02.02.2013, 6.
53. Sotsiaalministri 12.01.2005 määrus nr 9 „Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded“. RTL 2005, 12, 105.
54. Sotsiaalministri 20.07.2007 määrus nr 59 „Tervisekaitsenõuded asenduskoduteenusele“. RTL 2007, 63, 1127.
55. Sotsiaalministri 16.10.2007 määrus 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“. RTL 2007, 80, 1381; RTL 2008, 77, 1068.
56. Sotsiaalministri 06.05.2008 määrus nr 24 „Juhtumiplaani vormi kehtestamine“. RTL 2008, 38, 546.

Kasutatud kohtulahendid

57. Euroopa Inimõiguste Kohtu 15.05.1996 otsus, asjas nr 25159/94, Hokkanen vs Soome.
58. Euroopa Inimõiguste Kohtu 26.09.2006 otsus, asjas nr 36065/97, H.K vs Soome.
59. RKTKm 01.03.2007, nr 3-2-1-4-07.

LISAD

Lisa 1 Küsitlusankeet

1. Kuidas tagatakse lapse huvide kaitse kui tema mõlemalt vanemalt on hooldusõigused kohtu poolt ära võetud?
2. Kohus peab kohtus ära kuulama vähemalt 10-aastase lapse arvamuse – kas see on Teie hinnangul mõõdupärane ja palun põhjendage oma vastust.
3. Kuidas tuleks Teie hinnangul käituda vanemliku hoolitsuseta õdede-vendadega – kas ilmtingimata kokku jätta või peate nende lahutamist sobivaks abinõuks?
4. Kas riik peaks tagama õdede-vendade mittelahutamise igal juhul?
5. Milline on Teie töös ettetulnud sellekohane praktika?
6. Kas laps peaks olema kohtuprotsessiks eelnevalt ettevalmistatud? Kui jah, siis kes või kuidas seda korraldama peab?
7. Kas Teie hinnangul on iga-aastane kohtus vanemliku hoolitsuseta jäänud laste arv mõõdupärane?
8. Kas seda arvu oleks võimalik Teie hinnangul muuta? Kuidas?
9. Kas lapse asenduskoduteenusele suunamine on Teie hinnangul pigem lapse jaoks positiivne või negatiivne?
10. Millised on Teie hinnangul suurimad probleemkohad lapse suunamisel asenduskoduteenusele?
11. Kas lapsele peaks jääma võimalus suhelda oma bioloogiliste vanematega ka pärast kohtu poolt vanematelt hooldusõiguse äravõtmist?
12. Kas Teie hinnangul vajab lastega tegelev sotsiaaltöötaja oma tegevuseks vastavat kõrg- või eriharidust? Palun põhjendage oma vastust.
13. Kas riik peaks toetama asenduskoduteenuselt lahkuvaid lapsi enam, kuidas?
14. Kuidas suhtute lapse suunamisele perekonnas hooldamisele? Tooge välja omapoolsed plussid ja/või miinused.
15. Milliseid hüvesid saab isik, kes osutab perekonnas hooldamise teenust? Kas see on Teie hinnangul mõõdupärane?
16. Kui laps on suunatud perekonnas hooldamisele, kas tema üle tuleks pidada ka mingisugust järelvalvet?
17. Kuidas suhtute võimalusse, et perekonda hooldamisele võetud laps on võimalik igal ajal lepingu alusel nõ „tagasi anda“?
18. Kas riik peaks kehtestama piirmäära, mitu lepingut võib ühe lapse suhtes sõlmida?
19. Kas peate võimalikuks nn „pahatahtlikku perekonnas hooldamist“, mil vastavat teenust pakkuv isik teeb seda vaid majanduslikel kaalutlustel?
20. Kas teil on ettepanekuid, mida tuleks perekonnas hooldamise juures muuta?
21. Kas Teie hinnangul võib olla mingisugune seos hooldusõiguse teostamise ning lapsetoetuse määra vahel? Palun põhjendage vastust.

SUMMARY

Kiisk, K. Protection of the rights of children without parental care in the Republic of Estonia. Tallinn School of Economics, Tallinn 2013, 59 pages, 2 figures, 2 tables, 59 sources, in Estonian.

The state has a direct responsibility to ensure the child's daily care of children without parental care and refer them to an alternative substitute care. Today, the alternative care forms for children without parental care are substitute home service, foster care, guardianship and adoption. The substitute home service and foster care are temporary measures to satisfy the daily needs of a child and the legal representation of the child lies within the local authority. In the case of setting guardianship or adoption, the legal representative of the child is a particular person. This promotes family-centered child development and protects the interests of a child in the best way, in view of the separation from the biological family.

Comparing the today's ratio of children without parental care on account with the nineties, it is to be seen that the figure is more than four-hundred-fold, reaching by the beginning of the year 2011 to the number 3900. That extensive rate gives an indication of how important it is to provide legal protection for children without parental care, which would be sufficient and takes account of children's interests.

The current thesis aims to explore the legislative shortage of the rights of children deprived of parental care, especially in Social Welfare Act and Family Law Act, to determine their level of protection to those children whose parental custody is seized by the court. To achieve the purpose of the thesis, the author conducted an empirical study interviewing three different instances engaged with children's rights to find out their visions for reaching the target, to ensure children's rights.

In conclusion, the author came to the view that in most areas the participants of the study had quite similar views, but on the other hand it turned out that there are also issues of common principles which were not shared. The legislature should also consider reformulation of the inaccuracies or ambiguous provisions, particularly in the Minister of Social Affairs Regulation No. 9 of 12.01.2005 „The requirements of the organization and maintenance of the premises in the foster care“, to ensure legal certainty.