

EV Sotsiaalministeerium

**Vanemliku hoolitsuseta laste
asendushoolduse poliitika roheline raamat**

Tallinn 2014

Sisukord

Sissejuhatus	5
Asendushoolduse rohelise raamatu eesmärk ja lähtealused	6
Asendushoolduse rohelise raamatu koostamisprotsess	9
Asendushoolduse rohelise raamatu elluviimine	11
Asendushoolduse korraldus ja rahastamine Eestis	11
Ülevaade asendushoolduse olukorrast Eestis	16
<i>Perest eraldatud laste asendushooldusele paigutamine</i>	16
<i>Asendushooldusel viibivad lapsed ja nende taust</i>	18
<i>Asendushoolduselt päritoluperre naasmine ja iseseisvasse ellu astumine</i>	20
<i>Asendushoolduse pakkujad</i>	21
Ettepanekud asendushoolduse teenuste mitmekesistamiseks	22
ÜLDPÕHIMÕTTED	22
EESTI OLUKORD: PROBLEEMID JA LAHENDUSETTEPANEKUD	23
<i>Uute perepõhiste asendushoolduse teenuste arendamine</i>	26
<i>Asenduskoduteenuse spetsialiseerumise toetamine</i>	28
<i>Järelhooldusteenus asendushooldusel täisealiseks saanud noortele</i>	29
Eesmärk 1: perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasv	31
ÜLDPÕHIMÕTTED	31
EESTI OLUKORD: PROBLEEMID JA LAHENDUSETTEPANEKUD	32
<i>Teadlikkus vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest</i>	35
<i>Perede valmisolek ja perepõhise asendushoolduse pakkujate juurdekasv</i>	35
<i>Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine</i>	38
Eesmärk 2: asendushoolduse kvaliteedi tõus	41
ÜLDPÕHIMÕTTED	41
EESTI OLUKORD: PROBLEEMID JA LAHENDUSETTEPANEKUD	44
<i>Hooldada või lapsendada soovijate valiku- ja hindamisprotsessi ühtlustamine</i>	45
<i>Perepõhise asendushoolduse pakkujate ja lapsendajate ettevalmistus ja jätkutugi</i> ...47	
<i>Asenduskodu kasvatusala töötajate ettevalmistus ja tööalane tugi</i>	51
<i>Asendushoolduse kvaliteedinõuded</i>	53
<i>Kvaliteedijuhtimise süsteemi ja sisehindamise rakendamine asenduskodudes</i>	53
<i>Asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamine</i>	54
Eesmärk 3: asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse ja järelhoolduse tõhustamine	59
ÜLDPÕHIMÕTTED	59
EESTI OLUKORD: PROBLEEMID JA LAHENDUSETTEPANEKUD	60
<i>Asendushoolduselt elluastumise toetamine ja järelhoolduse meetmete arendamine</i>	62
<i>Asendushoolduse pakkuja ja kohaliku omavalitsuse roll ja ülesanded elluastumise ettevalmistuses ning järelhoolduse korraldamisel</i>	66
<i>Eriolukorras noorte asendushoolduselt elluastumise ettevalmistus</i>	70
<i>Puude ja erivajadusega noorte asendushoolduselt elluastumise ettevalmistus</i>	71
Ettepanekud asendushoolduse rahastamise muutmiseks	72
<i>Asenduskoduteenuse rahastamine</i>	72
<i>Perepõhise asendushoolduse rahastamine</i>	75

*Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustus- hüvitiste,
riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel77*

Viidatud õigusaktid.....	81
Kasutatud allikad.....	82
Lisad. Täiendavad andmetabelid.	84

Lühendid

EATL	Eesti Asenduskodu Töötajate Liit
EL	Euroopa Liit
ELNHÜ	Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeesutuste Ühendus
ESF	Euroopa Sotsiaalfond
KOV	Kohalik omavalitsus
LaKS	Lastekaitseeadus
MV	Maavalitsus
MTÜ	Mittetulundusühendus
PISTS	Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus
PKS	Perekonnaseadus
PRIDE	<i>Parents' Resources for Information, Development, and Education</i> (Kasu- ja lapsendajaperede ettevalmistuseks rahvusvaheliselt kasutatava koolitusprogrammi inglisekeelne nimetus ja lühend)
RaKS	Ravikindlustuse seadus
RPKS	Riikliku pensionikindlustuse seadus
RPTS	Riiklike peretoetuste seadus
Q4C	<i>Quality for Children</i> (Euroopa asendushoolduse standardid)
SA	Sihtasutus
SHS	Sotsiaalhoolekande seadus
SKA	Sotsiaalkindlustusamet
SoM	Sotsiaalministeerium
TAI	Tervise Arengu Instituut
TLS	Töölepingu seadus
TsÜS	Tsiviilseadustiku üldosa seadus
UN	<i>United Nations</i> (Ühinenud Rahvaste Organisatsioon)
VHS	Vanemahüvitise seadus
WHO	<i>World Health Organisation</i> (Maailma Tervishoiuorganisatsioon)
ÜRO	Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

Sissejuhatus

Lapse loomulik kasvu- ja arengukeskkond on tema perekond. Selleks, et laps saaks kasvada oma perekonnas, on riigi kohustus toetada vanemaid laste kasvatamisel. Olukorras, kus aga vanemad ei suuda ka toe korral kindlustada lapsele turvalist, toetavat ja hoolitsevat perekeskkonda ning vanemlikku hoolt, on riigi ülesandeks tagada lapsele sobiv asendushoolduse võimalus väljaspool tema enda perekonda. Sealjuures tuleb ka asendushoolduse pakkumisel eelistada perepõhiseid ja kogukonnakeskseid lahendusi, seda eeskätt alla 3-aastaste ja väikelaste puhul.

Eestis on põhimõtteliselt neli võimalust vanemliku hoolitsuseta jäänud laste asendushoolduseks – lapsele eestkostja määramine, kes last enda peres kasvatab, lapse hoolduslepingu alusel hooldusperekonda paigutamine, asenduskoduteenusele suunamine ning samuti lapse uude perre lapsendamine. Kriisihoiduseks ja perest eraldatud laste lühiajaliseks hoolduseks on olemas turvakoduteenus.

Asendushoolduse valdkonna arendamisel on Eestis riiklikul tasandil enim tegeletud asenduskoduteenuse ehk tavamõistes lastekodude ümberkujundamisega. Nõukogude perioodist päritud laste hoolekandeasutuste korraldus, kus lapsi suunati vanuse alusel ühest lastekodust teise ning puudega lapsed elasid ühiskonnast eraldatuna erilastekodudes, on viimaste kümnendite jooksul asendunud segatüüpi asutustega, kus elavad koos eri vanuses ning võimalusel ka puudega ja erivajadustega lapsed. Enamik endisi suuri lastekodusid on tänaseks likvideeritud ning re-organiseeritud väiksemateks peremajadena toimivateks teenuseüksusteks, kus lapsed elavad suurte koosluste asemel väiksemate peredena. Samuti on riiklike ning kohalike omavalitsuste hallatavate asenduskodude kõrvale lisandunud eraalgatuslikult mitmeid suuremaid ja väiksemaid teenusepakkujaid. Osa teenusepakkujaid osutab asenduskoduteenust nn perevanema põhimõttel, kus laste eest hoolitseb püsivalt üks "vanem", kes elab lastega ka ööpäevaringselt koos. Enamikes, sh peremajadena tegutsevates asenduskodudes on säilinud siiski vahetustega töötavate kasvatajatega töökorraldus.

Kirjeldataud muutuste taustal pole asenduskodudes kasvavate laste osatähtsus asendushooldusel olevate laste seas aga vähenenud, vaid on viimase kümne aasta jooksul hoopis mõnevõrra suurenenud. Sealjuures on tavapärane ka alla 3-aastaste laste paigutamine asenduskoduteenusele.

Perepõhise asendushoolduse võimaluste arendamisele on riiklikul tasandil samal ajal suhteliselt vähem tähelepanu pööratud. Puudunud on süsteemne ja järjepidev tegevus hooldusperede juurdekasvu kindlustamiseks ning püsiv tugi peredele kogu hoolduse kestel. Samuti pole vajaliku ettevalmistusega peresid, kes suudaks pakkuda hoolitsust suurema hooldusvajadusega lastele või ühest perest pärit õdedele-vendadele koos. Asendushoolduse valdkonna areng on Eestis olnud seega pigem asenduskoduteenuse-keskne ning vastupidiselt põhimõttele eelistada asendushoolduse pakkumisel perepõhiseid lahendusi, pole nende arendamisega Eestis tegelikult samavõrd tegeletud.

Perepõhise hoolduse arendamine ei tähenda samas asendushooldust pakkuvate asutuste täielikku kaotamist ega sulgemist, kuna laste vajadustest lähtuvalt on jätkuvalt vajalikud eri tüüpi hooldusvõimalused. Küll aga tuleb ka asutustes pakutava teenuse puhul jätkata selle ümberkujundamist ning peresarnasemaks muutmist. Kokkuvõttes on seetõttu oluline tagada mõlema, nii asutustes kui ka peredes pakutava asendushoolduse kvaliteet ehk laste vajadustele vastavus.

Asendushoolduse eesmärged ja ülesandeid ei saa piiritleda aga üksnes lapse õiguste ja heaolu tagamisega hoolduse kestel, vaid neid tuleb vaadelda laiemalt, hõlmates ka asendushoolduselt elluastumist ja iseseisvumise toetamist. Asendushoolduselt iseseisvasse ellu astumist tuleb sealjuures käsitleda protsessina, mitte ühekordse sündmusena. Sellest tulenevalt on vajalik pakkuda noortele nõu ja tuge ka asendushoolduselt lahkumisele vahetult järgneval nn järelhoolduse perioodil.

Selleks näebki Laste ja perede arengukava 2012-2020 ette kogu asendushoolduse süsteemi hõlmava kontseptsioonidokumendi väljatöötamise, mis oleks aluseks asendushoolduse valdkonna terviklikule arendamisele.

Asendushoolduse rohelise raamatu eesmärk ja lähtealused

Vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika roheline raamat koondab ettepanekuid asendushoolduse valdkonna terviklikuks arendamiseks eesmärgiga:

- 1) suurendada perepõhise asendushoolduse osatähtsust;
- 2) tõsta asendushoolduse kvaliteeti tervikuna;
- 3) tõhustada asendushoolduselt elluastumise ettevalmistust ja järelhooldust.

Eeltoodud eesmärgid aitavad kokkuvõttes kindlustada seda, et asendushooldusele paigutatud laste õigused ja heaolu on tagatud ning asendushoolduselt elluastuvad noored on täiskasvanutena iseseisvalt toimetulevad.

Asendushoolduse roheline raamat käsitleb eeltoodud eesmärkide ja tegevussuundadega seonduvalt nii asendushoolduse teenuseid, nende korraldust kui ka asendushoolduse rahastamist.

Poliitikadokumendina on rohelise raamatu eesmärgiks ergutada ja toetada arutelu asendushoolduse valdkonna arengusuundade ning nendega seotud poliitikavalikute üle.

Asendushooldusena kõige üldisemas tähenduses mõistetakse lapse eest hoolitsemist väljaspool tema sünniperekonda kas lühi- või pikajaliselt. Asendushoolduse vajadus võib sealjuures olla tingitud:

- 1) Lapsest endast tulenevatest põhjustest ehk olukordadest, kus lapse eest ei ole tema probleemide ja abivajaduse tõttu võimalik vajalikul määral kodustes tingimustes hoolitseda. Selliste olukordadega võib olla tegemist näiteks käitumisprobleemidega laste ja alaealiste õigusrikkujate ning samuti laste puhul, kelle abivajadus tuleneb puudest, vaimse või füüsilise tervise kahjustusest või sõltuvusest;
- 2) Lapse vanematest tulenevatest põhjustest ehk olukordadest, kus kohus on teinud otsuse vanemate hooldusõiguse piiramise, peatamise või täieliku ära võtmise kohta või kus vanem on surnud või ei saa muudel põhjustel last kasvatada, nt kinnipidamisasutuses või haiglaravil viibimise, eemaloleku või teadmata kadunuks või tagaotsitavaks kuulutamise tõttu. Mainitud olukordade alla võib liigitada ka saatjata riiki saabunud alaealiste ning inimkaubanduse või seksuaalse väärkohtlemise ohvriks langenud alaealiste juhtumid, kes on Eestis sotsiaalhoolekande seaduse alusel samuti asendushooldusele õigustatud.

Käesolev dokument keskendub lastele, kes ei saa oma sünniperekonnas kasvada vanematest tingitud põhjustel ehk vanemad kas ei suuda, ei taha või ei saa oma lapse eest üldse või vajalikul määral hoolitseda ja teda kasvatada.

Alus asendushoolduse rohelise raamatu koostamiseks tuleneb Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal heaks kiidetud Laste ja perede arengukavast 2012-2020. Asendushoolduse rohelise raamatu väljatöötamine on seotud arengukava strateegilise eesmärgi 3 "Lapse õigused on tagatud ja loodud on toimiv lastekaitseüsteem, et väärtustada ühiskonnas iga last ja tema arengut ning heaolu toetavat turvalist keskkonda" saavutamiseks kavandatud meetme "Inimeste vajadustest lähtuvate efektiivsete sekkumiste pakkumine ja arendamine" tegevussuunaga "Vanemliku hoolitsuseta lastele peresarnase ja igakülgset arengut soodustava elukeskkonna võimaldamine".¹

Ühtlasi on rohelise raamatu koostamisel lähtealuseks võetud vanemliku hoolitsuseta jäänud ja asendushooldusele paigutatud laste õiguste ja heaolu tagamist puudutavad rahvusvahelised dokumendid ja juhised, nende seas:

- ÜRO lapse õiguste konventsioon (1989)²
- ÜRO juhised laste asendushoolduse kohta (2009)³

¹ Vt Täiendatud laste ja perede arengukava 2012-2020. Valitsuse korraldus nr 454 24.10.2013.

² Lapse õiguste konventsioon. Vastu võetud (Eestis) 26.09.1991.

³ UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010.

- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele hoolekandeesutustes kasvavate laste õiguste kohta (2005)⁴

Arvestades puuetega laste suurt osakaalu asendushooldusele paigutatud laste seas, on täiendavalt tuginetud ka nendele rahvusvahelistele dokumentidele, mis käsitlevad puuetega laste õigusi. Muuhulgas rõhutavad need vajadust arendada alternatiivseid teenuseid puuetega laste institutsionaalsele hooldusele paigutamise ennetamiseks ja vähendamiseks:

- Puuetega inimeste õiguste konventsioon (2006)⁵
- Maailma Tervishoiuorganisatsiooni deklaratsioon intellektipuuetega laste ja noorte tervise ning nende perede kohta (2010)⁶
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused puuetega laste de-institutsionaliseerimise ning kogukonnas elamise kohta (2010)⁷

Asendushoolduse teenuste arendamise ja kvaliteedi parandamisega seonduvalt on lähtunud Euroopa tasandil järgmistes dokumentides kokku lepitud põhimõtetest:

- Euroopa juhised institutsionaalselt kogukonnapõhisele hooldusele ülemineku kohta (2012)⁸
- Euroopa vabatahtlik sotsiaaltenuste kvaliteediraamistik (2010)⁹

Lisaks kehtivale õigusele on rohelise raamatu koostamisel arvestatud uue, 1. jaanuaril 2016. aastal jõustuva lastekaitseaduse regulatsiooniga,¹⁰ mis puudutab muuhulgas lastekaitse korraldust, lapse huvidest lähtumist, perekonnast eraldatud lapse kaitset, last kasvatava ja lapsega töötava isiku kohustusi, lasteasutuste tegevusega seotud nõudeid ning riikliku ja haldusjärelvalve teostamist lastekaitse seadusega sätestatud nõuete ja kohustuste täitmise üle. Kuna uue lastekaitseaduse regulatsioon mõjutab otseselt ka asendushoolduse pakujate tegevust ning asendushooldusele paigutatud laste õigusi ja heaolu, on rohelises raamatus käsitletavate teemadega seonduvalt viidatud ka uue seaduse vastavatele sätetele.

Asendushoolduse roheline raamat ei käsitle probleeme ja põhjusi, mis on seotud vanemliku hoolitsuseta jäänud laste perest eraldamisega ja asendushooldusele paigutamise ning selle ennetamisega. Seda põhjusel, et lapse perest eraldamise ennetamisega seonduvad otsesemalt või kaudsemalt kõik Laste ja perede arengukavas 2012-2020 seatud strateegilised eesmärgid ning nendega seotud tegevussuunad ja üksiktegevused.

Samuti ei käsitle asendushoolduse roheline raamat eraldi nende raske ja sügava puudega laste probleemistikku, kes on alternatiivse hoolekandeteenuse puudumisel paigutatud vanema avalduse alusel asenduskodusse (osalisele) hoolekandeteenusele ja kelle teenuse eest tasub osaliselt vanem ise.¹¹ Puuetega lastele mõeldud teenuste arendamist ning kättesaadavuse parandamist toetab perioodil 2015-2020 Euroopa Sotsiaalfondi meede „Lapsehoiu ja puuetega laste hoolekandeteenuste arendamine hoolduskoormuse vähendamiseks“. Samuti koostab Sotsiaalministeerium 2015. aastal puuetega laste teenuste alusanalüüsi ning lähtealused laste rehabilitatsiooni- ja tugiteenuste süsteemseks arendamiseks.

⁴ Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele hoolekandeesutustes kasvavate laste õiguste kohta Rec(2005)5 16.03.2005.

⁵ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. Vastu võetud 13.12.2006.

⁶ WHO European Declaration on Health of Children and Young People with Intellectual Disabilities and Their Families. EUR/51298/17/6 26.11.2010.

⁷ Council of Europe Recommendation on De-institutionalization and Community Living of Children with Disabilities. CM/Rec(2010)2 03.02.2010.

⁸ Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012.

⁹ Euroopa vabatahtlik sotsiaaltenuste kvaliteediraamistik. Sotsiaalse Kaitse Komitee 08.10.2010

¹⁰ Lastekaitseadus. Vastu võetud 19.11.2014.

¹¹ 2013. aasta andmetel oli vanema avalduse alusel asenduskodusse (osalisele) hoolekandeteenusele paigutatud kokku 45 raske ja sügava puudega last. Vanema avalduse alusel asenduskodusse paigutatud laste arv on sealjuures aastate jooksul püsivalt ja olulisel määral vähenenud.

ÜRO laste asendushoolduse juhistest tulenevad üldpõhimõtted

Kõigi asendushooldust puudutavate otsuste langetamisel, sh asendushoolduse vormi ja hoolduse pakkuja valikul ning samuti järgnevate soovituslike põhimõtete järgimisel tuleb lähtuda konkreetse lapse huvidest ja vajadustest. Asendushoolduse pakkumise ajendiks ei tohi kunagi olla üksnes hoolduse pakkuja poliitiliste, usuliste või majanduslike eesmärkide toetamine.

Asendushoolduse pakkumisel tuleb arvestada vajadust säilitada lähedus lapse harjumuspärase elukohaga, selleks et vältida lapse seniste hariduslike, kultuuriliste ja sotsiaalsete sidemete katkemist ning soodustada lapse suhteid oma päritoluperekonnaga ning võimalusel perekonda naasmist.

Asendushoolduse valikul peab eesmärgiks olema lapsele võimalikult stabiilse kodu kindlustamine ning turvalise ja püsiva sideme kujunemine hooldajaga. Vältida tuleb laste korduvat ümberpaigutamist asendushooldusel.

Lapsi tuleb kaitsta kuritarvitamise, hooletusse jätmise ja igasuguses vormis ärakasutamise eest nii hoolduse pakkujate, eakaaslaste kui ka kolmandate osapoolte poolt.

Lapse perest eraldamist tuleb näha viimase abinõuna ning see peaks olema, kui vähegi võimalik, ajutine ning võimalikult lühiajalise kestusega. Lapse perest eraldamise otsused tuleb regulaarselt üle vaadata ning juhul, kui algsed perest eraldamise põhjused on lahenenud või ära langenud, tuleb toetada lapse naasmist oma vanemate ja päritoluperekonna juurde.

Rahaline ja materiaalne vaesus ning tingimused, mis on otseselt ja kaudselt vaesusega seotud, oli tohi olla ainsaks õigustuseks lapse perest eraldamiseks, asendushooldusele paigutamiseks või tema perre naasmise välistamiseks. Vaesus – vastupidiselt – näitab vajadust toetada perekonda selleks, et laps saaks kasvada oma vanematega.

Vanemliku hoolitsuseta jäänud laste puhul tuleb pöörata tähelepanu lapse kõigi õiguste kaitsele, sealhulgas lapse õigus haridusele, tervisele ja teistele baasteenustele, identiteedile, usuvabadusele, keelele, oma vara kaitsele ning pärimisõigus.

Olemasolevate peresidemetega õdesid-vendasid ei tohi asendushooldusele paigutamisel lahutada, v.a kui selleks on lapse huvidest lähtuv õigustus või on risk lapse kuritarvitamiseks. Igal juhul tuleb võimaldada õdede-vendade vahelise kontakti säilitamist, v.a juhtudel kui lapsed seda ise ei soovi või see pole nende huvides.

Teadusuuringutel põhineva valitseva ekspertarvamuse järgi tuleb väikelastele, eeskätt alla 3-aastastele lastele pakkuda hooldust perepõhises keskkonnas. Erandid selles osas võivad olla lubatud üksnes juhtudel, kus eesmärgiks on õdede-vendade lahutamise vältimine ning kus paigutamine toimub hädaolukorras ja on üksnes lühiajaline.

Asutusepõhise hoolduse kasutamine tervikuna peab olema piiratud üksnes juhtudega, kus tegemist on konkreetse lapse jaoks sobivaima hooldusvormiga ning asutusse paigutamine toimub lapse huvides.

Laste vajadustest lähtuvalt tuleb asutusepõhist ja perepõhist hooldust käsitleda seetõttu üksteist täiendavatena. Olukorras, kus on aga säilinud suured laste hoolekandeaasutused, tuleb üldist de-institutsionaliseerimise eesmärki silmas pidades arendada alternatiivseid teenuseid, mis võimaldaksid suurte asutuste järk-järgulist kaotamist. Selleks tuleb kehtestada hooldusstandardid, mis tagavad hoolduse kvaliteedi ning lapse arenguks soodsad tingimused, sealhulgas individualiseeritud ja väikese-grupi põhise hoolduse. Olemasolevaid asendushooldust pakkuvaid asutusi tuleb hinnata lähtuvalt nendest standarditest. Otsuste puhul, mis puudutavad uute hoolekandeaasutuste asutamist või nende asutamiseks loa andmist, tuleb samuti lähtuda üldisest de-institutsionaliseerimise eesmärgist.

Asendushoolduse rohelise raamatu koostamisprotsess

Asendushoolduse rohelise raamatu ettevalmistavas etapis koostas Sotsiaalministeerium 2013. aastal asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüsi.¹² Alusanalüüsi eesmärgiks oli hinnata Eesti asendushoolduse süsteemi ja korralduse arendusvajadusi lähtuvalt:

- asendushoolduse valdkonda suunavatest (rahvusvahelistest) põhimõtetest, suunistest ja soovitudest;
- Eestis asendushoolduse valdkonnas püstitatud strateegilistest eesmärkidest ja senistest arengusuundadest;
- Eesti asendushoolduse valdkonna korralduses ja toimimises, sh poliitikates, regulatsioonides ja praktikates tuvastatud kitsaskohtadest ning puudustest.

Alusanalüüsi ja rohelise raamatu koostamisel tugineti Eestis ja rahvusvaheliselt läbi viidud uuringutele ja analüüsidele, mis käsitlevad asendushooldusele paigutatud laste õigusi ja heaolu ning lastekaitse, laste hoolekande ja asendushoolduse korraldust.

Valik Eestis läbi viidud asendushooldust puudutavaid uuringuid ja analüüse:

- ÜRO laste asendushoolduse juhiste rakendamine Eestis. Projekti raport. SOS Lasteküla Eesti Ühing 2013.
- Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantseli laste õiguste osakond 2013.
- Vanema hooldusõiguse määramise uuring. Tartu Ülikooli Rakendusuuringu Keskus RAKE 2013.
- Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. PriceWaterhouse Coopers 2013.
- Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 29. jaanuar 2013.
- Sinisaar, Hede, Mari Sepp, Kristi Paron, Andra Reinomägi (2013). "Lapse toetamise võimalused." Lapse heaolu. Eesti Statistika.
- Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis.
- Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009.

Valik Euroopas läbi viidud võrdlevaid uurimusi ja projekte:

- The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Europe Regional Office 2011.
- Children in Alternative Care. National Surveys. Eurochild 2010.
- Rights of Children in Institutions. Report on the Implementation of the Council of Europe Recommendation Rec(2005)5 on the Rights of Children Living in Residential Institutions. Council of Europe 2008.

Alusanalüüs avaldati 2014. aasta jaanuaris Sotsiaalministeeriumi kodulehel ning selle valmimisest ja avalikustamisest teavitati asendushoolduse valdkonnas tegutsevaid organisatsioone ja spetsialiste. Samuti ilmus asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüsi tutvustav artikkel ajakirjas "Sotsiaaltöö".¹³

¹² Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs. Sotsiaalministeerium 2013.

¹³ Vt Tammpuu, Piia (2014). "Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüsist." Sotsiaaltöö nr 2/2014, lk 37-39.

14. mail 2014. aastal korraldas Sotsiaalministeerium seminari "Asendushoolduse tulevik Eestis", kus tutvustati asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüsi järeldusi, jagati Norra kogemusi asendushoolduse valdkonnas ning arutati asendushoolduse arengusuundade üle Eestis.¹⁴ Seminaril tutvustasid asendushoolduse valdkonnas tegutsevad organisatsioonid oma rolli ja tegevusi. Ühtlasi esitasid asendushooldusel kasvavad noored oma ettepanekud asendushoolduse muutmiseks.

Perioodil veebruar-november 2014 toimusid konsultatsioonid erinevate organisatsioonidega, et tutvustada rohelise raamatu eesmärke ja käsitletavaid teemasid, selgitada organisatsioonide ootuseid ja ettepanekuid rohelises raamatus tõstatatud probleemide ja lahenduste osas ning arutada koostöövõimalusi. Konsultatsioonid toimusid järgmiste organisatsioonide esindajatega:

- Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (EATL)
- Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeametite Ühendus (ELNHÜ)
- MTÜ Igale Lapsele Pere
- MTÜ Kasuperede Liit
- MTÜ Oma Pere
- SA Caritas
- SA Tuletorn
- SOS Lasteküla Eesti Ühing
- Maavalitsuste sotsiaal- ja lastekaitseametnikud
- Siseministeeriumi regionaalhalduse osakond
- Sotsiaalkindlustusamet (SKA)
- Tervise Arengu Instituudi (TAI) koolituskeskus
- Õiguskantsleri kantselei laste õiguste osakond

Paralleelselt asendushoolduse rohelise raamatu koostamisega toimus Euroopa Sotsiaalfondi meetme "Töötamist toetavad hoolekandemeetmed" tegevuse "Asendushoolduse kvaliteedi tõstmine asendushoolduse vormide mitmekesistamise, tugiteenuste ja järelhoolduse arendamise kaudu" alltegevuste kava väljatöötamine ning 2015. ja 2016. aastal elluviidavate tegevuste planeerimine.

Asendushoolduse rohelise raamatu eesmärkide ja tegevussuundadega seotud ettepanekute, samuti Euroopa Sotsiaalfondist järgnevatel aastatel asendushoolduse arendamiseks rahastatavate tegevuste tutvustamiseks korraldas Sotsiaalministeerium kõigile partneritele 15. detsembril 2014. aastal kokkuvõtva seminari.

¹⁴ Seminaril ettekanded on leitavad veebilehelt <http://lapsedjapered.sm.ee/asendushoolduse-kontseptsioon.html>

Asendushoolduse rohelise raamatu elluviimine

Asendushoolduse rohelises raamatus toodud ettepanekute põhjal täiendatakse Laste ja perede arengukava ning selle 2015-2020 rakendusplaani. Samuti määratletakse Laste ja perede arengukavas indikaatorid, mille põhjal hinnatakse rohelises raamatus püstitatud eesmärkide saavutamist.

Õiguslikke muudatusi ja lahendusi eeldavate, sh asendushoolduse korraldust ja rahastamist puudutavate ettepanekute osas valmistatakse rohelisele raamatule järgnevalt ette vastavate õigusaktide väljatöötamiskavatsused, mis esitatakse kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks teemaga seotud ministriumidele, valitsusasutustele ning teistele organisatsioonidele.

Mitmete asendushoolduse rohelises raamatus toodud ettepanekute põhjalikumaks analüüsiks ja mõjude hindamiseks on kavandatud ka täiendavate analüüside läbiviimine.

Nii viiakse 2015. aastal läbi asendushoolduse korralduse ja rahastamise tervik-analüüs, et pakkuda välja alternatiivsed lahendused asendushoolduse korralduse ja rahastamise muutmiseks viisil, mis toetaks asendushoolduse rohelises raamatus püstitatud eesmärkide saavutamist.

Samuti on 2015. aastal kavas asendushoolduselt elluastuvate noorte tugisüsteemi analüüs, et selgitada asendushoolduselt elluastunud noorte hilisemat toimetulekut ning saada täiendavat sisendit järelhoolduse meetmete arendamiseks.

Mõlema analüüsi läbiviimine toimub Euroopa Sotsiaalfondist asendushoolduse arendamiseks planeeritud rahaliste vahendite toel.

Samuti on järgnevatel aastatel Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel asendushoolduse valdkonnas elluviidavate tegevuste esmasel etapis kavandatud nn eelanalüüside läbiviimine, et täpsustada arendus- ja muudatusvajadusi ning koostada konkreetsete arendustegevuste detailsemad lähteülesanded.

Asendushoolduse korraldus ja rahastamine Eestis

Asendushoolduse korraldamisel on Eestis põhiroll kohalikel omavalitsustel, kes sotsiaalhoolekande seadusest tulenevalt vastutavad perest eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise korraldamise eest. Samuti vastutavad mitmete asendushoolduse korraldusega seotud ülesannete täitmise eest maavalitsused, sh asenduskoduteenus osutamiseks tegevusloa andmine, teenuse rahastamine ja järelevalve ning riigisisese lapsendamise ettevalmistamine.

Riiklikul tasandil on Sotsiaalministeeriumi kaudu korraldatud üksnes välisriiki lapsendamine ning Sotsiaalkindlustusameti kaudu asendushooldusel olevatele lastele ja asendushoolduselt elluastuvatele noortele mõeldud toetuste, samuti lapsendamise korral makstava toetuse määramine ja maksmine. Samuti on Sotsiaalkindlustusameti kaudu korraldatud asendushooldusele täiendavalt õigustatud sihtrühmade ehk saatjata riiki saabunud alaealiste välismaalaste ning inimkaubanduse või seksuaalse väärkohtlemise ohvriks langenud alaealiste asenduskoduteenusetele või perekonda hooldamisele suunamine.

Kui vastutus asendushoolduse korralduse eest on põhiliselt kohalikul ja maakondlikul tasandil, siis asendushooldust rahastab riik riigieelarvest. Kohalikud omavalitsused võivad, ent ei ole kohustatud asendushoolduse pakkumist täiendavalt enda eelarvest finantseerima.

Eestkoste määramine

Olukorras, kus perest eraldatud lapse kummalgi vanemal ei ole esindusõigust või lapse päritolu ei ole võimalik kindlaks teha, peab kohalik omavalitsus esitama kohtule avalduse lapsele eestkostja ehk seadusliku esindaja määramiseks. Eestkoste seadmist, sh eestkostjale seatud nõudeid ning eestkostja ülesandeid reguleerib perekonnaseadus.

Eestkostjaks sobivaid isikuid, üldjuhul lapse sugulaste seast, aitab kohtul vajadusel leida kohalik omavalitsus. Kuni sobiva isiku leidmiseni ja eestkostja määramiseni täidab eestkostja

ülesandeid ilma kohtumääruseta seaduse alusel lapse rahvastikuregistrisse kantud elukohta järgne kohalik omavalitsus. Kohalik omavalitsus määratakse lapse eestkostjaks ka juhul, kui sobivat füüsilist (või juriidilist isikut) eestkostjaks ei leita.

Lapse seadusliku esindajana on eestkostjal õigus ja kohustus hoolitseda lapse isiku ja tema vara eest vastavalt perekonnaseadusega kehtestatud nõuetele.

Perekonda eestkostele paigutatud lapsele makstakse riiklike peretoetuste seaduse alusel perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetust, mille eesmärgiks on katta lapse hooldamise ja kasvatamisega seotud kulud. Toetuse suurus 2014. aastal on 191,8 eurot lapse kohta kuus ning alates 2015. aastast 240 eurot kuus. Toetust makstakse sealjuures sõltumata sellest, kas eestkostjal on lapse suhtes perekonnaseadusest tulenev ülalpidamiskohustus või mitte. Toetuse taotlemine ja määramine toimub Sotsiaalkindlustusameti kaudu. Eestkostjale tema ülesannete täitmise eest, sh lapse hooldamise ja kasvatamise eest tasu ei maksta, kuid eestkostjal on õigus lapse vara kasutada lapse ülalpidamiseks.

Järelevalvet eestkostja, sh eestkostjaks määratud või eestkostja ülesandeid täitva kohaliku omavalitsuse tegevuse ja ülesannete täitmise üle teostab kohus.

Perekonnas hooldamise ja asenduskoduteenuse korraldus

Juhul kui lapsele ei leita eestkostjat, kes oleks nõus lapse enda perre kasvatada võtma, otsustab kohalik omavalitsus lapse asenduskoduteenusele või perekonda hooldamisele suunamise. Sealjuures on kohaliku omavalitsuse ülesandeks leida ja valida lapsele ka konkreetne asenduskoduteenuse pakkuja või perekonnas hooldaja.

Lapse perekonnas hooldamist reguleerib sotsiaalhoolekande seadus ja selle alusel kehtestatud sotsiaalministri määrus.¹⁵ Last hooldada sooviva isiku, tema pereliikmete ja elutingimuste vastavust seadusega ja määrusega kehtestatud nõuetele hindavad kohalikud omavalitsused. Perekonnas hooldamine toimub kohaliku omavalitsuse ja hooldaja vahel sõlmitud hoolduslepingu alusel. Kuna sotsiaalhoolekande seaduses on sätestatud, et hooldajaks ei saa olla isik, kellel on hooldatava lapse suhtes ülalpidamiskohustus, välistab see hooldajate ringist need lapse lähisugulased, kellel on perekonnaseadusest tulenevalt lapse suhtes ülalpidamiskohustus. Sellistel juhtudel reguleeritakse ja korraldatakse lapse kasvatamine ja hooldamine eestkoste seadmise kaudu.

Sarnaselt eestkostja perekonda paigutatud lapsele on ka perekonda hooldamisele suunatud laps riiklike peretoetuste seaduse alusel õigustatud igakuisele perekonda hooldamisele või eestkostele paigutatud lapse toetusele, mille eesmärgiks on katta lapse hooldamise ja kasvatamisega seotud kulud. Lapse perekonnas hooldamist ei käsitleta samas hooldaja põhitegevusena ega tasustatava tööna.

Järelevalve teostamist perekonnas hooldamise üle reguleerib sotsiaalhoolekande seadus, mille kohaselt peab maavanem või tema volitatud isik teostama järelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle.

Asenduskoduteenuse osutamist reguleerib samuti sotsiaalhoolekande seadus ning selle alusel kehtestatud sotsiaalministri määrused.¹⁶ Juhul kui kohalik omavalitsus on otsustanud

¹⁵ Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded." Vastu võetud 12.01.2005.

¹⁶ Vabariigi Valitsuse määrus nr 40 "Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine". Vastu võetud 12.02.2007. Sotsiaalministri 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". Vastu võetud 16.10.2007. Sotsiaalministri määrus nr 59 "Tervisekaitseõnõuded asenduskoduteenusel" Vastu võetud 20.07.2007. Sotsiaalministri määrus nr 131 „Tervisekaitseõnõuded toitlustamisele tervishoiu- ja hoolekandeesutuses“ Vastu võetud 14.11.2002. Sotsiaalministri määrus nr 73 "Asenduskodu kasvatusala töötajate sotsiaaltöö ja pedagoogika täiendkoolituste läbiviimise korra ja täienduskoolituste õppekavade kehtestamine." Vastu võetud 26.11.2008. Sotsiaalministri määrus nr 8 "Lapsehoiuteenuse ja asenduskoduteenuse ning erihoolekandeesutuste tegevusloa taotluse vormi ja taotlemisel nõutavate dokumentide loetelu kehtestamine." Vastu võetud 15.01.2009. Sotsiaalministri

lapse asenduskoduteenusele suunamise, esitab ta pärast lapsele sobiva asenduskoduteenuse osutaja valimist lapse elukohajärgsele maavanemale asenduskoduteenuse rahastamise taotluse. Lapsele asenduskoduteenuse osutamiseks sõlmivad lapse elukohajärgne maavanem, lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus ja asenduskoduteenuse osutaja kolmepoolse halduslepingu.

Asenduskoduteenuse osutamiseks on sotsiaalhoolekande seaduse järgi nõutav tegevusluba. Tegevusloa taotlusi hindab ja tegevuslubasid väljastab teenuseosutaja asukohajärgne maavanem.

Asenduskoduteenuse rahastamine toimub riigieelarvest vastavalt Vabariigi Valitsuse poolt iga-aastaselt kehtestatud hinnale ning maksimaalsele maksumusele. 2014. aastal on asenduskoduteenuse maksimaalne hind 758 eurot lapse kohta kuus ning alla 3-aastase või puudega lapse puhul 1 173 eurot kuus. 2015. aastast tõuseb asenduskoduteenuse hind vastavalt 795 ja 1 230 euroni lapse kohta kuus. Teenuse rahastamine toimub maavalitsuste kaudu teenuse osutamiseks sõlmitud halduslepingu kohaselt esitatud arvete alusel.

Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on maavanemal õigus anda halduslepinguga asenduskoduteenuse rahastamine koos asenduskoduteenuse osutamise aluseks oleva halduslepingu sõlmimise õigusega täitmiseks kohalikule omavalitsusele. Halduslepinguga üle antud rahaliste vahendite ülejääki võib kohalik omavalitsus kasutada laste ja peredega seotud sotsiaalteenuste arendamiseks, mille eesmärgiks on ennetada ja välistada lapse asenduskoduteenusele paigutamist. Antud võimalust on seni kasutanud üksnes Tallinna linn.

Maavanema ülesandeks on teostada ka riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse osutajate üle.

Lapsendamise korraldus

Lapsendamist, sh välisriiki lapsendamist reguleerib perekonnaseadus ja selle alusel kehtestatud sotsiaalministri määrus.¹⁷ Lapse Eestis uude perre lapsendamise ettevalmistamise eest vastutavad maavalitsused, kelle ülesandeks on nii lapsendada soovijate nõutele vastavuse ja sobivuse hindamine kui ka lapsele sobiva lapsendaja leidmine ning lapse ja lapsendaja kokkuviiimine. Lapsendamise otsustab kohus. Lapsendamise korral makstakse lapsendajale riiklike peretoetuste seaduse alusel ühekordset lapsendamise toetust, mille suurus 2014. aastal on 320 eurot. Toetuse taotlemine ja maksmine toimub Sotsiaalkindlustusameti kaudu. Lisaks on lapsendajal töölepingu seaduse alusel õigus lapsendamise järgsele 70-päevasele lapsendajapuhkusele, mille eest on lapsendajal ühtlasi õigus saada rahalist hüvitist ravikindlustuse seaduse alusel.

Välisriiki lapsendamine võib toimuda üksnes juhul, kui lapse eest ei ole võimalik vajalikul määral hoolitseda Eestis. Välisriiki lapsendamist korraldab Sotsiaalministeeriumi juurde loodud rahvusvahelise lapsendamise komisjon, mis juhindub oma tegevuses riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioonist.¹⁸ Välisriiki lapsendamise võib kohus otsustada üksnes rahvusvahelise lapsendamise komisjoni loal. Eestist on viimastel aastatel lapsendatud ainult Rootsi, varasematel aastatel ka Soome ja USAsse. Uue lastekaitse seaduse jõustumisel 1. jaanuarist 2016 hakkab rahvusvahelise lapsendamise ning vastava komisjoni tegevuse korraldamise eest vastutama Sotsiaalkindlustusamet.

Asendushooldusele täiendavalt õigustatud sihtrühmade ehk saatjata riiki saabunud alaealiste välismaalaste ning inimkaubanduse või seksuaalse väärkohtlemise ohvriks langenud alaealiste asenduskoduteenusele või perekonda hooldamisele suunamist korraldab Sotsiaalkindlustusamet.

määrus nr 85 "Asenduskodule, koolkodule või noortekodule esitatavad nõuded lapse ajutiselt perekonda andmise korraldamiseks." Vastu võetud 20.12.2000.

¹⁷ Sotsiaalministri määrus nr 42 "Lapsendamise ettevalmistamise käigus läbiviidavad kohustuslikud toimingud ja nende sisu, lapsendamise soovivaalduses esitatavate andmete loetelu ja maavalitsuse kogutavate dokumentide loetelu." Vastu võetud 18.06.2010.

¹⁸ Riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioon. Vastu võetud 29.05.1993.

Tabel 1. Asendushoolduse korraldus Eestis

	Asenduskoduteenus	Perekonnas hooldamine	Eestkoste (perekonnas)	Riigisisene lapsendamine	Rahvusvaheline lapsendamine
Õiguslik alus	SHS	SHS	PKS	PKS	PKS
Hindab teenusepakkuja/ pere nõuetele vastavust	MV Hindab tegevusloa taotlusi ja väljastab tegevuslubasid.	KOV Hindab hooldajaks soovijate nõuetele vastavust ja sobivust.	Kohus KOV aitab kohtul leida eestkostjaks sobivaid isikuid.	MV Hindab lapsendada soovijate nõuetele vastavust ja sobivust.	SoM (alates 2016 SKA) juurde loodud rahvusvahelise lapsendamise komisjon
Otsustab teenusepakkuja juurde suunamise/ perre paigutamise Valib lapsele teenusepakkuja/ pere	KOV Otsustab lapse asenduskoduteenusele suunamise, valib sobiva teenusepakkuja (vajadusel koos MV-ga) ja teeb lapse elukohajärgsele MV-le taotluse asenduskoduteenuse rahastamiseks. Teenuse osutamise aluseks kolmepoolne haldusleping KOVi, MV ja teenusepakkuja vahel	KOV Otsustab lapse perekonda hooldamisele suunamise ja valib sobiva hoolduspere. Lapse perekonnas hooldamise aluseks kahepoolne hooldusleping KOVi ja hoolduspere vahel.	Kohus määrab eestkostja. KOV aitab vajadusel kohtul leida sobivat eestkostjat	Kohus otsustab lapsendamise. MV valib lapsele sobiva lapsendaja.	Kohus otsustab lapsendamise rahvusvahelise lapsendamise komisjoni loal. Rahvusvahelise lapsendamise komisjon valib lapsele sobiva lapsendaja koostöös välisriigi vastava ametkonnaga/ lapsendamisagentuuriga.
Lapse seaduslik esindaja	Eestkostjaks määratud või eestkostja ülesandeid täitev KOV	Eestkostjaks määratud või eestkostja ülesandeid täitev KOV	Eestkostja	Lapsendaja	Lapsendaja
	MV	MV	Kohus	-	-

Tabel 2. Asendushoolduse rahastamine

	Asenduskoduteenus	Perekonnas hooldamine	Eestkoste perekonnas	Riigisisene uude perre lapsendamine	Välisriiki lapsendamine
Teenuse rahastamine riigieelarvest lapse kohta 2014. aastal → 2015. aastal	Igakuine 3-aastase ja vanema lapse pearaha 758 € → 795 € ning alla 3-aastasel ja puudega lapsel 1173 € → 1230 €	Igakuine perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetus 191,8 € → 240 €	Igakuine perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetus 191,8 € → 240 €	Ühekordne lapsendamise toetus 320 € RaKS alusel tasustatud 70-päevane lapsendamisepuhkus (TLS alusel)	-
Rahastamise korraldus ja administreerimine	Teenuse osutamiseks sõlmitud halduslepingu kohaselt esitatud arvete põhjal MV kaudu*	Toetuse taotlemine ja väljamaksmine toimub hoolduslepingu alusel SKA kaudu	Toetuse taotlemine ja väljamaksmine toimub kohtu määruse alusel SKA kaudu	Toetuse taotlemine ja väljamaksmine toimub kohtu määruse alusel SKA kaudu	-

* Vastavalt SHS § 15⁵ lõikele 4 on maavanemal on õigus anda halduslepinguga asenduskoduteenuse rahastamise korraldamine koos asenduskoduteenuse halduslepingu sõlmimise õigusega täitmiseks kohalikule omavalitsusüksusele. Seda võimalust on seni kasutanud üksnes Tallinna linn.

Ülevaade asendushoolduse olukorrast Eestis

Järgnevalt on statistilistele andmetele tuginedes kirjeldatud ülevaatlikult hetkeolukorda ja trende, mis puudutavad vanemliku hoolitsuseta jäänud laste perest eraldamist ja asendushooldusele paigutamist, asendushooldusel viibivaid lapsi ning asendushoolduselt lahkumist, sh päritoluperre naasmist, iseseisvasse ellu lahkumist või täiskasvanute hoolekandeteenustele suunamist. Samuti on toodud ülevaade asendushoolduse pakkujatest. Täiendavad andmetabelid, eeskätt maakondliku võrdluse kohta on koondatud asendushoolduse roheline raamatu lisasse.

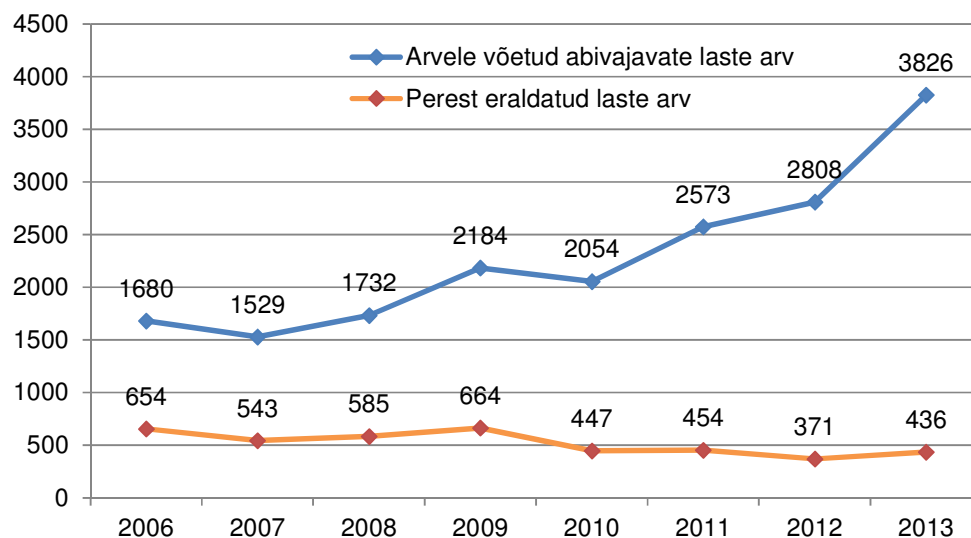
Perest eraldatud laste asendushooldusele paigutamine

2013. aastal eraldati oma perest kokku 436 last, mis oli küll mõnevõrra rohkem kui eelneval 2012. aastal (371 last), ent siiski vähem kui kõigil varasematel aastatel.

2013. aastal perest eraldatud lastest 22% olid alla 3-aastased (95 last). Orvuks jäänud lapsi oli 2013. aastal perest eraldatud laste seas 4% (17 last).

Kui kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate poolt iga-aastaselt registreeritud abivajavate laste arv on aastatel 2006-2013 kasvanud enam kui 2000 lapse võrra (1680 lapselt 2006. aastal 3826 lapseni 2013. aastal), siis **perest eraldatud laste arv on samal perioodil ehk 2006-2013 hoopis vähenenud ning seda tervelt kolmandiku võrra.**

Joonis 1. Kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate poolt aasta jooksul arvele võetud abivajavate laste arv ja perest eraldatud laste arv, 2006-2013



Allikas: Sotsiaalministeerium

Perest eraldatud laste arvu vähenemine on osaliselt seotud demograafiliste muutustega ning laste koguarvu vähenemisega rahvastikus. Nii oli alla 18-aastaseid lapsi 2013. aastal rahvastikus 16 745 võrra vähem kui 2006. aastal (260 410 → 243 665 last). Samas on perest eraldatud laste hulk vähenenud ka suhtena laste koguarvu. **Seega tuleb lastekaitsetöös üha vähem ette neid olukordi, kus otsustatakse laps oma vanematest ja perest eraldada.**

Lapse perest eraldamise põhjuste kohta Eestis statistikat ei koguta ning seetõttu puuduvad nende kohta ka ülevaatlikud ja üldistatavad andmed. 2013. aastal kohalike omavalitsuste sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate läbi viidud küsitluses nimetasid vastajad oma isikliku tööalase kogemuse põhjal lapse perest eraldamise peamiste põhjustena kõige sagedamini vanemate alkoholisõltuvust ning lapse põhivajaduste rahuldamata jätmist.¹⁹

¹⁹ ÜRO laste asendushoolduse juhiste rakendamine Eestis. Projekti raport. SOS Lasteküla Eesti Ühing 2013.

Tabel 3. Perest eraldatud laste arv ja suhtarv 10 000 lapse kohta, 2006-2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Perest eraldatud laste arv (aasta jooksul)	654	543	585	664	447	454	371	436
Perest eraldatud lapsi 10 000 lapse kohta*	25.1	21.4	23.5	27.0	18.3	18.6	15.2	17.9

* Arvestatud on Statistikaameti avaldatud aasta keskmist 0-17-aastaste laste arvu rahvastikus.

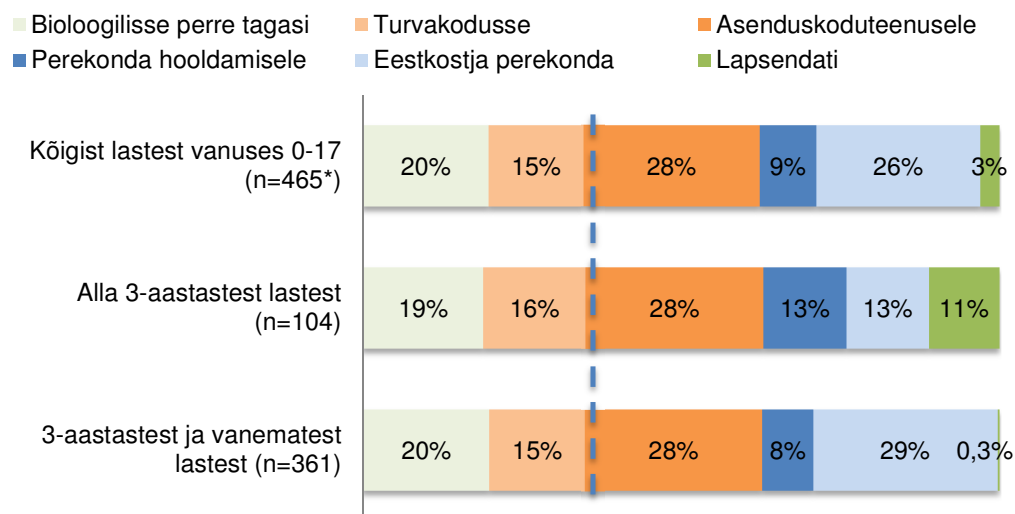
Allikas: Sotsiaalministeerium, Statistikaamet

Perest eraldatud lastest viiendik (20%) paigutati 2013. aastal tagasi oma bioloogiliste vanemate juurde. 15% lastest jäi sama aasta lõpuks turvakoduteenusele. Ülejäänud ehk **enamusest perest eraldatud lastest – kokku 304 last – paigutati 2013. aastal asendushooldusele või lapsendati.**

Asendushooldusele paigutatud või lapsendatud lastest omakorda suurim osa, 43% suunati asenduskoduteenusele (28% kõigist perest eraldatud lastest). 39% lastele leiti eestkostja, kes oli nõus lapse oma perekonda kasvatada võtma (26% kõigist perest eraldatud lastest) ning 14% lastest paigutati hoolduslepingu alusel teise perekonda hooldamisele (9% kõigist perest eraldatud lastest). Uude perre lapsendati 4% lastest (3% kõigist perest eraldatud lastest).

Vanuse alusel alla 3-aastaseid ning 3-aastaseid ja vanemaid lapsi võrreldes esines erinevusi eeskätt lapsendatud ning peredesse paigutatud laste osas. Nii olid pea kõik perest eraldatud lastest, kes lapsendati, alla 3-aastased (v.a. üks laps). Alla 3-aastaste laste seas oli mõnevõrra enam ka neid, kes paigutati hooldusperekonda. 3-aastaste ja vanemate laste seas oli seevastu enam eestkostja juurde elama asunud lapsi. **Asenduskoduteenusele suunatud laste osakaal oli aga alla 3-aastaste ning vanemate laste seas ühesugune.**

Joonis 2. Perest eraldatud laste paigutamine vanuse järgi, 2013



* Arvestatud on ka eelneval aastal eraldatud lapsi, kes aasta alguses olid veel turvakoduteenusel.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Perest eraldatud laste asendushooldusele paigutamise ja lapsendamise osas ei saa samas aastate võrdluses ühesuguseid ja püsivaid trende välja tuua, kuna perest eraldatud laste suhtes tehtud otsused sõltuvad konkreetsete juhtumite taustast.

Asendushooldusel viibivad lapsed ja nende taust

2013. aasta jooksul paigutati asenduskoduteenusele kokku 162 last ja noort, perekonda hooldamisele 80 last ning eestkostja perekonda 229 last. Nende seas olid ühtlasi ka lapsed, kes paigutati kas ühelt asendushoolduse vormilt teisele (nt asenduskodust hooldusperre või vastupidi) või ühe teenusepakkuja juurest teise juurde (nt ühest asenduskodust teise asenduskodusse). Kõigist asenduskoduteenusele paigutatud lastest ja noortest 22% olid alla 3-aastased (kokku 36 last). Asenduskoduteenusele 2013. aasta jooksul paigutatud 162 lapsest 141 ehk 87% jäi sama aasta lõpu seisuga asenduskoduteenusele; alla 3-aastastest teenusele paigutatud lastest jäi sama aasta lõpu seisuga asenduskoduteenusele 29 ehk 80%.

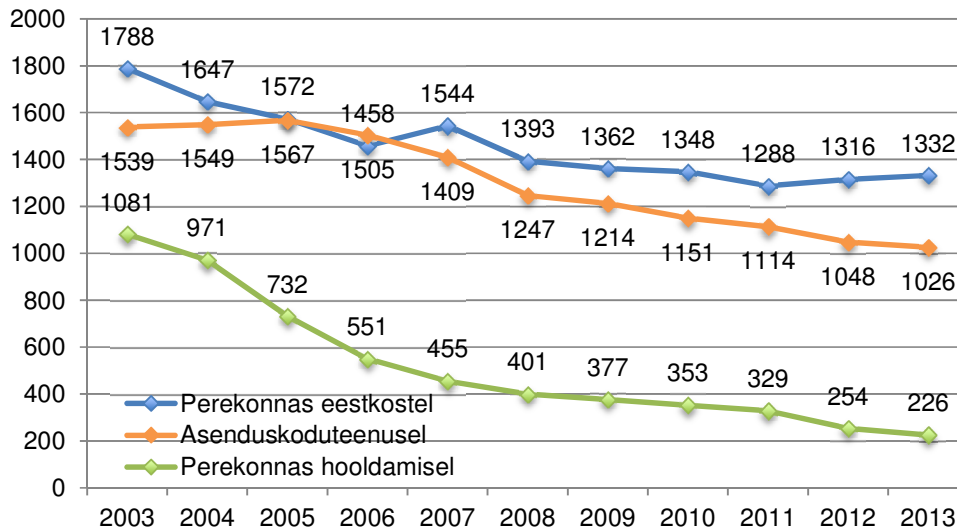
Uude perekonda lapsendati 2013. aastal Eestis 59 last ning välisriiki (Rootsi) 9 last. Eestis uude perekonda lapsendatud lastest enamus olid alla 3-aastased või eelkooliealised.

Kokku oli 2013. aasta lõpu seisuga Eestis asendushooldusel 2 584 last ja noort (v.a lapsendatud lapsed). Nendest suurim osa, 1 332 last ehk 50% elas eestkostja peres; 1 026 last ja noort ehk 40% ehk oli asenduskoduteenusel ning kõige vähem, 226 last ehk 9% perekonnas hooldamisel.

Sarnaselt perest eraldatud laste arvu vähenemisele **on püsivalt vähenenud ka asendushooldusele paigutatud laste koguarv – viimase kümnendi jooksul ehk võrreldes 2003. aastaga kokku 1824 lapse võrra ehk 41%**. Sealjuures on asendushooldusele paigutatud laste arv vähenenud ka suhtena laste ja noorte koguarvu. Seega mõjutab asendushooldusele paigutatud laste arvu langust lisaks demograafilisele laste üldarvu vähenemisele ka see, et iga-aastaselt on vähem perest eraldatud ja asendushooldust vajavaid lapsi.

Samas on erinevatele asendushoolduse vormidele paigutatud laste arv vähenenud erineval määral. Kõige vähem on vähenenud eestkostele paigutatud laste arv (1788 lapselt 2003. aastal 1332 lapseni 2013. aastal ehk 25%↓), enim aga perekonnas hooldamisel olevate laste arv (1081 lapselt 2006. aastal 226 lapseni 2013. aastal ehk 79% ↓). Perekonnas eestkostel ja hooldamisel olevate laste puhul tuleb aga arvestada, et osal juhtudel on hooldajad nõusoleku korral määratud lapse eestkostjateks. Sellisel juhtudel loetakse neid edaspidi eestkosteperedes olevate laste hulka, mis selgitab osaliselt ka perekonnas hooldamisel olevate laste arvu langust.

Joonis 3. Laste arv asendushoolduse vormide lõikes, 2003-2013

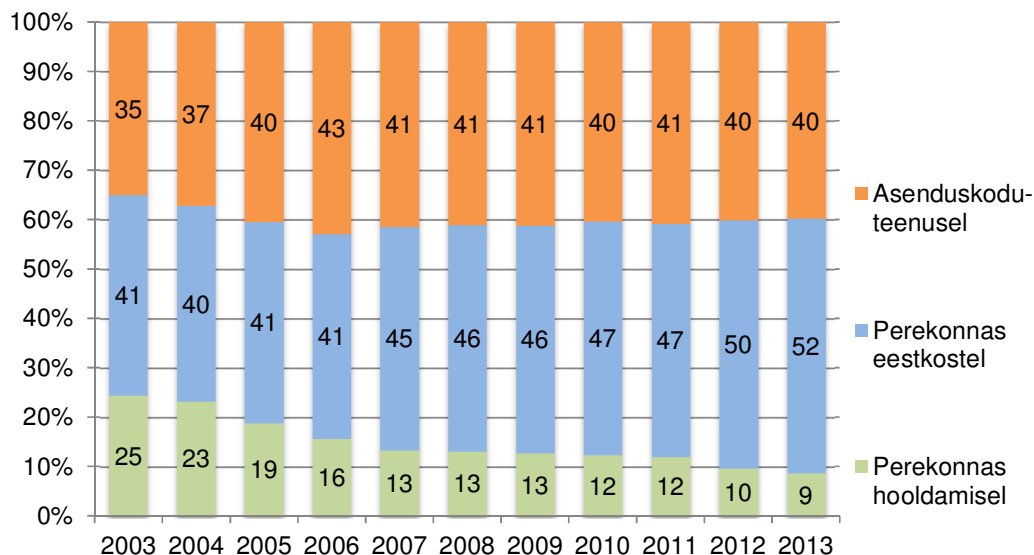


Allikas: Sotsiaalministeerium

Asendushooldusele paigutatud laste jaotus erinevate asendushoolduse võimaluste lõikes näitab, et asenduskoduteenusele suunatud laste osakaal asendushooldusele paigutatud laste seas on aastatel 2003-2013 kasvanud 35%→ 40% ning eestkostel olevate laste osakaal

41%→52%. Perekonnas hooldamisel olevate laste osakaal on samas vähenenud veerandilt kümnendikuni ehk 25%→9%.²⁰

Joonis 4. Asendushoolduse erinevatele vormidele paigutatud laste osatähtsus kõigi asendushooldusele paigutatud laste seas, 2003-2013



Allikas: Sotsiaalministeerium

Laste tausta alusel võrreldes on asenduskoduteenusel oluliselt enam puuetega lapsi kui perekonnas hooldamisel või eestkostel. Kui **asenduskoduteenusel olevatest lastest ja noortest on puuetega tervelt 42%** (kokku 434 last), siis perekonnas hooldamisel 15% (40 last) ja eestkostja peres 7% (93 last). Kui **enamuse asenduskoduteenusel paigutatud lastest on sealjuures raske või sügava puudega**, siis hooldusperedes kasvavate laste puhul on üldjuhul tegemist keskmise või raske puudega lastega.

Kui lähtuda puudega laste ja noorte üldarvust, siis **on asendushooldusele, eeskätt asenduskoduteenusel suunatud laste ja noorte seas kordades enam puuetega lapsi ja noori kui vastavates vanusrühmades elanikkonnas tervikuna**. Nii oli Sotsiaalkindlustusameti ja Statistikaameti andmetel puuetega laste osatähtsus kõigi alla 18-aastaste seas 2013. aastal 4,2% ning 0-24-aastaste laste ja noorte seas 3,7%. Sealjuures on aastate jooksul puuetega laste osatähtsus nii asenduskoduteenusel kui ka perekonnas hooldamisel olevate laste seas püsivalt kasvanud.

Detailsemad andmed puuetega laste kohta, sh puude liigi ja raskusastme osas on olemas eeskätt asenduskoduteenusel paigutatud laste puhul. **2013. aasta andmetel olid asenduskoduteenusel olevatest puuetega lastest 52% ehk umbes pooled psüühikahäirega**. Liitpuudega lapsi, kelle üheks puude komponendiks füüsilise puude kõrval on enamasti vaimupuue või psüühikahäire, oli 28% ja muu puudega (nt krooniliste haigustega) lapsi 15%. Nii psüühikahäirega kui ka liitpuudega lastest enamik olid sealjuures raske või sügava puudega. Kokku oli 2013. aastal asenduskoduteenusel 115 raske või sügava puude raskusastmega liitpuudega last ning 201 raske või sügava puude raskusastmega psüühikahäirega last. **Seega on asenduskoduteenusel suur osa lapsi, kes oma puudest tingituna vajavad sisuliselt erihooldusteenust.**

²⁰ Osaliselt selgitavad perekonnas hooldamisel olevate laste osakaalu langust ja eestkostel olevate laste osakaalu tõusu 2005. aastal perekonnas hooldajatele kehtima hakanud sotsiaalhoolekande seaduse nõuded, mille kohaselt ei saanud hooldaja näol olla tegemist isikuga, kellel oli lapse suhtes perekonnaseadusest tulenev ülalpidamiskohustus (sh lapse lähisugulased). Nende puhul korraldati vanemliku hoolitsuseta jäänud laste kasvatamine edaspidi eestkoste määramise kaudu.

Laste vanusjaotuse kohta on olemas andmed vaid asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel olevate laste osas. Kuna asenduskoduteenusele saab täisealiseks saanud noor edasiõppimise korral jääda kuni magistriõpingute lõpetamiseni (sotsiaalhoolekande seaduses sätestatud tingimustel), siis on **asenduskoduteenusel ka arvestatav hulk täisealiseks saanud 18-24-aastaseid noori – 2013. aastal 17% kõigist asenduskoduteenusel viibivastest lastest ja noortest**. Kuna perekonnas hooldamisel (ja eestkostel) oleva lapse toetust makstakse riiklike peretoetuste seaduse alusel õppimise korral kuni lapse 19-aastaseks saamiseni, siis on lapsed perekonnas hooldamisel üldjuhul kuni 18-aastaseks saamiseni, õpingute jätkamisel kuni 19-eluastani.

Alla 3-aastased lapsed moodustasid nii asenduskoduteenusel kui ka perekonnas hooldamisel olevatest lastest 4% ehk protsentuaalselt sama suure osa. Kui jätta asenduskoduteenuse puhul kõrvale aga täisealiseks saanud noored, siis on ka alla 3-aastaste laste osatähtsus asenduskoduteenusel olevate laste seas suurem, kui perekonnas hooldamisel olevate laste seas. Absoluutarvudes oli asenduskoduteenusel 2013. aasta lõpu seisuga 41 alla 3-aastast last, perekonnas hooldamisel 4 last.

Tabel 4. Asendushoolduse erinevatel vormidel olevate laste taust, 2013

	Asenduskodu- teenusel	Perekonnas hooldamisel	Eestkostel (perekonnas)
Laste arv kokku	1 026	226	1 332
Puudega laste osakaal	42%	15%	7%
Laste vanusjaotus			
0-2-aastased	4%	4%	...
3-6-aastased	12%	16%	...
7-14-aastased	42%	50%	...
15-17-aastased	25%	29%	...
18-24-aastased	17%		

“...” andmed puuduvad

Allikas: Sotsiaalministeerium

Asendushoolduselt päritoluperre naasmine ja iseseisvasse ellu astumine

Eelduslikult peaks perest eraldatud lapse asendushooldusele paigutamine olema ajutine lahendus tema elukorralduse suhtes. **Eestis on asendushooldusele suunamise näol enamasti tegemist aga lõpliku lahendusega ning üldjuhul jääb laps asendushooldusele kuni täisealiseks saamiseni ja/ või õpingute lõpetamiseni.**

Selle kohta, kui paljud asendushooldusele paigutatud lapsed asendushoolduselt bioloogilisse perre (lõplikult) tagasi lähevad, Eestis andmed puuduvad. 2013. aasta näitel naases asendushoolduselt bioloogilisse perre ca 2% kõigist vastava aasta jooksul kas asenduskoduteenusel, perekonnas hooldamisel või eestkostel viibinud lastest ja noortest. Olemasolev statistika ei näita samas, kas perre naasmine oli lõplik või tuli laps perest hiljem uuesti eraldada ja asendushooldusele paigutada.

Iseseisvasse ellu astumise või täisealiseks saamise tõttu lahkus asendushoolduselt 2013. aastal kokku 235 noort, sh eestkostja perest 145, hooldusperest 16 ja asenduskoduteenuselt 74 noort.

Arvestatav osa asendushooldusel täisealiseks ehk 18-aastaseks saanud noortest koheselt iseseisvasse ellu ei astu, vaid jäävad asenduskodusse (nt õpingute jätkamise korral) või hoolduspere juurde edasi elama. Nii on 18-24-aastased noored moodustanud aastatel 2006-2013 ca viiendiku kõigist asenduskoduteenusel viibivatest lastest ja noortest. 25-aastaseid ja vanemaid noori Eestis asenduskoduteenusel samas enam üldjuhul ei viibi.

Hooldusperes täisealiseks saanud noortest on erinevatel aastatel kolmandik kuni pooled jäänud perre edasi elama (2013. aastal 16 noorest 8 noort), samas vaid üksikud neist täiskasvanu perekonnas hooldamise lepingu alusel. Samuti on asenduskoduteenuselt lahkunud noorte seas neid, kes jäävad hoolekandeesutuse juurde eluasemeteenusele – 2013. aastal 74 teenuselt lahkunud noorest 6 noort.

Osa noortest, kes vajavad püsivat (ööpäevaringset) kõrvalabi ega ole suutelised iseseisvalt elama asuma, suunatakse asenduskodust täiskasvanute mõeldud hoolekandeteenustele; neist suurem osa erihoolekandeteenustele. 2013. aastal lahkus asenduskodust täiskasvanute hoolekandeesutusse kokku 7 noort ja erihoolekandeteenuse pakkujate juurde 17 noort.

Asendushoolduse pakkujad

Asenduskoduteenuse osutajaid (juriidilises tähenduses) oli Eestis 2014. aasta novembri seisuga kokku 35. Neist osa pakub asenduskoduteenust mitmes erinevas teenuseosutamise üksuses – nt SOS Lasteküla Keilas, Tallinnas, Põltsamaal ja Narva-Jõesuus ning Tallinna Lastekodu 9 erinevas üksuses üle Tallinna. Asenduskoduteenust osutatakse kõigis Eesti maakondades, ent asenduskoduteenuse kohtade ning sellest tulenevalt ka asenduskoduteenusele suunatud laste arv varieerub maakondade võrdluses oluliselt. Nii näiteks oli 2013. aastal Tallinnas ja Harjumaal asenduskoduteenusel kokku 283 last, seevastu Võrumaal üksnes 6 last ja Hiiumaal 4 last. Põhiosa (70%) asenduskoduteenusel olevatest lastest ongi teenusel neljas maakonnas – Harjumaal (sh Tallinnas) 283 last, Ida-Virumaal 207 last, Tartumaal 155 last ja Lääne-Virumaal 76 last. Kuna asenduskoduteenuse kohtade arv maakonnas ei vasta alati maakonna vajadustele, siis suunatakse lapsi asenduskoduteenusele ka teistesse maakondadesse.

Asenduskodudes laste ja noortega tegelevaid põhitöötajaid oli 2013. aasta lõpu seisuga kokku 667, neist vanemkasvatajaid 18, kasvatajaid 220, nooremkasvatajaid 133 ning abikasvatajaid 205; lisaks 59 muu kasvatusala töötajat. Perevanemaid, kes elavad lastega ööpäevaringselt ja püsivalt asenduskodus koos, töötas asenduskodudes kokku 32.

Perevanemaga teenuse põhimõttel pakub sealjuures kas täielikult või osaliselt asenduskoduteenust 10 teenusepakkujat. Kuna perevanema roll ja töökorraldus on teenusepakkujate puhul aga erinevalt kujundatud, siis on nn perevanemaga teenuse levikut keeruline ühtselt hinnata.

Muudest spetsialistidest töötas asenduskodudes 3 logopeedi või eripedagoogi, 5 psühholoogi või kutsenõustajat, 14 sotsiaaltöötajat, 4 füsioterapeuti ja 2 tegevusterapeuti, 2 arsti ja 9 õde. Sarnaselt laste arvule erinevad asenduskoduteenuse pakkujad oluliselt ka oma töötajate arvult. Väiksemate asenduskoduteenuse pakkujate puhul võibki ainsaks töötajaks olla perevanem (koos abilisega), kes laste eest üksi hoolitseb. Samas on asenduskodusid, kus töötajate arv ületab teenusel viibivate laste arvu. Meditsiiniline personal on eeskätt nendes asenduskodudes, kes on spetsialiseerunud raske ja sügava puudega laste hooldamisele.

Teenuse osutamise füüsilise keskkonna mõttes ei saa ühest jaotust teenusepakkujate osas välja tuua, kuna mitmetel juhtudel osutab üks teenusepakkujate teenust erinevates üksustes või hoonetes, mis erinevad oma tingimustelt. Spetsiaalselt asenduskoduteenuse osutamiseks ehitatud peremajades osutab teenust hetkel 13 teenusepakkujat, kellele 2015. aastast lisandub veel 3 teenusepakkujat. Asutuse tüüpi hoones osutab teenust 13 ning kohandatud korter- või individuaalmajas (sh oma isiklikus eluruumis) samuti 13 teenusepakkujat.

Lapsi hoolduslepingu alusel hooldavaid hooldusperesid oli 2013. aasta lõpu seisuga kokku 172. Perekonnas hooldamisel olevatest lastest 35% olid hooldusperes oma elukohajärgses kohalikus omavalitsuses, 34% oma maakonna mõnes teises omavalitsuses ning 31% mõnes teises maakonnas. 45% hooldusperede puhul olid peres lisaks hooldusel olevale lapsele ka enda (alla 18-aastased) bioloogilised lapsed. Ligi kolmandik (31%) hooldusperedest oli alla 3-aastase staažiga ning kolmandik (33%) 3-6-aastase staažiga; 45% peredest oli hooldusperena tegutsenud enam kui 7 aastat.

Eestkosteperesid oli 2013. aastal kokku 1105. 46% ehk ligi poolte eestkosteperede puhul kasvatab last üks täiskasvanu. 85% eestkosteperede puhul on tegemist lapse sugulastega, 15% puhul mittesugulastega.

Ettepanekud asendushoolduse teenuste mitmekesistamiseks

Üldpõhimõtted

ÜRO laste asendushoolduse juhiste kohaselt on riigi ülesandeks tagada asendushoolduse võimaluste valik ja kättesaadavus nii kriisiolukordadeks, lühiajaliseks kui ka pika-ajaliseks hoolduseks.

Asendushooldust saab korraldada erinevatel viisidel, nii mitteformaalse kui ka formaalse hoolduse vormis. Mitteformaalseks asendushoolduseks loetakse ÜRO laste asendushoolduse juhiste järgi mistahes eraviisilisi ning haldus- või õigusorganite korralduseta sõlmitud kokkuleppeid lapse hooldamiseks sugulaste, sõprade või teiste isikute peres juhtudel, kus lapse vanem(ad) ei saa või ei suuda mingil põhjusel ise oma lapse eest hoolitseda – seda kas püsivalt või määratlemata ajaks.²¹ Formaalse asendushoolduse puhul on seevastu tegemist haldus- või õigusorganite korraldusel kas pere- või asutuse keskkonnas pakutava hooldusega.²²

Keskkonna mõttes, milles hooldust pakutakse, võib asendushoolduse näol olla tegemist järgmistega, üldjuhul formaalsete hooldusvormidega:²³

- Laiendatud perekonnas pakutav hooldus (*kinship care*) kas formaalses või mitteformaalses vormis. Laiendatud perekonna all mõistetakse lapsega suguluses või hõimluses olevaid isikuid;
- Perekonnas hooldamine (*foster care*), kus laps paigutatakse asendushoolduse eesmärgil teise perre, kes on selleks spetsiaalselt valitud, kvalifitseeritud ja sobivaks hinnatud ning keda juhendatakse vastava hoolduse pakkumisel;
- Muu perepõhine (*family-based*) või peresarnane (*family-like*) hooldusvorm;
- Asutusepõhine hooldusvorm (*residential care*) ehk hooldus, mida pakutakse mitteperepõhises grupi kontekstis.
- Juhendamisega iseseisva elukorralduse vorm (*supervised independent living arrangements for children*).

Perepõhise ja peresarnase hoolduse erinevust võib sealjuures selgitada järgmiselt:²⁴

Perepõhine (<i>family-based</i>) hooldus	Peresarnane (<i>family-like</i>) hooldus
Lühi- või pika-ajalise hoolduse korraldus, mille puhul laps on paigutatud kodusesse perekeskkonda, mille vanem(ad) on valitud ja ettevalmistatud vastavat hooldust pakkuma ning keda selles rahaliselt ja mitte-rahaliselt toetatakse.	Hoolduse korraldus, kus üks või mitu vanema rollis hooldajat hoolitsevad laste eest väikeses grupis ning viisil ja tingimustel, mis sarnanevad perele, ent kus hooldamine ei toimu nende isikute tavapärase koduses keskkonnas.

Perekonnas hooldamise korraldus võib olla erinev nii hoolduse kestuse kui ka hooldamisele paigutatava sihtrühma osas. Nii näiteks eristatakse perepõhist kriisihoidust ehk eriolukorras lapsele pakutavat lühiajalist hooldust (*crisis foster care*) ning intervall-hooldust (*respite foster care*), mille puhul paigutatakse laps regulaarseteks lühiajalisteks perioodideks hooldusperre, võimaldades (puudega) lapse vanemale või hooldajale puhkust ning leevendades seeläbi nende hoolduskoormust. Samuti võib perekonnas hooldamise puhul olla tegemist spetsialiseeritud hoolduse pakkumisega erivajadusega lastele (*special foster care*).

²¹ Asendushooldusena ei ole käsitletavad sealjuures need juhtumid, kus laps paigutatakse teise perekonda vaba aja veetmise eesmärgil. Vt selles osas ka UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010.

²² UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010.

²³ Ibid.

²⁴ Vt Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012, lk 28.

Eraldi vormina on kirjeldatud ka kohtu poolt alaealiste õigusrikkujate hooldusperekonda paigutamist (*remand foster care*) ning samaaegselt lapsele ja lapsevanemale pakutavat perepõhist hooldust (*parent and child foster care*), mis võimaldab vanemal ja lapsel koos elada ning samal ajal hooldajalt tuge saada – seda näiteks olukorras, kus tegemist on alaealisena või noorelt sünnitanud emadega.²⁵

Ehkki asendushoolduse pakkumisel tuleb üldjuhul eelistada perepõhiseid lahendusi, seda eeskätt väikelaste ja alla 3-aastaste puhul, rõhutavad ÜRO laste asendushoolduse juhised samas, et laste erinevatest vajadustest lähtuvalt on vajalikud mõlemad, nii asutuse- kui ka perepõhised hooldusvõimalused. Siiski tuleb ka asutusepõhise hoolduse puhul seada eesmärgiks väikestel gruppidel põhinevate ning lastele individuaalset tähelepanu ja lähenemist võimaldavate asendushoolduse teenuste arendamine.²⁶

Eesti olukord: probleemid ja lahendusettepanekud

Eestis on vanemliku hoolitsuseta jäänud laste puhul – nagu eelnevalt juba välja toodud – põhimõtteliselt neli asendushoolduse võimalust: lapsele eestkostja määramine, kes võtab lapse enda perre kasvatada, lapse hoolduslepingu alusel hooldusperekonda paigutamine, asenduskoduteenusele suunamine ning samuti lapse uude perekonda lapsendamine. Nende kõigi puhul on tegemist formaalse asendushooldusega, mille korraldus ja nõuded on õigusaktidega reguleeritud.

Mitteformaalse hoolduse mõttes saab vanem ka ise lapse teise kasuperekonda kasvatada anda. Perekonnaseadus defineerib kasuperekonna sealjuures kui perekonna, kus last tegelikult kasvatatakse ja kuhu ei kuulu lapse vanem ega vanemaga abielus olev isik (PKS § 122 lõige 3). Juhul kui vanemad annavad lapse pikemaks ajaks kasuperekonna hooldada, võib kohus perekonnaseaduse järgi anda vanemate nõusolekul lapse hoolduse asjades otsustusõiguse üle last hooldavale isikule. Üleantud õiguste ulatuses on kasuvanemal sellisel juhul erieestkostja õigused ja kohustused (PKS § 122 lõige 2).

Sotsiaalteenustena saab eelnimetatud võimalustest käsitleda üksnes asenduskoduteenust ja perekonnas hooldamist, mille osutamise tingimused ja nõuded on Eestis reguleeritud sotsiaalhoolekande seaduses.

Lapsendamist, sh riigisisest uude perre või välisriiki lapsendamist saab asendushooldusena vaadelda vaid tinglikult. Kuna lapsendamise näol on tegemist perekonnaõigusliku toiminguga, mille tulemusel tekib lapsendatava ja lapsendaja vahel lapse ja vanema õiguslik suhe, pole lapsendamise järgselt tegemist enam asendushooldusega. Küll aga saab asendushooldusele kehtivaid üldiseid põhimõtteid kohaldada vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsele (kelle puhul on lapsendamise õiguslikud eeldused ja tingimused täidetud) sobiva lapsendaja leidmisel ning lapsendamise ettevalmistamisel.

Sarnaselt lapsendamisega on eestkoste seadmise puhul tegemist perekonnaõigusliku toiminguga ning eestkostja ülesandeid, sh nii lapse isikuhooldusõiguse kui ka varahooldusõiguse teostamisega seonduvalt, reguleerib perekonnaseadus. Eestkostjate näol, kes on võtnud vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse enda perre kasvatada, on Eestis valdavalt, ent mitte alati tegemist lapse sugulastega. Perekonda hooldamisele või asenduskoduteenusele paigutatud lapse seaduslikuks esindajaks on üldjuhul kohalik omavalitsus. Sealjuures välistab perekonnaseadus võimaluse, et lapse eestkostjaks määratakse see hoolekandeadus või hoolekandeadusutuse töötaja, kus laps viibib. Perekonnas hooldaja võib kohus tema nõusolekul eestkostjaks määrata, ent sellisel juhul ongi õiguslikus mõttes tegemist lapse eestkostjaga, mitte aga hooldajaga perekonnas hooldamise teenuse tähenduses.

Perekonnaseaduse alusel võib ka vanem ise lapse teise kasuperre hooldada ja kasvatada anda. Sellisel juhul võib kohus lapse hoolduse asjades anda vanema nõusolekul

²⁵ Vt Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012, lk 96.

²⁶ UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010.

otsustusõiguse üle last hooldavale isikule. Üleantud õiguste ulatuses on kasuvanemal erieestkostja õigused ja kohustused.

Kriisihoolduseks ja perest eraldatud laste lühiajaliseks hoolduseks on olemas turvakoduteenus, mida aga Eestis ei ole üldjuhul käsitletud asendushooldusena ning mille korraldamise ja rahastamise eest vastutavad Eestis kohalikud omavalitsused.

Perepõhise asendushoolduse võimalustena on Eestis vaadeldud perekonnas hooldamist ja lapse eestkostja perekonda paigutamist, samuti lapsendamist; institutsionaalseks ehk asutusepõhiseks hoolduseks on aga üldjuhul loetud asenduskoduteenust.

Asenduskoduteenuse osutamise tingimustes toimunud muutusi ja arenguid arvestades (vt ka ptk "Ülevaade asendushoolduse olukorrast") pole asenduskoduteenuse määramine institutsionaalse teenusena aga kõigil juhtudel põhjendatud. Tänapäevaks on asenduskoduteenuse puhul enamasti tegemist peresarnase hooldusega, kus teenust osutatakse nn asenduskodupere vormis väikeses grupis kas individuaalelamu tüüpi spetsiaalselt asenduskoduteenuse pakkumiseks ehitatud peremajades või selleks kohandatud korter- või individuaalmajades. Samuti osutab osa teenusepakkujaid asenduskoduteenust nn perevanema põhimõttel, kus teenusele paigutatud laste eest hoolitseb püsivalt üks "vanem", kes elab lastega ka ööpäevaringselt koos. Sealjuures toimub asenduskoduteenuse osutamine osal juhtudel ka perevanema isiklikus eluruumis ehk perevanema kodus. Viimati mainitud juhtudel on põhimõtteliselt tegemist perepõhise asendushooldusega ning asendushooldusele paigutatud lapse seisukohalt ei erine selline asenduskoduteenuse korraldus sisuliselt perekonnas hooldamisest.

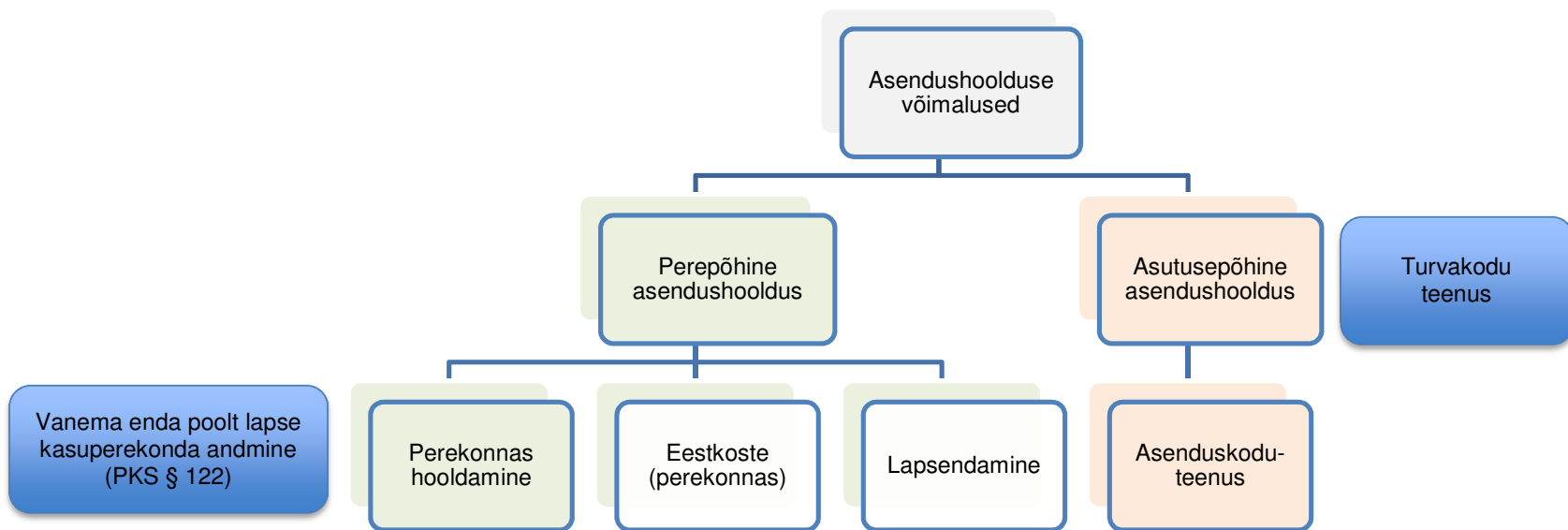
Seades üheks eesmärgiks perepõhise asendushoolduse osatähtsuse tõusu, on seega vaja esmalt määratleda, missugused asendushoolduse võimalused ja teenused on Eestis tegelikult perepõhise asendushooldusena vaadeldavad. Sellest lähtuvalt tuleb muuta ka senist asendushoolduse teenuste liigitust ja käsitlust ning täiendada olemasolevaid asendushoolduse teenuste osutamise õiguslikke aluseid, sh nende korralduse ja rahastamisega seonduvalt.

Teiseks on asendushoolduse teenuste arendamisel ja kujundamisel vajalik senisest enam arvestada asendushooldusele õigustatud laste sihtrühmade eripärasid ja spetsiifilisi vajadusi. Antud vajadus puudutab nii asenduskoduteenust kui ka perekonnas hooldamist ning seostub kõigi kolme asendushoolduse rohelises raamatus püstitatud eesmärgiga, s.o nii perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamise, asendushoolduse kvaliteedi tõstmise kui ka järelhoolduse tõhustamisega.

Ettepanekud asendushoolduse teenuste mitmekesistamiseks

- Uute perepõhiste asendushoolduse teenuste, sh kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamine
- Asenduskoduteenuse spetsialiseerumise toetamine lähtuvalt teenusele õigustatud sihtrühmade eripäradest ja spetsiifilistest vajadustest
- Järelhooldusteenuse arendamine perekonnas hooldamisel ja asenduskoduteenusel täisealiseks saanud noortele

Joonis 5. Olemasolev asendushoolduse võimaluste ja teenuste jaotus



Uute perepõhiste asendushoolduse teenuste arendamine

Perekonnas hooldamine põhineb Eestis n-õ vabatahtlikel hooldajatel. Vanemliku hoolitsuseta jäänud last hooldada sooviv isik peab vastama sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud nõuetele ning läbima hooldusperede ettevalmistuseks mõeldud koolitusprogrammi, mida rahastab riik ning mis on hooldada soovijatele tasuta. Lapse perekonda hooldamisele suunamine toimub hooldaja ning lapse elukohajärgse kohaliku omavalitsuse vahel sõlmitud hoolduslepingu alusel. Riik hüvitab hooldajale hooldatava lapsega seotud ülalpidamiskulud, makstes igakuist perekonnas hooldamisel oleva lapse toetust. Lapse hooldamist ei käsitleta aga hooldaja põhitegevusena ega tasustatava tööna. Üldjuhul on ühte hooldusperre paigutatud üks laps. Samas võib perekonnas hooldamisele kehtestatud tingimuste kohaselt olla hooldajal korraga maksimaalselt neli, erandjuhul aga ka rohkem hooldatavaid lapsi, kelle hulka arvestatakse ka hooldaja enda kuni 14-aastased bioloogilised lapsed.²⁷

Kuna asendushooldust vajavatel lastel on sageli puue või erivajadus, mille puhul on vajalik nii spetsiaalne ettevalmistus kui ka suurem ajaline ressurss lapse hooldamiseks, on nn vabatahtlike hooldusperede kõrval vajadus ka kutseliste hooldusperede järele, kelle põhitegevuseks olekski asendushoolduse pakkumine.

Kutseliste hooldusperede järele on vajadus näiteks ka juhtudel, kui asendushooldusele paigutamist vajab mitu ühest perekonnast eraldatud last. Õdede-vendade mittelahutamise põhimõtet järgides on sellistel juhtudel lapsed seni pigem asenduskoduteenusele suunatud, kuna puuduvad hoolduspered, kellel oleksid ühelt poolt võimalused ja tingimused ning teisalt ka valmisolek ja ettevalmistus pakkuda oma peres samaaegselt hoolt mitmele vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsele korraga.

Samuti on olukordi, kus on vaja hooldust ja tuge pakkuda asendushooldusel kas alaealisena või täisealisena lapsevanemaks saanud noortele ja nende lastele. Sealjuures on oluline nii vanema ja lapse kooskasvamise võimaldamine kui ka noore toetamine oma lapse eest hoolitsemisel, õpingute jätkamisel ning iseseisvaks eluks valmistumisel.

Kutselisi hooldusperesid, kelle põhitegevuseks ongi vanemliku hoolitsuseta jäänud lastele vajaliku asendushoolduse pakkumine, mida käsitletakse ühtlasi ka tasustatava tööna, praegune perekonnas hooldamise regulatsioon ja rahastamise kord aga ette ei näe.

Sisuliselt sarnanevad kutselistele hooldusperedele Eestis eelnevalt kirjeldatud ühe perevanemaga asenduskoduteenuse pakkujad, kes osutavad teenust aga asenduskoduteenuse regulatsiooni alusel ning kelle tegevust rahastatakse teiste asenduskoduteenuse pakkujatega samadel alustel. Asenduskodu perevanem peab vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele olema läbinud hooldusperede ettevalmistuseks mõeldud koolitusprogrammi ning lisaks peab tal olema asenduskodu kasvataja kvalifikatsioonile vastav ettevalmistus. Kehtiva regulatsiooni kohaselt peab asenduskoduteenuse pakkuja olema valmis pakkuma asenduskoduteenust minimaalselt neljale lapsele; maksimaalne laste arv ühe perevanema kohta ehk perevanemaga asenduskodupere suurus on kuus last. Samas oli 2013. aastal ühe perevanemaga asenduskoduteenuse pakkujaid, kes osutasid teenust vaid 1-2 lapsele. Sealjuures on ühe perevanemaga asenduskoduteenuse pakkujate seas mitu teenusepakkujat, kelle näol on tegemist endiste nn vabatahtlike hooldusperedega.

Arvestades ühe perevanemaga asenduskoduteenuse sarnasust pigem perekonnas hooldamisega ning erinevust valdavalt ikkagi asutusepõhiselt toimivast asenduskoduteenusest, on seetõttu põhjendatud käsitleda seda teenusvormi pigem perepõhise asendushooldusena ning nimetada teenus vastavalt ümber kas kutselise hoolduspere teenuseks või muu nimetusega perepõhise asendushoolduse teenuseks.

²⁷ Arvestades perekonnas hooldamisel olevate laste ning hooldusperede arvu suhet, oli 2013. aasta lõpus ühes hooldusperedes keskmiselt 1,3 last. Kehtiva regulatsiooni järgi võib hooldajal 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. Hooldajal võib olla rohkem kui neli hooldatavat juhul, kui hooldatavad lapsed on omavahel õed ja vennad või kui selleks on andnud loa kohalik omavalitsus, kellel on hooldajaga sõlmitud lapse perekonnas hooldamise leping. Vt Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded." Vastu võetud 12.01.2005.

Institutsionaalse ehk asutusepõhise teenusena vaadeldakse jätkuvalt aga vahetustega töötavate kasvatusala-töötajate või mitme perevanemaga asenduskoduteenust, sõltumata sellest, kas teenuse osutamine toimub nn asutuse tüüpi hoones või spetsiaalselt asenduskoduteenuse osutamiseks ehitatud peremajades.

Samuti on Eestis seni puudunud võimalus pakkuda perepõhist asendushooldust spetsiifilisema ja suurema hooldusvajadusega lastele – näiteks käitumis- ja sõltuvusprobleemidega või raskema puudega lastele, alaealistele õigusrikkujatele jt – keda alternatiivse teenuse puudumisel on suunatud jällegi asenduskoduteenusele. Samas vajavad sedalaadi hooldusvajadusega lapsed grupihooldusena toimiva asenduskoduteenuse asemel osal juhtudel pigem individualiseeritud lähenemist ja nõ üks-ühele (terapeutilist) hooldust. Ühtlasi võib nimetatud probleemide ja erivajadustega laste ja noorte paigutamine asenduskoduteenusele kahjustada teiste samaaegselt asenduskoduteenusele paigutatud laste ja noorte huve, eriti kui asenduskoduteenuse osutajal puuduvad oskusteadmised ja võimalused spetsiifilisema hooldusvajadustega lastele vajaliku abi osutamiseks.

Seetõttu on täiendavalt vajadus ka kutseliste erihooldusperede järele, kes on saanud spetsiaalse ettevalmistuse ja väljaõppe just erihooldust vajavatele lastele ja noortele perepõhise asendushoolduse pakkumiseks.

Lisaks eelkirjeldatud probleemidega lastele kuuluksid kutseliste erihooldusperede (või kutseliste hooldusperede) teenuse sihtgruppi näiteks ka saatjata riiki saabunud alaealised välismaalased ning alaealised inimkaubanduse ja seksuaalvägivalla ohvrid, kes on kehtiva regulatsiooni järgi õigustatud nii asenduskoduteenusele kui ka perekonnas hooldamisele. Vastava ettevalmistusega hooldusperede puudumisel on saatjata lapsed seni suunatud jällegi asenduskoduteenusele.²⁸

Seega võiks perekonnas hooldamine jaguneda tulevikus kolmeks eraldi teenusvormiks:

- 1) nn vabatahtlikud hoolduspered ehk kehtivatel alustel tegutsevad hoolduspered;
- 2) kutselised hoolduspered;
- 3) kutselised erihoolduspered.

Antud hooldusperetüüpide puhul kehtiksid erisused nii nende ettevalmistuse ja kvalifikatsiooni-nõuete, teenuse sihtrühma ja perekonda paigutatavate laste arvu kui ka teenuse maksumuse ja rahastuse osas.

Kui nn vabatahtlikelt hooldusperedelt eeldatakse hooldusperede ettevalmistuseks mõeldud spetsiaalse koolituse läbimist, siis kutselise hoolduspere ja erihoolduspere puhul lisanduksid sellele veel täiendavad kvalifikatsiooninõuded ning kutselise erihoolduspere puhul omakorda ka spetsiaalne ettevalmistus-väljaõpe lähtuvalt konkreetse lapse hooldusvajadusest.

Eelduslikult oleks nn vabatahtlikus hooldusperes hooldamisel 1-2 last, kutselise hoolduspere puhul sõltuvalt konkreetsetest juhtumitest aga vajadusel ka rohkem lapsi (nt õed-vennad). Kutselise erihoolduspere puhul oleks tegemist n-õ üks-ühele pakutava hooldusega.

Nn vabatahtliku hoolduspere puhul kompenseeritakse sarnaselt tänastele rahastamis-põhimõtetele lapse ülalpidamisega seotud kulud, kutselise hoolduspere ja kutselise erihoolduspere puhul tasustatakse täiendavalt ka hooldaja ülesannete täitmist.

Samuti erineks perekonda hooldamisele suunamine. Kui nn vabatahtlikku ja kutselisse hooldusperre paigutamise saab jätkuvalt otsustada kohalik omavalitsus, siis kutselisse erihooldusperre suunamise otsus jääks riigile, kes ühtlasi ka teenuse pakkumist ja rahastamist korraldab (näiteks Sotsiaalkindlustusameti kaudu).

Kuna nõudluse kutseliste erihooldusperede järele tingib ühelt poolt spetsiifiline hooldusvajadus, mida on asendushoolduse kontekstis keeruline prognoosida, ning teisalt on vajaliku ettevalmistusega perede arendamine ja nende n-õ valmisoleku tagamine ressursimahukas ja kulukas, tuleb vastava teenuse arendamisel arvestada laiemalt ka muude sihtgruppide vajadusi. Näiteks nende käitumis- ja sõltuvusprobleemidega laste ja noorte

²⁸ Kuna õiguslik alus nimetatud sihtrühmade asenduskoduteenuse ja perekonda hooldamisele paigutamisele tekkis alles 2013. aastal, siis on seni olnud vaid mõned saatjata alaealiste juhtumid, mille puhul saatjata laps on asenduskoduteenusele suunatud.

vajadusi, kelle puhul ei ole tingimata tegemist vanemliku hoolitsuse puudumisega, ent kelle vanemad ei suuda ise oma last probleemide korral abistada ja/ või kelle puhul muud teenused ja sekkumised pole (olnud) otstarbekad või tulemuslikud. Teisisõnu tuleb kutselise erihoiduspere teenuse arendamine siduda muuhulgas alaealiste õigusrikkujate abistamissüsteemi, alaealiste rehabilitatsiooniteenuse ning puudega lastele ja noortele mõeldud teenuste ümberkujundamise ja/ või väljatöötamisega.

Samuti saaksid kutselised hoolduspered või erihoiduspered toimida ka nn kriisihoidusperedena, pakkudes alternatiivset perepõhist teenust turvakoduteenusele, mille korraldamine ja rahastamine kuulub kohalike omavalitsuse ülesannete hulka.

Tabel 5. Perekonnas hooldamise vormide võimalik jaotus

Korraldus ja nõuded	Nn vabatahtlik hoolduspere	Kutseline hoolduspere	Kutseline erihoiduspere
Ettevalmistus	Hooldusperede ettevalmistuseks mõeldud koolitus	Hooldusperede ettevalmistuseks mõeldud koolitus + Täiendavad kvalifikatsiooninõuded	Hooldusperede ettevalmistuseks mõeldud koolitus + Täiendavad kvalifikatsiooninõuded + Spetsiaalne ettevalmistus ja väljaõpe lapse hooldusvajadusest lähtuvalt
Soovituslik laste arv teenusel	1-2 (erandjuhtudel ka rohkem)	2-4 (erandjuhtudel ka rohkem)	1
Teenuse rahastamine	Lapse ülalpidamiskulude katmine	Lapse ülalpidamiskulude katmine + Hooldaja tasustamine	Lapse ülalpidamiskulude katmine + Hooldaja tasustamine
Teenusele suunamise otsustab	Kohalik omavalitsus	Kohalik omavalitsus	Riik

Asenduskoduteenuse spetsialiseerumise toetamine

Lisaks perekonnas hooldamisele on vajadus diferentseeritud lähenemise järele ka asenduskoduteenuse puhul. Asenduskoduteenuse osutamise tingimusi ja nõudeid puudutav regulatsioon sisaldab erisusi üksnes alla 3-aastaste ning puudega lastega seondult, seda eeskätt laste ja kasvatusala töötajate suhtarvule seatud nõuete ning teenusele kehtestatud maksimaalse hinna osas. Samas on teenusele õigustatud sihtrühmade puhul mitmeid teisi erisusi, mida olemasolev asenduskoduteenuse regulatsioon aga ei arvesta.

Nii on asenduskoduteenusel arvestatav hulk lapsi ja noori, kellel on oma puude tõttu pideva meditsiinilise järelevalve ja kõrvalabi vajadus (vt ptk "Ülevaade asendushoolduse olukorrast), mida tänane asenduskoduteenuse regulatsioon aga ei arvesta ega võimalda vajalikus mahus pakkuda.

Täiendavalt lisandusid 2013. aastal asenduskoduteenusele õigustatud laste sihtgrupi hulka saatjata riiki saabunud alaealised välismaalased ning alaealised inimkaubanduse ja seksuaalvägivalla ohvrid, kelle asenduskoduteenusele suunamist ning teenuse rahastamist korraldab Sotsiaalkindlustusamet. Ka nimetatud rühmadesse kuuluvate laste puhul toimub asenduskoduteenuse osutamine põhimõtteliselt samadel sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud üldistel alustel, ehkki ka nende abivajaduse osas on erisusi, mida teenuse osutamisel tuleks arvestada.²⁹

Seetõttu on põhjendatud asenduskoduteenuse pakkujatele kehtestatud nõudeid, eeskätt töötajate pädevusnõuete osas, ning teenusepakkuja ülesandeid teenusele suunatavate laste sihtrühmade eripäradest lähtuvalt diferentseerida. Antud erisusi tuleb omakorda arvestada asenduskoduteenuse maksumuse arvestamisel ja hinna kujundamisel ning teenuse rahastamisel.

Muudatused toetaksid asenduskoduteenuse pakkujate spetsialiseerumist just töötajate pädevuste ja asenduskodus pakutavate muude abistavate-toetavate teenuste mõttes. Sealjuures on oluline silmas pidada, et perepõhise asendushoolduse võimaluste laiendamisel ja osatähtsuse suurenemisel muutub tulevikus eelduslikult ka asenduskoduteenusele suunatavate laste profiil. Teenuse sihtrühmaks kujunevadki pigem spetsiifilisema ja suurema hooldusvajadusega lapsed – sh näiteks raske ja sügava puudega lapsed, kes juba täna moodustavad väga suure osa asenduskoduteenusel viibivatest lastest ja noortest.

Järelhooldusteenus asendushooldusel täisealiseks saanud noortele

Kehtiva regulatsiooni järgi ei osutata asenduskoduteenust üksnes (alaealistele) lastele, vaid ka asenduskoduteenusel täisealiseks saanud noortele, kes jätkavad õpinguid. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on asenduskoduteenusele paigutatud noorel õigus jääda seaduses sätestatud tingimustel asenduskoduteenusele kuni magistriõpingute lõpuni (vt SHS § 15² lõige 2). Samas on asenduskoduteenuse nõuded ja teenusepakkuja ülesanded reguleeritud ühesuguselt, sõltumata teenusele paigutatud laste ja noorte vanusest, v.a. eelnevalt mainitud erisused alla 3-aastaste laste osas. Eelduslikult vajavad aga näiteks teenusel viibiv 3-aastane laps ja 23-aastane noor erineval määral hoolt ja järelevalvet (v.a. kui tegemist erivajadusega või puudega laste ja noortega).

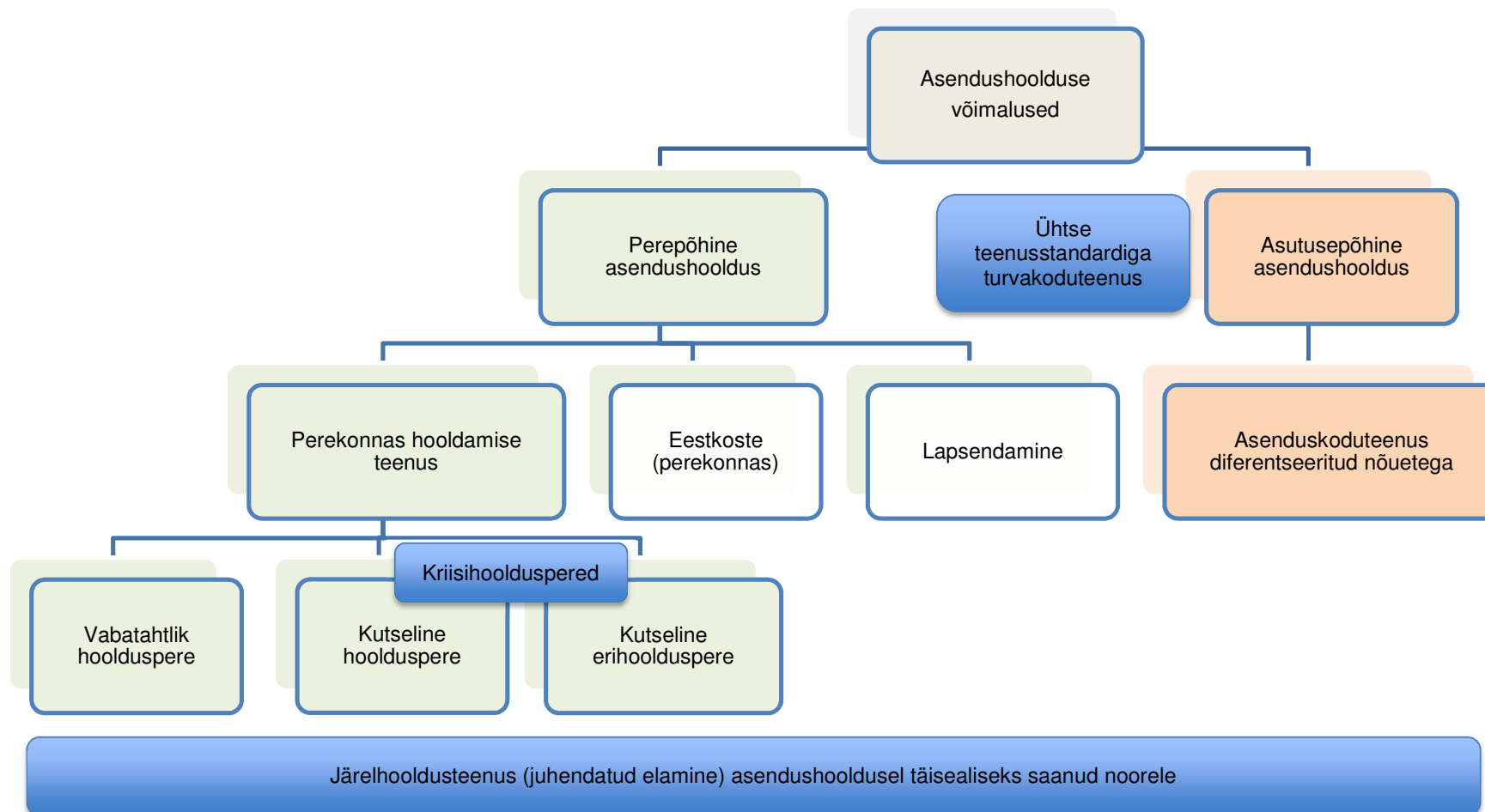
Osa asenduskoduteenuse pakkujaid on loonud küll teatud vanusesse jõudnud või täisealiseks saanud noortele nn noortekodu, seda kas eraldiseisva teenuseüksuse näol või pool-iseseisva teenuse vormina mõne teenuseüksuse juures. Kuna nn noortekodu-teenus pole asendushoolduse kontekstis eraldiseisva teenusena reguleeritud, siis õiguslikult ja seadusest tulenevate nõuete mõttes on jätkuvalt tegemist asenduskoduteenuse osutamisega, mida rahastatakse ka asenduskoduteenusega samadel alustel.

Asenduskoduteenuse asemel on aga asendushooldusel täisealiseks saanud noortele, kes jätkavad õpinguid ja/ või pole valmis iseseisvalt elama asuma, põhjendatud pakkuda järelhoolduse raames pigem nn juhendatud elamise teenust, mille eesmärgiks oleks kindlustada noorele iseseisvasse ellu üleminekul eluase koos isikliku toega (tugiisikuga). Õigus vastavale teenusele peaks sealjuures olema ka perekonnas hooldamisel täisealiseks saanud noortel, kellest osa jääb täna täisealiseks saades kokkuleppel hooldajaga perre edasi elama. Samas puudub hooldajal lapse täisealiseks saades kohustus ja alus noore jätkuvaks toetamiseks. Nn juhendatud elamise teenuse pakkujateks järelhoolduse raames võiksid vajadusel seetõttu olla nii asenduskoduteenuse osutajad kui ka perekonnas hooldajad (vt ka ptk "Asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse ja järelhoolduse tõhustamine").

Asendushoolduse võimaluste jaotus ja teenuste võimalik liigitus on eeltoodud ettepanekute põhjal esitatud kokkuvõtlikult järgneval joonisel.

²⁹ Seni on näiteks alaealiste saatjate välismaalaste puhul vastavaid erisusi arvestatud neile sobiva asenduskoduteenuse pakkuja leidmiseks korraldatud riigihangete tingimustes.

Joonis 6. Asendushoolduse võimaluste ja teenuste võimalik jaotus



Eesmärk 1: Perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasv

Üldpõhimõtted

Lapse õiguste aluspõhimõttest, mille kohaselt lapse loomulik kasvu- ja arengukeskkond on perekond³⁰, tuleb juhinduda ka asendushoolduse puhul. See tähendab, et asendushoolduse võimaluste loomisel tuleb eelistada pere- ja kogukonnapõhiseid lahendusi, seda eeskätt just väikelaste puhul.

2011. aastal avaldatud ÜRO raport "The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care" (eesti keeles "Alla 3-aastaste haavatavate laste õigused. Nende institutsionaalsele hooldusele paigutamise lõpetamine")³¹ ning Euroopa juhised institutsionaalselt kogukonnapõhisele hooldusele ülemineku kohta³² koondavad põhjaliku ülevaate senistest teadusuuringutest institutsionaalse hoolduse negatiivsetest mõjudest, eriti just väikelaste puhul. Uuringute põhjal välja toodud negatiivsed mõjud puudutavad nii lapse füüsilist, emotsionaalset kui intellektuaalset arengut.

Nii on arengupsühholoogia-alased uuringud tõendanud, et inimaju struktuuride areng on tihedalt seotud inimsuhete kvaliteediga varases lapsepõlves. Sealjuures on aju arengu seisukohalt kõige kriitilisema tähtsusega esimesed kolm eluaastat. Aju normaalse arengu jaoks on lapsel vaja kogeda püsivaid ja lähedasi emotsionaalseid suhteid, mis on ühtlasi eelduseks tervete ja usalduslike suhete kujunemisele inimese hilisemates eluetappides. Emotsionaalse tähelepanuta jätmise seevastu pärsib aju arengut ning põhjustab mitmesuguseid neurobioloogilisi probleeme ja häireid, millel on omakorda negatiivne mõju inimese elukvaliteedile, sotsiaalsetele suhetele, õppimissuutlikkusele ning laiemale oma potentsiaali realiseerimisele.³³

Institutsionaalse hoolduse kahjulikud mõjud pole seetõttu seotud mitte niivõrd asutuste füüsilise keskkonna ja materiaalsete tingimustega – mida sageli ekslikult eeldatakse –, kuivõrd nendes valitsevate inimsuhetega ning asutuste töökorraldusega. Üldjuhul töötavad asutustes vahetustega kasvatajad, kelle suhtarv teenusel viibivate laste kohta ei pruugi ka olla piisav, et jõuda kõigi lastega vajalikul määral suhelda ja tegeleda ning neile individuaalset tähelepanu pöörata. Samuti näevad asutustes töötavad hooldajad enda rolli sageli pigem füüsilise, mitte emotsionaalse hoole pakkujana. Seega pole hoolekandeesutuste puhul küsimus mitte "heades" ja "halbades" asutustes, vaid institutsionaalses kultuuris, mis asutusepõhist hooldust tervikuna iseloomustab. Asutuse suuruse ja füüsilise keskkonna muutus üksi ei pruugi sestap olla piisav, et muuta institutsionaalset kultuuri.³⁴

Ehkki institutsionaalse hoolduse kahjulikke mõjusid lapse arengule on tuvastatud juba mitmete aastakümnete jooksul, näitavad tänapäevased uurimused, et eriti haavatavad on nende suhtes alla 3-aastased lapsed. Uuringud on näidanud, et väikelapsed, kes paigutatakse institutsionaalsele hooldusele enne 6-kuuseks saamist võivad kannatada pikaajalise arengulise mahajäämuse all. Institutsionaalsele hooldusele paigutamise kestuse osas on üha enam tõendeid selle kohta, et väikelaste pikemal kui kolme-kuulisel institutsionaalsel hooldusel viibimisel on olulised negatiivsed mõjud nende tervisele ja arengule.³⁵

Hoolekandeesutuste puhul, eriti Kesk- ja Ida-Euroopas on ajalooliselt pööratud tähelepanu eeskätt füsioloogilistele kriteeriumidele, samas on ignoreeritud või tähelepanuta jäetud

³⁰ Vt ÜRO Lapse õiguste konventsioon. Vastu võetud 26.09.1991; UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010; EV lastekaitse seadus. Vastu võetud 08.06.1992.

³¹ The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Europe Regional Office 2011.

³² Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012.

³³ The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Europe Regional Office 2011, lk 18-19.

³⁴ Ibid. Vt ka Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012.

³⁵ The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Europe Regional Office 2011, lk 17.

psühholoogilised tegurid. Kui Lääne-Euroopas sai hoolekandeesutuste de-institutsionaliseerimine alguse juba 1960.-1970. aastatel, siis Kesk- ja Ida-Euroopas on olnud rõhk jätkuvalt füsioloogiliste vajaduste rahuldamisel ning füüsilisel keskkonnal.³⁶ Antud lähenemine pole soodustanud ega toetanud perepõhiste asendushoolduse võimaluste arendamist, mistõttu on püsinud ka vajadus tugineda hoolekandeesutustes pakutavale institutsionaalsele hooldusele.³⁷

Euroopa Liiduga liitumise järgselt on Kesk- ja Ida-Euroopa riikides investeeritud Euroopa Liidu struktuurivahendeid muuhulgas laste hoolekandeesutuste arendamisesse. Selleks, et parandada institutsionaalsel hooldusel olevate laste heaolu, on püütud parandada nende elukvaliteeti asutustes. Ehkki see on esmapilgul olnud ratsionaalne valik olukorras, kus kogukonnapõhised teenused ei ole veel arenenud, on tehtud investeeringud muutunud osal juhtudel täiendavaks takistuseks perepõhise asendushoolduse arendamisel. Üldjuhul on investeeringud keskendunud hoonete uuendamisele, mitte seal töötavate ja elavate inimeste vaheliste suhete parandamisele. Hoolekandeesutuste renoveerimine on osutunud samas argumendiks nendes teenuste pakkumise jätkamiseks. Samuti võib renoveeritud hoone koos paranenud füüsilise keskkonna ja materiaalsete tingimustega toimida täiendava stiimulina lapse institutsionaalsele hooldusele paigutamiseks. See tähendab kokkuvõttes aga riski, et ressursse suunatakse jätkuvalt institutsionaalse hoolduse pakkumiseks, mitte aga perepõhiste alternatiivide arendamiseks.³⁸

Perepõhise asendushoolduse võimaluste ja valikute loomine eeldab seetõttu süsteemset muutust, mille esmaseks eelduseks on teadlikkuse suurenemine perepõhise asendushoolduse olulisusest ja vajalikkusest. Koos teadlikkuse tõusuga on võimalik kindlustada ka muutusteks vajalik toetus erinevatel otsustus-tasanditel.³⁹

Samuti peab perepõhise asendushoolduse arendamine toimuma komplekselt ja terviklikult, et saavutada soovitud muutust. See tähendab, et tähelepanu tuleb pöörata nii perepõhise asendushoolduse pakkujate valikule ja ettevalmistusele, hooldajate püsiva tugisüsteemi loomisele, materiaalsele toele kui ka sotsiaalsetele tagatistele. Ühtlasi on vaja tegeleda sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatega, et soodustada ühelt poolt laste perepõhisele asendushooldusele paigutamist; teisalt et tagada peredele ja hooldusel olevatele lastele piisav ja professionaalne tugi.⁴⁰ Kuna asendushooldusele paigutamine ning asendushoolduse vormi valik peab lähtuma konkreetse lapse vajadustest, on vältimatult vajalik ka iga lapse vajaduste individuaalne hindamine. Ka selles on põhiroll ja vastutus üldjuhul sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatel.

Lisaks tuleb arvestada süsteemseid tegureid, mis kallutavad lapsi jätkuvalt asutusepõhisele hooldusele paigutama. Nendeks võivad olla nii asutuste olemasolu ja vajadus hoida need töös kui ka asendushoolduse rahastamine, mis eeldab asutustesse paigutatud laste arvu säilitamist.

Eesti olukord: probleemid ja lahendusettepanekud

Eestis asendushoolduse valdkonnas kujunenud olukord on suhteliselt sarnane eelnevalt kirjeldatud Kesk- ja Ida-Euroopa riikidele iseloomulikele arengutele.

Riigi, kohalike omavalitsuste ja välisabivahendite toel on re-organiseeritud enamik endistest riiklikest laste hoolekandeesutustest. Suurte asutuse tüüpi hoonete asemele on ehitatud 6 kuni 10 lapsele asendushoolduse pakkumiseks mõeldud peremajad. Lisaks osutab spetsiaalselt asenduskoduteenuse osutamiseks mõeldud peremajades asenduskodusteenust ka era-algatusel põhinev SOS Lasteküla. Eestis asenduskodudes teenusel viibivatest lastest

³⁶ The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Europe Regional Office 2011, lk 17.

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid.

³⁹ Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012.

⁴⁰ Ibid.

46% ehk ligi pooled saavad teenust peremaja-tüüpi keskkonnas.⁴¹ Arvestades juurde veel re-organiseerimisel olevad asenduskodud, kus peremajadele üleminek toimub 2015. aastal, moodustab peremajades teenust saavate laste osatähtsus enam kui poole kõigist asenduskodudes teenusel viibivatest lastest.⁴² Lisaks toimub 12% laste puhul teenuse osutamine selleks kohandatud korter- või individuaalmaja keskkonnas, sh perevanema-hooldaja isiklikus eluruumis. Kokkuvõttes on asenduskoduteenuse osutamise füüsilise keskkond seega tervikuna oluliselt paranenud.

Siiski osutatakse asutuse tüüpi keskkonnas teenust jätkuvalt tervelt 42%-le asenduskodudesse paigutatud lastele, mille puhul tuleb eesmärgiks seada ka nende füüsilise keskkonna järk-järguline ümberkohandamine.

Ehkki asenduskodude re-organiseerimine ja muutused teenuse osutamise füüsilises keskkonnas on loonud vajalikud eeldused asenduskoduteenuse peresarnasemaks kujundamiseks, pole peremajadele ülemineku kaasnenu aga alati muutust teenuse osutamise korralduses. Enamikel juhtudel (sh nn noortekodu-tüüpi asutustes) osutatakse teenust vahetustega töötavate kasvatajatega. Perevanema põhimõttel toimival asenduskoduteenusel, kus perevanem elab lastega ööpäevaringselt ja püsivalt koos, on hinnanguliselt kokku veerand (25%) kõigist asenduskodudes olevatest lastest ja noortest. Sealjuures on nn perevanemaga teenus praktikas erinevalt korraldatud ning töötajate arv, kes teenusel viibiva lapse eest samaaegselt või vaheldumisi hoolitsevad, võib perevanemaga teenuse puhul olla seetõttu suhteliselt erinev (vt ka ptk "Ülevaade asendushoolduse olukorrast Eestis").

Nagu Eesti asendushoolduse olukorra ülevaade näitas, paigutatakse suurim osa perest eraldatud lastest asenduskoduteenusele ning vaid suhteliselt väike osa perekonda hooldamisele. Sealjuures on aastate jooksul asenduskoduteenusele paigutatud laste osatähtsus asendushooldusele paigutatud laste seas pigem kasvanud, perekonnas hooldamisel olevate laste osatähtsus aga oluliselt langenud (vt ptk "Ülevaade asendushoolduse olukorrast Eestis").

Selle põhjused on ühelt poolt seotud asenduskoduteenuse pakkumises toimunud muutustega, sh teenuse osutamise tingimuste paranemise ja sisulise kvaliteedi tõusuga, samuti era-algatusel põhinevate teenusepakkujate lisandumisega (sh endiste hooldusperede seast). Teisalt selgitab asenduskoduteenusele paigutamist asjaolu, et kohaliku omavalitsuse jaoks on lihtsam laps asenduskoduteenusele suunata, kuna erinevalt hooldusperedest on ülevaade asenduskoduteenuse pakkujatest ja kohtadest maavalitsuste kaudu olemas. Teisisõnu on asenduskoduteenuse pakkuja valik kohaliku omavalitsuse jaoks hõlpsam kui nõuetele vastava ja vajaliku ettevalmistusega hoolduspere leidmine. Lisaks puudub kohalikul omavalitsusel ka suunis eelistada lapsele sobiva hooldusvormi valikul lapse huvidest lähtuvalt perepõhist hooldust. Ühtlasi tähendab asenduskoduteenuse nn pearaha-põhine rahastamine seda, et teenusepakkuja huvides on tagada kohtade täituvus oma asutuses. Sealjuures on endiste riiklike asenduskodude re-organiseerimise järel saanud nende omanikeks kohalikud omavalitsused, kes vastutavad ka lapse asendushooldusele suunamise ning asendushoolduse vormi ja teenusepakkuja valiku eest.

Hooldusperede ja perekonnas hooldamisel olevate laste arvu olulist vähenemist selgitab samas asjaolu, et perede juurdekasvu tagamisega pole riiklikul tasandil süsteemselt ega järjepidevalt tegeletud. Perekonnas hooldamise korraldus, kus vastutus hooldusperede leidmise, nõuetele vastavuse hindamise ning järeltoe pakkumise eest on kohalikel omavalitsustel, ei toeta paljudel juhtudel hooldusperede teket ega lapse perekonda hooldamisele paigutamist. Väiksemate omavalitsuste puhul on perede leidmisel ja perekonnas hooldamise võimaluste loomisel takistuseks nii nende piiratud suutlikkus kui ka

⁴¹ Siin on aluseks võetud 2014. aasta novembris asenduskodudelt kogutud andmed, mille kohaselt oli asenduskodudes kokku 1052 last, sh vanema avalduse alusel (osalisel) hoolekandeteenusel viibivad raske ja sügava puudega lapsed. Muude käesolevas dokumendis toodud statistiliste andmete puhul pole vanema avaldusel alusel asenduskodudes teenusel viibivaid lapsi arvestatud.

⁴² Re-organiseerimisel on 2014. aasta novembri seisuga Narva Lastekodu ja Tilsa Lastekodu (Põlvas), kus järgmisel aastal valmivad peremajad ning asutused muutuvad kohaliku omavalitsuse hallatavateks. Lisaks valmib peremaja Valga Lastekodus, mis on juba kohaliku omavalitsuse hallatav asutus. Lähtudes 2014. aasta novembri seisuga asenduskodudes olevate laste arvust, siis nimetatud asenduskodude peremajadele ülemineku järgselt kasvab peremajades teenust saavate laste osatähtsus 55%-ni kõigist asenduskodudes teenusel olevatest lastest.

väiksus, mis tähendab, et sobivaid peresid ei pruugigi leiduda. Samuti pole praeguse korraldusega tagatud see, et omavalitsuseni, kes soovib last hooldusperre paigutada, jõuab info teistes omavalitsustes elavatest peredest, kes on valmis last oma perekonda hooldada võtma.

Hooldusperede ettevalmistuse kõrval, milleks mõeldud koolituste kättesaadavusega on samuti probleeme, on peredele lapse perekonda paigutamise järgselt pakutav tugi tervikuna napp. Ühtsed suunised või kohustused peredele vajaliku järeltoe pakkumiseks kohalikel omavalitsustel puuduvad.

Lisaks katab nn vabatahtlikel hooldajatel ja hooldusperede ühesugusel ettevalmistusel põhinev perekonnas hooldamise korraldus perepõhise asendushoolduse vajaduse vaid osaliselt. Spetsiifilisema ja suurema hooldusvajadusega lastele, samuti mitmele lapsele (õdedele-vendadele) koos asendushoolduse pakkumiseks on vaja peresid, kes saavadki sellele pühenduda ning on ühtlasi täiendava ettevalmistuse ja väljaõppega.

Kokkuvõttes on perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvuks vaja süsteemset lähenemist, mis ühelt poolt tegeleb perekonnas hooldamise võimaluste suurendamise ja mitmekesistamisega; teisalt aga perekonda hooldamisele paigutamise soodustamisega. Üldiseks eelduseks võib pidada aga teadlikkuse tõusu perepõhise asendushoolduse vajalikkusest.

Ettepanekud perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamiseks	
➤ Teadlikkuse tõstmine vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest	
	<ul style="list-style-type: none">• Teavitusstrateegia väljatöötamine ja riiklikult koordineeritud teavitustegevuste elluviimine
➤ Perede valmisoleku suurendamine ja perepõhise asendushoolduse pakkujate juurdekasvu kindlustamine	
	<ul style="list-style-type: none">• Vajaliku ettevalmistuse ja tugiteenuste tagamine• Sotsiaalsete tagatiste loomine ja puhkuseõiguste laiendamine• Hooldusperede aktiivsem ja süsteemsem värbamine
➤ Perekonnas hooldamise võimaluste mitmekesistamine	
	<ul style="list-style-type: none">• Kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamine
➤ Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine	
	<ul style="list-style-type: none">• Perepõhise asendushoolduse eelistamise suunise kehtestamine• Üle-eestilise ülevaate loomine hooldada ja lapsendada soovijatest ning selleks vastava registri (IT funktsionaalsuse) arendamine

Eeltoodud ettepanekutest on perekonnas hooldamise võimaluste mitmekesistamist käsitletud asendushoolduse teenuste arendamist puudutavas peatükis (vt ptk “Ettepanekud asendushoolduse teenuste mitmekesistamiseks”) ning vajaliku ettevalmistuse ja tugiteenuste tagamisega seotud ettepanekuid omakorda asendushoolduse kvaliteedile keskenduvast peatükis (vt ptk “Eesmärk 2: Asendushoolduse kvaliteedi tõus”).

Teadlikkus vanemliku hoolitsuseta laste vajadustest ja perepõhise asendushoolduse võimalustest

Teadlikkust perepõhise asendushoolduse vajalikkusest on esmane eeldus perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamisel, mis mõjutab nii asendushoolduse poliitikate kujundamist ja sellega seotud poliitikavalikuid, perede huvi ja valmisolekut vanemliku hoolitsuseta jäänud laste kasvatamiseks kui ka lapse asendushooldusele paigutamise eest vastutavate spetsialistide otsuseid ja tööpraktikaid lapsele sobiva asendushoolduse valikul.

Eestis asendushoolduse valdkonnaga seonduvalt välja töötatud ja heaks kiidetud strateegilised poliitikadokumendid on perepõhise asendushoolduse olulisust küll erineval määral rõhutanud, ent ei ole andnud selgesõnalist suunist eelistada teadlikult lapse huvidest lähtuvalt perepõhist asendushooldust.⁴³

Süsteemseid ja regulaarseid teavitustegevusi perede leidmiseks, kes oleksid huvitatud ja valmis vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsele asendushoolduse pakkumisest, pole Eestis läbi viidud. Selle põhjuseks on muuhulgas asjaolu, et asendushooldust vajavatele lastele sobivate hooldusperede leidmine ning lapse hooldamisest huvitatud isikute ja perede nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamine on kohalike omavalitsuste ülesanne. Teavitustegevuste läbiviibimine kohaliku tasandi keskselt ei pruugi olla otstarbekas, arvestades Eesti omavalitsuste erinevat suurust ning sellega seonduvalt ka asendushooldust vajavate laste juhtumite ning potentsiaalsete hooldusperede oluliselt erinevat arvu.

Teadlikkuse tõstmiseks perepõhise asendushoolduse vajadustest ja võimalustest kavandatakse Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel süstemaatiliste ja riiklikult koordineeritud teavitustegevuste läbiviimist alates 2017. aastast. Teavitustegevuste elluviimisele eelneb hooldusperedesid ettevalmistava koolituse kättesaadavuse parandamine, samuti tugiteenuste piloteerimine ja osutamine (vt ptk "Eesmärk 2. Asendushoolduse kvaliteedi tõus"). Ettevalmistavas etapis töötatakse 2016. aastal välja teavitustegevuste strateegia, mis määratleb täpsemalt teavitustegevuste eesmärgid, sihtrühmad, teavitusemeetodid ja -kanalid.

Teavitustegevuste tulemusel suureneb teadlikkus vanemliku hoolitsuseta laste õigustest ja vajadustest ning perepõhise asendushoolduse võimalustest nii asendushooldusega seotud spetsialistide kui ka laiema avalikkuse ja potentsiaalsete asendusperede seas.

Perede valmisolek ja perepõhise asendushoolduse pakujate juurdekasv

Selleks, et suurendada perede valmisolekut võtta oma perre kasvatada vanemliku hoolitsuseta jäänud laps ning kindlustada ühtlasi ka selliste perede püsiv juurdekasv, on vajalik tagada peredele nii selleks asjakohane ettevalmistus kui ka püsiv tugi kogu hoolduse kestel (vt ptk "Eesmärk 2. Asendushoolduse kvaliteedi tõus"), samuti sotsiaalsed tagatised. Samuti on juurdekasvu tagamiseks vaja aktiivsemalt ja süsteemsemalt tegeleda hooldusperede värbamisega.

Perepõhise hoolduse pakujate sotsiaalsed tagatised, sh puhkuseõigused

Perekonnas hooldajatele (ja eestkostjatele) laienevad lapse kasvatamisega seotud üldised puhkuseõigused, sh töölepingu seadusest tulenev õigus lapsehoolduspuhkusele, lapsepuhkusele ning tasustatamata lapsepuhkusele (TLS § 65). Samuti on alla 1,5-aastase lapse hooldajal (ja eestkostjal) õigus vanemahüvitise seaduse alusel vanemahüvitisele ja -puhkusele samadel alustel lapse vanematega (VHS § 2). Erinevalt lapsendajatele kehtivast lapsendamise järgsest lapsendamispuhkusest puudub hooldajatel (ja eestkostjatel) aga õigus lapse perekonda hooldamisele (eestkostele) paigutamise järgsele puhkusele.

Töölepingu seaduse järgi on alla 10-aastase lapse lapsendajal õigus saada lapsendamispuhkust 70 kalendripäeva lapsendamise kohtuotsuse jõustumise päevast arvates (TLS § 61). Lapsendamispuhkuse eest on lapsendajal ühtlasi õigus saada hüvitist vastavalt ravikindlustuse seadusele. Lapsendamispuhkuse eesmärgiks on toetada lapse kohanemist peres ning soodustada lapse ja lapsendaja vahelise kiindumussuhte kujunemist.

⁴³ Vt näiteks Hoolekande kontseptsioon. Sotsiaalministeerium 2004 ja Lastekaitse kontseptsioon. Sotsiaalministeerium 2005.

Sarnaselt lapsendajaperedele vajavad ka perekonda hooldamisele suunatud laps ja pere kohanemisaega. Lisaks on lapse hooldusperre paigutamise seonduvalt vaja leida lapsele sobiv lasteaiakoht või lapsehoiuvõimalus, aidata lapsel kohaneda uue kooliga jne. Sealjuures tuleb arvestada, et enamikel juhtudel leitakse lapsele hooldusperre mõnest teisest, mitte lapse elukohajärgsest kohalikest omavalitsusest, mistõttu kaasneb lapse perekonda hooldamisele paigutamise ka lapse senise elu- ja suhtluskeskkonna muutus, lasteaia- või koolivahetus. Lapse perekonda paigutamisele järgneva puhkuse õiguse puudumine hooldajate (ja eestkostjate) puhul muudab perekonda hooldamisele (eestkostele) paigutatud lapse kohanemisprotsessi toetamise keeruliseks, eriti kui tegemist on vanema kui 1,5-aastase või ka vanema kui 3-aastase lapsega. Vanema lapse perre hooldamisele võtmisel on hooldajal (eestkostjal) võimalik kasutada üksnes üldisi lapse kasvatamisega seotud puhkuseõigusi, mis tagavad aga suhteliselt lühiajalise ning kas üksnes teatud määral tasustatud või tasustamata puhkusevõimaluse (vt üldised puhkuseõigused).

Perekonda hooldamisele paigutatud lapse kohanemiskustest tulenevad probleemid võivad lõppkokkuvõttes viia aga lapse ümberpaigutamiseni, nt kas teise hooldusperre või asenduskoduteenusele. Asendushoolduse eesmärgiks on samas lapsele võimalikult püsiva ja stabiilse elukorralduse kindlustamine, mistõttu on vajalik ennetada ja vähendada ümberpaigutamise riske.

Seetõttu tuleb nn vabatahtlikele hooldajatele (ja eestkostjatele) analoogselt lapsendajatega tagada õigus täiendavale puhkusele ja selle hüvitamise seoses lapse perekonda hooldamisele paigutamise, et toetada lapse kohanemist perega ja tema elukorralduses kaasnevate muudatustega. Kohanemist toetava puhkuse võimaldamine aitab muuhulgas vähendada lapse hilisema ümberpaigutamise vajaduse tõenäosust.

Kuna kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede puhul on hooldamine käsitletav hooldaja põhitegevuse ja tasustatava tööna, siis puudub nende puhul vajadus eraldi puhkuse jaoks lapse perre paigutamisel.

Lapse kasvatamisega seotud üldised puhkuseõigused

Vanemahüvitise eesmärk on hüvitada väikelapse kasvatamise tõttu saamata jäänud tulu. Vanemahüvitist makstakse lapse sünnist kuni tema 18 kuu vanuseks saamiseni.

Lapsehoolduspuhkust on last hooldaval isikul õigus saada kuni lapse kolmeaastaseks saamiseni. Lapsehoolduspuhkust võib kasutada kas ühes osas või vahepeal tööle minna ja seejärel enne lapse kolmeaastaseks saamist uuesti lapsehoolduspuhkusele jääda. Lapsehoolduspuhkusele õigust omavad isikud saavad kokkuleppel vahetada isikut, kes kasutab lapsehoolduspuhkust. Last hooldavale isikule makstakse algul pärast vanemahüvitise perioodi lõppu riiklike peretoetuste seaduse alusel lapsehooldustasu.

Lapsepuhkust on õigus saada igal kalendriaastal kolm tööpäeva, kui hooldajal (eestkostjal) on üks või kaks alla 14-aastast last, või kuus tööpäeva, kui tal on vähemalt kolm alla 14-aastast last või vähemalt üks alla kolmeaastane laps. Lapsepuhkuse eest tasutakse Vabariigi Valitsuse kehtestatud töötasu alammäära alusel.

Puudega lapse hooldajal (eestkostjal) on lisaks õigus saada lapsepuhkust üks tööpäev kuus kuni lapse 18-aastaseks saamiseni, mille eest tasutakse keskmise töötasu alusel (TLS § 63).

Tasustamata lapsepuhkust on hooldajal (eestkostjal), kes kasvatab kuni 14-aastast last või kuni 18-aastast puudega last, õigus saada igal kalendriaastal kuni kümme tööpäeva (TLS § 64).

Kehtiva lapsendamispuhkusega seonduvaks probleemiks on asjaolu, et lapsendamispuhkust on õigus saada ühel lapsendajal ning kui lapsendajateks on abikaasad, siis puudub neil võimalus puhkust jagada – st et ühe osa puhkusest võtab üks abikaasast ehk lapsendajatest ning teise osa teine abikaasa.

Sellest tulenevalt on ettepanek muuta, juhul kui lapsendajateks on mõlemad abikaasad, lapsendamispuhkus lapsendajate vahel jagatavaks, et toetada lapsendajate töö- ja pereelu ühitamist lapsendamisjärgsel perioodil, võimaldada lapse kasvatamisega ja tema eest hoolitsemisega seotud ülesannete jagamist ning soodustada lapse kiindumussuhte kujunemist mõlema vanema suhtes.

Samuti on lapsendamispuhkuse õigus piiratud lapse vanusega ehk puhkust on õigus saada vaid juhul, kui lapsendatav laps on alla 10-aastane. Ehkki üldjuhul lapsendatakse Eestis uude perre väikelapsi, on lapsendatud laste seas ka 10-aastaseid ja vanemaid lapsi, kelle puhul on samuti vajadus toetada nende peres kohanemist. Alla 14-aastase lapse lapsendamisel on lapsendajatel võimalik kasutada küll näiteks lapsepuhkust või tasustamata lapsepuhkuse õigust, ent need tagavad vaid suhteliselt lühikese puhkuseperioodi ning on vaid osalisel määral tasustatud või üldse tasustamata (vt eespool).

Seega on põhjendatud tõsta lapsendamispuhkuse tingimuste puhul lapse vanuspiiri, et toetada ka vanemate laste lapsendamist ning nende peres kohanemist. Sealjuures võib kaaluda lapsendamispuhkuse pikkuse diferentseerimist lähtuvalt lapse vanusest.

Perepõhise asendushoolduse hulka võib tinglikult lugeda ka perevanemaga asenduskoduteenus. Erinevalt perekonnas hooldamisest on perevanemaga asenduskoduteenus osutamisel lapse hooldamise ja kasvatamise näol tegemist perevanema põhitegevuse ja tasustatava tööga. Kuna perevanema puhul, kes elab lastega ööpäevaringselt asenduskodus koos, on tegemist aga mittetavapärase töö- ja puhkeajaga, siis puudub kehtivas tööõiguses õiguslik alus perevanemate töösuhte reguleerimiseks viisil, millega oleksid ühelt poolt täidetud töölepingu seadusest tulenevad töö- ja puhkeaja nõuded ning teisalt tagatud perevanemale kui töövõtjale vajalikud sotsiaalsed garantiid. Kuna perevanemate mittetavapärase töötaja puhul pole töölepingu seadusest tulenevad töö- ja puhkeaja nõuded täidetavad, on perevanematega sõlmitud käsunduslepinguid, mis ei taga aga töövõtjale samasuguses ulatuses sotsiaalseid garantiisid nagu tööleping. Sobiva õigusliku lahenduse puudumine perevanemate töösuhte reguleerimiseks on ka üks põhjusi, miks perevanemaga asenduskoduteenus pakkujaid ei lisandu. Nii on enamikes peremajadena tegutsevates asenduskodudes säilinud vahetustega töötavatel kasvatajatel põhinev töökorraldus. Hooldajate töö- ja puhkeaja reguleerimiseks sobiva õigusliku lahenduse leidmine on aga vältimatult vajalik, pidades silmas kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamise vajadust.

Probleemi lahendamiseks on põhimõtteliselt võimalus luua perevanema töösuhte kohta eriregulatsioon kas töölepingu seaduse alusel (nt eraldi õigusaktina) või perevanemaga asenduskoduteenust reguleerivas sotsiaalhoolekande seaduses. Vastava õigusliku muudatuse väljatöötamiskavatsuse esitab Sotsiaalministeerium kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks 2015. aasta märtsiks ning elnõu uue valitsuse ametisse astumise järgselt.

Koos töö- ja puhkeaja regulatsiooni väljatöötamisega on vaja luua kutselistele hooldajatele puhkuse võimaldamiseks ka nn intervall-hoolduse võimalusi, kus ajutiselt hoolitseb perekonda hooldamisele paigutatud lapse eest teine hooldaja/ hoolduspere.

Hooldusperede süsteemne värbamine

Kehtiva perekonnas hooldamise korralduse järgi peab kohalik omavalitsus, kes soovib asendushooldust vajava lapse paigutada perekonda hooldamisele, leidma ise ka nõuetele vastava ja vajaliku ettevalmistusega hoolduspere, kes sobib ja on nõus konkreetse lapse enda perre võtma. Ühtlasi on kohaliku omavalitsuse ülesandeks hinnata last hooldada soovivate isikute seadusega kehtestatud nõuetele vastavust ja sobivust ning suunata nõuetele vastavad pered ettevalmistavale koolitusele. Teisisõnu on kohalikul omavalitsusel hooldusperedega seonduvalt samaaegselt kaks funktsiooni: esiteks hinnata hooldada soovijate ja nende pereliikmete nõuetele vastavust ja sobivust n-ö üldistel alustel, st kas isik ja pere sobivad üldse hooldaja ülesandeid täitma; teiseks leida konkreetsele lapsele nõuetele vastav ja vajaliku ettevalmistusega pere, kes sobib ja on valmis seda last hooldama.

Samas ei pruugi kohalikus omavalitsuses, kus on perest eraldatud ja asendushooldust vajav laps, olla samaaegselt nõuetele vastavat ja sobivat peret, kes on valmis last perekonda

hooldamisele võtma. Nagu näitab perekonnas hooldamisel olevate laste kohta kogutav statistika, on enamasti lapsi paigutatud perekonda hooldamisele mõnda teise, mitte oma elukohajärgsesse omavalitsusse. 2013. aasta andmetel oli perekonda hooldamisele paigutatud lastest 35% hooldusperekonnas oma elukohajärgses omavalitsuses, 34% elukohajärgse maakonna mõnes teises omavalitsuses ning 31% mõnes teises maakonnas. Sealjuures on perekonnas hooldamisel olevate laste osakaal, kes on hooldamisel väljaspool oma elukohajärgset omavalitsust, aastate jooksul püsivalt kasvanud.

Samuti peaks selleks, et perest eraldatud ja asendushooldust vajavat last vajadusel võimalikult kiiresti perekonda hooldamisele paigutada, olema nõuetele vastavad ning vajaliku ettevalmistusega, st nõutava koolituse läbinud pered juba eelnevalt olemas – arvestades, et nõuetele vastavuse hindamine ning ettevalmistava koolituse läbimine võtavad aega. Kohalikel omavalitsustel, eeskätt väiksematel puuduvad aga nii ressursid (aeg, inimesed, raha, oskusteadmised) kui teisalt ka motivatsioon, et enda haldusterritooriumil või kogukonnas vanemliku hoolitsuseta lapse hooldamisest huvitatud perede leidmiseks vajalikku teavitustööd teha ja ise aktiivselt peresid otsida, nende nõuetele vastavust ja sobivust hinnata ning neile vajalik ettevalmistus tagada. Sealjuures tuleb arvestada asjaolu, et omavalitsustel puudub sageli võimalus vastava teenuse vajadust enda halduspiirkonnas prognoosida ning olukorrad, kus asendushoolduse vajadus tekib, võivad ilmnedu suhteliselt ootamatult.

Seetõttu on puudunud ka perekonnas hooldamise võimalus erivajadustega, spetsiifilisemat hooldust vajavate laste puhul, kuna vastavate perede leidmiseks, ettevalmistuseks ja väljaõppeks kui ka täiendavaks tasustamiseks napib omavalitsustel ressursse.

Perekonnas hooldamise korraldusest tulenevalt on seega puudunud ühtselt koordineeritud, süstemaatiline ja järjepidev tegevus hooldusperede juurdekasvu tagamiseks.

Seetõttu on ettepanek korraldada hooldusperede värbamist, nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamist kohaliku tasandi asemel pigem riiklikul tasandil ning siduda need ülesanded tulevikus uue lastekaitseaduse jõustumisel Sotsiaalkindlustusameti juurde loodava riikliku lastekaitseüksuse funktsioonidega. Kohaliku omavalitsuse ülesandeks jääks jätkuvalt aga konkreetsele asendushooldust vajavale lapsele sobiva asendushoolduse vormi ja teenusepakkuja valiku otsus. Seega tagaks riik (Sotsiaalkindlustusameti kaudu) nõuetele vastavate ja vajaliku ettevalmistusega hooldusperede olemasolu, kelle seast saaksid kohalikud omavalitsused konkreetsele lapsele sobiva hoolduspere valida. Hooldusperede nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise korraldamine piirkondlikul tasandil Sotsiaalkindlustusameti kaudu aitab ühtlasi ühtlustada hooldusperede valiku ja hindamise protseduure ning parandada seeläbi ka perepõhise asendushoolduse kvaliteeti (vt ka ptk "Eesmärk 2. Asendushoolduse kvaliteedi tõus").

Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine

Perepõhise asendushoolduse eelistamise suunis

Juhul kui asendushooldust vajava lapse puhul ei leita sobivat eestkostjat, kes on nõus võtma vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse oma perre kasvatada, ning puuduvad ka vajalikud õiguslikud alused ja eeldused lapse uude perre lapsendamiseks, tuleb kohalikul omavalitsusel suunata laps kas perekonda hooldamisele või asenduskoduteenusele. Sotsiaalhoolekande seadusega sätestatud tingimused lapse perekonda hooldamisele või asenduskoduteenusele suunamiseks on sealjuures ühesugused (vrkl SHS § 25¹ lõige 1 ja SHS § 15² lõige 1). Seadusest tulenev suunis kaaluda lapse huvidest lähtuvalt esmase valikuna perepõhist asendushooldust ehk eelistada lapse perekonda hooldamisele paigutamist asenduskoduteenusele suunamisele puudub. Kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatud järelevalve ja auditeerimine on tuvastanud ka juhtumeid, kus lapsed on asenduskoduteenusele paigutatud ilma omavalitsuse vastava otsuseta ja/ või muid alternatiive eelnevalt kaalumata.⁴⁴ Seega puudub õiguslik mehhanism, mis soodustaks ja toetaks perest eraldatud laste perepõhisele asendushooldusele paigutamist, sh väikelaste ja alla 3-aastaste laste puhul.

⁴⁴ Vt Riigikontroll (2013). Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar 2013.

Asendushoolduse korralduse ja rahastusega seotud tegurid ning perekonnas hooldamise võimaluste piiratus võivad mõjutada kohalikku omavalitsust eelistama pigem asenduskoduteenust. Riigikontrolli hinnangul kallutab laste asenduskoduteenusele paigutamist selle rahastamise aluseks olev pearahasüsteem, millest tulenevalt on asenduskodud huvitatud võimalikult paljude laste asenduskodusse võtmisest. Samuti on kohalikel omavalitsustel lihtsam ja majanduslikult kasulikum (eriti kui asenduskodu on omavalitsuse hallata) suunata vanemliku hoolitsuseta lapsed asenduskodusse, mitte peresse hooldamisele. Kohalike omavalitsuste otsust suunata laps pigem asenduskodusse kui hooldusperesse mõjutab ka see, et info vabadest asenduskodukohtadest on paremini kättesaadav kui teave võimalikest hooldusperedest. Kui asenduskodudes on vabu kohti ja info selle kohta on olemas, kuid samal ajal puudub ülevaade hooldusperedest, kes oleksid valmis vanemliku hoolitsuseta last enda perre võtma, siis on lihtsam paigutada laps asenduskodusse.⁴⁵

Seetõttu tuleb koos muude perepõhist asendushooldust toetavate meetmetega kaaluda perest eraldatud lapse asendushooldusele paigutamise regulatsioonis suunise kehtestamist, mille kohaselt tuleb asendushoolduse vormi valikul lapse huvidest lähtuvalt kaaluda esmase valikuna perepõhist asendushooldust, seda eeskätt väikelaste ning alla 3-aastaste laste puhul. Ühe perevanemaga asenduskoduteenust tuleb sealjuures lugeda perepõhiseks asendushoolduseks (vt ka ptk "Ettepanekud asendushoolduse teenuste mitmekesistamiseks"). Lapse asenduskoduteenusele suunamine peaks toimuma vaid juhul, kui see on konkreetse lapse vajadustest ja huvidest lähtuvalt põhjendatud.

Ühtlasi tuleb tagada see, et lapse perekonda hooldamisele või asenduskoduteenusele suunamisele eelneks lapse vajaduste igakülgne hindamine ning vajadusel ka teiste spetsialistide kaasamine otsustusprotsessi.

Nimetatud muudatused aitavad kokkuvõttes tagada seda, et asendushoolduse vormi valik toimub lapse huvidest, mitte asendushoolduse võimaluste kättesaadavusest lähtuvalt.

Üleriigiline ülevaade hooldada ja lapsendada soovijatest

Lapse perekonda hooldamisele paigutamist või ka lapse uude perre lapsendamist piirab üleriigilise ülevaate puudumine juba tegutsevatest või potentsiaalsetest hooldusperedest, samuti lapsendada soovijatest.

Informatsioon tegutsevate hooldusperede kohta on kohalikel omavalitsustel, kes on lapse perekonda hooldamisele suunanud ja selleks vastava hoolduslepingu sõlminud. Samuti koondavad andmeid hooldusperede kohta kasuperesid ühendavad MTÜd, kelle kaudu omavalitsused püüavad lapsele sobivat pere sageli ka leida. Üleriigiliselt ja kõikselt koondatud ülevaade hooldusperedest aga puudub.

Samuti võib ühel omavalitsusel olla küll teave pere(de) kohta, kes soovib/-vad last oma perekonda hooldada võtta, ent samas omavalitsuses ei pruugi samaaegselt olla asendushooldust vajavat last. Omavalitsusel, kellel on aga asendushooldust vajav laps, puudub info teistes omavalitsustes elavate potentsiaalsete hooldusperede kohta.

Ülevaate puudumine võimalikest hooldusperedest tähendab ka seda, et olukorras, kus perede osas puudub tegelikult valikuvõimalus, ei pruugi lapse konkreetsesse hooldusperekonda paigutamine toimuda lapse huvidest lähtuvalt, vaid pigem saab määravaks konkreetse pere huvi ja valmisolek.

Sarnased probleemid iseloomustavad ka lapsendamise korraldust, kus andmed nõuetele vastavate lapsendada soovijate kohta on koondunud eraldi maavalitsustesse ning ühtne ja terviklik üleriigiline ülevaade lapsendada soovijatest puudub. Lapsele sobiva lapsendaja leidmisel piirdub maavalitsus seetõttu eeskätt enda maakonnas lapsendamise järjekorras olevate peredega. Samas ei pruugi ühe maakonna põhine valik kindlustada konkreetsele

⁴⁵ Riigikontroll (2009). Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

lapsel või lastele sobiva lapsendajapere leidmist, eriti kui tegemist on näiteks erivajadustega või vanemate lastega, samuti õdede-vendadega.

Seetõttu on vajadus vastava IT funktsionaalsuse (registri) toel luua üleriigiline ülevaade hooldada ja lapsendada soovijatest. Eraldiseisva registri asemel on võimalik vastav IT lahendus luua juba toimiva sotsiaalteenuste ja toetuse andmeregistri (STAR) baasil, mille asutamisel peeti silmas ka asendushoolduse korraldusega seotud vajadusi.⁴⁶ Hooldada ja lapsendada soovijate registri arendamine ja kasutuselevõtt võimaldab ühelt poolt ühtlustada hooldada ja lapsendada soovijate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise aluseid ning protseduure, sh teostada selleks vajalikke andme- ja infopäringuid teistest andmekogudest (vt ka ptk “Eesmärk 2. Asendushoolduse kvaliteedi tõus”) ning hõlbustada teisalt konkreetsele lapsel sobiva hooldus- või lapsendajapere valikut. Vastava IT funktsionaalsuse arendamine ja rakendamine on kavas siduda perekonnas hooldamise ja riigisisese lapsendamise korralduses kavandatavate muudatustega (vt eespool ning ühtlasi ptk “Eesmärk 2. Asendushoolduse kvaliteedi tõus”).

Seetõttu kavandatakse vastava IT funktsionaalsuse arendamine etapi-viisilisena, alustades riigisisese lapsendamise korralduse üleviimisest maavalitsustest Sotsiaalkindlustusametisse ning lapsendada soovijaid puudutava registri funktsionaalsuse arendamisest STARs. Kuna muudatused eeldavad lapsendamise korraldust ning STARi kasutamist ja andmekoosseisu puudutavate õigusaktide muutmist ja täiendamist, siis valmistab Sotsiaalministeerium 2015. aastal ette vastavate õigusaktide väljatöötamiskavatsused, mis esitatakse kooskõlastamiseks muudatusega seotud ministeeriumidele ja valitsusasutustele ning arvamuse avaldamiseks ka teistele organisatsioonidele. Sellele järgnevalt valmistatakse ette perekonnas hooldamise korraldust ja hooldajate registri funktsionaalsuse arendamist puudutavad muudatused.

⁴⁶ Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister riigi infosüsteemi kuuluv keskne andmekogu, mis on asutatud juhtumikorralduse põhimõttel läbiviidava sotsiaaltöö dokumenteerimiseks ja menetlemiseks, sotsiaalteenuste ja -toetuste ning muu abi osutamise dokumenteerimiseks ja menetlemiseks, lapsendamise korraldamiseks, eestkoste korraldamiseks ning sotsiaalhoolekandevalase teabe ja kohaliku omavalitsuse makstavate, isikute individuaalsest abivajadusest, toimetulekuvõimest või majanduslikust olukorrast mittesõltuvate sotsiaaltoetuste kohta käiva teabe ja statistika kogumiseks (SHS § 30²).

Eesmärk 2: Asendushoolduse kvaliteedi tõus

Üldpõhimõtted

Euroopa vabatahtlikule sotsiaalteenuste kvaliteediraamistikule⁴⁷ tuginedes võib asendushoolduse kvaliteedi puhul lähtuda ühelt poolt aspektidest, mis puudutavad teenuste vastavust nende kasutajate vajadustele, sh teenuste kättesaadavust, osutamise järjepidevust, isiku/-kasutajakesksust jne. Euroopa sotsiaalteenuste kvaliteediraamistikus on need kirjeldatud sotsiaalteenuste üldiste kvaliteedipõhimõtetenähtena. Teisalt saab kvaliteeti hinnata teenusepakkujate ja -kasutajate vaheliste ning samuti teenuse pakkumisega laiemalt seotud osapoolte vaheliste suhete kaudu. Üheks kvaliteedi kriteeriumiks on sealjuures näiteks see, kui võrd teenuse kasutajad – asendushoolduse puhul siis lapsed ja noored – on kaasatud ja saavad osaleda teenuse osutamisega seotud otsustes. Kolmandaks toob kvaliteediraamistik välja teenuste osutamisega seotud inimressursid ja füüsilised tingimused – ehk asendushoolduse pakujate ettevalmistuse ning samuti füüsilise keskkonna, milles asendushooldust pakutakse. Seega hõlmab terviklik kvaliteedikäsitus praktiliselt kogu asendushoolduse pakkumist ja korraldust.

Spetsiaalselt laste asendushoolduse jaoks Euroopas välja töötatud kvaliteedistandard "Quality for Children" (Q4C) määratleb 3 standardiala:

- Asendushooldusele paigutamise otsustamise ja vastuvõtmise protsess;
- Asendushoolduse protsess;
- Asendushoolduselt lahkumise protsess.

Iga standardiala puhul on omakorda välja toodud konkreetsed standardid, mis tuginevad ÜRO Lapse õiguste konventsiooni kesksetele põhimõtetele: mittediskrimineerimine; laste huvidele pühendumine; õigus elule, hakkamasaamisele ja arengule ning laste vaadete austamine.⁴⁸

ÜRO laste asendushoolduse juhiste järgi tuleb asendushoolduse pakkumise kvaliteedile pöörata tähelepanu kõigi asendushoolduse võimaluste ja vormide puhul. Sealjuures toovad juhised asendushooldusega kvaliteediga seonduvalt välja just hooldajate valikuprotsessi, nende oskused, ettevalmistuse ja täiendkoolituse, samuti järelevalve korralduse. Nii tuleb hooldusperede puhul hoolduse kvaliteedi tagamiseks arendada perede ettevalmistust ja neile pakutavaid tugiteenuseid ning tagada vajaliku nõu ja toe kättesaadavus nii enne lapse perekonda hooldamisele paigutamist, hoolduse kestel kui ka hoolduse järgselt. Hoolekandetasutustes tuleb lisaks tagada piisav arv hooldajaid, et võimaldada lastele individuaalset tähelepanu ning luua eeldus lähedase ja usaldusliku sideme tekkimiseks lapse ja konkreetse hooldaja vahel. Hooldajate tegevus peab olema vastavuses asendushoolduse eesmärkidega ning tagama lapse õiguste kaitse ning tema füüsiliste, emotsionaalsete ja sotsiaalsete vajaduste rahuldamise.⁴⁹

Asendushoolduse kvaliteeti iseloomustavad aspektid peaksid kajastuma teenuste kehtestatud nõuetes ehk teenusstandardites. Sotsiaalteenuste standardite puudusena on üldistavalt välja toodud asjaolu, et need hõlmavad peamiselt teenuse osutamisega seotud tehnilisi ja füüsilisi näitajaid. Kvaliteedistandardid peaksid keskenduma aga pigem sellele, kuidas teenused mõjutavad neid kasutavate isikute – ehk asendushoolduse puhul laste ja noorte – elukvaliteeti ja aitavad tagada nende õigusi.⁵⁰

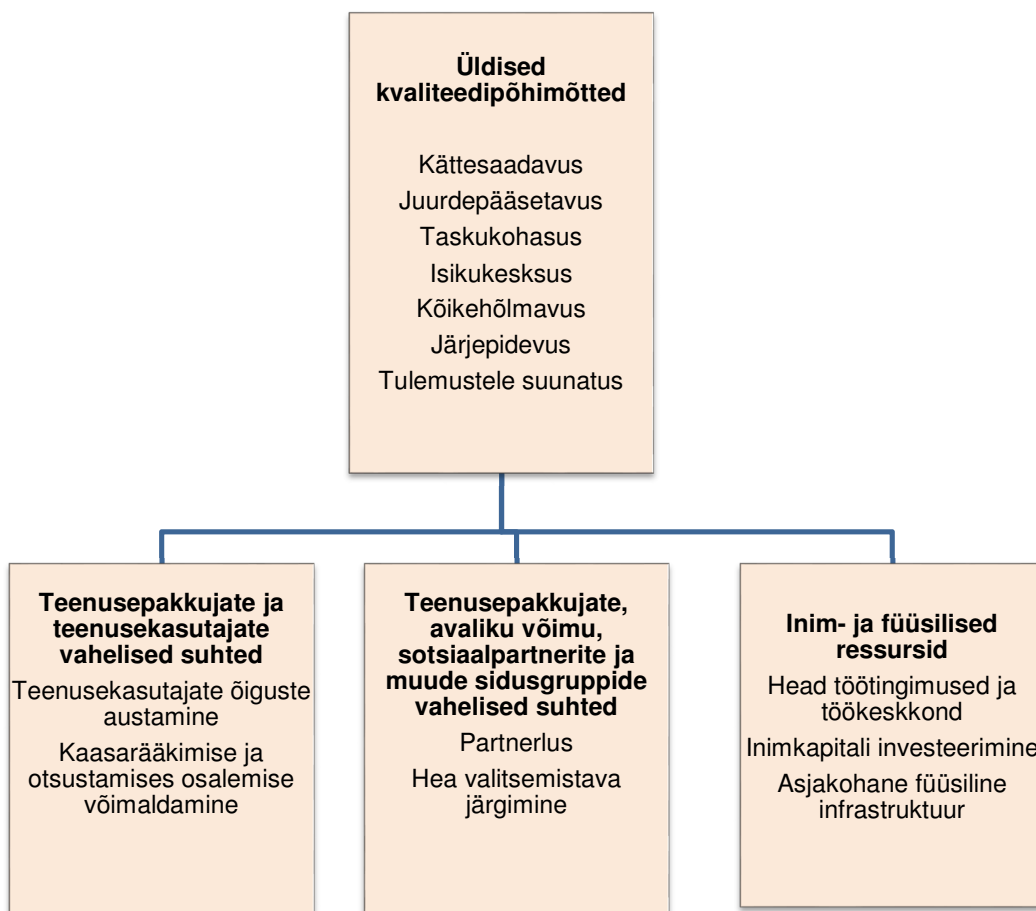
⁴⁷ Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik. Sotsiaalse Kaitse Komitee 08.10.2010.

⁴⁸ Euroopa asendushoolduse standardid "Quality for Children" töötati välja enne ÜRO laste asendushoolduse juhiste vastuvõtmist. Seetõttu on standardite väljatöötamisel tuginetud eeskätt ÜRO Lapse õiguste konventsioonile.

⁴⁹ UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010.

⁵⁰ Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care 2012.

Joonis 7. Sotsiaalteenuste kvaliteeti iseloomustavad aspektid



Allikas: Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik (2010)

Teenuste kvaliteedi hindamine peab hõlmama nii sisemist, teenuse pakkujate enda poolt teostatavat hindamist, kui ka välist auditeerimist ja järelevalve süsteemi. Teenuste kvaliteedistandardeid moodustavad seega järelevalvesüsteemi ühe osa. Sealjuures ei tuleks teenuste kvaliteedi hindamisel keskenduda üksnes sellele, mida teenusepakkujad teevad, vaid milline on teenuse kasutamise tulemus ja mõju teenust kasutavate inimeste – ehk asendushoolduse puhul jällegi laste ja noorte – jaoks.⁵¹

Järelevalvesüsteemi olemasolu on ka üks teguritest, mis aitab tagada teenuste kvaliteedi ühtlast paranemist. Seetõttu rõhutavad ÜRO laste asendushoolduse juhised vajadust tagada toimiv järelevalve kõigi asendushoolduse pakkujate üle. Järelevalve peab olema regulaarne, hõlmates nii ette teatatud kui ka teatamata külastusi, ning sisaldama kohtvaatlust ning arutelu hooldajate ja lastega. Võimalusel peab järelevalve funktsioon sisaldama hoolduse pakkujate koolituse ja võimekuse suurendamise komponenti.⁵²

⁵¹ Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik. Sotsiaalse Kaitse Komitee 08.10.2010.

⁵² UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142 24.02.2010.

Lisaks tõstatavad rahvusvahelised asendushooldust puudutavad juhised ja soovitused järelevalvega seonduvalt ka vajaduse tagada asendushooldusele paigutatud lastele õigus ja võimalus esitada hoolduse pakkuja kohta kaebusi erapooletule ja sõltumatule organile, samuti nende kaebuste nõuetekohane dokumenteerimine ning menetlemine.⁵³

Euroopa asendushoolduse kvaliteedistandardid

1. standardiala: Asendushooldusele paigutamise ja vastuvõtmise protsess

- 1. standard:** Last ja tema päritoluperekonda toetatakse otsustamise protsessi ajal
- 2. standard:** Last abistatakse ja julgustatakse otsustamise protsessis osalema
- 3. standard:** Professionaalne otsustamise protsess tagab lapsele parima võimaliku hoolitsuse
- 4. standard:** Õdede ja vendade eest hoolitsetakse neid lahutamata
- 5. standard:** Uude koju üleminek valmistatakse hoolikalt ette
- 6. standard:** Asendushoolduse pakkumisel juhendatakse lapse individuaalsest juhtumiplaanist

2. standardiala: Asendushoolduse protsess

- 7. standard:** Lapsel säilib kontakt oma päritoluperega
- 8. standard:** Hooldajad on kvalifitseeritud ja neil on adekvaatsed töötingimused
- 9. standard:** Hooldajate suhe lapsega põhineb mõistmisel ja austusel
- 10. standard:** Last julgustatakse aktiivselt osalema otsuste tegemises, mis otseselt tema elu mõjutavad
- 11. standard:** Lapse eest hoolitsetakse sobivates tingimustes
- 12. standard:** Erivajadustega laste eest hoolitsetakse sobivalt ja asjakohaselt
- 13. standard:** Laps paigutatakse asendushooldusel ümber vastavalt tema vajadustele ja olukorrale
- 14. standard:** Last ja noort valmistatakse pidevalt ette iseseisvaks eluks

3. standardiala: Asendushoolduselt lahkumise protsess

- 15. standard:** Asendushoolduselt lahkumise protsessi kavandatakse põhjalikult
- 16. standard:** Asendushoolduselt lahkumise protsessi ajal toimub suhtlus asjakohasel ja tulemuslikul viisil
- 17. standard:** Last ja noort julgustatakse asendushoolduselt lahkumise protsessis osalema
- 18. standard:** Lapsele ja noorele tagatakse edaspidiselt pidev tugi ja kontaktivõimalused

Allikas: Euroopa asendushoolduse standardid "Quality for Children" (Q4C)

⁵³ UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142. 24.02.2010.

Eesti olukord: probleemid ja lahendusteppepanekud

Asendushoolduse kvaliteedi osas on Eestis kehtestatud küll nõuded asendushoolduse pakkujate ettevalmistusele ja kvalifikatsioonile ning nende tegevusele, samuti asendushoolduse pakkumise füüsilisele ja materiaalsele keskkonnale, ent samas puudub terviklik, asendushoolduse kvaliteedi erinevaid dimensiooni hõlmav kvaliteedikäsitus ja –hindamine. Spetsiaalselt laste asendushoolduse jaoks Euroopas välja töötatud kvaliteedistandardid “Quality for Children” (Q4C) kajastuvad vaid osaliselt asendushooldust puudutavas seadusandluses.⁵⁴

Samuti pole ka olemasolevate nõuete täitmine ühesuguselt tagatud ning nõuete täitmise üle teostatava järelevalve puhul võib välja tuua mitmeid puudusi. Kokkuvõttes pole seeläbi tagatud asendushooldusele paigutatud laste põhiõigused⁵⁵ ega asendushoolduse pakkumiseks riigieelarvest ja kohaliku omavalitsuse eelarvest eraldatud vahendite eesmärgipärane ja otstarbekas kasutamine.⁵⁶

Ettepanekud asendushoolduse kvaliteedi tõstmiseks	
➤ Vanemliku hoolitsuseta last hooldada või lapsendada soovivate perede valiku- ja hindamisprotsesside ühtlustamine	
	<ul style="list-style-type: none">• Ühtse elektroonse keskkonna (IT funktsionaalsuse/ registri) arendamine hooldada või lapsendada soovijate avalduste ühesugusel alustel menetlemiseks ja hindamiseks• Hooldada või lapsendada soovijate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise korraldamine riiklikul/ piirkondlikul tasandil Sotsiaalkindlustusameti kaudu
➤ Vajaliku ettevalmistuse ning jätkutoe tagamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele	
	<ul style="list-style-type: none">• Ettevalmistava PRIDE eelkoolituse läbimise nõude kehtestamine nii hooldajatele kui lapsendajatele• PRIDE koolitusprogrammi tervikliku ja nõuetekohase rakendamise tagamine• Tugiteenuste arendamine ja osutamine perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele
➤ Vajaliku ettevalmistuse ning tööalase toe tagamine asenduskodu kasvatusala töötajatele	
	<ul style="list-style-type: none">• Asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõuete ülevaatamine lähtuvalt teenuse eesmärgist ning töötaja vastutusalast ja ülesannetest• Pädevusnõuete ja koolitusvajaduste analüüsil põhineva täiendkoolitussüsteemi arendamine ning koolituste pakkumine• Töönõustamise võimaluste (superviseerimise ja koovisiooni) loomine ja pakkumine
➤ Asendushoolduse kvaliteedinõuete täiendamine	
	<ul style="list-style-type: none">• Kvaliteedikriteeriumide täiendamine asendushooldusele kehtestatud nõuetes

⁵⁴ Vt Euroopa asendushoolduse kvaliteedistandardid “Quality for Children” (eesti keeles “Kvaliteet laste jaoks”) http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/q4c_estonian.pdf

⁵⁵ Vt Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond 2013.

⁵⁶ Vt Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009 ja Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 29. jaanuar 2013.

➤ Asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamine

- Asenduskoduteenuse ja perekonnas hooldamise üle teostatava järelevalve korra reguleerimine ja järelevalve juhiste väljatöötamine
- Järelevalve metoodika-alaste koolituste pakkumine
- Eestkostjate üle teostatava kohtuliku järelevalve sisuline laiendamine ka isikuhoidusõiguse teostamisega seotud ülesannete täitmise üle

➤ Kvaliteedijuhtimise ja sisehindamise rakendamine asenduskodudes

- Tunnustatud kvaliteedistandardi nõude kehtestamine asenduskodudele
- Sisehindamisjuhiste loomine ja vastavate koolituse pakkumine asenduskodudele

Hooldada või lapsendada soovijate valiku- ja hindamisprotsessi ühtlustamine

Perepõhise asendushoolduse võimaluste, sh lapsendamise õiguslikud alused ja korraldus on reguleeritud Eestis erinevates õigusaktides, sõltuvalt sellest, kas tegemist on asendushoolduse osutamisega sotsiaalhoolekande teenuse tähenduses (perekonnas hooldamine) või korraldatakse lapse hooldamist perekonnaõiguse alusel (eestkoste seadmine ja lapsendamine). Sealjuures on perepõhise hoolduse pakkujate valik ning nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamine korraldatud erinevatel haldustasanditel ning erinevate ametkondade poolt.

Perekonnas hooldajate valik ja hindamine

Perekonnas hooldajate ehk hooldusperede leidmise ning õigusaktidega kehtestatud nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise eest vastutavad Eestis kohalikud omavalitsused, kes otsustavad ühtlasi ka lapse perekonnas hooldamisele suunamise ning valivad konkreetsele lapsele sobiva hooldaja. Kohalike omavalitsuste ülesandeks on hinnata hooldada soovijate sobivust seega kahest aspektist – esiteks, kas vanemliku hoolitsuseta last hooldada sooviv isik/ pere sobib üleüldse hoolduspereks, ning teiseks, kas isik/ pere sobib hoolduspereks konkreetsele asendushooldust vajavale lapsele. Praktikad, kuidas omavalitsused hooldada soovijate nõuetele vastavust ja sobivust selgitavad, on aga erinevad ega kindlusta, et hooldusperede valik toimub ühtsetel ja ühesugustel alustel. Seega ei ole lapse perekonda hooldamisele paigutamisel ühtlaselt tagatud lapse huvide ja õiguste kaitse.

Erisusi hindamispraktikates selgitab mitu asjaolu. Esiteks puuduvad ühtsed juhised selle kohta, kuidas omavalitsused last hooldada sooviva isiku/ pere õigusaktidest tulenevatele nõuetele vastavust ja sobivust peavad hindama, sh milliste andmete ja informatsiooni põhjal. Arvestades sealjuures ka omavalitsuste suurt arvu, toobki see kaasa praktikate paljususe. Lisaks on omavalitsuste lastekaitse- või sotsiaaltöötajate kogemused hooldada soovijate hindamisel väga erinevad, sõltudes nii hooldada soovijate kui ka perest eraldatud ning perekonda hooldamisele suunatavate laste juhtumite arvust konkreetsetes omavalitsustes. Nii võib mõne omavalitsuse lastekaitsetöötaja töös esineda aastate jooksul vaid 1-2 sellist juhtumit, kus tuleb hinnata hooldajaks soovija nõuetele vastavust ja sobivust.

Samuti on järelevalve ja auditite käigus tuvastatud, et kohalikud omavalitsused ei pruugi perede nõuetele vastavust ja sobivust enne hoolduslepingu sõlmimist ja lapse perre paigutamist üldsegi kontrollida, vaid tuginevad üksnes pere enda vastavale kinnitusele.⁵⁷ Vastavaid puudusi on sealjuures tuvastatud ühekordse järelevalve ja auditi toimingute käigus, kuna süsteemne järelevalve selles osas, kas omavalitsus on lapse perekonda hooldamisele paigutamisel toimunud vastavalt õigusaktidele, paraku puudub (vt ka ptk “Ettepanekud asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamiseks”).

⁵⁷ Vt Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 29. jaanuar 2013.

Ettepanekut korraldada hooldusperede juurdekasvu tagamiseks hooldada soovijate värbamine, nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamine tulevikus riiklikul tasandil Sotsiaalkindlustusameti kaudu (vt ptk "Eesmärk 1. Perepõhise asendushoolduse kasv") põhjendab ja toetab seega ka vajadus ühtlustada hooldusperede üldise valikuga seotud protseduure ja praktikaid. Vastavate ülesannete täitmine riiklikul tasandil võimaldab koondada selleks vajalikke kompetentse ning tagada hooldajate valiku ja sobivuse hindamise üle parem kontroll – seda võrreldes praeguse olukorraga, kus vastutus on iga üksiku omavalitsuse tasandil.⁵⁸

Ühtlasi aitab hindamipraktikaid ühtlustada nn hooldada ja lapsendada soovijate registri arendamine ja kasutuselevõtt, mis loob muuhulgas ühtse elektroonse keskkonna hooldada soovijate avalduste menetlemiseks ning nõuetele vastavuse hindamiseks, sh selleks vajalike andme- ja infopäringute teostamiseks teistest andmekogudest.

Vastavate protseduuride ühtlustamine ning IT funktsionaalsuse arendamine eeldab sealjuures ühtse protsessikirjelduse väljatöötamist ning vajadusel ka hooldada soovijatele õigusaktidega kehtestatud nõuete ning nende hindamisaluste muutmist või täiendamist.

Lisaks nn vabatahtlike hooldusperede värbamisele, nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamisele hakkaks Sotsiaalkindlustusamet kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamisel vastutama ka nende nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise eest.

Konkreetselt asendushooldust vajavale lapsele sobiva hooldaja valik jääb jätkuvalt kohaliku omavalitsusele. Vastava valiku tegemisel saab kohalik omavalitsus tulevikus tugineda hooldada soovijate registrile, mis koondab üleriigiliselt andmeid nõuetele vastavate ja sobivaks hinnatud ning nõutava ettevalmistusega hooldusperede kohta.

Lapsendada soovijate valik ja hindamine

Perekonnas hooldajatega sarnased probleemid seonduvad ka lapsendada soovijate hindamise ja valikuga. Lapsendada soovijate õigusaktidega kehtestatud nõuetele vastavuse ja sobivuse vasväljaselgitamise ning lapsele sobiva lapsendaja valiku eest vastutavad maavalitsused. Lapsendajate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamist puudutav regulatsioon on küll kohati detailsem ja põhjalikum, võrreldes perekonnas hooldamise korraldust puudutava regulatsiooniga (nt isiku/ pere sobivuse hindamiseks mõeldud nn pere-uuringu läbiviimise osas). Samas puuduvad ka lapsendamise puhul ühtsed juhised, kuidas nõuetele vastavust ja sobivust täpsemalt hinnata, sh millistele andmetele ja infole tuginevalt, ning mida lapsendaja valikul arvestada. Ka siin mängivad olulist rolli ametnike kogemused, mis aga tulenevalt lapsendada soovijate ning lapsendamise juhtumite arvust on maavalitsuste loikes jällegi väga erinevad. Nagu näitab lapsendamise statistika, toimub Eestis põhiosa lapsendamistest paaris kuni neljas maakonnas – eeskätt Harju, Tartu ja Pärnu, samuti Ida-Viru maakonnas. Ülejäänud maakondades on iga-aastaselt vaid mõned uude perre lapsendamise juhtumid või puuduvad need sootuks. Praegune lapsendamise korraldus eeldab aga vastava pädevuse olemasolu igas maavalitsuses. Kokkuvõttes pole olemasolev maakondlikul tasandil toimiv lapsendamise korraldus otstarbekas ega kindlusta seda, et vastavat ülesannet suudetakse kõikides maavalitsustes täita ühesuguselt.

Seetõttu on ettepanek siduda ka riigisisese lapsendamise korraldamine Sotsiaalkindlustusametile lisanduvate funktsioonidega lastekaitse valdkonnas. Muuhulgas hakkab Sotsiaalkindlustusamet uue lastekaitseaduse jõustumisel vastutama ka välisriiki lapsendamise korraldamise eest, mida koordineerib praegu Sotsiaalministeerium. Riigisisese lapsendamise puhul saaks Sotsiaalkindlustusameti ülesandeks seega nii lapsendada soovijate üldise nõuetele vastavuse ja sobivuse väljaselgitamine kui ka konkreetsele lapsele sobiva lapsendaja valimine.

Lapsendamise tänase korralduse puhul võivad lapsendada soovijad oma soovivaldusega pöörduda samaaegselt erinevate maavalitsuste poole. Maavalitsuste vahelise infosüsteemi puudumise tõttu võib seega sama lapsendada sooviv pere olla lapsendada soovijate järjekorras erinevates maavalitsustes ning sama pere juhtumiga tegelevad sellisel juhul samaaegselt mitme maavalitsuse ametnikud. Ühtse registri kasutuselevõtt välistab tulevikus

⁵⁸ Kohalikke omavalitsusi on Eestis 2014. aasta novembri seisuga kokku 215.

selle probleemi. Samuti loob register ühtse elektroonse keskkonna lapsendada soovijate avalduste menetlemiseks ning aitab seeläbi nende nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise praktikaid ka ühtlustada. Andmete koondamine üleriigiliselt kõigi lapsendada soovijate kohta laiendab ühtlasi ka lapsele sobivate lapsendajate valikut (vt ka ptk "Perepõhisele asendushooldusele paigutamise soodustamine").

Kokkuvõttes koonduks vastutus perepõhise asendushoolduse pakkujate ja lapsendajate üldise valiku, nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise eest kohaliku omavalitsuse ja maavalitsuse tasandilt riiklikule tasandile ühte ametkonda. Valiku- ja hindamisprotsesside koondamist ühte ametkonda toetab ka asjaolu, et osal juhtudel on hooldada ja lapsendada soovijate näol tegemist samade isikutega – nt kui lapsendada soovinud pere otsustab hiljem lapse pigem perre hooldada võtta või kui juba lapsendanud pere on lisaks valmis võtma oma perre hooldada veel ühe lapse; samuti võib last hooldav pere hooldatava lapse hiljem lapsendada, kui selleks on õiguslikult eeldused olemas

Kirjeldatud muudatuste ettevalmistamine ja rakendamine on kavandatud kahe-etapilisena: esiteks, 2016. aastast riigisisese lapsendamise korralduse üleviimine Sotsiaalkindlustusametise koos lapsendada soovijate registri funktsionaalsuse arendamisega; ja seejärel perekonnas hooldamise korralduse muutmise koos vajalike IT arendustega.

Perepõhise asendushoolduse pakkujate ja lapsendajate ettevalmistus ja jätkutugi

PRIDE eelkoolituse läbimise nõue ning PRIDE koolitusprogrammi rakendamine

Perepõhise asendushoolduse pakkujate, eeskätt hooldusperede ja perevanemate, ent osaliselt ka lapsendajate ja eestkosteperede ettevalmistuseks on Eestis kasutatud põhiliselt PRIDE koolitusprogrammi.⁵⁹ Tegemist on 1990. aastal USAs spetsiaalselt kasu- ja lapsendajaperede ettevalmistuseks välja töötatud tõenduspõhise koolitusprogrammiga, mida kasutatakse tänaseks paljudes riikides, sh Põhjamaades. Koolitusprogramm jaguneb nn eelkoolituseks (*pre-training*), mille pere läbib enne hoolduspereks saamist või lapsendamist, ja nn põhikoolituseks (*core-training*), mis on mõeldud juba tegutsevatele hooldusperedele või lapsendanud peredele. Eelkoolituse eesmärgiks on anda perele võimalus hinnata oma ressursse ja valmisolekut asendushoolduse pakkumiseks või lapsendamiseks; põhikoolitus keskendub aga vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse kasvatamisele ja vanemlike oskuste õpetamisele. Samuti on arendatud eraldi koolitusmoodulid kasuperedele ja lapsendajaperedele. Ühe koolitusgrupiga töötab kaks õpetajat, kellest üks on soovitatavalt ise kasuvanem või lapsendaja.

Eestis viidi esimesed PRIDE koolitused läbi 2002. aastal. Alates 2005. aastast korraldab PRIDE koolitusi Tervise Arengu Instituudi koolituskeskus. Koolituse pakkumist rahastatakse riigieelarvest ning need on osalejatele tasuta. Sealjuures on riiklikult rahastatud peamiselt eelkoolituste pakkumist. Põhikoolituse gruppe on aastate jooksul läbi viidud vaid 2008. aastal ja 2011. aastal (siis ka osalises mahus). Kuigi on arendatud eraldi koolitusmoodulid kasuperedele ja lapsendajaperedele, on Eestis pakutud koolitusi pigem segagruppidele ning vaid võimaluse korral eraldi lapsendajaperedele. Tervise Arengu Instituudi andmetel on aastatel 2005-2013 läbinud eelkoolituse kokku 612 peret ja 876 isikut.

Samas pole sugugi kõik tegutsevad hoolduspered PRIDE koolitust läbinud. Kohalikelt omavalitsustelt hooldusperede kohta kogutava statistika järgi oli 2013. aastal PRIDE (eel)koolituse läbinud 75% tegutsevatest hooldusperedest. Seega tervelt veerandil hooldusperedest vastav ettevalmistus puudus. PRIDE põhikoolituse oli läbinud vaid ligikaudu veerand (23%) hooldusperedest. Mõne muu hooldamist toetava koolituse (v.a. PRIDE) oli läbinud 17% tegutsevatest hooldusperedest.⁶⁰ Seega puudub kõigil hooldusperedel ühesugune ettevalmistus ning esmasele ettevalmistusele järgnevat koolitust on saanud suhteliselt vähesed.

⁵⁹ Lühend PRIDE tähistab koolitusprogrammi inglisekeelsest vastet Parents Resources for Information, Development, and Education.

⁶⁰ Varasemate aastatega võrreldes on PRIDE koolituse läbinud hooldusperede osakaal siiski püsivalt ja suhteliselt kiiresti kasvanud – veel 2006. aastal oli hooldusperedest läbinud PRIDE koolituse 40% ehk vähem kui pooled ning neist PRIDE põhikoolituse vaid 1%.

Ülevaatlilikud andmed selle kohta, kui paljud eestkoste- või lapsendajapered on PRIDE (eel)koolituse (või ka mõne muu hooldamist toetava koolituse läbinud), paraku puuduvad.

Põhjused, miks perepõhise asendushoolduse pakkujate ettevalmistus on ebaühtlane ning puudulik, on seotud ühelt poolt ühetaoliste nõuete puudumisega; teisalt aga koolituste kättesaadavuse ja korraldusega.

Perekonnas hooldamise korraldust ja hooldajatele kehtestatud nõudeid puudutav regulatsioon võimaldab lapse perekonda hooldamisele paigutada ka juhul, kui last hooldada sooviv isik või pere pole ettevalmistavat koolitust läbinud. Sotsiaalhoolekande seadusega last hooldada soovivale isikule kehtestatud nõuetes on tingimuseks seatud kas Sotsiaalministeeriumi tunnustatud koolituse läbimine või sellele registreerumine. Koolituse läbimist enne lapse perekonda paigutamist ja perega hoolduslepingu sõlmimist ei sätesta selgesõnalise nõudena ei sotsiaalhoolekande seadus ega selle alusel vastu võetud sotsiaalministri vastav määrus.⁶¹ Pere, kes on koolitusele registreerunud, ei pruugi aga praktikas erinevatel põhjustel koolitusele üldse jõuda või seda läbida. Kuna regulaarne ja süsteemne järelevalve perekonnas hooldajate üle puudub (vt ka ptk "Ettepanekud asendushoolduse järelevalve tõhustamiseks"), siis puudub ka tõhus järelkontroll selles osas, kas hooldajad on nõutava ettevalmistava koolituse läbinud või mitte.

Lapsendajate puhul on koolituse vajalikkuse hindamine jäetud lapsendamise ettevalmistuse eest vastutava maavalitsuse ametniku otsustada. Perekonnaseaduse järgi peab lapsendada sooviv isik lapsendamisele eelnevalt läbima asjakohase koolitusprogrammi juhul, kui lapsendamist korraldab maavalitsus seda nõuab (PKS § 158 lõige 5). Seega puudub lapsendada soovijate puhul ühtne õiguslik alus nende PRIDE koolitustele suunamiseks. See on ka üks põhjustest, miks PRIDE koolitused pole lapsendada soovijatele või juba lapsendanud peredele praktikas kättesaadavad. Osal juhtudel on lapsendajapered saanud koolitusel osaleda juhul, kui nad on andnud nõusoleku ka lapse perekonnas hooldamiseks.

Lapsendajate vajadustest lähtudes on lapsendajaperesid koondav MTÜ Oma Pere Hasartmängumaksu Nõukogu ja muude rahastusallikate toel korraldanud ise lapsendajatele PRIDE koolitusgruppide, põhiliselt just eelkoolitust.⁶²

Eestkostjate ettevalmistust seadus ega muud õigusaktid ei reguleeri. Teadaolevalt on PRIDE koolitusgruppides osalenud ka eestkosteperesid, ent täpsem ülevaade selles osas puudub.

Riigikontrolli 2009. aastal valminud audit laste riikliku hoolekande korralduse kohta toob PRIDE koolituse pakkumise ning perepõhise asendushoolduse ja lapsendamise korraldusega seonduva puudusena välja selle, et riigil puudub ülevaade, kas koolituse läbinud isikud on võtnud vanemliku hoolduseta jäänud lapse perekonda hooldada (või eestkoste) või lapsendanud ning kui palju on neid, kes selleni tegelikult ühel või teisel põhjusel pole jõudnud.⁶³

Kuna PRIDE (eel)koolituse puhul pole selgelt määratletud, kas koolitus on osa hooldada või lapsendada soovija sobivuse hindamisest või on see mõeldud eeskätt ikkagi perede ettevalmistuseks, on koolitustele suunatud ka neid peresid, kellel puuduvad tegelikult eeldused hooldusperekaks või lapsendajaks saamiseks.

Ühesuguse ettevalmistuse tagamist perepõhise asendushoolduse pakkujatele, samuti lapsendajatele ja perevanematele on raskendanud ka probleemid PRIDE koolituste kättesaadavusega. Selle põhjuseks on riigieelarvest rahastatavate koolitusgruppide piiratud arv ehk koolituste pakkumise alarahastamine. Sealjuures on iga-aastaselt riigieelarvest rahastatavate koolitusgruppide arv aastate jooksul ka vähenenud. Kuna koolitusele on järjekorrad, võivad koolitust soovivad ja vajavad pered olla ootel suhteliselt pikka aega. Järjekorras olevate perede osas puuduvad ka ühtsed põhimõtted selles osas, kas ja millistel sihtrühmadel peaks koolitusele pääsemiseks olema eelisõigus – nt kas eelis peaks olema juba tegutsevatel hooldusperedel või asenduskodude perevanematel, kellel on samuti seadusest tulenev nõue koolituse läbimiseks. Samuti on koolituste pakkumine ja

⁶¹ Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded." Vastu võetud 12.01.2005.

⁶² Vt täpsemalt MTÜ Oma Pere kodulehelt <http://omapere.ee>

⁶³ Vt Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009.

kättesaadavus piirkonniti erinev, kuna koolitusgrupi läbiviimiseks ei pruugi igas piirkonnas olla samaaegselt piisavalt soovijaid.

Lisaks on probleemiks PRIDE koolituste erinev tase. Riigieelarvest on rahastatud üksnes PRIDE koolituste pakkumist, pakutavate koolituse kvaliteeti ega (rahvusvahelistele) nõuetele ja standarditele vastavust pole aga süsteemselt hinnatud. Samuti pole pööratud piisavalt tähelepanu PRIDE koolitajate ettevalmistusele ja koolitamisele ning puudus on isikutest, kellel on õigus koolitada PRIDE koolitajaid. Seetõttu pole tegelikult tagatud ka koolituste pakkumise järjepidevus. Puudub ka PRIDE koolitajate regulaarne atesteerimine.

Ühekordse ettevalmistuse kõrval vajavad hooldus- ja lapsendajapered aga nõu ja tuge ka lapse perre saabumise või lapsendamise järgselt. Ebakindlust võivad tekitada nii lapse erivajadused, sh näiteks bioloogiliste vanemate sõltuvusprobleemidest tingitud terviseprobleemid, kiindumushäired, käitumisprobleemid, kohanemiskasvatused; samuti suhtlemine bioloogiliste vanemate ja mujal elavate õdede-vendadega, lapse päritolu ja asendushooldusele sattumise põhjuste selgitamine jne.⁶⁴ Nii ei pruugi ühekordne ettevalmistav koolitus olla piisav, et tagada tegelikult perele püsivalt vajalikud oskusteadmised oma rolliga toimetulekuks ja lapse vajaduste rahuldamiseks. Järelkoolituste vajalikkust ja nõutavust perekonnas hooldamise ega lapsendamise regulatsioon aga ei hõlma.

PRIDE koolitus, sh eel- ja põhikoolitus kokku on tervikuna suhteliselt mahukas. Eelkoolitus koosneb 9 koolitusmoodulist (kokku 36 tundi), mille juurde kuulub ka kodukülastus. Eelkoolitusele järgnevalt peaks perega toimuma 5 supervisiooni kohtumist. PRIDE põhikoolitus koosneb omakorda 10 moodulist (kokku 84 tundi). Seetõttu on kokkuvõttes ka küsimus, milliste sihtrühmade puhul ning millises mahus koolituse läbimine on vajalik ja nõutav ning millised on alternatiivid täismahus PRIDE koolitusele.

Kirjeldataud probleemide lahendamiseks tuleb esmalt seega määratleda, missugune ettevalmistus on perepõhise asendushoolduse pakujate ja lapsendajate puhul nõutav. Sealjuures on ettepanek muuta PRIDE eelkoolituse läbimine kohustuslikuks nii kõigile vanemliku hoolduseta jäänud last hooldada kui ka lapsendada soovijatele, kelle puhul on täidetud muud õigusaktidest tulenevad nõuded. Seega tuleks edaspidi PRIDE eelkoolitusele suunata vaid need pered, kes on eelnevalt nõuetele vastavaks ja sobivaks hinnatud. Eestkosteperede puhul, kellest osal võib eeskostetava lapsega olla juba varasem lähedane suhe (nt kui eestkostja näol on tegemist lapse lähisugulasega, kes on juba eestkoste seadmisele eelnevalt lapse kasvatamises osalenud) ei ole ühtse nõude ja vastava eestkoste kehtestamine põhjendatud. Samas arvestades, et osa eestkostjate puhul ei ole tegemist lapse sugulastega, peab ka eestkostjatel olema vajadusel võimalus PRIDE eelkoolitusel osalemiseks.

PRIDE koolitusprogrammi nõuetekohase ja vajadustele vastava rakendamise tagamiseks tuleb teisalt selgitada pakutavate koolituste ja nende korraldamisega seotud kitsaskohad. Sealjuures tuleb ühelt poolt lähtuda PRIDE koolitusprogrammide kehtestatud üldistest nõuetest ja standarditest, teisalt aga arvestada Eesti olusid ja vajadusi. Muuhulgas tuleb analüüsida PRIDE põhikoolituse vajadust ning määratleda täpsemalt, millistest põhimõtetest lähtuvalt ning millistele sihtrühmadele ja millises mahus põhikoolitust pakutakse. Samuti tuleb PRIDE koolitusvajaduste hindamisel selgitada ka vajadust venekeelsete koolitusgruppide järele, et aidata kaasa hooldusperede lisandumisele, kes on valmis pakkuma asendushooldust vene emakeelega lastele. Analüüs peab ühtlasi hindama ka seda, kas vastutus PRIDE koolituste korraldamise ja nõuetekohase läbiviimise eest peaks olema ühel organisatsioonil või peaks koolituste pakkumise õigus ja võimalus olema ka soovi korral ka teistel organisatsioonidel. Vastava analüüsi läbiviimine toimub kavandatult 2015. aastal, millele järgnevalt planeeritakse järgmisteks aastateks juba konkreetsed arendustegevused. PRIDE koolitusprogrammiga seotud arendustegevuste, sh eelneva analüüsi läbiviimist rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondist asendushoolduse valdkonna arendamiseks eraldatud vahenditest.

Selle kohta, kui paljud PRIDE (eel)koolituse läbinud hooldada ja lapsendada soovijad on võtnud lapse perre hooldada või lapsendanud, võimaldab tulevikus ülevaate saada nn

⁶⁴ Lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste arendamise kontseptsioon. MTÜ Oma Pere 2011.

hooldada ja lapsendada soovijate register, mis hakkab koondama üle-riigiliselt andmeid nõuetele vastavate, sh nõutava ettevalmistusega hooldada ja lapsendada soovijate kohta.

Kuna muid ühtsetel alustel põhinevaid temaatilisi koolitusprogramme (nt erivajadusega lapse kasvatamine jms) pole Eestis kasu- ega lapsendajaperedele seni välja töötatud ega pakutud, siis kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamisel on kindlasti vajalik analüüsida ka neid vajadusi.

Tugiteenused perepõhise asendushoolduse pakkujatele ning lapsendajatele

Eestis puudub ühtsetel alustel toimiv ja järjepidev tugisüsteem peredele, kes kasvatavad vanemliku hoolitsuseta jäänud last.

Perekonnas hooldamise korraldust puudutav regulatsioon näeb ette, et kohalik omavalitsus osutab hooldajaks saada soovijale ja võimaluse korral tema perekonna täisealistele liikmetele sotsiaalnõustamise teenust, sh annab teavet lapse perekonnas hooldamise põhimõtete ja nõuete, hooldajale ettenähtud toetuste, teenuste, soodustuste ja muu riikliku ning kohaliku omavalitsuse abi ning hooldajate ühingute kohta. Lisaks võib kohalik omavalitsus korraldada hooldajatele eneseabigruppe. Konkreetseid teenuseid, millele hooldusperel vajadusel õigus on, pole aga ühtselt reguleeritud.

Lapsendamise puhul näeb perekonnaseadus ette üksnes seda, et maavalitsus peab selgitama lapsendada soovivatele isikutele nende õigusi ning lapsendamise õiguslikke tagajärgi.

Põhiline roll perede nõustamisel ja toetamisel on seetõttu olnud kasuperesid ja lapsendajaperesid koondavatel mittetulundusühendustel. Peredele pakutav tugi on sõltunud seetõttu vastavate organisatsioonide võimekusest ja suutlikkusest ning nende tegevuse valdavalt projektipõhisest rahastamisest.

Järeldoe puudumine lapse perekonda hooldamisele paigutamise või ka lapsendamise järgselt tähendab aga riski, et pere ei pruugi oma ülesannetega iseseisvalt ja kõrvalise toeta hakkama saada. Perekonnas hooldamisel olevate laste kohta kogutava statistika kohaselt paigutati perekonnas hooldamiselt asenduskoduteenusele 2013. aasta jooksul 15 last, eestkostja perekonnast omakorda 9 last. Samuti on varasematel aastatel olnud juhtumeid, kus laps paigutatakse ühest hooldusperest teise. Asendushoolduse eesmärgiks on samas tagada lapsele võimalikult stabiilne ja püsiv hooldus ning vältida laste korduvat ümberpaigutamist. Perepõhise asendushoolduse pakkujate nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise ühtlustamine ning ettevalmistuse tõhustamine koos järeldoe pakkumisega peab seega muuhulgas aitama ennetada ja vähendada perekonda hooldamisele paigutatud laste ümberpaigutamist kas teise hooldusperekonda või asenduskoduteenusele.

Lapsendajaperede vajadusi arvestades koostas MTÜ Oma Pere 2011. aastal Sotsiaalministeeriumi tellimusel "Lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste arendamise kontseptsiooni".⁶⁵ Kontseptsioonist lähtuvalt on MTÜ Oma Pere riigi ja eraorganisatsioonide rahalisel toel alates 2013. aastast piloteerinud kontseptsioonis kirjeldatud nõustamisteenuseid ja mentorlust.⁶⁶ Kuna teenuste arendamisel, pakkumisel ja rahastamisel on seni lähtutud eeskätt lapsendajaperede vajadustest, tuleb koos perepõhise asendushoolduse osatähtsuse suurendamisega ja kvaliteedi parandamisega laiendada tugiteenuste pakkumist senisest enam ka hooldusperedele ning vajadusel ja võimalusel ka eestkosteperedele.

Vastavate tugiteenuste pakkumist perekonnas hooldajatele hakkab alates 2015. aastast Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel korraldama Sotsiaalkindlustusamet. Edaspidi hakkaks Sotsiaalkindlustusamet vastutama ka hooldada soovijate värbamise ning nende nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamise eest. Lisaks teenuste pakkumisele on ette nähtud ka nende mõju ja tulemuslikkuse hindamine. Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava pilootetapi järgselt tuleb kirjeldada ühtsed teenustandardid ja nõuded ning töötada välja teenuste rahastamispõhimõtted.

⁶⁵ Lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste arendamise kontseptsioon. MTÜ Oma Pere 2011.

⁶⁶ Vt teenuste kohta MTÜ Oma Pere veebilehelt <http://www.omapere.ee>

Kutseliste hooldusperede ja erihooldusperede süsteemi arendamisel tuleb nende puhul sarnaselt asenduskodude kasvatusala töötajatele (vt järgnevalt) näha tulevikus ette supervisiooni võimaluste loomine ja pakkumine.

Asenduskodu kasvatusala töötajate ettevalmistus ja tööalane tugi

Asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõuete ülevaatamine

Asenduskodu kasvatusala töötajate pädevusnõuded on reguleeritud sotsiaalhoolekande seadusega. Vastavalt seadusele on asenduskodu kasvatusala töötajateks abikasvataja, nooremkasvataja, kasvataja ja vanemkasvataja, kellele on seadusega kehtestatud erinevad pädevusnõuded, sh hariduse, töökogemuse ja täiendkoolituse osas (vt SHS § 15⁹). Eraldi reguleerib sotsiaalhoolekande seadus perevanema nõuded (vt SHS § 15¹⁰).

Kasvatusala töötajate puhul nõutavate sotsiaaltöö ja pedagoogika alaste täienduskoolituste läbiviimise korra ja täienduskoolituste õppekavad on kehtestatud sotsiaalministri vastava määrusega.⁶⁷ Täienduskoolitusi rahastatakse riigieelarvest ning täienduskoolituste läbiviimist korraldab Tervise Arengu Instituudi koolituskeskus. Perevanemate puhul on sarnaselt perekonnas hooldajatele muuhulgas nõutav PRIDE (eel)koolituse läbimine, mida korraldab samuti Tervise Arengu Instituudi koolituskeskus.

Ehkki sotsiaalhoolekande seadus sätestab asenduskodu kasvatusala töötajate erinevad ametiastmed ja nendele kehtivad erinevad pädevusnõuded, pole seadusega ega muu õigusaktiga samas reguleeritud nendele ametiastmetele vastavate töötajate rollid vastutusalad teenuse osutamisel, mis ühtlasi seadusega kehtestatud pädevusnõudeid põhjendaks. Ühtlasi puuduvad asenduskodu kasvatusala töötajate puhul kutsestandardid, mis nende töö eesmärgi ja sisu ning sellest tulenevaid pädevusnõudeid kirjeldaksid.

Seadusega on sätestatud üksnes erinevatele ametiastmetele ja pädevusnõuetele vastavate kasvatusala töötajate nõutav suhtarv teenusel viibivate laste kohta. Ametiastmetega ja pädevusnõuetega seotud ühtsed tasustamis põhimõtted samas asenduskodu kasvatusala töötajate puhul puuduvad.

Olgugi, et seadus sätestab asenduskodu kasvatusala töötajate puhul neli erinevat ametiastet – vanemkasvataja, kasvataja, nooremkasvataja ja abikasvataja –, näitab asenduskodude personali kohta kogutav statistika, et tegelikult moodustavad põhiosa kasvatusala töötajatest kasvatajad ja abikasvatavad (2013. aasta andmetel kokku 74% kõigist kasvatusala töötajatest, kui arvestada eeltoodud nelja ametiastet). Samal ajal näiteks vanemkasvatajaid töötas 2013. aasta andmetel kõigis asenduskodudes kokku vaid 18 (3% kõigist kasvatusala töötajatest).

Ka Eesti Laste ja Noorte Hoolekandeaastute Ühenduse (ELNHÜ) hinnangul puudub asenduskodu kasvatusala töötajate puhul põhjendatud vajadus nelja erineva ametiastme ja pädevustasemega töötajate järele.

Seega tuleb asenduskodu kasvatusala töötajatele vajaliku ettevalmistuse ja täiendusõppe tagamiseks esmalt hinnata seadusega kehtestatud ametiastmete ja pädevusnõuete põhjendatust lähtuvalt töö eesmärgist ja sisust.

Täienduskoolitussüsteemi arendamine ja koolituste pakkumine

Seadusega asenduskodu kasvatusala töötajatele kehtestatud pädevusnõuded sisaldavad ühekordsete, ehkki mahukate täienduskoolituste läbimise kohustust, ent ei näe samas ette pädevuse säilitamiseks ja edasiarendamiseks vajalikku regulaarset täiendusõpet.

Samuti nõuab seadus kõigilt töötajatelt ühesugusel õppekaval põhinevate ja suhteliselt mahukate täienduskoolituste läbimist tervikmahus. Samas puuduvad ühtsetel alustel välja töötatud koolitusmoodulid, mis lähtuksid asenduskoduteenusel viibivate laste erinevatest sihtrühmadest ja vajadustest – nt puudega ja muude erivajadustega lapsed, saatjata riiki saabunud alaealised ning alaealised inimkaubanduse ja seksuaalvägivalla ohvrid jt – ning toetaksid pakutava teenuse ja töötajate spetsialiseerumist.

⁶⁷ Sotsiaalministri määrus nr 73 "Asenduskodu kasvatusala töötajate sotsiaaltöö ja pedagoogika täienduskoolituste läbiviimise korra ja täienduskoolituste õppekavade kehtestamine." Vastu võetud 26.11.2008.

Eelduslikult peab töötaja muude tööalaste täienduskoolituste vajadust hindama teenuseosutaja/ asutuse juht, kes peab ühtlasi ka vastavad koolitused töötajatele tagama. Asenduskoduteenuse osutajale kehtestatud nõuded ja teenuse rahastamine ei kindlusta samas, et töötajatel on võimalus saada oma tööülesannete täitmiseks vajalikke koolitusi.

Seadusega nõutavate ja riigieelarvest rahastatavate täienduskoolituste puhul pole koolituste pakkumise kõrval süsteemselt hinnatud nende kvaliteeti ja vastavust töötajate vajadustele. Teisisõnu pole hinnatud, kas ja kuidas aitab vastavate täienduskoolituste läbimine töötajatel täita oma igapäevaseid ülesandeid ning pakkuda eesmärgile ja nõuetele vastavat teenust.

Õiguskantsleri kontrollkäigud asenduskodudesse on näidanud, et asenduskodude kasvatusala töötajate puhul pole vajalikud kvalifikatsiooninõuded alati täidetud. Nõuete mittetäitmist on muuhulgas põhjendatud vastavate täienduskoolituste piiratud kättesaadavusega. Täienduskoolitusi pakutakse peamiselt Tallinnas, mis tähendab aga teiste piirkondade asenduskodude töötajate jaoks täiendavat aja- ja transpordikulu.

Eeltoodud probleemidest lähtuvalt tuleb esiteks määratleda asenduskodu kasvatusala töötajate rollid, vastutusala ja ülesanded. Selle põhjal tuleb omakorda kirjeldada vajalikud kvalifikatsiooninõuded. See loob omakorda aluse töötajate ühtsete tasustamispõhimõtete väljatöötamiseks ja kehtestamiseks (vt ka ptk "Ettepanekud asendushoolduse rahastamise muutmiseks").

Asenduskoduteenuse eesmärgist ning teenusepakkuja ülesannetest lähtuvalt tuleb koos pädevusnõuetega terviklikult üle vaadata täienduskoolituste õppekavad ning koolituste pakkumise ja rahastamise põhimõtted, sh riigieelarvest rahastatavate täienduskoolituste sihtgrupid, neile pakutavate koolituste sisu, maht ja regulaarsus ning nõuded koolituste pakkujatele ja läbiviimisele. Kasvatusala töötajate kõrval on samuti vajalik silmas pidada asenduskodude juhtide täienduskoolituse vajadusi ja vastavate koolituste pakkumist. Täienduskoolitustega seonduvad arendustegevused peavad seega hõlmama nii koolituste sisulist kui ka korralduslikku poolt.

Ettevalmistavas etapis viiakse 2016. aastal läbi asenduskodude töötajate pädevusnõudeid, ettevalmistust ja täienduskoolitusvajadusi käsitlev terviklik analüüs. Analüüsile järgnevad konkreetsed arendustegevused, mida rahastatakse Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest.

Töönõustamise võimaluste loomine ja pakkumine

Asenduskodu kasvatusala töötajate töö on emotsionaalselt keeruline ja stressirohke. Töötada tuleb traumakogemusega lastega, samuti moodustavad suure osa asenduskoduteenusel viibivatest lastest puuetega ning hariduslike, arenguliste ja käitumuslike erivajadustega lapsed.

Asenduskodu töötajate muid tööalase toetamise võimalusi, sh supervisiooni ehk töönõustamist asenduskoduteenuse regulatsioon ühetaoliselt ette ei näe. See, millist tööalast tuge, sh töönõustamist asenduskodu töötajad saavad, sõltub eeskätt konkreetse asutuse võimalustest ja valikutest.

Lähtudes asendushoolduse ühest olulisemast aluspõhimõttest tagada lastele püsiv ja stabiilne hooldus, on töötajate regulaarne tööalane toetamine läbipõlemise ennetamiseks, personali voolavuse vähendamiseks ning töötajaskonna püsivuse ja järjepidevuse kindlustamiseks vältimatult vajalik. Samuti on vastav tugi vajalik selleks, et vältida laste ümberpaigutamist ühest asenduskodust teise põhjusel, et töötajad ei tule nn raskete juhtumitega iseseisvalt ja kõrvalise toeta toime.

Seega tuleb asenduskodu töötajate ettevalmistuse ja täienduskoolituste kõrval luua ühtne alus ka tööalase nõustamise pakkumiseks ja rahastamiseks ning siduda see teenuseosutajatele kehtestatud ülesannete ja nõuetele.

Töönõustamise ja koovisiooni võimaluste loomist ja pakkumist asenduskodu kasvatusala töötajatele alustatakse Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel alates 2016. aastast ja nende pakkumist hakkab korraldama Sotsiaalkindlustusamet, kelle ülesandeks saab uue lastekaitseasutuse jöustumisel ka lastekaitsetöötajate töönõustamise korraldamine.

Asendushoolduse kvaliteedinõuded

Teenuse kvaliteedinõuded on Eestis kehtestatud eeskätt asenduskoduteenuse ja perekonnas hooldamise puhul, kuivõrd eestkoste puhul ei saa rääkida asendushooldusteenusest kui sellisest ning teenusele kehtestatud nõuetest. Samas on ka eestkostjale ja tema tegevusele perekonnaseadusega kehtestatud nõuete eesmärgiks ikkagi lapse heaolu ja õiguste kaitse.

Asenduskoduteenuse ja perekonnas hooldamise puhul õigusaktidega kehtestatud nõuded puudutavad eeskätt hoolduse pakkujate ettevalmistust, kvalifikatsiooni ja ülesandeid ning asendushoolduse füüsilist ja materiaalselt keskkonda. Seega on olemasolevad nõuded seotud peamiselt teenuse osutamiseks vajaliku inim- ja füüsilise ressursiga, jättes katmata aga muud kvaliteedidimensioonid (vt eespool üldpõhimõtete all). Asendushoolduse eesmärgid ja asendushoolduse pakkuja ülesanded on reguleeritud teenustekesksetl, ehkki asendushoolduse üldpõhimõtetest lähtuvalt saaks nende puhul lähtuda ühesugustest alustest.

Seega on asendushoolduse kvaliteedinõudeid vaja käsitleda laiemalt ning reguleerida asendushoolduse eesmärgid ja hoolduse pakkuja (põhi)ülesanded tulevikus ühtselt ja ühesuguselt. Teenustepõhiselt tuleks välja tuua üksnes teenusspetsiifilised nõuded ja ülesanded.

Samuti tuleb asendushoolduse kvaliteedipõhimõtete puhul arvestada täiendavalt ka teistest õigusaktidest asendushoolduse pakkujate tegevusele tulenevaid nõudeid. Nii sätestab uus lastekaitseadus mitmesuguseid nõudeid last kasvatavale või lapsega töötavale isikule, samuti lasteasutusele, mis aitavad tagada lapse õigusi ja tema huvidega arvestamist.

Lisaks asenduskoduteenusele ja perekonnas hooldamisele on vaja ühtsed kvaliteedipõhimõtted ja -nõuded määratleda ka turvakoduteenuse puhul, mille näol on tegemist kohaliku omavalitsuse teenusega ja ühtne teenusstandard puudub. Sotsiaalministeeriumi poolt välja töötatud kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste soovituslike juhiste kohaselt on turvakoduteenuse eesmärgiks tagada kõige esmasem abi ja turvaline keskkond neile lastele, kes vajavad kaitset, mõistmist, tuge ning nõustamist, olles kogenud füüsilist, vaimset, seksuaalset või majanduslikku vägivalda, hülgamist või hooletusse jätmist. Turvakoduteenust osutatakse järgmistes olukordades: 1) laps vajab abi hooldamises esinevate puuduste tõttu, mis ohustavad tema elu, tervist või arengut, sh juhtudel, kus lapsel ei ole võimalik mingil põhjusel kodus olla; 2) lapse elukoht ja vanemad on väljaselgitamisel; 3) laps on eraldatud perekonnast ja kodust ning toimuvad ettevalmistused lapse asendushooldusele paigutamiseks; 4) laps vajab abi hooletusse jätmise tõttu.⁶⁸ Ehkki turvakoduteenust ei ole Eestis üldjuhul loetud asendushoolduseks, on see siiski paljudel juhtudel vaadeldav kui kriisilukorras pakutav, eelduslikult lühiajaline asendushoolduse vorm.

Kuna eraldiseisvate asutuste loomine turvakoduteenuse osutamiseks pole tingimata otstarbekas, eriti väiksemates omavalitsustes, on turvakoduteenuse osutamiseks kasutatud muuhulgas asenduskodude ruume ja personali. Sealjuures on osal juhtudel paigutatud turvakoduteenust vajavad lapsed kokku asenduskoduteenusel olevate lastega. Selline praktika pole aga kooskõlas asenduskoduteenuse eesmärgi ega asenduskoduteenusele paigutatud laste vajaduste ega huvidega, millele on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler oma kontrollkäikudel asenduskodudes.⁶⁹ Seetõttu on Sotsiaalministeerium ette valmistanud sotsiaalhoolekande seaduse muudatuse, mille kohaselt ei tohi turvakoduteenust osutada edaspidi asenduskoduteenusega samades ruumides ega sama personali poolt.

Kvaliteedijuhtimise süsteemi ja sisehindamise rakendamine asenduskodudes

Ehkki kehtivas asenduskoduteenuse regulatsioonis puudub kvaliteedijuhtimise nõue, on osa asenduskoduteenuse pakkujaid võtnud kasutusele EQUASS kvaliteedijuhtimise süsteemi, mis lähtub Euroopa vabatahtliku sotsiaalteenuste kvaliteediraamistiku põhimõtetest.⁷⁰ EQUASSi näol on tegemist spetsiaalselt sotsiaalteenuste kvaliteedi hindamiseks arendatud meetodikaga, mida rakendatakse mitmetes Euroopa riikides. Eestis on EQUASS

⁶⁸Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised on kättesaadavad Sotsiaalministeeriumi veebilehel <https://www.sm.ee/et/muud-toetused-ja-teenused#Sotsiaalteenuste%20soovituslikud%20juhised>

⁶⁹ Vt ka Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantslei laste õiguste osakond 2013.

⁷⁰ Vt EQUASS Eesti koduleht <http://www.equass.ee>

kvaliteedijuhtimise süsteemi rakendatud alates 2010. aastast Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel. EQUASS kvaliteedimärgi taotlemine hõlmab nii sisehindamise kui ka välisauditi läbiviimist ning kvaliteedisertifikaati tuleb uuendada iga kahe aasta järel. Kehtiv EQUASS kvaliteedimärk on Eestis 2014. aasta novembri seisuga kokku 31 sotsiaalteenuse osutajal, nende seas 8 asenduskoduteenuse osutajal. Lisaks on üks asenduskoduteenuse osutaja sertifikaati taotlemas.⁷¹ Seega võib öelda, et hinnanguliselt vähemalt veerand asenduskoduteenuse osutajatest tegeleb teadlikult teenuse kvaliteedi arendamisega ja kasutab oma tegevuses kvaliteedijuhtimise põhimõtteid.

Selleks, et tagada kvaliteedijuhtimise rakendamine kõigis asenduskodudes, on ettepanek muuta tunnustatud kvaliteedistandardi olemasolu tulevikus kõigi asutuste puhul nõutavaks.

Kvaliteedijuhtimise põhimõtete järgimist toetab ka uue lastekaitseaduse jõustumisel asenduskoduteenuse pakkujatele lisanduv perioodilise sisehindamise läbiviimise kohustus. Uus lastekaitseadus näeb vastava nõude ette kõigile lasteasutustele tulenevalt vajadusest parandada lasteasutuste tegevuse kvaliteeti ja tagada nende tegevuse vastavus õigusnormidele. Laste hoolekandeesutuste puhul lisatakse sisehindamise nõue uue lastekaitseaduse rakendussättega sotsiaalhoolekande seadusesse. Laste hoolekandeesutuses läbi viidava sisehindamise eesmärgiks on seaduse seletuskirja järgi tagada hooldusel viibiva lapse arengut toetavad tingimused ja asutuse järjepidev areng. Sisehindamise käigus tuleb hinnata pakutava hoolduse vastavust lapse eale ja seisundile ning asutuse töökorraldust ja juhtimist. Seaduse kohaselt tuleb laste hoolekandeesutustes teha sisehindamist vähemalt üks kord kolme aasta jooksul ning sisehindamise korralduse eest vastutab asutuse juht. Seega need asenduskoduteenuse osutajad, kes on võtnud või plaanivad võtta kasutusele EQUASS kvaliteedijuhtimise süsteemi (või ka mõne muu regulaarset sisehindamist eeldava kvaliteedijuhtimise meetodika), saavad perioodilise sisehindamise nõude täitmise siduda edaspidi üldise kvaliteedijuhtimise protsessiga.

Lisaks perioodilise sisehindamise nõudele tuleb täiendavalt kaaluda vajadust kehtestada seadusega olukorrad, mille puhul tuleb asutuses läbi viia erakorraline sisehindamine – nt lapse surmaga lõppenud juhtumite puhul.

Sisehindamiste läbiviimiseks on uue lastekaitseaduse jõustumisel vajalik tagada asutustele ka vastav meetoodiline tugi, sh juhendmaterjalide ja temaatiliste koolituste näol.

Asendushoolduse üle teostatava järelevalve tõhustamine

Eestis on kõikide asendushoolduse võimaluste puhul olemas õiguslik alus järelevalve teostamiseks. Samas on erisused nii seadustega reguleeritud järelevalve liigis ja ulatuses, st mille üle järelevalvet teostatakse, kui ka vastava kohustuse täitmise praktikates.

Üldistavalt võib Eestis asendushoolduse pakkujate üle teostatava järelevalve puhul välja tuua järgmised probleemid:

- järelevalve pole süsteemne ega regulaarne;
- järelevalvet teostatakse vaid piiratud ulatuses;
- järelevalve läbiviimise meetodika on ühekülgne ning põhineb eeskätt dokumentide kontrollil;
- asendushooldusele paigutatud lapsed ei ole järelevalve teostamisse kaasatud;
- järelevalve ei taga tuvastatud puuduste kõrvaldamist.

Nimetatud probleemide põhjused seonduvad ühelt poolt järelevalve korraldust ja läbiviimise korda puudutava regulatsiooniga (sh vastava regulatsiooni puudumisega), teiselt poolt aga järelevalve teostamise meetodika ja oskusteadmistega, kuidas järelevalvet läbi viia.

Asendushooldusele paigutatud laste kaebuste esitamise õigust ning vastavate kaebuste menetlemisega seotud põhimõtteid ja nõudeid pole Eestis hetkel kehtivates õigusaktides eraldi reguleeritud. Muutuse toob selles osas uue lastekaitseaduse jõustumine, mille järgi on lasteasutuses viibival lapsel õigus kellestki sõltumata võtta ühendust last kasvatava isiku,

⁷¹ Vt täpsemalt EQUASS Eesti veebilehelt <http://www.equass.ee/equass-estis/sertifikaadid/>

rahvastikuregistrisse kantud lapse elukoha järgse kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötaja ja õiguskantsleriga ning esitada neile lasteasutuse tegevuse kohta arvamusi ja kaebusi. Lasteasutuse ülesandeks on sealjuures luua tingimused, mis aitavad tagada lapse vastavat õigust. Samuti peab lasteasutus tagama lapsele iseseisva ja sõltumatu võimaluse esitada lasteasutuse tegevuse kohta arvamusi ja kaebusi. Ühtlasi peab asutus need arvamused ja kaebused registreerima ja nende kohta lapsele viivitamata asjakohast tagasisidet andma. Vajadusel tuleb ette näha muudatused lasteasutuse igapäevaelu korralduses või muus lapsele olulises eluvaldkonnas. Uues lastekaitseaduses toodud lasteasutuse mõiste laieneb sealjuures nii asenduskoduteenuse osutajatele kui ka perekonnas hooldajatele.

Järgnevalt on järelevalvega seotud probleeme ja lahendusettepanekuid käsitletud erinevate asendushoolduse võimaluste ja teenuste põhisel. Eraldi on välja toodud kohalike omavalitsuste tegevuse üle teostatav järelevalve perest eraldatud laste õiguste tagamisel.

Perekonnast eraldatud laste õiguste tagamise üle teostatav järelevalve

Järelevalvet kohaliku omavalitsuse tegevuse üle perest eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise korraldamisel saab kehtiva regulatsiooni järgi teostada maavanem või tema volitatud isik üldise haldusjärelevalve korras, mis puudutab maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteeti ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamist (SHS § 37¹ lõige 2). Vastavalt seadusele tuleb maavanemal järelevalve tulemusi kajastav ettekanne esitada Vabariigi Valitsusele vähemalt kord aastas.

Detailsemalt reguleeritud järelevalve korra ja täpsemate suuniste puudumisel sisustavad maavalitsused vastavat kohustust praktikas aga väga erinevalt. Samuti võimaldab haldusjärelevalve selgitada üksnes omavalitsuse tegevuse õiguspärasust, st selle vastavust seaduse või muu õigusaktiga kehtestatud nõuetele, ning rahalist otstarbekust. Haldusjärelevalve aluseks olevad õigusaktidega kehtestatud nõuded ei ole võimaldanud seni samas hinnata, kas kohalik omavalitsus on toiminud lapse huvides.

Seetõttu loob uus, 1. jaanuarist 2016 jõustuv lastekaitseadus lastekaitse valdkonnas täiendavalt riikliku järelevalve funktsiooni lapse õiguste ja heaolu tagamise üle ning paneb vastutuse selle täitmise eest Sotsiaalkindlustusametile. Seaduse järgi teostab Sotsiaalkindlustusamet riiklikku järelevalvet muuhulgas kohaliku omavalitsuse tegevuse üle hädaohus oleva lapse ajutisel perest eraldamisel, perekonnast eraldatud lapse õiguste kaitsmisel ning abivajavale lapsele abi osutamisel.

Kuna uus lastekaitseadus ei kehtesta aga täpsemaid nõudeid järelevalve läbiviimise kohta, sh kuidas, millistel juhtudel ning missuguse regulaarsusega Sotsiaalkindlustusamet vastavat järelevalvet teostab, siis tuleb seaduse jõustumisel välja töötada järelevalve juhised ja/ või reguleerida detailsem järelevalve läbiviimise kord.

Asenduskoduteenuse üle teostatav järelevalve

Vastavalt kehtivale sotsiaalhoolekande seadusele (SHS § 37¹ lõige 1 punkt 3) ja uuele, 1. jaanuarist 2016 jõustuvale lastekaitseadusele teostab asenduskoduteenuse osutajate üle riiklikku järelevalvet maavanem. Maavanemate poolt asenduskoduteenuse üle teostatava järelevalvega seondub rida puudusi, millele on tähelepanu juhtinud ka õiguskantsler oma 2014. aastal valminud asenduskoduteenuse analüüsis.⁷²

- Järelevalve piirdub üldjuhtudel asenduskoduteenusele sotsiaalhoolekande seadusega või selle alusel kehtestatud õigusaktides sätestatud nõuetele vastavuse kontrollimises ega hõlma teenusel viibivate laste põhiõiguste tagamist laiemalt.
- Järelevalve raames ei kontrollita üldjuhul riigieelarveliste vahendite kasutamise õiguspärasust ja otstarbekust.

⁷² Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantslei laste õiguste osakond 2013.

- Järelevalve teostamiseks kasutatakse põhiliselt dokumentide analüüsi, paikvaatlust ja vestlust juhkonna esindajatega. Teenusel viibivate laste ja personali arvamusi küsitakse järelevalve teostamise käigus harva.
- Järelevalve teostamise regulaarsus varieerub oluliselt (erinevate maakondade asutuste puhul näiteks ühest aastast viie aastani).
- Järelevalve käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks puuduvad sageli konkreetsed ja tähtajalised ettekirjutused ning eraldi järelkontrolli puuduste kõrvaldamise üle ei teostata. Samuti ei kohaldata puuduste kõrvaldamise tagamiseks karmimaid meetmeid nagu näiteks teenuseosutajalt tegevusloa äravõtmine.

Lisaks ei kasuta maavanemad asenduskoduteenuse osutamiseks sõlmitava halduslepingu puhul, mille üheks osapooleks maavalitsus on, võimalust enne lepingu sõlmimist ennetavalt hinnata, kas kohalik omavalitsus on täitnud lapse asendushooldusele ja asenduskoduteenusele paigutamiseks kõik seaduses sätestatud nõuded – näiteks kas omavalitsus on koostanud teenusele suunatavale lapsele individuaalse juhtumiplaani, mis peab vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele olema asenduskoduteenuse osutamiseks sõlmitava halduslepingu lisa, või et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi, kui seadusega lubatud.⁷³

Asenduskoduteenuse üle teostatava järelevalve korraldust ja läbiviimise korda puudutav regulatsioon piirdub ühe sättega sotsiaalhoolekande seaduses, mille järgi teostab maavanem riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse osutajate üle (SHS § 37¹ lõige 1 punkt 3). Seda, mille osas täpsemalt ja kui sageli maavanemad riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse osutajate üle peavad teostama, seadus ega muud õigusaktid ei reguleeri. Samuti puuduvad järelevalve läbiviimise juhised.

Osaliselt konkretiseerib maavanema riikliku järelevalve kohustust asenduskoduteenuse osas uus lastekaitse seadus, mis sätestab konkreetsed lastekaitse seaduse jõustumisel kehtima hakkavad nõuded, mille täitmise üle asenduskoduteenuse puhul järelevalvet tuleb teostada. Antud nõuded puudutavad muuhulgas lapsega töötava isikuna töötamisele kehtestatud piiranguid, lapsega töötava isiku kohustusi, lapse huvidest lähtumist, asenduskodus viibiva lapse arvamuse ja kaebuse esitamise õiguse tagamist ning asenduskodus sisehindamise läbiviimist. Lastekaitse seadus ei reguleeri samas, kui sageli ning kuidas vastavat järelevalvet tuleb teostada.

Järelevalve teostamise regulaarsuse ning läbiviimise nõuete ja meetodikaga seotud probleeme on võimalik lahendada detailisema järelevalve korra väljatöötamisega, mis arvestaks erinevates seadustes ja õigusaktides asenduskoduteenusele ning teenuse osutajale kehtestatud nõudeid ja ülesandeid, mille üle järelevalvet tuleb teostada. Järelevalve kord peab muuhulgas määratlema järelevalve teostamise regulaarsuse, järelevalve käigus kontrollitavad ja hinnatavad aspektid, järelevalve tulemuste vormistamise ja esitamise viisi ning põhinõuded järelevalve meetodikale. Vastav järelevalve kord on võimalik kirjeldada juhistena, kehtestada korraldusena ja/ või reguleerida õigusaktiga.

Täiendavalt tuleb tagada järelevalve läbiviijatele vajalik metoodiline ettevalmistus, sh laste õiguste tagamise hindamiseks ning laste kaasamise ja laste arvamuse selgitamiseks. Selleks on Euroopa Sotsiaalfondi rahalistest vahenditest planeeritud alates 2016. aastast järelevalve metoodika-alaste koolituste pakkumine järelevalveametnikele, kes vastutavad asenduskoduteenuse üle teostatava järelevalve läbiviimise eest. Antud tegevuse elluviimise eest vastutab Sotsiaalkindlustusamet.

⁷³ Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantslei laste õiguste osakond 2013.

Perekonnas hooldamise üle teostatav järelevalve

Perekonnas hooldamise üle teostatava järelevalvega seotud probleemid sarnanevad suures osas asenduskoduteenuse puhul eelnevalt välja toodud puudustega.

Lapse perekonnas hooldamiseks sõlmitava hoolduslepingu täitmist jälgivad kohalikud omavalitsused. Sealjuures kehtib kohustus leping vähemalt kord aastas üle vaadata.⁷⁴ Järelevalve osas on hetkel kehtiva regulatsiooni puhul olemas üksnes õiguslik alus haldusjärelevalve teostamiseks vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse sättele, mille kohaselt maavanem või tema volitatud isik teostab haldusjärelevalvet maakonnas osutatavate sotsiaalteenuste ja muu abi kvaliteedi ning riigi poolt sotsiaalhoolekandeks eraldatud sihtotstarbeliste rahaliste vahendite kasutamise üle (SHS § 37¹ lõige 2). Riikliku järelevalve teostamise õigus ja kohustus hetkel kehtivas õiguses puudub.

Maavalitsuste poolt perekonnas hooldamise üle teostatav järelevalve on sealjuures olnud veelgi ebaregulaarsem ja harvem kui asenduskoduteenuse puhul. Teadaolevalt on maavalitsused süsteemset järelevalvet perekonnas hooldamise üle teostanud üksnes 2012. aastal Sotsiaalministeeriumi vastavatel suunistel. Läbi viidud (haldus)järelevalve käigus tuvastati hulgaliselt puudusi, mis seonduvad näiteks hooldaja ja tema pereliikmete nõuetele vastavuse ja sobivuse hindamisega, perekonnas hooldamisele suunamise aluseks oleva hoolduslepingu sõlmimisega ning selle juurde kuuluva lapse individuaalse juhtumiplaani olemasoluga ja perioodilise ülevaatamisega, regulaarsete kodukülastustega ning hooldajale kehtestatud nõuete täitmisega. Süsteemset järelkontrolli järelevalve käigus tuvastatud puuduste kõrvaldamiseks tehtud ettekirjutuste täitmise kohta pole maavalitsused Sotsiaalministeeriumile teadaolevalt teinud.

Õiguslik alus riikliku järelevalve teostamiseks perekonnas hooldajate üle tekib osaliselt uue lastekaitseaduse jõustumisel 2016. aastal. Vastavalt uuele lastekaitseadusele teostab kohalik omavalitsus riiklikku järelevalvet last kasvatavatele isikutele seadusega kehtestatud nõuete täitmise üle, mis puudutavad muuhulgas lapse huvidest lähtumist, last kasvatava isiku (lastekaitseadusest tulenevaid) kohustusi, lapse väärkohtlemise keeldu ning abivajavast ja hädaohus olevast lapsest teatamist. Jällegi – lastekaitseadus ei reguleeri samas, kui sageli ning kuidas vastavat järelevalvet tuleb teostada. Seega tuleb perekonnas hooldamise puhul sarnaselt asenduskoduteenusele töötada välja detailsem järelevalve läbiviimise kord ning tagada järelevalve teostamiseks vajalik meetodiline tugi koolituste ja juhiste näol.

Lisaks on kutseliste hooldusperede ja erihoolidusperede süsteemi arendamisel ning teenuse nõuete kehtestamisel vajalik luua ka täiendav õiguslik alus (riikliku) järelevalve teostamiseks kutseliste hooldusperede ja erihoolidusperede üle. Juhul kui kutseliste hooldusperede ja erihoolidusperede nõuetele vastavuse ja ettevalmistuse eest hakkab vastutama Sotsiaalkindlustusamet, on põhjendatud ka riikliku järelevalve teostamise funktsioon siduda Sotsiaalkindlustusameti ülesannetega.

Eestkostjate üle teostatav järelevalve

Eestkostjate tegevuse üle teostavad vastavalt perekonnaseadusele järelevalvet kohtud, kes otsustavad ka eestkoste seadmise. Kohtulik järelevalve hõlmab sealjuures nii füüsilisest isikust eestkostjaid, kes on võtnud vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse oma perre kasvatada, kui ka kohalikke omavalitsusi, kes on määratud perest eraldatud lapse eestkostjaks või täidavad tema eestkostja ülesandeid. Eestkostjate üle teostatava järelevalve puhul on seadusega tagatud küll selle regulaarsus, ent probleemide või puudustena võib välja tuua nii järelevalve sisu, st mille üle järelevalvet teostatakse, kui ka järelevalve teostamise viisi, st kuidas järelevalvet teostatakse.

Perekonnaseaduse järgi on eestkostjal kohustus esitada kohtule iga-aastaselt kirjalik aruanne eestkostetava vara valitsemise ja eestkostja muude ülesanne täitmise kohta. Kohus peab aruannet sisuliselt kontrollima, hindama tehtud kulutuste põhjendatust ning nõudma vajaduse korral selgitusi või aruande parandamist ja täiendamist (PKS § 194 lõiked 2 ja 3). Täiendavalt on kohtul õigus nõuda eestkostjalt igal ajal informatsiooni tema ülesannete täitmise üle (PKS

⁷⁴ Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded." Vastu võetud 12.01.2005.

§ 194 lõige 1). Ehkki seaduses nimetatud aruanne peaks sisaldama informatsiooni nii eestkostja varahooldusõiguse teostamise kui ka eestkostja muude ülesannete täitmise kohta, hõlmab eestkostjate jaoks välja töötatud ühtne aruandevorm üksnes eestkostetava vara valitsemisega seotud aruandlust.⁷⁵ Sisuliselt keskendub kohtulik järelevalve seega eestkostja varahooldusõiguse teostamisega seotud ülesannete täitmisele, pööramata samaväärset tähelepanu aga isikuhooldusõiguse teostamisega seotud ülesannete täitmisele. Eestkostele paigutatud lapse õiguste ja heaolu seisukohalt on aga samavõrd oluline hinnata seda, kas eestkostja teostab isikuhooldusõigust kooskõlas seadusega ning lapse huvisid ja vajadusi arvestades. Seda rõhutab ka Euroopa Põhiõiguste Ameti poolt välja 2014. aastal välja töötatud põhjalik juhendmaterjal.⁷⁶ Sealjuures on oluline arvestada fakti, et suurim osa – 2013. aasta andmetel tervelt 52% vanemliku hoolitsuseta jäänud ja asendushooldusele paigutatud lastest kasvab eestkostja peres.

Üks võimalus eestkostjate üle teostatava järelevalve sisuliseks laiendamiseks on selle sidumine eestkostetava lapse individuaalse juhtumiplaani ja selle juurde kuuluva tegevuskava täitmisega. Viimane peaks kajastama ka eestkostja ülesandeid – seda sõltumata asjaolust, kas eestkostjaks on füüsiline isik, kes last ka kasvatab, või kohalik omavalitsus, kes on lapse eestkostjaks määratud või täidab seaduse alusel eestkostja ülesandeid. Kehtiv sotsiaalhoolekande seadus näeb ette individuaalse juhtumiplaani koostamise asenduskoduteenusele või perekonda hooldamisele suunatavale lapsele (SHS § 29² lõige 2), perekonda eestkostele paigutatava lapse puhul sarnane kõikne kohustus selgesõnaliselt puudub. Uus lastekaitse seadus, mis reguleerib muuhulgas perekonnast eraldatud lapse kaitset, kohustab aga seaduse jõustumisel (lapse elukohajärgset) kohalikku omavalitsust koostama igale perest eraldatud lapsele individuaalse juhtumiplaani ja tagama selle perioodilise ülevaatamise ning vajaduse korral muutmise koostöös lapse ja last kasvatava isikuga. Sellisel juhul saab eestkostjate üle teostatav kohtulik järelevalve tugineda täiendavalt ka eestkostetava lapse individuaalse juhtumiplaani juurde kuuluva tegevuskava täitmise hindamisele. Ühtlasi aitaks lapse juhtumiplaani ja selle tegevuskava sidumine kohtuliku järelevalvega tagada juhtumiplaani tegevuskavas eestkostjale seatud ülesannete täitmist, arvestades kohtule perekonnaseadusega antud õigust teha eestkostjale ettekirjutusi tema ülesannete täitmiseks.

Kohtulik järelevalve põhineb eeskätt eestkostja poolt esitatavale, peamiselt kirjalikule informatsioonile ja dokumentidele. Eestkostetavalt lapselt informatsiooni ja arvamuse küsimist kehtiv järelevalve regulatsioon ette ei näe. Seetõttu on ka kohtuliku järelevalve puhul küsimuseks laste kaasatus, mida võib aga vaadelda laiema teemana ehk lapse osalusena kohtumenetluses üldiselt. Sellega seotud probleemide ja puuduste selgitamiseks ning lahenduste väljatöötamiseks on Euroopa Põhiõiguste Amet käivitanud muuhulgas projekti “Laste osalemine kohtumenetlustes”, mida viiakse teiste riikide seas läbi ka Eestis.⁷⁷ Samuti on Euroopa Põhiõiguste Amet rõhutanud laste osaluse tagamise vajalikkust eestkostja ülesannete täitmise hindamisel ja järelevalve teostamisel ka laste eestkostet käsitlevas käsiraamatus.⁷⁸

Täiendava õigusliku aluse eestkostjate üle järelevalve teostamiseks loob ka uus lastekaitse seadus, mis annab kohalikule omavalitsusele õiguse riikliku järelevalve teostamiseks last kasvatava isiku üle. Nii saab kohalik omavalitsus vastavalt uuele lastekaitse seadusele teostada järelevalvet last kasvatavatele isikutele lastekaitse seadusega kehtestatud nõuete täitmise üle, mis puudutavad muuhulgas lapse huvidest lähtumist, last kasvatava isiku (lastekaitse seadusest tulenevaid) kohustusi, lapse väärkohtlemise keeldu ning abivajavast ja hädaohus olevast lapsest teatamist.

⁷⁵ Aruande vorm on leitav Eesti kohtute kodulehelt <http://www.kohus.ee/et/kohtumenetlus/dokumentide-vormistamisest>

⁷⁶ Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. European Union Agency for Fundamental Rights 2014.

⁷⁷ Vt selles osas Euroopa Põhiõiguste Ameti poolt elluviidavat projekti “Laste osalemine kohtumenetlustes”. <http://www.ibs.ee/FRA-laste-õigused/>

⁷⁸ Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. European Union Agency for Fundamental Rights 2014.

Eesmärk 3: Asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse ja järelhoolduse tõhustamine

Üldpõhimõtted

Erinevalt tavaperekonnas kasvavatest lastest ei saa asendushooldusel kasvavad lapsed oma elluastumise hetke ise valida, vaid see on määratud asendushoolduse tingimustes. Sealjuures on asendushoolduselt lahkumine lõplik ning tagasipöördumine pole alati võimalik.

Samas esineb asendushoolduselt elluastuvate noorte puhul mitmeid täiendavaid riske, mis tulenevad nii nende (asendushooldusele paigutamise eelsest) taustast kui ka asendushooldusel kasvamisega seotud asjaoludega, eriti kui tegemist on hoolekandeesutustes kasvanud noortega. Sellisteks riskideks on näiteks katkestustega või varakult lõppenud haridustee, välja arendatama jäänud oskused ja võimed, vaimse ja füüsilise tervisega seotud probleemid, vähened sotsiaalsed ja igapäevaelu oskused, enesekindluse puudumine, vähene vastutusvõime jms. Samuti on asendushoolduselt elluastuvatel noortel sageli väiksem sotsiaalne kapital ning vähem püsivaid suhtevõrgustikke, millele iseseisvasse ellu üleminekul toetuda. Kokkuvõttes ohustab seega asendushoolduselt lahkuvaid lapsi ja noori erinevate tegurite tõttu tervikuna suurem sotsiaalse tõrjutuse risk kui tavaperekondades kasvanud noori.⁷⁹

Üks sihtrühm, kelle puhul asendushoolduselt lahkumise ettevalmistus ja järeltugi on eriti kriitilise tähtsusega, on puudega lapsed ja noored, kelle osakaal asendushooldusele sattunud laste ja noorte seas on nii Eestis kui üldiselt ka teistes riikides suurem kui samaealises koguelanikkonnas. Erivajadustega ja puuetega laste toetussüsteem peab muuhulgas aitama tagada seda, et asendushooldusel täisealiseks saanud erivajadusega ja puudega lapsi ei suunataks ilma põhjendatud vajaduseta täiskasvanutele mõeldud institutsionaalsele hooldusele.⁸⁰

Samuti vajavad eri tähelepanu ja tuge asendushooldusel viibides lapseootele jäänud ja lapsevanemaks saanud alaealised või täisealised noored, kes lisaks enda toimetulekule peavad olema valmis võtma vastutust ja hoolitsema ka oma lapse eest.

Asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse ja asendushoolduselt lahkumisele järgneva järelhoolduse (*after care*) olulisust rõhutavad seetõttu ka ÜRO laste asendushoolduse juhised ning Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel hoolekandeesutustes elavate laste õiguste kohta. ÜRO laste asendushoolduse juhised toovad muuhulgas välja süstemaatilise elluastumise ettevalmistuse vajalikkuse kogu asendushoolduse kestel, eeskätt just vajalike sotsiaalsete ja eluoskuste (*life skills*) õpetamise kaudu. Samuti on oluline toetada igakülgset laste ja noorte hariduse ja kutseõppe võimalusi, mis toetavad nende hilisemat tööturule sisenemist ja majandusliku sõltumatuse saavutamist ning tõstavad ühtlasi ka nende enesekindlust ja enesehinnangut. Noortele elluastumisel pakutav tugi peab soovitatavalt sisaldama nii nõustamist kui ka praktilist abi. Nii tuleb asendushoolduselt lahkuvatele noortele tagada muuhulgas vajalikud sotsiaal-, tervishoiu- ja õigusalsed teenused kui ka vajadustele vastav rahaline toetus. Võimalusel tuleb igale lapsele võimaldada spetsiaalse väljaõppega isik, kes toetab noore iseseisvumist.⁸¹ Euroopa Nõukogu soovitusel hoolekandeesutustes elavate laste õiguste kohta toovad täiendavalt välja, et igale asendushooldusele paigutatud lapsele tuleb koostada individuaalne hooldusplaani, mis hõlmab lapse võimete ja oskuste arendamist, tema iseseisvuse toetamist, sotsiaalseid suhteid ning ettevalmistust iseseisvaks eluks väljaspool hoolekandeesutust.⁸²

⁷⁹ Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY

⁸⁰ Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care. European Expert Group on the Transition from Institutional to Community-based Care, 2012.

⁸¹ UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142. 24.02.2010.

⁸² Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele hoolekandeesutustes kasvavate laste õiguste kohta Rec(2005)5. 16.03.2005.

Asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse puhul rõhutavad laste asendushooldust puudutavad juhised seega kokkuvõtlikult järgmisi põhimõtteid:⁸³

- Ettevalmistus peab olema terviklik ning pöörama tähelepanu nii noorte praktilistele, emotsionaalsetele kui ka sotsiaalsetele kompetentsidele, sh näiteks suhtlusoskustele, konfliktide ennetamisele ja lahendamisele jms;
- Ettevalmistus peab olema varajane ja süsteemne ning moodustama lahutamatu osa hoolduse planeerimisest kogu lapse asendushooldusel viibimise kestel;
- Ettevalmistus peab olema noort ennast kaasav;
- Ettevalmistus peab olema erinevaid osapooli kaasav ning lisaks riigi ja kohaliku omavalitsuse vahelisele koostööle hõlmama ka asendushoolduse pakkujaid ning partnereid sidusvaldkondadest, sh sotsiaal-, tööturu-, tervishoiu- (sh vaimse tervisega seotud), eluaseme-, haridus-, õigus- jm noortele suunatud teenuste pakkujad ning valitsusvälised organisatsioonid;
- Elluastumise ettevalmistus ja asendushooldusele järgnev järelhooldus peab olema seadusandlusega reguleeritud ja kohustuslikuna kehtestatud, mitte vaid soovituslikuna sätestatud.

Asendushoolduselt lahkumise protsess peab soovituslikult hõlmama järgmisi etappe ja aspekte:⁸⁴

- Asendushoolduselt lahkuva noore vajaduste hindamine koostöös noore enda, asendushoolduse pakkuja ning teiste võrgustiku osapooltega;
- Elluastumiskava (*pathway plan*) koostamine;
- Individuaalne nõustamine ja isikliku toe pakkumine;
- Tulemuste jälgimine ning ülevaatamine.

Lisaks on elluastumise ettevalmistuse ja järelhoolduse tulemuslikkuse hindamiseks vajalik luua seiresüsteem, et jälgida asendushoolduselt lahkunud ning järelhooldusel olevaid lapsi ja noori ning nende toimetulekut. Niisugune süsteem, mis hõlmab näiteks statistilisi andmeid, regulaarseid uuringuid, teenuste mõjususe hindamist jms, aitab tõhustada elluastumise ja järelhooldusega seotud protsesse ja meetmeid ning planeerida vajadusel täiendavaid sekkumisi.⁸⁵

Eesti olukord: probleemid ja lahendusettepanekud

Üldjuhul on Eestis asendushooldusele paigutamine lapse elukorralduse mõttes lõplik lahendus ning asendushooldusele paigutatud lapsed jäävad sinna kuni täisealiseks saamiseni või õpingute lõpetamiseni. Asendushoolduselt lahkumise ja järelhoolduse raames noortele pakutav tugi on erinevate analüüside ning valdkonnaga seotud spetsialistide ja ekspertide hinnangul Eestis vähe arenenud.⁸⁶ Peamiseks elluastumist toetavaks meetmeks on riiklike peretoetuste seaduse alusel makstav ühekordne rahaline toetus (2014. aastal 383,6 eurot), millele lisaks maksab osa kohalikke omavalitsusi täiendavat rahalist toetust enda eelarvest. Alates 2010. aastast on projektipõhiselt rahastatud ka asendushoolduselt elluastuvatele või elluastunud noortele tugiisikuteenus osutamist, mille kättesaadavus pole olnud aga kõigile noortele ühetaoliselt tagatud.

⁸³ Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Eesti Lastekaitse Liit, 2011; vt ka Smith, Wendy B. (2011). Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice. Oxford University Press: NY.

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ Vt näiteks Kaev, Merike, Kadri Soova (2009). Laste õigustel põhinev ilma vanemliku hoolitsuseta laste või vanemliku hoolitsuseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs; Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Eesti Lastekaitse Liit 2011; Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis; Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009.

Ühtlasi on asendushoolduselt lahkumise ettevalmistus ja järelhooldus, sh riigi, kohaliku omavalitsuse ja asendushoolduse pakkujate rollid ja ülesanded suhteliselt vähesel määral reguleeritud ning juhistena kirjeldatud.

Sellele, et elluastumise ettevalmistusele pööratakse ebapiisavalt tähelepanu, osutab näiteks asenduskodudes kasvavate 15-24-aastaste noorte seas 2010. aastal läbi viidud küsitlus, mille tulemustel vaid neljandik vastanutest oli planeerinud oma elluastumist. 56% ehk veidi enam kui pooled vastanutest olid küll mõelnud asenduskodust lahkumisele ja iseseisva elu alustamisele, kuid ei omanud kindlat plaani iseseisvumiseks. Ülejäänud viiendik (19%), kelle seas oli enam nooremaid vastajaid, ei olnud sellele veel üldse mõelnud.⁸⁷

Uuringuid, mis võimaldaks teha üldistusi asendushoolduselt lahkunud noorte hilisema elukäigu ja toimetuleku kohta, Eestis läbi viidud ei ole. Samuti puudub seire asendushoolduselt iseseisvasse ellu lahkunud noorte kohta elluastumisjärgsel perioodil. Riigikontrolli poolt 2009. aastal läbi viidud auditi raames küsitatud kohalike omavalitsuste esindajate hinnang asenduskodust elluastujate hilisema toimetuleku kohta oli suhteliselt negatiivne: vaid 29% hindas, et asenduskodus viibinud noored saavad elus hakkama, 17% arvates on nende toimetulek rahuldav ning tervelt 45% leidis, et nad ei saa hakkama. Hooldusperedest elluastunute hilisema toimetuleku kohta anti samas positiivsemaid vastuseid. Samas tuleb arvestada, et hooldusperes kasvavad enamasti lapsed, kellel ei ole puuet ega raskeid käitumisprobleeme, millest tulenevalt on neil juba eelduslikult suurem tõenäosus edasises elus paremini hakkama saada.⁸⁸

Asendushoolduselt lahkunud noorte hilisema toimetuleku selgitamiseks ning elluastumise tugisüsteemi arendamiseks täiendava sisendi kogumiseks viiakse seetõttu 2015. aastal Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel ning koostöös asendushoolduse pakkujate ja kohalike omavalitsustega läbi **asendushoolduselt elluastunud noorte tugisüsteemi analüüs**. Analüüs aitab hinnata elluastumise ettevalmistuse tõhusust ning järelhoolduse raames osutatavate tugimeetmete otstarbekust ja tulemuslikkust.

Ettepanekud asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse ja järelhoolduse tõhustamiseks

- Asendushoolduselt elluastumise toetamine ja järelhoolduse meetmete arendamine
 - Asendushoolduselt elluastumise tingimuste võrdsustamine vanuse ja õppimise osas erinevate asendushooldusvõimaluste puhul
 - Juhendatud elamise teenuse loomine asendushooldusel täisealiseks saanud noortele
 - Professionaalse tugiisikuteenuse arendamine ja osutamine asendushoolduselt elluastuvatele noortele
 - Elluastumistoetuse eesmärgi ja tingimuste ülevaatamine ning toetuse reguleerimine hoolekandeline toetusena
- Asendushoolduselt elluastumise ettevalmistusega ja järelhoolduse korraldamisega seotud rollide ja ülesannete täpsustamine
 - Asendushoolduse pakkuja roll ja ülesanded elluastumise ettevalmistuses
 - Kohaliku omavalitsuse roll ja ülesanded elluastumise ettevalmistuses ja järelhoolduse korraldamisel
- Erinevate sihtrühmade vajadustega arvestamine elluastumise ettevalmistuses
 - Eriolukorras noorte elluastumise ettevalmistus ja järelhooldus
 - Puudega ja erivajadustega noorte teenuselt lahkumise ettevalmistus

⁸⁷ Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis.

⁸⁸ Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009.

Asendushoolduselt elluastumise toetamine ja järelhoolduse meetmete arendamine

Asendushoolduselt elluastumise tingimuste võrdsustamine

Asendushoolduse lõppemine on üldjuhul seotud täisealiseks saamisega, milleks paljudes riikides on kokkuleppeliselt 18. eluaasta ja millega kaasneb ühtlasi ka eestkoste (seadusliku esindusõiguse) lõppemine. Samas on kehtestatud ka mitmesuguseid vanuselisi erandeid (nt õpingute jätkamine, erivajadused jm), mille puhul on noorel õigus jääda asendushooldusele ka pärast täisealiseks saamist. Uuringud on sealjuures näidanud, et noortel, kes lahkuvad asendushoolduselt 18-aastaselt või nooremalt, esineb hllisemas elus rohkem raskusi, kui nendel, kes jäävad asendushooldusele kauemaks.⁸⁹ Asendushoolduse pikendamisega kaasnevate positiivsete mõjudena on tuvastatud suurenenud keskhariduse järgset, st kolmanda taseme hariduse omandamist, raseduste edasilükkamist, kõrgemaid sissetulekuid, õigusrikkumiste ja vangistuste tõenäosuse vähenemist ning vähenenud sõltuvust avalikest hüvitistest.⁹⁰ Sel põhjusel on osades riikides määratletud ka nn üleminekuperiood, mille jooksul asendushoolduselt lahkunud noor saab vajadusel asendushooldusele naasta ning mis on üldjuhul seotud kindla vanuspiiriga – näiteks 21. või 23. eluaastaga.⁹¹

Eestis seisneb asendushoolduse vormide ehk asenduskoduteenuse ning perekonnas hooldamise ja eestkoste puhul üks erisusi selles, millise vanuseni ning missugustel tingimustel on vastavale asendushooldusele vormile paigutatud vanemliku hoolitsuseta laps õigustatud kas vastavale asendushoolduse teenusele ja/ või riiklikule ülalpidamisele.

Asenduskodus viibivale lapsele osutatakse sotsiaalhoolekande seaduse alusel riigieelarvest rahastavat asenduskoduteenust kuni täisealiseks ehk 18-aastaseks saamiseni ning põhi- või keskhariduse omandamise korral põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses kuni järgmise kooliaasta alguseni. Kui noor jätkab keskhariduse järgselt õpinguid kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis, siis omakorda bakalaureuse- või magistriõppes esmase õppekavajärgse nominaalse õppeaja lõpuni – seda tingimusel, et noor jätkab õppimist vastavas õppeasutuses ja/ või tasemel samal kalendriaastal, kui ta omandas põhi-, kesk- või kõrghariduse (SHS § 15² lõige 2).⁹²

Perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse igakuist riiklikku toetust makstakse aga kehtiva riiklike peretoetuste seaduse alusel kuni lapse 16-aastaseks saamiseni või põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppimisel keskhariduse omandamise korral selle jooksva õppeaasta lõpuni, mil laps saab 19-aastaseks (RPTS § 9 lõige 1).

Antud erisus seab asenduskoduteenusele ning perekonda hooldamisele või eestkoste paigutatud lapsed ebavõrdsesse olukorda nii iseseisvasse ellu astumise vanuse kui ka nende haridusvõimaluste toetamise mõttes. Kui siduda asendushooldusele paigutatud lapse iseseisvasse ellu astumise aeg eeltoodud tingimustega, siis asenduskoduteenusele paigutatud lapse puhul pikeneb iseseisvasse ellu astumise aeg edasiõppimise korral (seaduses sätestatud tingimustel) umbes 23 või 24-eluastani, akadeemilise puhkuse õiguse kasutamise korral isegi veelgi. Perekonnas hooldamisel või eestkostel olev laps seevastu peaks aga iseseisvasse ellu astuma 18-aastaselt või hiljemalt 19-aastaseks saades. Seega on põhimõtteliselt tegemist asenduskoduteenusele *versus* perekonda hooldamisele või eestkoste paigutatud laste seadusest tuleneva ebavõrdse kohtlemisega.

Sealjuures puudub ka kooskõla perekonnaseaduses reguleeritud üldise ülalpidamiskohustusega, mille kohaselt on laps täisealiseks saades õigustatud ülalpidamist saama kuni 21-aastaseks saamiseni juhul, kui ta jätkab põhi- või keskhariduse omandamist põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses (PKS § 97).⁹³

⁸⁹ Smith, Wendy B. (2011). Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice. Oxford University Press: NY, lk 196.

⁹⁰ Ibid, lk 238.

⁹¹ Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Eesti Lastekaitse Liit 2011.

⁹² Kui noor kasutab õpingute puhul ette nähtud õigust akadeemilisele puhkusele, siis selle võrra pikeneb ka noore nominaalne õppeaeg, mille kestel ta on asenduskoduteenusele õigustatud.

⁹³ Justiitsministeerium on valmistanud ette perekonnaseaduse muutmise eelnõu, mille kohaselt kehtiks vastavas sättes kehtestatud ülalpidamiskohustus ka kõrgkoolis õppimise korral.

Asenduskoduteenuse puhul tagab riik teenuse riigieelarvelise rahastamise kaudu õppivale noorele riikliku ülalpidamise sellest veelgi kauem, perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva noore puhul perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse maksmise kaudu aga kuni 19-aastaseks saamiseni.

Seetõttu on küsimuseks, kuidas tagada erinevatele asendushoolduse vormidele paigutatud laste võrdne kohtlemine asendushoolduselt elluastumise vanuseliste tingimuste ning ühtlasi ka hariduse omandamise võimaluste osas.

Asenduskodus kasvanud noorte seas 2010. aastal läbi viidud küsitlus näitas, et üle 90% noortest hindas iseseisvasse ellu astumisel oluliseks just hariduse ja töökoha olemasolu.⁹⁴ Samas on asenduskodus kasvanud ja sealt lahkuvatel noortel sageli kas lünklik või katkenud haridustee, seda paljuski asendushooldusele paigutamisele eelneva tausta tõttu (lasteaias või koolis mittekäimine ja puudumine, õpiraskused, koolivahetused, toetava õpikeskkonna puudumine jne). Samuti on haridustee katkemisel või lõppemisel sunnitud noor asenduskoduteenuselt lahkuma juba 18- aastaselt, kui ta ei ole iseseisvateks valikuteks ja vastutuseks tingimata veel valmis. Lisaks võib haridustee jätkamisel ja tööotsingutes saada takistuseks üldine ebakindlus ja madal enesehinnang. Sellises olukorras on noortel raskusi nii õpingute jätkamise, enda võimetele ja huvidele sobiva elukutse või eriala valikuga kui ka kokkuvõttes tööturul sobiva töökoha leidmisega.

Ülikoolis, kutseõppeasutuses või kõrgkoolis õppival õpilasel või üliõpilasel on õppetoetuste ja õppelaenu seadusega kehtestatud tingimustel õigus taotleda hariduse omandamisega kaasnevate kulutuste katmiseks õppelaenu. Kuna õppelaenu taotlemisel on seaduse järgi laenu tagatisena nõutav käendajate või kinnisvara hüpoteegi olemasolu, siis piiravad need tingimused aga asendushooldusel kasvavate noorte puhul õppelaenu taotlemise võimalust.

Lisaks üldistele õppetoetustele on asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel viibinud üliõpilastel võimalik kõrghariduse omandamiseks taotleda SA Archimedes kaudu stipendiumit, mille suuruseks on 160 eurot kuus. Stipendiumi saab taotleda õppimiseks täiskoomusega õppekavadel rakenduskõrgharidus-, bakalaureuse-, magistri- ning bakalaureuse- ja magistriõppe integreeritud õppes. Stipendiumi maksmine toimub vastavalt Vabariigi Valitsuse määruses „Üliõpilaste stipendiumite liigid, suurus ja määramise tingimused” kehtestatud tingimustele.⁹⁵

Samuti on loodud ka muid era-algatusel ja toetusel põhinevaid stipendiumifonde vanemliku hoolitsuseta jäänud ja asendushooldusel kasvavatele lastele.

Õppetoetused ja stipendiumid on samas mõeldud siiski õpingute ja hariduse omandamise toetamiseks, mitte aga täieliku ülalpidamise tagamiseks. Samuti on nende taotlemise ja määramise tingimused erinevad, mis ei taga nende ühesugust kättesaadavust kõikidele õppivatele asendushoolduse taustaga noortele. Seetõttu on ettepanek kehtestada täiendavalt riiklik vajaduspõhine ülalpidamistoetus asendushoolduselt elluastunud õppivatele noortele, eesmärgiga katta osaliselt ülalpidamisega seotud igapäevased kulud ning toetada seeläbi hariduse omandamist ja hilisemat toimetulekut. Riiklikule vajaduspõhisele ülalpidamistoetusele oleks õigus kõigil asendushooldusel täisealiseks saanud noortel, kes omandavad tasemeharidust, st kas põhi-, kesk-, kutse- või kõrgharidust kuni 21-aastaseks saamiseni (sealjuures koos näiteks koos tingimusega, et kui noor saab 21-aastaseks õppeaasta jooksul, siis makstakse toetust kuni vastava õppeaastani lõpuni). Vastava toetuse määramisel ja maksmisel võetakse arvesse noorele muudest, sh riigieelarvelistest allikatest makstavaid sotsiaalkindlustushüvitisi, riiklikke toetusi, õppetoetusi ning elatist. Sealjuures tuleb õpingute katkestamisel näha ette võimalus nende jätkamiseks, sh (ühikordseks) eriala vahetamiseks, mille puhul säilib või taastub õigus toetusele.

Ühtlasi on Sotsiaalministeerium sotsiaalseadustiku kodifitseerimise raames ette valmistanud perehüvitiste seaduse eelnõu, mille kohaselt makstakse perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetust sõltumata lapse õppimisest vähemalt tema täisealiseks ehk 18-

⁹⁴ Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis.

⁹⁵ Vt stipendiumi kohta täpsemalt SA Archimedes veebilehelt <http://adm.archimedes.ee/stipendiumid/siseriiklikud-stipendiumid/asenduskodulaste-korghariduse-omandamist-toetav-stipendium/> ning Vabariigi Valitsuse määrust nr 178 "Üliõpilaste stipendiumite liigid, suurus ja määramise üldtingimused." Vastu võetud 20.12.2013.

aastaseks saamiseni ning õppimise korral kuni 19-aastaseks saamiseni.⁹⁶ Muudatusega tagatakse perekonda hooldamisele või eestkoste paigutatud lastele seega riiklik ülalpidamine kõigil juhtudel kuni lapse täisealiseks saamiseni.

Juhendatud elamise teenus asendushooldusel täisealiseks saanud noortele

Ülalpidamise saamisest eraldi tuleb käsitleda vajadust ja õigustatust (asendus)hooldusteenusele. Noore täisealiseks saades ja eestkoste lõppedes ei saa rääkida enam hoolduskohustuse täitmisest isikuhooldusõiguse teostamise mõttes. Samuti pole asendushooldusel täisealiseks saanud noore puhul tegemist enam hooldusvajadusega igapäevase hoolitsemise, kasvatamise ja järelevalve tähenduses, vaid pigem eluaseme ja igapäevaelu juhendamise vajadusega. (Erandiks on siin erivajadusega ja puudega noored, kes vajavad oma erivajadusest või puudest tingituna jätkuvalt hooldust ja/ või kõrvalabi.) Seega peab asendushooldusel täisealiseks saanud noorele vajadusel osutatav teenus seisnema pigem eluasemeteenuse ning isikliku tugiisiku teenuse kombinatsioonis.

Kehtiva regulatsiooni järgi osutatakse ja rahastatakse täisealiseks saanud noortele, kes jätkavad õpinguid ja on jäänud elama asenduskodusse, jätkuvalt aga asenduskoduteenust sellele kehtestatud ühesuguste nõuete ja tingimuste alusel. Osa asenduskoduteenuse pakkujaid on loonud küll eraldi noortekodud kui pool-iseseisvat elukorraldust ning asendushoolduselt iseseisvasse ellu üleminekut toetava hooldusvormi, ent ka noortekodudes osutatakse ja rahastatakse teenust jätkuvalt asenduskoduteenuse regulatsiooni alusel.

Samas puudub perekonnas hooldamisel või eestkoste täisealiseks saanud ja õppimist jätkanud noortel aga õiguslik alus perekonda edasijäämiseks. Kui asenduskoduteenusel täisealiseks saanud ja õpinguid jätkavate noorte puhul on asenduskoduteenuse kaudu tagatud neile nii riiklik ülalpidamine kui ka eluase ja kasvatajate või perevanema-poolne tugi, siis perekonnas hooldamisel või eestkoste täisealiseks saanud ja õpinguid jätkavate noorte puhul pole tagatud kumbki.

Seetõttu on ettepanek luua asendushooldusel täisealiseks saanud noortele eraldiseisva teenusena nn juhendatud elamise teenus, mille eesmärgiks on tagada asendushooldusel täisealiseks saanud ja õpinguid jätkavale noorele eluase koos tugiisikuteenusega. Juhendatud elamise teenusele oleks asendushooldusel täisealiseks saanud ja õpinguid jätkaval noorel vajadusel õigus kuni 21. eluaastani ning erandjuhtudel ka kauem, mille järel peab noor olema valmis ja suuteline iseseisvalt elama asuma. Samuti peaks juhendatud elamise teenus olema vajadusel tagatud ka neile asendushooldusel täisealiseks saanud noortele, kes ei õpi, ent kes pole veel suutelised ega valmis iseseisvalt elama asuma. Samuti võib vajadus vastava teenuse järele ilmneda olukorras, kus asendushooldusel kasvav noor saab alaealisena (või vastset täisealisena) lapse ning vajab täiendavalt tuge ka lapsevanema rollis. Juhendatud elamise teenuse vajadust hinnatakse asendushoolduselt elluastuva noore individuaalse juhtumiplaani raames tema elluastumise kavandamisel. Õigustatus juhendatud elamise teenusele põhineks seega konkreetse noore vajadustel ega sõltuks sellest, millisel asendushoolduse vormil on noor eelnevalt viibinud ja täisealiseks saanud. Ühtlasi saab juhendatud elamise teenuse puhul ette näha võimaluse, et asendushoolduselt või juhendatud elamise teenuselt varem kui 21-aastaselt lahkunud noorel on vajadusel õigus naasta juhendatud elamise teenusele kuni 21-aastaseks saamiseni ning erandjuhtudel ka kauem. Juhendatud elamise teenust võib vastavalt teenusele kehtestatud nõuetele osutada teiste seas nii asenduskoduteenuse osutaja kui ka perekonnas hooldaja. Koos teenuse eesmärgi ja nõudeid hõlmava teenusstandardiga tuleb välja töötada ka teenuse rahastamise kord ja tingimused. Kuna juhendatud elamise teenuse kasutajateks oleksid täisealised isikud, tuleb teenuse rahastamisel ette näha ka õigus nõuda omaosaluse tasumist. Teisisõnu on õigus teenust kasutavalt noorelt sissetulekute korral (sh näiteks noorele makstavad sotsiaalkindlustushüvitised, riiklikud toetused, elatis jm) nõuda teenusega seotud kulutuste osalist katmist.

⁹⁶ Perekohustuse seadus. Eelnõu toimiku number 14-0368. Eelnõude infosüsteem <http://eelnoud.valitsus.ee/main#M71Vueel>

Tugiisikuteenus asendushoolduselt elluastuvatele noortele

Sotsiaalhoolekande seadus näeb ette, et vajaduse korral määrab kohalik omavalitsus abivajavale isikule tugiisiku (SHS § 28). Praktikas ei suuda aga omavalitsused teenuse kättesaadavust alati tagada.

Seetõttu on asendushoolduselt elluastuvatele noortele alates 2010. aastast osutatud tugiisikuteenust projektipõhiselt Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel. Pakutava tugiisikuteenuse eesmärgiks on olnud asendushoolduselt lahkuvate noorte elluastumise toetamine, nende sotsiaalsete ja eluoskuste arendamine ning võimalikult iseseisva toimetuleku arendamine, sh tööturule sisenemise hõlbustamise ning seal püsimise toetamise kaudu. Teenus on olnud suunatud asendushoolduselt lahkuvatele või kuni 24 kuud tagasi lahkunud noortele. Tugiisikuteks on enamasti olnud noorte enda valitud asenduskodu kasvatajad-perevanemad või hooldajad, kellega noortel on varasemalt tekkinud usalduslik suhe. Teenuse osutamist on koordineerinud Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (EATL).

Tugiisikuteenuse senine korraldus ja pakkumine on välja toonud aga mitmeid riske ning teenuse arendusvajadusi.

Nii on tugiisikuteenuse pakkumine ja kasutamine põhinenud eeldusel, et asendushoolduselt lahkuval või lahkunud noorel on oma n-õ usaldusisik kasvataja, perevanema, hooldaja või muu isiku näol, keda ta oma tugiisikuks soovib ning kes on ühtlasi ka nõus noorele tugiisikuks olema. Teenuse võimalike kasutajate seast jäävad sellisel juhul välja aga noored, kellel ei ole asendushooldusel olles kujunenud usalduslikku suhet oma kasvataja, perevanema või hooldajaga või mõne muu isikuga ja/ või kelle puhul ei leidu isikut, kes oleks nõus konkreetsele noorele tugiisikuks hakkama. Samas võivad just sellised noored elluastumisel ja asendushoolduselt lahkumise järgselt enim tuge vajada.

Tugiisikute ettevalmistus on seni olnud pigem ühetaoline, samas kui noorte vajadused ja probleemid elluastumisel ning iseseisvumisel on erinevad ning eeldavad osal juhtudel tugiisikuks olevatelt isikutelt ka spetsiaalset ettevalmistust – nt erivajadustega või eriolukorras olevate, käitumis- ja sõltuvusprobleemidega noorte jt puhul. Seetõttu on tekkinud ka olukordi, kus tugiisik pole osanud noort tema vajadustest lähtuvalt juhendada.

Huvi ja valmisolek selliselt korraldatud tugiisikuteenuse pakkumise ja kasutamise vastu on olnud piirkonniti erinev, mis aga tähendab, et vastav tugiteenus pole asendushoolduselt lahkuvatele või lahkunud noortele olnud kõikselt kättesaadav.

Kokkuvõttes on seni pakutud tugiisikuteenus katnud teenuse vajaduse sihtrühmas vaid osaliselt.

Samuti on asenduskodu kasvatajad-perevanemad või hooldajad olnud tugiisikuks üldjuhul lisaks oma n-õ põhirollile ja ülesannetele, mistõttu juhtudel, kui noor pole veel asendushoolduselt lahkunud, on tugiisiku rolli ja ülesandeid keeruline eristada asendushoolduse pakkuja üldistest ülesannetest.

Seetõttu on täiendavalt vajadus nn professionaalse tugiisiku teenuse järele, mis oleks noortele piirkonniti ühtviisi kättesaadav. Tugiisikute ettevalmistamisel ja teenuse osutamisel on edaspidi vajalik arvestada enam ka sihtrühma kuuluvate noorte võimalike erivajadustega.

Senisel viisil pakutud tugiisikuteenust, kus tugiisiku rolli täitis noore kasvataja, perevanem või hooldaja, võib edaspidi käsitleda osana nn juhendatud elamise teenusest.

Tugiisikuteenuse vajaduse hindamine ning tugiisiku ülesannete määratlemine tuleb jällegi siduda asendushoolduselt lahkuva noore elluastumise kavandamisega. Sealjuures peab olema võimalus kaasata tugiisikut noore elluastumise ettevalmistusse juba võimalikult varakult, et luua vastastikune usalduslik koostöösuhe.

Professionaalse tugiisikuteenuse arendamiseks ja pakkumiseks on planeeritud Euroopa Sotsiaalfondi rahalised vahendid alates 2015. aastast. Teenuse korraldamise eest hakkab vastutama Sotsiaalkindlustusamet.

Professionaalse tugiisikuteenuse piloteerimise järgselt tuleb välja töötada ühtne teenusstandard ja teenuse rahastamis põhimõtted.

Elluastumistoetus asendushoolduselt iseseisvasse ellu astunud noortele

Riiklike peretoetuste seaduse alusel makstakse asenduskodus, eestkostja- või hooldusperes kasvanud noorele ühekordset elluastumistoetust uude elukohta iseseisvalt elama asumisel kuni kahe aasta jooksul pärast asendushoolduselt lahkumist. Elluastumistoetust makstakse neljakümnekordses lapsetoetuse määras ning toetuse suurusks 2014. aastal on 383,6 eurot. Elluastumistoetuse taotlemine ja maksmine toimub Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

Kuna toetuse maksmise tingimused on seotud uude elukohta elama asumisega pärast asendushoolduselt lahkumist, siis praktikas on toetuse saamisel üheks takistuseks osutunudki uue elukoha nõue. Teisisõnu ei suuda asendushoolduselt lahkunud noored alati uue elukoha olemasolu rahvastikuregistrisse kantud elukohaandmete põhjal tõendada. Toetuse määramise tingimused ei kindlusta seega, et toetust saaksid kõik asendushoolduselt iseseisvasse ellu astunud noored. Samuti on eluaseme olemasolu seotud toetuse saamise eeltingimuseks, ehkki asendushoolduselt lahkuv noor võib toetust vajada just iseseisva eluaseme soetamiseks – nt üüri tasumiseks või ka nn tagatisrahaks eluaseme üürimisel.

Seetõttu tuleb elluastumise toetuse eesmärk ning määramise tingimused tervikuna üle vaadata. Kuna elluastumistoetuse puhul pole olemuslikult tegemist sotsiaalkindlustushüvitisega, vaid hoolekandeline toetus, on ühtlasi põhjendatud selle reguleerimine edaspidi pigem sotsiaalhoolekande seaduses, mitte riiklike peretoetuste seaduses.

Asendushoolduse pakkuja ja kohaliku omavalitsuse roll ja ülesanded elluastumise ettevalmistuses ning järelhoolduse korraldamisel

Asendushooldusele paigutatud lapse iseseisvaks eluks ettevalmistus tuleb tagada asendushoolduse pakkuja igapäevase põhitegevuse ja ülesannete täitmise kaudu. Määravaks on siinjuures just igapäevaelu korraldus asenduskodudes, mis nii personali erinevast töökorraldusest kui ka teenuse osutamise füüsilistest ja materiaalsetest tingimustest tulenevalt Eesti erinevates asenduskodudes oluliselt erineb. Näiteks see, kas asenduskodus valmistatakse toitu kohapeal ning kas asenduskodus kasvavad lapsed ja noored on toiduvalmistamisesse igapäevaselt kaasatud või kasutatakse toitlustusteenuse sisseostmist, mõjutab otseselt teenusel viibivate laste igapäevaoskuste kujundamist. Seega peab asendushoolduse pakkuja igapäevane tegevus ning teenuse korraldus toetama igakülgset asendushooldusele paigutatud lapse järk-järgulist ja eakohast iseseisvumist ning tagama talle vajalikud praktilised, sotsiaalsed ja emotsionaalsed oskused, mis mõjutavad tema hilisemat toimetulekut täiskasvanuna.

Kohaliku omavalitsuse roll asendushooldusele paigutatud lapse elluastumise ettevalmistuses on seotud omavalitsuse laiema seadusest tuleneva kohustusega hinnata perioodiliselt asendushooldusele paigutatud lapse olukorda, tema heaolu ja arengut ning näha sellest lähtuvalt ette vajalikud tegevused lapse individuaalses juhtumiplaanis ja selle juurde kuuluvas tegevuskavas. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele peab kohalik omavalitsus lapse asenduskoduteenusel või perekonda hooldamisele suunamisel koostama lapsele individuaalse juhtumiplaani, mis on lapsele asenduskoduteenusel osutamiseks sõlmitava halduslepingu ning perekonnas hooldamiseks sõlmitava lepingu lisa. Sealjuures tuleb asenduskoduteenusel või perekonnas hooldamisele suunatud lapse juhtumiplaan vähemalt kord aastas üle vaadata (SHS § 29²). Uue lastekaitse seaduse jõustumisel tekib omavalitsusel sealjuures kohustus koostada individuaalne juhtumiplaan kõigile perest eraldatud lastele. Ühtlasi on lapse asenduskoduteenusel paigutamise järgselt kohalikul omavalitsusel seadusest tulenev kohustus külastada asenduskoduteenusel olevat last tema arenguga tutvumiseks ja lapse heaolu hindamiseks vähemalt kaks korda aastas (SHS § 15⁴ lõige 4). Sarnaselt peab kohalik omavalitsus perekonnas hooldamise korraldust reguleeriva sotsiaalministri määruse järgi külastama hooldaja kodu vähemalt kaks korda aastas lapse perekonnas hooldamiseks sõlmitud lepingu kehtimise vältel.⁹⁷ Nimetatud kohustuste täitmise kaudu peaks kohalik omavalitsus olema püsivalt kursis lapse arengu ja vajadustega ning

⁹⁷ Kuna erinevalt asenduskoduteenusel ei sisalda määrus sealjuures üheselt ja selgesõnaliselt omavalitsuse kohustust kohtuda hooldaja kodu külastamisel perekonnas hooldamisel oleva lapsega, siis tuleks asendushoolduse regulatsiooni ülevaatamisel ja uuendamisel vastava kohustuse sisu selles osas täpsustada.

ühtlasi peaks olema tagatud omavalitsuse ja lapse vaheline regulaarne kontakt ja suhtlus.

Nagu näitavad aga erinevad uuringud ja järelevalve auditid, ei täida lapse elukohajärgsed kohalikud omavalitsused sageli neile pandud kohustusi, mis seostuvad asenduskoduteenusele paigutatud lapse või hoolduspere iga-aastase külastamisega ja lapse olukorraga tutvumisega ning tema juhtumiplaani koostamise ja perioodilise ülevaatamisega, sh lapse kaasamisega sellesse.⁹⁸ 2010. aastal asenduskodudes küsitletud noortest neljandikul puudusid suhted oma (elukohajärgse) kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga ning pooled noortest nentisid, et sotsiaaltöötaja ei käi nendega kohtumas. Vaid 15% noortest märkisid, et usaldavad täielikult omavalitsuse töötajat ning samas enam kui pooled (58%) ei olnud valmis oma muredest kohaliku omavalitsuse töötajale rääkima. Samuti ei olnud küsitluse tulemustel ligi pooled noortest oma juhtumiplaaniga tutvunud või ei teadnud, millega on tegemist.⁹⁹

Põhjused, miks kohaliku omavalitsuse lastekaitse- või sotsiaaltöötajad oma seadusest tulenevaid kohustusi praktikas ei täida, on muuhulgas seotud vastava kohustuse erineva tõlgendamisega (nt suheldakse küll regulaarselt asenduskoduteenuse osutaja või hooldusperega, mitte aga vahetult hooldusel oleva lapsega), oskusteadmiste puudumisega (nt kuidas juhtumiplaani koostada), tööajaressursi nappusega (nt hinnatakse juhtumiplaani koostamist liiga aeganõudvaks ja ebaotstarbekaks) jms.¹⁰⁰ Samuti puudub regulaarne järelevalve kohalikele omavalitsusele seadusega pandud kohustuste täitmise üle ning kohaliku omavalitsuse tegevuse üle perest eraldatud ja asendushooldusele paigutatud laste õiguste ja heaolu tagamisel.

Lisaks on sotsiaalhoolekande seaduse järgi kohalikul omavalitsusel perekonnast eraldatud lapse paigutamisel hooldamisele väljapoole kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda kohustus hoolitseda tema sidemete säilitamise eest endise kodukohaga, luua lapsele tingimused sinna tagasitulekuks ja aidata kaasa tema elluastumisele (SHS § 25 lõige 7).

Asendushoolduselt lahkuvatele noortele elluastumise toetuseks osutatavad meetmed on omavalitsustes aga erinevad, sõltudes konkreetse omavalitsuse võimalustest ning ühtlasi ka sellest, millist rolli ja vastutust omavalitsus endal asendushoolduselt lahkuva noore toetamisel näeb. Järelhoolduse raames on elluastuvatele noortele muuhulgas pakutud näiteks sotsiaalnõustamist, psühholoogilist nõustamist, karjäärinõustamist, võlanõustamist, suunatud tööturuteenuste pakkuja juurde, abistatud toetuste taotlemisel jms. Paljudel juhtudel aga piirdub omavalitsuse poolne abi omavalitsuse eelarvest makstava rahalise toetusega ning asendushoolduselt lahkuvale noorele eluaseme võimaldamisega. See, missugust eluaset noorele pakutakse, sõltub jällegi konkreetse omavalitsuse võimalustest. Nii võidakse asendushoolduselt lahkuvale noorele anda selline elamispind, mis ei toeta, vaid pigem raskendab iseseisvat toimetulekut. Näiteks eluase sotsiaalmajas, kus elavad erinevate toimetulekuraskustega inimesed, või muust asustusest isoleeritud keskkonnas, kus puuduvad avalikud teenused, on raskendatud töökoha leidmine ja tööle käimine, ei toeta noore ühiskonnaellu kaasatust ega taga ka tingimata turvalist elukohta.¹⁰¹ Sobivate munitsipaaleluruumide puudumine on samas laiem probleem, mis ei puuduta üksnes asendushoolduselt elluastuvaid noori ning seetõttu on selleks vaja välja töötada erinevaid sihtgrupe hõlmav lahendus.

Asenduskoduteenuselt elluastumist käsitleva uuringu raames 2010. aastal kohaliku lastekaitse- ja sotsiaaltöötajate seas läbi viidud intervjuud näitasid ka, et osa kohalike omavalitsuste lastekaitse- või sotsiaaltöötajaid ei peagi vajalikuks pakkuda tugiteenuseid veel asenduskodus elavatele noortele, eeldades, et laste vajaduste eest peab hoolitsema eeskätt asenduskodu ning need on kaetud juba riigieelarvest rahastatava asenduskoduteenuse raames. Samuti mõndi, et laste iseseisvaks eluks ettevalmistusega ja vastavate vajadustega ongi paremini kursis asenduskodu ja selle töötajad, mistõttu on lastekaitse- ja

⁹⁸ Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009; Asenduskodude analüüs. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond 2013.

⁹⁹ Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis.

¹⁰⁰ Ibid. Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009.

¹⁰¹ Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis.

sotsiaaltöötajatel omavalitsuse esindajatena vajalikku abi keeruline pakkuda.¹⁰² Antud arusaamad ei ole aga kindlasti kooskõlas rolliga, mida riik omavalitsustelt on eeldanud ja mis tuleneb tegelikult ka õigusaktidega omavalitsustele kehtestatud kohustustest.

Senises praktikas on kohalikul omavalitsusel vajaliku abi saamise muutnud keeruliseks ka asjaolu, et lapse elukohajärgne omavalitsus ei pruugi olla sama, kus laps asendushooldusellu astub, juhul kui laps on viibinud asenduskoduteenusel või hooldusperes mõnes teises omavalitsuses. Nagu näitab perekonnas hooldamise kohta kogutav statistika, on püsivalt kasvanud nende laste osakaal, kes ei ole perekonnas hooldamisel oma elukohajärgses omavalitsuses. Samuti on asenduskoduteenuse kohtade arv maakonniti väga erinev, mistõttu tuleb ka asenduskoduteenuse puhul lapsi ühest maakonnast teise teenusele suunata. Elluastumise ajaks ei pruugi lapsel oma kunagise elukohajärgse omavalitsusega olla säilinud sidemeid või puudub soov oma elukohajärgsesse omavalitsusse naasta. Asenduskodu noorte seas 2010. aastal läbi viidud küsitluse tulemused näitasid, asenduskodus kasvanud noorte ja nende elukohajärgse kohaliku omavalitsuse vahelised sidemed on sageli nõrgad. Ligikaudu 40% asenduskodudes küsitletud 15-17-aastastest noortest ei soovinud minna elama valda või linna, kust nad pärit olid. Põhjustena tõid noored muuhulgas lapsepõlve koduga seonduva negatiivse emotsiooni, töökohtade puudumise, teises omavalitsuses asuva elukaaslase kodu ning mõningatel juhtudel asjaolu, et nende kunagine elukoht on tundmatuseni muutunud. Kindlasti soovis iseseisvudes minna elama valda või linna, kust nad pärit olid, kolmandik noortest. Kolmveerand selliselt vastanutest olid pärit just suurematest linnadest (Tallinnast, Tartust, Pärnust, Kohtla-Järvelt jne). Suurematest linnadest olid ka pärit need 29% vastanutest, kes polnud veel päris kindlad oma seisukohas ja arvasid, et võib olla nad sooviksid oma päritolu linna või valda elama minna.¹⁰³ Seega mõjutab noorte eelistusi oma tulevase elukoha osas ka üldine nn tõmbekeskuste loogika, mis taandub töökohtade olemasolule, eluaseme võimalustele, avalike jm teenuste kättesaadavusele jne.

Juhtudel, kus noor eelistab asendushoolduselt lahkudes asuda elama mõnda teise omavalitsusse, peaksid omavalitsused tegema noore abistamiseks koostööd. Kuna seadus kohalikke omavalitsusi sellistel juhtudel koostööks otseselt aga kohustada ei saa, siis sõltub kokkuvõttes abi saamine konkreetsete omavalitsuste koostöösoovist ja -valmidusest.

Tugevdamiseks kohaliku omavalitsuse rolli noore asendushoolduselluastumise ettevalmistuses ning tema järelhoolduse korraldamisel, tuleb seega esmalt tagada omavalitsustele õigusaktidega pandud kohustuste täitmine, sh asendushooldusele paigutatud lapse regulaarse külastamise ning tema heaolu ja arengu perioodilise hindamise osas. Selleks on uue lastekaitseaduse rakendamisel nähtud muuhulgas ette lastekaitsetöötajate täiendkoolitused juhtumikorralduse ja juhtumiplaani koostamise teemal. Samuti tuleb tõhustada järelevalvet kohaliku omavalitsuse ülesannete täitmise üle perest eraldatud ja/ või asendushooldusele paigutatud lapse õiguste kaitsmisel.

Täiendavalt tuleb seadusega täpsustada kohaliku omavalitsuse ülesandeid asendushooldusel viibiva lapse elluastumise kavandamisel ning elluastumise ettevalmistuse perioodilisel hindamisel. Nii tuleks asendushooldusel (eeskätt asenduskodus või perekonnas hooldamisel) kasvava noore elluastumise kavandamist alustada hiljemalt tema 16-aastaseks saamisel või põhikooli lõpetamisel. Erandjuhtudel tuleb elluastumise kavandamist alustada ka varem – nt kui noor katkestab õpingud, jääb lapseootele vms.

Elluastumise kavandamisel tuleb hinnata asendushoolduselluastuva noore olukorda ja vajadusi muuhulgas järgnevates aspektides ning planeerida sellest lähtuvalt konkreetseid tegevusi koos vastutajate ja tähtaegadega; samuti tugiteetmed:

- praktilised igapäevaelu oskused;
- sotsiaalsed oskused;
- hariduse omandamine ja õpingute jätkamine;
- tööle asumine;
- eluaseme kindlustamine;

¹⁰² Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis.

¹⁰³ Ibid.

- majandusliku toimetuleku kindlustamine;
- tervislik seisund, sh vaimne tervis;
- sotsiaalne võrgustik;
- tugimeetmete ja -teenuste vajadus, sh organisatsioonide ja ametkondade kaardistamine, kellega tuleb elluastumise ettevalmistamisel ja asendushoolduselt lahkumisel teha koostööd (nt Tööturuamet, õppenõustamiskeskused, rehabilitatsiooniasutused jne).

Noore vajaduste hindamine, tegevuste planeerimine ja nende elluviimise järelhindamine peab toimuma koostöös asendushoolduse pakkuja, noore enda ning teiste võrgustikku kuuluvate spetsialistidega seotuna noore individuaalse juhtumiplaani ja selle juurde kuuluva tegevuskava perioodilise ülevaatamisega. Teisisõnu peab elluastumise kavandamine ja konkreetsete tegevuste planeerimine kajastuma noore juhtumiplaanis ja selle tegevuskavas. Põhivastutus ja koordineeriv roll elluastumise kavandamisel, sh noore vajaduste hindamisel ja sellest lähtuva tegevuskava koostamisel peab olema seega kohalikul omavalitsusel.

Kuna asendushooldusele paigutatud lapse juhtumiplaani puudutavad nõuded on seotud alaealise juhtumiplaani regulatsiooniga (vt SHS § 29²), siis on vaja seda muuta selliselt, et asendushooldusele paigutatud lapse juhtumiplaaniga seotud kohustused ja ülesanded laieneksid ka asendushooldusel täisealiseks saanud noorte juhtumitele ning hõlmaksid ühtlasi asendushooldusele vahetult järgnevat järelhoolduse perioodi.

Lapse teise kohalikku omavalitsusse asendushooldusele paigutamisel tuleb ühtlasi hinnata vajadust lapse eestkostjaks määratud või eestkostja ülesandeid täitva kohaliku omavalitsuse muutmiseks. 2014. aastal jõustunud perekonnaseaduse muudatuste kohaselt tuleb määrata eestkostjaks see kohalik omavalitsus, millega laps on kõige tugevamalt seotud. Hindamisel, millise omavalitsusega laps kõige tugevamalt seotud on, tuleb seaduse järgi lähtuda muuhulgas sellest, millisest omavalitsusest laps pärit on, kus ta suurema osa ajast elanud on, millega ta on säilitanud olulised sidemed, kus asuvad tema lähedased või vara või kus on tema rahvastikuregistrijärgne elukoht (PKS § 176 lõige 2). Seega annab perekonnaseadus mitte-elukohajärgsesse omavalitsusse asendushooldusele paigutatud lapse puhul õigusliku aluse eestkostjaks oleva omavalitsuse muutmiseks, juhul kui lapsel puuduvad või pole säilinud olulisi sidemeid omavalitsusega, kust ta pärit on, või kui laps on elanud suurema osa oma elust juba omavalitsuses, kuhu ta asendushooldusele on paigutatud. Eestkoste muutmise taotluse võib kohtule sealjuures esitada nii kohalik omavalitsus, asendushoolduse pakkuja kui ka asendushooldusel viibiv laps ise.¹⁰⁴

Samuti võivad lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha muutumisel tema esialgse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohalik omavalitsus ja uue rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohalik omavalitsus kokku leppida, et eestkostja ülesandeid täidab uue rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgne kohalik omavalitsus. Kui last ei ole kantud rahvastikuregistrisse või tema kohta puuduvad rahvastikuregistris elukoha andmed, siis täidab eestkostja ülesandeid lapse hariliku viibimiskoha järgne kohalik omavalitsus (PKS § 176 lõige 4).

Samuti annab lapse viibimiskoha järgse kohaliku omavalitsuse eestkostjaks määramine õigusliku aluse ka lapse elukohaandmete muutmiseks rahvastikuregistris. Vastavalt tsiviilseadustiku üldosa seadusele loetakse piiratud teovõimega alaealise elukohaks tema vanemate või eestkostja elukoht. Kui piiratud teovõimega alaealine elab vanematest või eestkostjast eraldi, võib tema elukohaks vanema või eestkostja nõusolekul lugeda ka koha, kus alaealine alaliselt või peamiselt elab (TsÜS § 15). Sellisel juhul tekib elluastuva noore suhtes abistamiskohustus tema tegeliku elukohajärgsel kohalikul omavalitsusel, kes on või oli ühtlasi tema eestkostjaks määratud.

¹⁰⁴ PKS § 173 lõige 1 kohaselt otsustab kohus eestkoste seadmise omal algatusel või valla- või linnavalitsuse või huvitatud isiku avalduse alusel.

Eriolukorras noorte asendushoolduselt elluastumise ettevalmistus

Eriolukordadena, mille puhul on vajalik näha ette erisusi noore asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuses ja iseseisvumise toetamisel, on mõeldud siinkohal juhtumeid, kus noore elus on toimunud või ette näha sündmusi, mis eeldavad muutusi tema elukorralduses ning seni pakutud asendushoolduse tingimustes. Sellised eriolukorrad võivad tekkida näiteks õpingute katkestamisel, mille korral kehtiva regulatsiooni järgi kaotab täisealine noor automaatselt õiguse asenduskoduteenusele edasijäämiseks; samuti asendushooldusel viibides lapseootele jäämise ja lapsevanemaks saamisega. Kehtiv asendushoolduse regulatsioon sellisteks juhtudeks suuniseid ei anna. Seetõttu on sarnaseid olukordi lahendatud üksikjuhtumipõhiselt ning sealjuures mitte alati lapse-noore huvisid parimal viisil arvestades.

Asenduskoduteenusel täisealiseks saanud ja õpinguid jätkanud noor, kes siis mingil põhjusel õpingud katkestab (mitte ei peata akadeemilise või muu õppepuhkuse tähenduses), kaotab kehtivate asenduskoduteenuse osutamise ja rahastamise tingimuste järgi õppeasutuse õpilaste nimekirjast väljaarvamisel koheselt õiguse asenduskoduteenusele jäämiseks. Kuna asenduskoduteenuse riigieelarvelise rahastamise tingimused on täisealiseks saanud noorte puhul seotud üheselt õppimisega ning olemasolev regulatsioon õpingute katkestamisega seoses erisusi ei sisalda, peaks noor sellisel juhul seaduse järgi põhimõtteliselt päevapealt teenuselt lahkuma. Samas pole üldjuhul võimalik talle koheselt muud eluaset pakkuda, vajalikke tugiteenuseid või muud abi korraldada. Ettevalmistamata elluastumisega kaasneb aga rida sotsiaalseid riske (kodutus, töötus, sissetulekute ja ravikindlustuse puudumine jne), mida läbimõeldud elluastumiskava ja selle elluviimise kaudu on võimalik ennetada või vähendada.

Seetõttu tuleb asendushooldusel täisealiseks saanud noortele järelhoolduse raames pakutava teenuse osutamise ja rahastamise tingimustes näha sellisteks juhtudeks ette nn üleminekuperiood, mille jooksul säilib noorel õigus teenusele ja selle rahastamisele. See võimaldab noore iseseisvasse ellu astumise läbimõeldult ja erinevate osapoolte, sh kohaliku omavalitsuse, asendushoolduse pakkuja ja noore enda, muude teenusepakkujate või tugiorganisatsioonide koostöös ette valmistada ja ühtlasi vajalikud tugimeetmed (sh eluase, tugiisik jms) tagada.

Ühtlasi on vaja asendushoolduse osutamise tingimustes arvestada olukordadega, kus asendushooldusel viibiv alealine või täisealine noor jääb lapseootele ja/ või saab lapsevanemaks. Kui tegemist on alaealisega, siis säilib lapsevanemaks saaval (saanud) noorel õigustatus asendushoolduse riigieelarvelisele rahastamisele kuni täisealiseks saamiseni. Täisealise noore puhul, kui tegemist pole õppiva noorega või kui lapse saamisest tingituna õpingud katkevad, tuleb kehtivaid asendushoolduse pakkuja õiguslikke aluseid täiendada. Nn juhendatud elamise teenuse loomisel peaks vastavale teenusele õigustatus hõlmama ka selliseid olukordi. Lapsega seotud kulud peaks vastavalt oma võimalustele katma sealjuures lapsevanemaks saanud noor ise – eelduslikult lapse sünni korral ja järel makstavatest riiklikest peretoetustest ja vanemahüvitisest.

Otsus, kas lapsevanemaks saava (saanud) noore puhul on põhjendatud sama asendushoolduse pakkuja juurde jäämine või muule asendushoolduse vormile ja/ või muu asendushoolduse pakkuja juurde suunamine, tuleb langetada juhtumipõhiselt koos kohaliku omavalitsuse, asendushoolduse pakkuja ning noore endaga ning see peab põhinema noore vajaduste hindamisel. Sõltuvalt juhtumist võib olla põhjendatud ka noore suunamine nn noortekodu põhimõttel toimivale pool-iseseisvale hooldusvormile või hooldusperre, kus on vajalikud tingimused nii lapsevanemaks saavale (saanud) noorele kui ka tema lapsele. Samuti võib olla põhjendatud noorele ja tema lapsele eraldi elamispinna võimaldamine. Otsuse tegemisel tuleb ühtlasi arvestada sündiva (sündinud) lapse ning vajadusel ka teiste asendushoolduse teenusel viibivate laste ja noorte huvisid (nt kuidas lapse sünd mõjutab teiste asenduspere kasvavate laste ja noorte huvisid, kui kaalutakse lapsevanemaks saava noore jäämist sama asendushoolduse pakkuja juurde). Samuti võib otsuse langetamisel olla määravaks lapse teise vanema sotsiaalne staatus ning roll lapse kasvatamisel ja tema eest hoolitsemisel. Lapsevanemaks saavale (saanud) noorele osutatav asendushooldus või ka pool-iseseisev elukorraldus peavad aitama noorel võtta vastutust oma lapse kasvatamise ja tema hoolitsemise eest ning tagama noorele selleks vajaliku toe, nt isikliku tugiisiku näol.

Puude ja erivajadusega noorte asendushoolduselt elluastumise ettevalmistus

Eraldi tuleb käsitleda ka puude või erivajadustega noorte asendushoolduselt lahkumise ja järelhooldusega seotud probleeme ja lahendusi. Ehkki puude ja erivajadustega noorte asendushoolduselt lahkumisega ja elluastumisega seonduvad täiendavad riskid, näitab teiste riikide kogemus, et nende individuaalsele elluastumiskavale ja järelhooldusele võidakse tegelikult sootuks vähem tähelepanu pöörata.¹⁰⁵

Asendushooldusel täisealiseks saanud puudega noored, kes pole suutelised iseseisvalt elama asuma ja vajavad jätkuvalt hoolekandeteenuseid, suunatakse täiskasvanute hoolekandetasutusse või erihoolekandeteenuse osutaja juurde. Probleemiks on olnud just psüühilise erivajadusega noorte suunamine täiskasvanute erihoolekandeteenustele. Järjekordade tõttu ei ole asenduskodus täisealiseks saanud noored, kelle puhul asenduskoduteenuse riigieelarveline rahastamine lõpeb, saanud kas õigeaegselt erihoolekandeteenusele ja/ või siis enda vajadustele vastavale erihoolekandeteenusele. Nimetatud probleemi leevendamiseks jõustus 2014. aastal sotsiaalhoolekande seaduse muudatus, mille kohaselt kantakse isikud, kes ei ole enam õigustatud asenduskoduteenust või perekonnas hooldamise teenust saama ning kelle rehabilitatsiooniplaanis on kirjas erihoolekandeteenuse vajadus, teenusele soovijate nimekirja eeljärgkorras (SHS § 11²³).

Vastav muudatus aitab parandada küll erihoolekandeteenuste kättesaadavust asenduskoduteenusel või perekonnas hooldamisel täisealiseks saanud psüühilise erivajadusega noorte jaoks, ent ei võimalda vajalikule teenusele suunamise aega siiski täpselt ette määrata. Asendushoolduselt erihoolekandeteenusele suunamine ja ümberpaigutamine võib seetõttu toimuda suhteliselt lühikese etteteatamisajaga. Samas on antud sihtgrupi eripära arvestades vajalik tagada piisav aeg muudatuste ettevalmistamiseks ja nendega kohandamiseks.

Seetõttu tuleb täisealiseks saamise tõttu asendushoolduselt täiskasvanute hoolekandeteenusele suunamise puhul näha vajadusel ette nn üleminekuperioodi, mis võimaldab ühelt teenuselt teisele ümberpaigutamist konkreetse noore vajadustest lähtuvalt planeerida ja ette valmistada. Seonduvalt tuleb üle vaadata erihoolekandeteenustele suunamise kord ning vajadusel teha selles muudatusi.

¹⁰⁵ Smith, Wendy B. (2011). Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice. Oxford University Press: NY.

Ettepanekud asendushoolduse rahastamise muutmiseks

Asendushoolduse rahastamise probleemid seostuvad laiemalt kolme aspektiga:

- asendushoolduse kulude ja maksumuse arvestus;
- asendushoolduse rahastamise alused ja tingimused;
- asendushoolduse korralduse ja rahastamise mõju laste asendushooldusele paigutamisele ja sellega seotud otsustele.

Seega on asendushoolduse rahastamisega seotud probleemide näol ühelt poolt tegemist puudustega konkreetse asendushoolduse vormi või teenuse rahastamises, teisalt aga asendushoolduse kui süsteemi toimimises ilmnevate kitsaskohtadega.

Seetõttu on asendushoolduse rahastamise ja korralduse detailsemaks analüüsiks ning mõjude hindamiseks kavandatud rohelise raamatu valmimise järgselt 2015. aastal **asendushoolduse korralduse ja rahastamise tervikanalüüsi läbiviimine** (Euroopa Sotsiaalfondi rahalisel toel). Analüüs peab aitama jõuda sellise asendushoolduse korralduse ja rahastuse mudelini, mis toetab asendushoolduse valdkonna strateegiliste eesmärkide saavutamist, sh perepõhise asendushoolduse osatähtsuse kasvu ning asendushoolduse kvaliteedi tõusu.

Sel põhjusel on asendushoolduse rohelises raamatus rahastamisega seonduvalt välja toodud põhilised lahendust vajavad probleemkohad ning põhimõttelised asjaolud, mida lahenduste detailsemas analüüsis arvestada tuleks. Sealjuures on probleeme ja lahendusvajadusi käsitletud asendushoolduse vormide alusel.

Asenduskoduteenuse rahastamine

Asenduskoduteenuse hinna ja maksimaalse maksumuse teenusele õigustatud lapse kohta kalendriaastas kehtestab Vabariigi Valitsus iga-aastaselt määrusega.¹⁰⁶ Arvestades erisusi alla 3-aastaste ja puudega laste osas seadusega sätestatud personalinõuetes, on alla 3-aastaste ja puudega laste puhul kehtestatud kõrgem teenuse hind. 2014. aastal on Vabariigi Valitsuse kehtestatud asenduskoduteenuse maksimaalne hind 758 eurot kuus ehk 9 096 eurot aastas ning alla 3-aastase ja puudega lapse puhul 1173 eurot kuus ja 14 076 eurot aastas. 2015. aastast tõusevad need vastavalt 795 euroni ja 1230 euroni. Valitsuse kehtestatud teenuse maksimaalne maksumus lapse kohta sisaldab sealjuures kõiki teenuse osutamise seotud kulusid, sh personali ja majanduskulusid. Teisisõnu toimub teenuse rahastamine nn pearaha põhimõttel.

Asenduskoduteenuse maksumuse arvestamiseks ja hinna kujundamiseks töötati 2005. aastal välja kulumudel, mis lähtus 10-lapselise asenduskodupere hooldamiseks ja kasvatamiseks vajalikest igapäevastest kulutustest. Mudeli koostamisel tugineti asutuste reaalsetele kuludele. Tegelikuses on asenduskoduteenuse hind kujunenud pigem iga-aastastest riigieelarve võimalustest ja asenduskoduteenusele paigutatud laste arvust lähtuvalt.

Aastatel 2007-2014 on 3-aastase ja vanema lapse nn pearaha tõus olnud kokku 48% ning alla 3-aastase ja puudega lapse puhul 65 %. Oluline kasv teenuse hinnas toimus 2008. aastal, kui 3-aastase ja vanema lapse igakuine nn pearaha tõusis 25% ning alla 3-aastaste ja puudega laste puhul tervelt 44% võrra. Samas sellele järgnevatel aastatel teenuse hinnas muutusi ei toimunud. Alates 2012. aastast on pearaha iga-aastaselt mõnevõrra suurenenud, sealjuures alla 3-aastase ja puudega lapse ning 3-aastase ja vanema lapse puhul mõnevõrra erinevas tempos. Kokkuvõttes on alla 3-aastase ja puudega lapse pearaha aastate jooksul kasvanud tervikuna enam kui 3-aastase ja vanemate lapse puhul, moodustates 2007.aastal 139% ning 2014. (ja samuti järgneval, 2015. aastal) 155% 3-aastaste ja vanemate laste teenuse hinnast.

¹⁰⁶ Vabariigi Valitsuse määrus nr 40 "Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine". Vastu võetud 12.02.2007.

Tabel 6. Asenduskoduteenuse maksimaalne hind lapse kohta kuus, 2007-2015

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
3-aastase ja vanema lapse teenuse hind	511	640	640	640	640	655	700	758	795
Kasv eelneva aastaga võrreldes	-	25%	0	0	0	2.3%	6.9%	8.3%	4.9%
Alla 3-aastase ja puudega lapse teenuse hind	710	1 023	1 023	1 023	1 023	1 038	1 083	1 173	1 230
Kasv võrreldes eelneva aastaga	-	44%	0	0	0	1.5%	4.3%	8.3%	4.9%
Alla 3-aastase ja puudega lapse teenuse hind 3-aastase ja vanema lapse teenuse hinnast %-des	138.9	160.0	160.0	160.0	159.8	158.5	154.7	154.7	154.7

Teenuse hinna muutuste taustal tuleb arvestada, et asenduskodupere suurus ning ühtlasi ka laste arv asenduskodudes on vähenenud. Hetkel on asenduskodupere suurus vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele kuni 8 last ja alates 2017. aastast kuni 6 last (SHS § 15⁸ lõige 1 ja selle rakendussäte SHS § 48 lõige 16). Perevanem võib kasvatada ja hooldada korraka kuni 6 last (SHS § 15¹⁰ lõige 3).

Otsesed kulutused asenduskoduteenusele olid 2013. aastal kokku 13 434 199 eurot¹⁰⁷. Kulutuste katmiseks kasutati 2013. aastal riigieelarvest teenuse osutamiseks eraldatud vahenditest kokku 11 023 309 eurot.¹⁰⁸ Lisaks finantseerisid kohalikud omavalitsused teenuse osutamisega seotud kulutusi 901 173 euroga (6,7% kulutustest). Muudest allikest, st mitte riigieelarvest ega kohaliku omavalitsuse eelarvest kaeti kulutusi täiendavalt 1 488 203 euroga (11% kulutustest).¹⁰⁹

Üldistavalt võib asenduskoduteenuse maksumuse arvestamise ja rahastamisega seotud probleemid võtta kokku järgmiselt:

- Teenuse maksumuse arvestus ja hinna kujundamine ei ole kulupõhine, st see ei arvesta teenuse osutamiseks vajalike kulude tegelikku maksumust lähtuvalt asenduskoduteenuse osutajale seadusega kehtestatud nõuetest. Sealjuures ei võimalda teenuse riigieelarvelise rahastuse maht osutada asenduskoduteenust vastavalt seadusega kehtestatud nõuetele.¹¹⁰ Sõltuvalt asenduskoduteenuse pakkujast aitavad teenuse osutamisega seotud kulutusi suuremal või vähemal määral katta sponsorite toetused, sh nii rahalised kui ka asjade näol tehtud annetused. Samas, nagu on rõhutanud ka õiguskantsler, ei tohiks asenduskoduteenusele suunatud laste õiguste ja heaolu tagamine sõltuda asenduskoduteenuse pakkuja võimekusest sponsorite leidmisel.¹¹¹

¹⁰⁷ Aluseks on Sotsiaalministeeriumi poolt statistilise aruandlusega iga-aastaselt kogutavad andmed.

¹⁰⁸ Kui arvestada ka muid riigieelarvelisi rahastamisallikaid, siis riigieelarvest kokku 11 040 343 eurot.

¹⁰⁹ See ei kajasta samas muudest allikatest pärinevaid mitterahalisi toetusi teenuse osutamiseks.

¹¹⁰ Näiteks on õiguskantsleri 2014. aastal avaldatud ja õiguskantsleri kontrollkäikudel põhinev asenduskoduteenuse analüüs välja toonud, et asenduskodudes, kus on täidetud personalile kehtestatud nõuded, ei suudeta samas tagada lastele vajalikku huvitegevust. Seevastu asenduskodudes, kus on jällegi tagatud laste vajaduste rahuldamine, pole täidetud personaliga seotud nõuded. Vt Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantsleile laste õiguste osakond 2013.

¹¹¹ Terviklik ülevaade selle kohta, kui suures osas sponsorite tehtud rahalised ja mitte-rahalised toetused aitavad katta asenduskoduteenuse osutamisega seotud kulusid, puudub. Samas kaetakse sponsoritelt saadud annetustega

- Asenduskodude personali tasustamine erineb asenduskoduteenuse osutajate lõikes oluliselt. Samal ametikohal ja samadele pädevusnõuetele vastavate töötajate puhul puuduvad ka ühtselt kehtestatud töötasu alammäärad. Nii näiteks oli 2013. aastal kasvataja keskmine brutopalk (täistööaja puhul) 650 eurot kuus, samas madalaim palk samal ametikohal 420 eurot ning kõrgeim palk 928 eurot.
- Kõik teenuse osutamisega seotud kulud on taandatud teenusekasutaja põhiseks ning sisalduvad teenusele õigustatud lapse nn pearahas. Samas pole mitmed teenuse osutamisega seotud baaskulud nagu näiteks personali töötasu, hoone ülalpidamiskulud jm laste arvust üks-üheselt sõltuvad. Tänapäev nn pearahapõhine rahastamine ei arvesta teenusel viibivate laste arvust jooksvalt toimuvaid muutusi, mis on tingitud ühelt poolt laste teenuselt lahkumisest nt seoses lapse täisealiseks saamisega, lapsendamise, teisele asendushoolduse vormile suunamisega või päritoluperre naasmisega; teisalt laste teenusele suunamisega. Nii mõjutab juba mõne lapse lisandumine või teenuselt lahkumine oluliselt asenduskoduteenuse osutaja eelarvet ning rahalisi vahendeid muuhulgas personali tasustamise, koolituste võimaldamise või hoone ülalpidamiskulutuste osas. Personali töö tasustamise ja teenuse kvaliteedi vaatest raskendab see muuhulgas töötajate püsiva ja kvalifitseeritud koosseisu säilitamist kui ka teenuse kvaliteedi tagamist ja arendamist.
- Teenuse rahastamine toimub ühesugustel alustel sõltumata teenuse osutamise füüsilistest tingimustest (nt kas teenuse osutamine toimub vanas asutuse tüüpi hoones, spetsiaalselt asenduskoduteenuse osutamiseks ehitatud peremajas või perevanemale kuulavas isiklikus eramus/ korteris) ega personali töökorraldusest (nt kas tegemist on vahetustega töötavate kasvatajatega või perevanemaga asenduskoduteenusega). Samas on teenuse osutamiseks tehtud kulutused nendest tingimustest sõltuvalt erinevad.
- Kuna teenuse rahastamine toimub nn pearaha põhimõttel, sõltub asenduskodude majandamine otseselt kohtade täituvusest konkreetses asenduskodus. Teenuse osutamiseks tehtavate kulude katmise ja asenduskodu majandamise seisukohalt on asenduskoduteenuse osutaja huvides kindlustada teenusekohtade võimalikult maksimaalne täituvus. Konflikt lapse huvide ja asenduskoduteenuse osutaja majanduslike huvide vahel võib sealjuures tekkida eeskätt neil juhtudel, kus kohalik omavalitsus, kes otsustab perest eraldatud lapse asendushooldusele suunamise ning asendushoolduse vormi ja teenusepakkuja valiku, on ühtlasi ka asenduskodu omanik.
- Asenduskoduteenuse nõuded ja maksumus on diferentseeritud üksnes alla 3-aastaste ja puudega laste puhul. Samas on asenduskoduteenusel nii alaealised kui ka täisealiseks saanud noored, kes eelduslikult vajavad erinevasulist teenust (vt ka ptk "Ettepanekud asendushoolduse teenuste mitmekesistamiseks" ja "Asendushoolduselt elluastumise ettevalmistuse ja järelhoolduse töhestamine"). Kuna asenduskoduteenuse osutamise alused ja nõuded pole täisealiste teenusekasutajate puhul diferentseeritud, siis rahastatakse ka teenust samadel alustel, ehkki eelduslikult peaks erinevasulise teenuse maksumus olema ka erinev.
- Asenduskoduteenuse rahastamistingimustes pole üheselt reguleeritud, kuidas toimub teenuse rahastamine asendushooldusele paigutatud lapse ajutise teenuselt eemalviibimise tõttu, nt seoses õpingutega, ajateenistusega, raviga, ajutiselt tugiperes või kinnipidamisasutuses viibimisega. Ajutise eemalviibimise kestus võib sõltuvalt eemalviibimise laadist või põhjustest olla väga erinev. Kõigil juhtudel säilib aga asenduskoduteenuse rahastus täiel määral. Ehkki ajutiselt eemalviibides säilivad teenusepakkujal asenduskoduteenusele õigustatud lapse suhtes teatud kohustused, on selge, et samas puuduvad n-ö igapäevased jooksvad kulud. Näiteks on eemalõppimise korral, ajateenistuses, kinnipidamisasutuses või haiglaravil viibides isiku toitlustuse ja majutusega seotud ülalpidamiskulud (vähemalt osaliselt) muudest allikatest kaetud.

Seega on vaja esiteks määratleda asenduskoduteenuse maksumuse arvestamise alused, lähtuvalt asenduskoduteenuse osutajatele õigusaktidega kehtestatud nõuetest. Sealjuures tuleb eelnevalt analüüsida ka kehtivate nõuete asjakohasust ja põhjendatust, samuti osa sihtrühmade puhul ka täiendavate nõuete vajadust. Samuti tuleks arvestada võimalikku

osal juhtudel igapäevaseid põhikulusid nagu näiteks kulutused hügieenivahenditele jms. Vt ka Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond 2013.

muutust teenuse sihtrühmas, juhul kui asenduskoduteenusel täisealiseks saanud noored liiguksid pigem järelhooldusteenusele, mille maksumus oleks eelduslikult teenuse sisust ja nõuetest lähtuvalt erinev. Lisaks võib perepõhise asendushoolduse võimaluste laienedes ja kasvades puuetega ja erivajadustega laste osakaal asenduskoduteenuse kasutajate seas tulevikus veelgi suureneda – seda siis eeldusel, et puudeta lapsed või kergema puudega lapsed suunatakse edaspidi sagedamini perekonda hooldamisele kui asenduskoduteenusele.

Teiseks tuleb hinnata erinevate kulukomponentide osakaalu teenuse osutamiseks tehtavates kulutustes ning analüüsida võimalusi, kuidas tagada teenuse osutamisega seotud püsikulude n-õ optimaalne katmine olukorras, kus pole võimalik säilitada püsivalt teenusel viibivate laste arvu, ent samas on vajadus tagada nii teenusepakkumise valmidus kui ka teenuse püsiv kvaliteet, sh kvalifitseeritud personali näol.

Perepõhise asendushoolduse rahastamine

Perekonnas hooldamisel või eestkostel olevale lapsele makstakse riiklike peretoetuste seaduse (RPTS) alusel igakuist toetust, mille suurus 2014. aastal on 191,8 eurot ning mis 2015. aastast tõuseb 240 euroni.¹¹² Toetuse eesmärgiks on katta perekonda hooldamisele või eestkostele paigutatud lapse ülalpidamisega seotud kulud. Hooldaja ega eestkostja ülesannete tasustamist pole seadusega ette nähtud.¹¹³

Ehkki perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse eesmärgiks on katta lapse ülalpidamisega seotud kulud, on selle suurus olnud pigem kokkuleppeline ega ole põhinenud arvestuslikel lapse ülalpidamiskuludel. Samuti on perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse suurus ühesugune ega sõltu näiteks hooldamisel või eestkostel oleva lapse vanusest, puudest või erivajadusest. Eelduslikult katavad lapse vanusest või puudest tingitud erisusi lapse ülalpidamiskuludes muud riiklikud toetused, millele perekonnas eestkostel või hooldamisel olev laps või tema eestkostja-hooldaja õigustatud on. Nii on puudest tingitud lisakulude katmiseks perekonnas hooldamisel või eestkostel olev laps sarnaselt nn tavaperes kasvava lapsega õigustatud näiteks puudega lapse või puudega tööealise inimese toetusele ning puudega lapse õppetoetusele.¹¹⁴ Ühtlasi on hooldaja õigustatud riiklikele peretoetustele, mis on mitme toetuse puhul seotud lapse vanusega ning on suunatud just väikelapse kasvatamise toetamisele.¹¹⁵

Perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse suurus on aastate jooksul küll kasvanud, ent toetuse tõus on sealjuures olnud alati n-õ ühekordset laadi ning sõltunud pigem riigieelarve võimalustest, mitte arvestuslikest muutustest lapse ülalpidamiskuludes. Viimati kasvas perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetus 2008. aastal, kui toetuse suurus võrreldes eelneva aastaga kahekordistus. Järgnev tõus toimub 2015. aastast, kui toetuse suurus kasvab 240 euroni, mis tähendab 25%-list kasvu, võrreldes 2014. aastal kehtiva toetuse suurusega.

¹¹² Toetuse suurus on sealjuures seotud lapsetoetuse määraga (2014. aastal 9,58 eurot) ning seega makstakse perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetust kahekümnekordses lapsetoetuse määras. Alates 2015. aastast on toetuse suurus lapsetoetuse määraast lahti seotud.

¹¹³ Eestkoste puhul sätestab perekonnaseadus, et eestkoste teostatakse üldjuhul tasuta (vt PKS § 192 lõige 1). Siiski võib PKS § 192 lõige 2 kohaselt kohus määrata eestkostjale tema ülesannete täitmise eest tasu, kui tasu määramine on eestkostetava varalist seisundit ning poolte vahelist suhet arvestades mõistlik. Samuti on hooldaja ja eestkostja riiklike peretoetuste seaduse alusel ning sellega sätestatud tingimustel õigustatud vanemahüvitisele, mille eesmärgiks on kompenseerida lapse sünni järel lapse kasvatamise tõttu tööst saamata jäänud tulu, ning lapsehooldustasule, mille eesmärgiks on lapse hooldamise, kasvatamise ja õppimisega seotud kulude osaline hüvitamine. Lapsehooldustasu eesmärk sarnaneb selles mõttes nii üldise lapsetoetusele kui ka perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetusele, ent erinevalt viimati mainitust on lapsehooldustasu õigustatud subjektiks hooldaja või eestkostja, mitte hooldamisel või eestkostel olev laps. Lisaks on hooldaja või eestkostja RPTS alusel õigustatud ka sünnitoetusele, kui hooldatava või eestkostetava lapse eest ei ole sünnitoetust juba makstud, ning seitsme ja enamalapselise pere vanema toetusele.

¹¹⁴ Puudega lapse toetust makstakse kuni lapse 16-aastaseks saamiseni. Puudega tööealise inimese toetust makstakse 16-aastasele kuni vanaduspensioniealisele puudega isikule.

¹¹⁵ Siinkohal on mõeldud näiteks sünnitoetust, vanemahüvitist ja lapsehooldustasu. Samuti on töölepingu seaduse alusel tasustatava lapsepuhkuse õigus sõltuv lapse vanusest.

Tabel 7. Perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse suurus (eurodes), 2000-2015

Periood	2000-2001	2002-2006	2007	2008-2014	2015
Toetuse suurus	19,2 EUR	57,5 EUR	95,9 EUR	191,8 EUR	240 EUR

Sotsiaalkindlustusameti andmetel maksti perekonnas hooldamisel oleva lapse toetusteks 2013. aastal kokku 700 956 eurot ja perekonnas eestkostel olevate laste toetusteks 3 515 262 eurot.¹¹⁶

Lisaks riigieelarvest makstavale toetusele võivad perekonnas hooldamisel või eestkostel olevaid lapsi ning hooldus- ja eestkosteperesid toetada ka kohalikud omavalitsused enda eelarvest. Sotsiaalministeeriumi statistilise aruandluse kohaselt katsid kohalikud omavalitsused laste perekonnas hooldamisega seotud kulutusi 45 811 euroga. Terviklik ülevaade kohalike omavalitsuste makstavate toetuste kohta aga puudub.

Kui võrrelda kehtivat perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse suurst keskmise arvestusliku lapse ülalpidamiskuluga, mis oli Statistikaameti leibkonna eelarve uuringu 2010-2012 aasta andmete põhjal 280 eurot lapse kohta kuus¹¹⁷, siis jääb 2014. aastal kehtiv toetuse suurus sellest väiksemaks ka juhul, kui arvestada juurde igale lapsele igakuiselt makstav 19,18 eurone lapsetoetus.

2015. aastast tõusevad nii perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetus kui ka üldine lapsetoetus, mille tulemusena on perekonnas hooldamisel või eestkostel olevale lapsele makstav toetuste summa kokku 285 eurot (lapse kohta kuus), kui lähtuda esimesele lapsele makstava lapsetoetuse suuruselt 45 eurot.¹¹⁸

Keskmine arvestuslik lapse ülalpidamiskulu Statistikaameti leibkonna-eelarve uuringu 2010-2012 andmete põhjal ¹⁰⁵ (lapse kohta kuus)	Perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetus (lapse kohta kuus)	Riiklik lapsetoetus (lapse kohta kuus)
280 eurot	2014. aastal 191,8 eurot	2014. aastal 19,18 eurot
	2015. aastal 240 eurot	2015. aastal 45 eurot ¹⁰⁶
	2014. aastal kokku 211 eurot	
	2015. aastal kokku 285 eurot	

Pidades silmas perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse eesmärki, milleks on perekonda hooldamisele või eestkostele paigutatud lapse ülalpidamiskulude katmine, tuleb ka edaspidi tagada toetuse suuruse vastavus lapse eelduslikele ülalpidamiskuludele. Selleks on ühelt poolt vajal regulaarselt uuendatavat hinnangut lapse arvestuslike

¹¹⁶ Perekonnas hooldamisel oleva lapse toetust maksti 2013. aastal kokku 359 perekonnas hooldamisel aasta jooksul olnud lapse eest, perekonnas eestkostel oleva lapse toetust kokku aga 1 651 perekonnas eestkostel aasta jooksul olnud lapse eest.

¹¹⁷ Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika uuendamine ja alusanalüüs. TÜ Rakendusuuringu keskus RAKE 2013.

¹¹⁸ 2015. aastast hakkab riiklike peretoetuste seaduse järgi lapsetoetuse suurus esimese ja teise lapse kohta olema 45 eurot kuus ning kolmanda ja iga järgneva lapse kohta 100 eurot kuus.

üalpidamiskulude kohta.¹¹⁹ Teisalt on vaja määratleda, kas ja milliseid muid perekonnas hooldamisel või eestkostel olevale lapsele makstavaid sotsiaalkindlustushüvitisi ja riiklikke toetusi (samuti elatist) arvestatakse perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse üalpidamiskulude katmisel.

Perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse maksmise tingimused on kehtivas riiklike peretoetuste seaduses (RPTS) seotud riikliku lapsetoetuse maksmise üldtingimustega. Nii makstakse perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetust kuni lapse 16-aastaseks saamiseni ning põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppe tasemeõppes õppimisel keskhariduseta lapsel kuni 19-aastaseks saamiseni. Sealjuures makstakse RPTS § 9 lõige 2 järgi eestkoste või perekonnas hooldamise lõppemisel seoses lapse 18-aastaseks saamisega toetust selle jooksva õppeaasta lõpuni, mil laps saab 19-aastaseks. Seega lõpeb mitteõppiva lapse puhul toetuse maksmine enne tema täisealiseks saamist. Lähtudes samas eeldusest, et vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsele tuleb asendushooldus tagada vähemalt lapse täisealiseks saamiseni, peab ka asendushooldusel oleva lapse üalpidamiskulude katmine olema vastavalt tagatud. Selleks on Sotsiaalministeerium valmistanud sotsiaalseadustiku kodifitseerimise raames ette perehüvitiste seaduse eelnõu, mille kohaselt makstakse perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetust sõltumata lapse õppimisest vähemalt tema täisealiseks saamiseni.¹²⁰

Kuna perekonnas hooldamisel või eestkostel oleva lapse toetuse näol ei ole olemuslikult tegemist riikliku peretoetusega, vaid hoolekandelise toetusega, siis on põhjendatud ka toetuse eesmärgi, määramise tingimuste ja maksmise korra reguleerimine edaspidi pigem sotsiaalhoolekande seaduses, mitte riiklike peretoetuste seaduses.

Kutselise hoolduspere ja kutselise erihoolduspere teenuste arendamisel tuleb nende jaoks välja töötada eraldi rahastamise põhimõtted ja alused, mis hõlmaksid ka hooldaja ülesannete tasustamist ning sellega seonduvaid sotsiaalseid tagatise (vt ka ptk "Asendushoolduse vormid ja teenused").

Asendushooldusele paigutatud lapsele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste, riiklike toetuste ja elatise arvestamine asendushoolduse kulude katmisel

Asendushooldusele paigutatud lapsed ja noored on üldistel alustel õigustatud erinevatele sotsiaalkindlustushüvitistele ja riiklikele toetustele, mille eesmärgiks on lapse kasvatamisega seotud kulude osaline katmine või lapse täisealiseks saades talle igapäevaste elamiskulude katteks asendussissetuleku tagamine. Samas pole ühtselt määratletud, kuivõrd vastavaid hüvitisi ja toetusi lapse asendushoolduse kulude katmisel võib või tuleb arvesse võtta.

Kehtiva lastekaitse seaduse järgi on orvul või vanemliku hoolitsuseta lapsel õigus täielikule riiklikule üalpidamisele (LaKS § 15). Sisuliselt maksab riik asendushooldusel olevate laste üalpidamiskulude katteks ühelt poolt üldistel alustel erinevaid sotsiaalkindlustushüvitisi ja riiklikke toetusi, teisalt aga rahastab riigieelarvest nende asendushoolduse maksumust. Kuna ühtsed reeglid asendushooldusel viibivatele lastele makstavate sotsiaalkindlustushüvitiste ja riiklike toetuste kasutamise kohta lapse üalpidamiskulude katmisel puuduvad, siis otsustab nende kasutamise eeskätt lapse eestkostja, kelleks asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel oleva lapse puhul on kohalik omavalitsus. Lähtuvalt perekonnaseadusest, mille kohaselt peab eestkostja juhul, kui eestkostetava raha ei ole vaja tema üalpidamiseks, vara valitsemiseks või muude jooksvate kulude katmiseks, paigutama selle oma varast eraldi (PKS § 186 lõige 1). Nii koguvad lapse eestkostjad hüvitiste ja toetustena makstavad summad sageli eraldi arvelduskontole. Sellisel juhul tekib lapsel täisealiseks saades õigus neid oma äranägemise järgi kasutada. Juhul kui eestkostja otsustab eestkostetava raha tema

¹¹⁹ Vt selles osas lapse üalpidamiskulude arvutamise meetodika uuendamise ja alusanalüüsi soovitusi. Lapse üalpidamiskulude arvutamise meetodika uuendamine ja alusanalüüs. TÜ Rakendusüuringute keskus RAKE 2013.

¹²⁰ Perehüvitiste seadus. Eelnõu toimiku number 14-0368. Eelnõude infosüsteem <http://eelvoud.valitsus.ee/main#M71Vueel>

ülalpidamiseks kasutada, peab ta selle kohta kohtule aru andma ning tehtud kulutusi põhjendama.¹²¹

Teisalt on osa riiklike peretoetuste puhul kehtestatud nende määramise ja maksmise tingimustes erandid asenduskoduteenusele paigutatud laste osas ning seda just põhjendusega, et alus vastavate toetuste maksmiseks puudub, kuna lapse kasvatamise ja ülalpidamisega seotud kulutused on eelduslikult juba kaetud asenduskoduteenuse rahastamise kaudu riigieelarvest. Vastavad erandid kehtivad riiklike toetuste, mitte aga näiteks sotsiaalkindlustushüvitiste (pensionide) osas.

Nii ei ole asenduskoduteenusel olev laps erinevalt perekonnas hooldamisel või eestkostel olevast lapsest õigustatud lapsetoetusele ja üksikvanematoetusele, v.a. juhul kui laps õpib asenduskodust eemal (vt RPTS § 25 lõige 1). Sellisel juhul peaks lapsele makstav lapsetoetus ja üksikvanema toetus aitama eelduslikult katta eemal õppimisega kaasnevat täiendavaid lisakulusid. Samal ajal jätkub aga eemalõppimise korral lapse asenduskoduteenuse rahastamine samas mahus kui lapse asenduskodus viibides, ehkki eelduslikult on asenduskodust eemal viibides lapse igapäevased kulutused (kasvõi näiteks toidule) väiksemad.

Samuti ei ole asenduskoduteenusel olev puudega laps või puudega täisealine noor õigustatud puuetega inimeste sotsiaaltoetustest näiteks puudega lapse või puudega täisealise isiku toetusele, v.a. kui tegemist on puudest tingitud lisakulutustega, mis on seotud kõrvalabi või juhendamist nõudvate toimingutega väljaspool asenduskodu või individuaalse abivahendi kasutamise vajadusega (vt PISTS § 20 lõige 4). Vastavad erisused on kehtestatud põhjendusega, et lapse kasvatamisega seotud kulud ning puudest tingitud lisakulutused on eelduslikult kaetud juba asenduskoduteenuse riigieelarvelise rahastamisega, mis puudega laste puhul on suurem kui puudeta lastel.

Samas on nii asenduskoduteenusel kui ka perekonnas hooldamisel või eestkostel olev laps või täisealiseks saanud noor õigustatud näiteks toitjakaotuspensionile, mis peaks toetama tema ülalpidamist olukorras, kus ülalpidajaks olnud "toitja" on surnud¹²²; samuti töövõimetus pensionile, mille eesmärgiks on asendussissetuleku näol kompenseerida töövõime kaotusest tingitud mittetöötamise tõttu saamata jäänud tulu. Kumbalgi juhul ei mõjuta aga toitjakaotuspension ega töövõimetus pensioni maksmine lapsele või täisealiseks saanud noore asendushoolduse maksumuse katmist riigieelarvelistest vahenditest.

Kui vaadata näiteks töövõimetus pensioni puhul selle minimaalset ja maksimaalset võimalikku igakuist suurust (vastavalt 148,98 ja 283,83 eurot) suhtena Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud asenduskoduteenuse hinda puudega lapse puhul (2014. aastal igakuiselt 1 173 eurot), siis moodustab see puudega laste puhul vastavalt 13% ja 24% asenduskoduteenusele kehtestatud maksimaalsest hinnast. Puudeta laste puhul, kelle igakuine pearaha on 2014. aastal 758 eurot, moodustab töövõimetus pensioni suurus arvestuslikult veelgi suurema osa asenduskoduteenuse hinnast. Perekonnas hooldamisel oleva lapse igakuisest toetusest, mis peaks katma eelduslikult üksnes lapse ülalpidamisega seotud otsesed kulud ega sisalda näiteks hooldaja tasustamist ega teenuse osutamise seotud n-õ üldisi majanduskulusid, moodustab töövõimetus pension minimaalse võimaliku suuruse (148,98 eurot) korral 77% ning maksimaalse võimaliku suuruse (283,83 eurot) korral omakorda 147%.

Alla 18-aastastele lastele makstud toitjakaotuspension keskmise suuruse 1. jaanuari 2014. aasta seisuga oli Sotsiaalkindlustusameti andmetel 112 eurot. Samas peab arvestama, et toitjakaotuspension suurus varieerub sõltuvalt pensioni määramise ja suuruse arvutamise tingimustest pensioni saajate puhul oluliselt.

Lisaks erinevatele sotsiaalkindlustushüvitistele ja riiklikele toetustele on asendushooldusele paigutatud laps õigustatud ka elatisele, v.a. kui tegemist on orvuga. Vastavalt

¹²¹ Vastavalt PKS § 194 lõigetele 2 ja 3 peab eestkostja eestkostetava vara valitsemise ja eestkostja muude ülesannete täitmise kohta esitama kohtule iga-aastase kirjaliku aruande. Aruandes tuleb välja tuua tehtud kulutused ning lisada neid tõendavad dokumendid. Kohus peab aruannet sisuliselt kontrollima, hindama tehtud kulutuste põhjendatust ning nõudma vajaduse korral aruande parandamist ja täiendamist.

¹²² Vastavalt RPKS-le ei sõltu lapse õigus toitjakaotuspensionile sealjuures sellest, kas ta oli toitja ülalpidamisel või mitte, st puudub vajadus tõendada, kas surnud toitja täitis oma ülalpidamiskohustust lapse suhtes või mitte. Vt RPKS § 20 Õigus toitjakaotuspensionile.

perekonnaseadusele ei mõjuta ülalpidamiskohustust muudatused hooldusõiguses, sh hooldusõiguse peatamine, piiramine ega hooldusõiguse täielik äravõtmine (vt PKS § 96). Seega säilib asendushooldusele paigutatud laste vanematel sõltumata hooldusõiguse peatamisest, piiramist või äravõtmisest lapse suhtes ülalpidamiskohustus.¹²³ Sarnaselt sotsiaalkindlustushüvitistele ja riiklikele toetustele ei mõjuta aga lapsele makstav elatis lapse asendushoolduse maksumuse katmist riigieelarvelistest vahenditest.

Täiendavalt võib asendushooldusele paigutatud lapsele kuuluda ka vara, millelt saadavat kasu võib PKS-s sätestatud tingimustel kasutada samuti lapse ülalpidamiseks (vt PKS § 183).

Asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel olevate laste kohta kogutav statistika sisaldab andmeid küll selle kohta, kui paljudele lastele makstakse toitjakaotus- või töövõimetuspension, ent ei kajasta makstavate pensionide suurust ega otseselt ka seda, kas ja kui võrd vastavaid pensione lapse asendushooldusega seotud kulutuste katmiseks kasutatakse. Täiendavalt kogutakse asenduskoduteenusel olevate laste puhul andmeid ka peretoetuste, st lapsetoetuse ja üksikvanematoetuse saajate kohta.

Nii saab Sotsiaalministeeriumi kogutava statistika põhjal toitjakaotus- või töövõimetuspension, ca veerand kõigist asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel olevatest lastest ja täisealiseks saanud noortest. Kui asenduskoduteenusel olevate laste ja noorte seas suhteliselt võrdselt toitjakaotus- ja töövõimetuspension saajaid, siis perekonnas hooldamisel olevate laste ja noorte seas on võrreldes töövõimetuspension saajatega oluliselt enam toitjakaotuspension saajaid. Seda erisust selgitab muuhulgas asjaolu, et asenduskoduteenusel paigutatud laste ja noorte seas on tervikuna oluliselt enam puudega lapsi ja noori (2013. aastal 42%), võrreldes perekonda hooldamisele paigutatud laste ja noortega (2013. aastal 15%). Samuti on asenduskoduteenusel tervikuna rohkem 16-aastaseid ja vanemaid noori kui perekonnas hooldamisel, kuna asenduskoduteenusel täisealiseks saanud noorel on erinevalt perekonnas hooldamisel olevast noorest õigus jääda asenduskoduteenusel kuni magistriõpingute lõpetamiseni.

Peretoetuste, st lapsetoetuse ja üksikvanema toetuse saajaid on asenduskoduteenusel olevate laste seas vähe – vaid 1,5%.

Samuti sisaldab statistika andmeid selle kohta, kui paljudele asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel olevatele lastele on kohtu kaudu elatis välja mõistetud, ent kajasta selle suurust.¹²⁴ Asenduskoduteenusel viibivate laste puhul on täiendavalt näidatud laste arv, kellele makstakse elatist kohtu poolt välja mõistetud suuruses¹²⁵; perekonnas hooldamisel olevate laste puhul aga mitte. Nii oli elatis 2013. aasta andmetel kohtu poolt välja mõistetud 10%-le asenduskoduteenusel olevatest lastest ja noortest ning 14%-le perekonnas hooldamisel olevatest lastest. Samas vaid suhteliselt väike osa asenduskoduteenusel olevatest lastest, kellele elatis oli kohtu poolt välja mõistetud, sai seda välja mõistetud summas – ca kümnendik. Tervikuna sai elatist (kohtu poolt välja mõistetud summas) vaid 1,2% kõigist asenduskoduteenusel viibivatest lastest ja noortest. Perekonnas hooldamisel olevate laste kogutav statistika elatise saajate arvu paraku ei kajasta. Sarnaselt pensionidele pole võimalik kogutava statistika põhjal ka üheselt hinnata, kas ja kui võrd elatist lapse asendushooldusega seotud kulutuste katmiseks kasutatakse. Eestkostja perekonnas kasvavate laste kohta vastav statistika paraku puudub.

¹²³ Kehtivas lastekaitse seaduse kohaselt on orvul ja vanemliku hoolitsuseta lapsel õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele (LaKS § 15). Kuna antud säte on vastuolus perekonnaseaduse regulatsiooniga, mille kohaselt säilib vanemal lapse suhtes ülalpidamiskohustus sõltumata tema hooldusõiguse peatamisest, piiramisest või äravõtmisest, siis uuest, 2016.aastal jõustuvast lastekaitse seadusest on vastav säte välja jäetud ning ülalpidamiskohustuse osas juhendatakse perekonnaõiguse regulatsioonist.

¹²⁴ PKS § 101 lõige 1 järgi ei või igakuine elatis ühele lapsele olla väiksem kui pool Vabariigi Valitsuse kehtestatud kuupalga alammäärast. 2014. aastal on kuupalga alammäär 355 eurot ehk minimaalne elatise suurus seega 177.5 eurot kuus. PKS-i vastav säte puudutab samas 2014.aastal kohtu poolt välja mõistetava elatise suurust. Varasematel aastatel kohtu poolt välja mõistetud (või elatise maksjaga kokkulepitud) elatise suurus võib olla sellest ka väiksem, juhul kui elatise suurus on fikseeritud konkreetse summana ning pole seotud kuupalga alammääraga. Samuti võib kohus PKS § 102 lõige 2 järgi mõjuval põhjusel siiski vähendada elatist alla PKS § 101 lõikes 1 sätestatud määra. Mõjuvaks põhjuseks võib olla muu hulgas vanema töövõimetus või olukord, kus vanemal on teine laps, kes elatise väljamõistmisel PKS § 101 lõikes 1 sätestatud määras osutuks varaliselt vähem kindlustatuks kui elatist saav laps.

¹²⁵ Samas ei selgu kogutavast statistikast üheselt see, kas on lapsi, kellele makstakse elatist näiteks väiksemas kui kohtu poolt välja mõistetud summas.

Tabel 8. Sotsiaalkindlustushüvitisi ja elatist saavate laste arv ja osakaal* asenduskoduteenusel ja perekonnas hooldamisel olevate laste seas, 2013. aasta lõpu seisuga

Toetuste, pensionide ja elatise saajate arv ja osakaal (%) kõigist teenusekasutajatest	Asenduskodu-teenusel		Perekonnas hooldamisel	
	Arv	Osakaal (%)	Arv	Osakaal (%)
Laste koguarv	1026	100%	226	100%
Peretoetuse saajad (RPTS §25 lg 1 alusel)	15	1.5%	-	-
Pensiooni saajad, sh	252	24.6%	56	24.8%
töövõimetuspensiooni saajad	123	12.0%	12	5.3%
toitjakaotuspensiooni saajad	129	12.6%	44	19.5%
Lapsed, kellele on kohtu kaudu elatis välja mõistetud, sh	107	10.4%	32	14.2%
lapsed, kes saavad elatist välja mõistetud summas	12	1.2%

“...” andmed puuduvad

* Kuna õigus peretoetustele ja töövõimetuspensioonile on seotud lapse vanusega, siis on vastavate toetuste ja sotsiaalkindlustushüvitiste saajate osakaalu põhjendatud vaadata vastava vanusrühma lastest. Siin on osakaal näidatud siiski kõigist teenusel viibivatest lastest.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Seetõttu on ettepanek arvestada asendushooldusel viibivale lapsele makstavaid muid sotsiaalkindlustushüvitisi, riiklikke toetusi ja elatist lähtuvalt nende eesmärgist konkreetse lapse asendushoolduse kulude katmisel vastavalt ühtselt kehtestatud põhimõtetele ja korrale. Vastavate põhimõtete ja korra väljatöötamisel tuleb muuhulgas määrata, missuguses ulatuses vastavaid sotsiaalkindlustushüvitisi, riiklikke toetusi ja elatist lapse asendushoolduse kulude katmisel on põhjendatud kasutada. Riigieelarvest otseselt asendushoolduse kulude katmiseks eraldatud vahenditest kaetakse sellisel juhul need kulud, mis jäävad pärast sotsiaalkindlustushüvitistest, riiklikest toetustest ja elatistest kasutatava osa mahaarvamist. Sellisel juhul kujuneb riigieelarvest asendushoolduse maksumuse katmiseks kasutatav summa iga asendushooldusele paigutatud lapse puhul individuaalselt ning ajas muutuvalt, sõltuvalt talle makstavatest sotsiaalkindlustushüvitistest, riiklikest toetustest ja elatistest ning nende suurustest. Perekonnas hooldamisel (või eeskostel) oleva lapse puhul tuleb sellisel juhul täiendavalt hinnata, kas ja kuidas tuleks lapse ülalpidamiskulu näiteks vanusest või puudest sõltuvalt diferentseerida.

Muudatus võimaldaks asendushooldusele paigutatud lapse ülalpidamiseks ja igapäevaste kulutuste katteks riigieelarvest erinevate allikate kaudu eraldatud vahendeid otstarbekamalt ja eesmärgipärasemalt kasutada. Samuti on võimalik asendushoolduse kulude katmiseks kasutatavaid vahendeid seeläbi suurendada, tagades kokkuvõttes laste vajaduste senisest parema kaetuse.

Asendushoolduse rahastamisepõhimõtete muutmisega koos tuleb hinnata ka senise asendushoolduse rahastamise korralduse ja administreerimise muutmise vajadust ja võimalusi. Üks võimalik alternatiiv on viia kogu asendushoolduse rahastamine sellisel juhul kohalikule tasandile, tagades selleks vajalikud vahendid riigieelarvest kohaliku omavalitsuse eelarvesse. Selle variandi soovitud mõjusid ja võimalikke riske on varasemalt hinnatud näiteks Hoolekandekontseptsioonis (2004). Teine võimalus, pidades silmas Sotsiaalkindlustusameti muutuvat funktsiooni lastekaitse, sh asendushoolduse korraldamisel, on kaaluda ka kogu asendushoolduse rahastamist korraldada Sotsiaalkindlustusameti kaudu.

Viidatud õigusaktid

Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (LaKS). Vastu võetud 08.06.1992

<https://www.riigiteataja.ee/akt/741888>

Lastekaitse seadus (LaKS). Vastu võetud 19.11.2014

<https://www.riigiteataja.ee/akt/106122014001>

Perekonnaseadus (PKS). Vastu võetud 18.11.2009 <https://www.riigiteataja.ee/akt/13330603>

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus (PISTS). Vastu võetud 27.01.1999

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13114771>

Puuetega inimeste õiguste konventsioon (PIÕK) ja fakultatiivprotokoll. Vastu võetud

13.12.2006. <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>

Ravikindlustuse seadus (RaKS). Vastu võetud 19.06.2002.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/RaKS>

Riiklike peretoetuste seadus (RPTS). Vastu võetud 14.11.2001.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/12761321>

Riikliku pensionikindlustuse seadus (RPKS). Vastu võetud 05.12.2001.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13336686>

Sotsiaalhoolekande seadus (SHS). Vastu võetud 08.02.1995.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/130122011047>

Töölepingu seadus (TLS). Vastu võetud 17.12.2008. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13198475>

Vanemahüvitise seadus (VHS). Vastu võetud 10.12.2003. <https://www.riigiteataja.ee/akt/VHS>

Õppetoetuste ja õppelaenu seadus (ÕÕS). Vastu võetud 07.08.2003.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/834802>

ÜRO Lapse õiguste konventsioon (LÕK). Vastu võetud

26.09.1991. <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>

Riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioon. Vastu võetud

29.05.1993. <https://www.riigiteataja.ee/akt/78553>

Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded." Vastu võetud 12.01.2005.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/838445>

Sotsiaalministri 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". Vastu võetud 16.10.2007.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/128032014031>

Sotsiaalministri määrus nr 59 "Tervisekaitsenõuded asenduskoduteenusel" Vastu võetud

20.07.2007. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12855667>

Sotsiaalministri määrus nr 131 „Tervisekaitsenõuded toitlustamisele tervishoiu- ja

hoolekandeasutuses“ Vastu võetud 14.11.2002. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13251889>

Sotsiaalministri määrus nr 73 "Asenduskodu kasvatusala töötajate sotsiaaltöö ja pedagoogika täiendkoolituste läbiviimise korra ja täienduskoolituste õppekavade kehtestamine." Vastu

võetud 26.11.2008. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13078293>

Sotsiaalministri määrus nr 8 "Lapsehoiuteenuse ja asenduskoduteenuse ning erihoolekandeasutuste tegevusloa taotluse vormi ja taotlemisel nõutavate dokumentide

loetelu kehtestamine." Vastu võetud 15.01.2009. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13123299>

Sotsiaalministri määrus nr 42 "Lapsendamise ettevalmistamise käigus läbiviidavad kohustuslikud toimingud ja nende sisu, lapsendamise sooviavalduses esitatavate andmete loetelu ja maavalitsuse kogutavate dokumentide loetelu." Vastu võetud 18.06.2010.

<https://www.riigiteataja.ee/akt/13331191>

Sotsiaalministri määrus nr 85 "Asenduskodule, koolkodule või noortekodule esitatavad

nõuded lapse ajutiselt perekonda andmise korraldamiseks.“ Vastu võetud 20.12.2000.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/84152?leiaKehtiv>

Vabariigi Valitsuse määrus nr 178 “Üliõpilaste stipendiumite liigid, suurus ja määramise üldtingimused.” Vastu võetud 20.12.2013. <https://www.riigiteataja.ee/akt/127122013018>

Vabariigi Valitsuse määrus nr 40 ”Riigi rahastatava lapsehoiuteenuse maksimaalse maksumuse ning asenduskoduteenuse maksimaalse maksumuse ja hinna kehtestamine”. Vastu võetud 12.02.2007. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13353367>

Kasutatud allikad

Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs. Sotsiaalministeerium 2013.
http://sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/ahk_alusanalyys_dets_2013.pdf

Asenduskoduteenuse analüüs. Õiguskantsleri Kantsleile laste õiguste osakond 2013.
http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/asenduskoduteenuse_analuus_0.pdf

Children in Alternative Care. National Surveys. Eurochild 2010. <http://www.eurochild.org>

Common European Guidelines for the Transition from Institutional to Community-Based Care 2012. <http://deinstitutionalisationguide.eu/wp-content/uploads/Common-European-Guidelines-on-the-Transition-from-Institutional-to-Community-based-Care-English.pdf>

Council of Europe Recommendation on De-institutionalization and Community Living of Children with Disabilities CM/Rec(2010)2. http://www.coe.int/t/e/social_cohesion/soc-sp/integration/05_recommendations_and_resolutions/presentation.asp

Euroopa asendushoolduse kvaliteedistandardid “Quality for Children” (eesti keeles “Kvaliteet laste jaoks”) http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/q4c_estonian.pdf

Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele hoolekandeesutustes 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)

Euroopa vabatahtlik sotsiaalteenuste kvaliteediraamistik 2010.
http://www.equass.ee/public/Sotsiaalteenuste_vabatahtlik_kvaliteediraamistik.pdf

Guardianship for children deprived of parental care. A handbook to reinforce guardianship systems to cater for the specific needs of child victims of trafficking. European Union Agency for Fundamental Rights 2014. http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-guardianship-children_en_0.pdf

Hoolekande kontseptsioon. Sotsiaalministeerium 2004.

Kaev, Merike, Kadri Soova (2009). Laste õigustel põhinev ilma vanemliku hoolitsuseta laste või vanemliku hoolitsuseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs. <http://www.sos-lastekyla.ee/wp-content/uploads/2014/05/Laste-olukord-Eestis-2009.pdf>

Lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste arendamise kontseptsioon. MTÜ Oma Pere 2011.

Lapse ülalpidamiskulude arvutamise meetodika uuendamine ja alusanalüüs. TÜ Rakendusuuringute keskus RAKE 2013. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lapse_ualalpidamiskulud_lopparuanne_dets2013.pdf

Lastekaitse kontseptsioon. Sotsiaalministeerium 2005.
https://valitsus.ee/sites/default/files/content-editors/arengukavad/lastekaitse_kontseptsioon.pdf

Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. PriceWaterhouse Coopers 2013.
http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/lastekaitse_alusanaluus_pwc_2013_27.11_2.pdf

- Laste osalemine kohtumenetluses. Uuringuprojekt. Euroopa Põhiõiguste Ameti. Balti Uuringute Instituut ja Poliitikauuringute Keskus Praxis 2013-2014. <http://www.ibs.ee/FRA-laste-oiqused/index.html>
- Rights of Children in Institutions. Report on the Implementation of the Council of Europe Recommendation Rec(2005)5 on the Rights of Children Living in Residential Institutions. Council of Europe 2008. [http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenicare/ECDCS\(2009\)9%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20Rec\(2005\)5.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/children/childrenicare/ECDCS(2009)9%20Report%20on%20the%20Implementation%20of%20Rec(2005)5.pdf)
- The Rights of Vulnerable Children under the Age of Three. Ending their Placement in Institutional Care. United Nations Human Rights Office of the High Commissioner. Europe Regional Office 2011. http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Children_under_3_webversion.pdf
- Riigikontroll (2009). Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 26. juuni 2009. <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Audititeplaan/tabid/120/AuditId/38/language/et-EE/Default.aspx>
- Riigikontroll (2013). Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule 29. jaanuar 2013. <http://www.riigikontroll.ee/Auditeeritavaile/Audititeplaan/tabid/120/AuditId/205/language/et-EE/Default.aspx>
- Sinisaar, Hede, Mari Sepp, Kristi Paron, Andra Reinomägi (2013). "Lapse toetamise võimalused." Lapse heaolu. Eesti Statistika. <http://www.stat.ee/65395>
- Smith, Wendy B. (2011). Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice. Oxford University Press: NY.
- Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Eesti Lastekaitse Liit 2011. <http://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2011/04/Asenduskt2.pdf>
- Täiendatud laste ja perede arengukava 2012-2020. Valitsuse korraldus nr 454. 24.10.2013. <https://valitsus.ee/et/eesmargid-tegevused/arengukavad>
- Turk, Pirjo (2011). Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks. Praxis. <http://www.praxis.ee/tood/asenduskodudes-kasvanud-noorte-valmisolek-iseseisvaks-eluks/>
- UN Guidelines for the Alternative Care of Children. Resolution adopted by the General Assembly 64/142. 24.02.2010. [http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English\(2\).pdf](http://www.unicef.org/protection/alternative_care_Guidelines-English(2).pdf)
- Vanema hooldusõiguse määramise uuring. TÜ Rakendusuringute Keskus RAKE 2013. <http://www.praxis.ee/tood/asenduskodudes-kasvanud-noorte-valmisolek-iseseisvaks-eluks/>
- WHO European Declaration on Health of Children and Young People with Intellectual Disabilities and Their Families 2010. <http://www.euro.who.int/en/publications/policy-documents/european-declaration-on-the-health-of-children-and-young-people-with-intellectual-disabilities-and-their-families>
- ÜRO laste asendushoolduse juhiste rakendamine Eestis. Projekti raport. SOS Lasteküla Eesti Ühing 2013. http://www.sos-lastekyla.ee/wp-content/uploads/2014/03/--RO-Laste-asendushoolduse-juhiste-rakendamine-Eestis_2013.pdf

Lisad. Täiendavad andmetabelid.

Tabel 1. Perest eraldatud laste arv ja suhtarv 1000 lapse kohta maakonniti, 2013 (aasta jooksul)

	Perest eraldatud laste arv	Laste koguarv	Perest eraldatud laste suhtarv 1000 lapse kohta
Eesti kokku	436	243 640	1.8
Tallinn	115	71 086	1.6
Harju maakond (v.a Tallinn)	27	37 326	0.7
Hiiu maakond	0	1 392	0
Ida-Viru maakond	125	24 536	5.1
Jõgeva maakond	13	5 519	2.4
Järva maakond	3	5 589	0.5
Lääne maakond	7	4 203	1.7
Lääne-Viru maakond	16	11 293	1.4
Põlva maakond	5	4 804	1.0
Pärnu maakond	15	15 638	1.0
Rapla maakond	25	6 799	3.7
Saare maakond	1	5 436	0.2
Tartu maakond	38	30 149	1.3
Valga maakond	11	5 517	2.0
Viljandi maakond	19	8 422	2.3
Võru maakond	16	5 931	2.7

Allikas: Sotsiaalministeerium, Statistikaamet

Tabel 2. Maakondadest perekonda hooldamisele paigutatud laste arv ja jaotus, 2013 (aasta lõpus)

	Maakonnast perekonda hooldamisele paigutatud laste arv kokku	Perekonda hooldamisele paigutatud laste maakondlik jaotus
Eesti kokku	226	100%
Tallinn	49	21.7%
Harju maakond (v.a Tallinn)	28	12.4%
Hiiu maakond	0	0
Ida-Viru maakond	46	20.4%
Jõgeva maakond	6	2.7%
Järva maakond	5	2.2%
Lääne maakond	2	0.9%
Lääne-Viru maakond	5	2.2%
Põlva maakond	10	4.4%
Pärnu maakond	14	6.2%
Rapla maakond	10	4.4%
Saare maakond	4	1.8%
Tartu maakond	17	7.5%
Valga maakond	6	2.7%
Viljandi maakond	15	6.6%
Võru maakond	9	4%

Allikas: Sotsiaalministeerium

Tabel 3. Maakondadest asenduskoduteenusele paigutatud laste arv ja jaotus ning maakondades asenduskoduteenusel viibivate laste arv ja jaotus, 2013 (aasta lõpus)*

	Maakonnast teenusele paigutatud laste arv	Laste jaotus	Maakonnas teenusel viibivate laste arv	Laste jaotus
Eesti kokku	1024*	100%	1026*	100%
Tallinn	166	16.2%	170	16.6%
Harju maakond (v.a Tallinn)	73	7.1%	113	11.0%
Hiiu maakond	1	0.1%	4	0.4%
Ida-Viru maakond	182	17.8%	207	20.2%
Jõgeva maakond	64	6.3%	31	3.0%
Järva maakond	40	3.9%	37	3.6%
Lääne maakond	19	1.9%	30	2.9%
Lääne-Viru maakond	83	8.1%	76	7.4%
Põlva maakond	17	1.7%	38	3.7%
Pärnu maakond	36	3.5%	32	3.1%
Rapla maakond	30	2.9%	23	2.2%
Saare maakond	21	2.1%	12	1.2%
Tartu maakond	155	15.1%	155	15.1%
Valga maakond	49	4.8%	43	4.2%
Viljandi maakond	43	4.2%	50	4.9%
Võru maakond	45	4.4%	5	0.5%

* Erinevus laste arvudes on tingitud asjaolust, et maakondadest asenduskoduteenusele paigutatud laste arv (kokku 1 024 last) esitatakse statistilises aruandluses novembri seisuga, maakondades asenduskoduteenusel viibivate laste arv aga aasta lõpu seisuga (kokku 1 026 last).

Allikas: Sotsiaalministeerium

Tabel 4. Asenduskoduteenuse osutajate arv 2014. aastal ning asenduskoduteenusel viibivate laste arv 2013. aasta lõpus maakonniti

Maakond	Asenduskodu- teenuse osutajate arv	Asenduskodu- teenusel viibivate laste arv
Eesti kokku	35*	1026
Tallinn	2	170
Harju maakond (v.a Tallinn)	4	113
Hiiu maakond	1	4
Ida-Viru maakond	8	207
Jõgeva maakond	2	31
Järva maakond	3	37
Lääne maakond	1	30
Lääne-Viru maakond	3	76
Põlva maakond	1	38
Pärnu maakond	1	32
Rapla maakond	1	23
Saare maakond	1	12
Tartu maakond	6	155
Valga maakond	2	43
Viljandi maakond	1	50
Võru maakond	1	5

Allikas: Sotsiaalministeerium

Tabel 5. Eestis uude perre ja välisriiki lapsendatud laste arv* maakonniti, 2013 (aasta jooksul)

	Eestis uude perre	Välisriiki	Kokku
Eesti kokku	59	9	68
Harju maakond	31	1	32
Hiiu maakond	0	0	0
Ida-Viru maakond	6	4	10
Jõgeva maakond	0	0	0
Järva maakond	0	0	0
Lääne maakond	2	0	2
Lääne-Viru maakond	2	0	2
Põlva maakond	5	0	5
Pärnu maakond	1	0	1
Rapla maakond	2	0	2
Saare maakond	0	0	0
Tartu maakond	6	3	9
Valga maakond	2	1	3
Viljandi maakond	1	0	1
Võru maakond	1	0	1

* Eestis uude perre ja välisriiki lapsendatud lastele lisanduvad ka peresisese lapsendamise juhtumid, kus lapsendajaks on lapse (bioloogilise) vanema abikaasa. Peresisese lapsendamise ettevalmistamise eest vastutavad samuti maavalitsused.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Tabel 6. Asendushooldusel olevate laste õigustatus sotsiaalkindlustushüvitistele ja riiklikele toetustele seadusega kehtestatud alustel

Sotsiaalkindlustushüvitise või riikliku toetuse liik ning selle suurus 2014. aastal	Asenduskoduteenus	Perekonnas hooldamine	Eestkoste perekonnas
<p>Lapsetoetus</p> <p>Igakuine toetus, mida makstakse lapse sünnist kuni tema 16-aastaseks saamiseni. Lapse õppimisel põhikoolis, gümnaasiumis või keskkoolis lapse õppimisel kutseõppe tasemeõppes makstakse toetust kuni lapse 19-aastaseks saamiseni. Kui laps saab jooksval õppeaastal 19-aastaseks, siis makstakse toetust õppeaasta lõpuni. (RPTS § 5)</p> <p>19,8 eurot esimese ja teise lapse ning 76,72 eurot kolmanda ja iga järgmise lapse kohta¹²⁶</p>	<p>Ei, v.a.</p> <p>RPTS § 25 lõikes 1 sätestatud tingimustel¹²⁷</p>	<p>Jah</p>	<p>Jah</p>
<p>Üksikvanema lapse toetus</p> <p>Igakuine toetus, millele on õigus lapsel, kelle sünniaktis või rahvastikuregistrisse kantud perekonnaseisuandmetes puudub kane isa kohta või see on tehtud ema ütluse alusel või kelle vanem on seadusega kehtestatud korras tunnistatud tagaotsitavaks. Toetust makstakse lapse sünnist kuni tema 16-aastaseks saamiseni. Lapse õppimisel põhikoolis, gümnaasiumis või keskkoolis lapse õppimisel kutseõppe tasemeõppes makstakse toetust kuni lapse 19-aastaseks saamiseni. Kui laps saab jooksval õppeaastal 19-aastaseks, siis makstakse toetust õppeaasta lõpuni. (RPTS § 7)</p> <p>19,8 eurot</p>	<p>Ei, v.a.</p> <p>RPTS § 25 lõikes 1 sätestatud tingimustel¹²⁸</p>	<p>Jah</p>	<p>Jah</p>

¹²⁶ 2015.aasta 1. jaanuarist tõuseb lapsetoetuse suurus esimese ja teise lapse kohta peres 45 euroni ning kolmanda ja iga järgmise lapse kohta 100 euroni kuus.

¹²⁷ RPTS § 25 lõige 1 kohaselt ei maksta peretoetusi vanemliku hoolitsuseta lapsele, kes elab pidevalt hoolekandetasutuses või erivajadustega õpilaste koolis või lapsele, kes viibib kinnipeetava, arestialuse või vahistatuna kinnipidamisasutuses. Hoolekandetasutusest õppimise tõttu eemalviibivale vanemliku hoolitsuseta lapsele makstakse lapsetoetust ja üksikvanema lapse toetust, kui ta vastab nimetatud toetuste saamiseks käesolevas seaduses sätestatud tingimustele.

¹²⁸ Vt eelmine.

<p>Puudega lapse toetus</p> <p>Igakuine toetus keskmise, raske või sügava puudega lapsele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks ja rehabilitatsiooniplaanis ettenähtud tegevusteks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks kuni lapse 16-aastaseks saamiseni. (PISTS § 6)</p> <p>69,04 eurot keskmise ning 80,55 eurot raske või sügava puudega lapse kohta</p>	<p>Ei, v.a. PISTS § 20 lõikes 4 sätestatud tingimustel¹²⁹</p>	<p>Jah</p>	<p>Jah</p>
<p>Õppetoetus</p> <p>Igakuine toetus mittetöötavale puudega õppurile, kes õpib gümnaasiumi 10.—12. klassis, kutseõppeasutuses või kõrgkoolis ja kellel on puudest tingituna õppetööga seotud lisakulutusi. (PISTS § 10)</p> <p>6,39-25,57 eurot vastavalt õppetööga seotud lisakulutustele</p>	<p>Jah</p>	<p>Jah</p>	<p>Jah</p>
<p>Puudega tööelise inimese toetus</p> <p>Igakuine toetus puudega tööelisele (16-aastasele kuni vanaduspensioniealisele) inimesele puudest tingitud lisakulude hüvitamiseks, välja arvatud ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest finantseeritavateks tegevusteks. (PISTS § 7)</p> <p>16,62 - 53,70 eurot vastavalt lisakulutustele</p>	<p>Ei, v.a. PISTS § 20 lõikes 4 sätestatud tingimustel¹³⁰</p>	<p>Jah</p>	<p>Jah</p>

¹²⁹ Puudest tulenevateks lisakuludeks loetakse vastavalt PISTS-le puudest tingitud takistuste vähendamiseks vähemalt kord kuus tehtavad kulutusi ravimitele, transpordile, abivahendite korrashoiule, enesehooldusele ja majapidamisele, kommunikatsioonivahendite kasutamisele, riietusele ja jalatsitele, mida ei finantseerita ravikindlustuse ja riigieelarve muudest vahenditest. PISTS § 20 lõige 4 kohaselt makstakse hoolekandeesutuses elavale isikule puuetega inimeste sotsiaaltoetusi puudest tingitud lisakulude osaliseks hüvitamiseks, kui ta vajab oma puude tõttu: □ 1) kõrvalabi või juhendamist toimingutes väljaspool eelnimetatud hoolekandeesutust või □ 2) individuaalset abivahendit. Sama paragrahvi lõige 5 kohaselt ei loeta puudest tingitud lisakuludeks hoolekandeesutuses elava või vanglas või arestimajas viibiva isiku majutus- ja toitlustamiskulusid ning kulusid, mis kaetakse riigi või kohaliku omavalitsuse eelarvest, kaasa arvatud hooldamise, tugevdatud hooldamise, järelevalve või muid hoolekandeesutuse, vangla või arestimaja üldiste teenustega seotud kulusid.

¹³⁰ Vt eelmine.

<p><u>Toitjakaotuspension</u></p> <p>Toitjakaotuspensionile on õigus toitja surma korral tema ülalpidamisel olnud perekonnaliikmetel. Lapse õigus toitjakaotuspensionile ei sõltu sealjuures sellest, kas ta oli toitja ülalpidamisel või mitte. Toitjakaotuspension määratakse, kui toitjal oli Eestis omandatud seadusega nõutav pensionistaaž. Kui toitja suri töövigastuse või kutsehaiguse tõttu, määratakse toitjakaotuspension staažinõuet esitamata. (RPKS § 20)</p> <p>Toitjakaotuspensioni suurus sõltub ka perekonnaliikmete arvust.</p> <p>Alla 18-aastasele lapsele makstud toitjakaotuspensioni keskmine suurus 01.01.2014.aasta seisuga oli Sotsiaalkindlustusameti andmetel 112 eurot kuus.</p>	Jah	Jah	Jah
<p><u>Töövõimetuspension</u></p> <p>Igakuine pension tööealisele (16-aastasele kuni vanaduspensioniealisele) püsivalt töövõimeetuks tunnistatud isikule, kelle töövõime kaotus on 40 kuni 100 protsenti. (RPKS § 14)</p> <p>148,98 -283,83 eurot sõltuvalt isiku töövõimekaotuse protsendist</p>	Jah	Jah	Jah