

EV Sotsiaalministeerium

Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs

Tallinn 2013

Sisukord

Sissejuhatus	2
1. Asendushooldust puudutavad rahvusvahelised põhimõtted ja üldised arengusuunad.....	3
2. Strateegilised arengusuunad Eesti asendushoolduse arendamisel.....	7
3. Lapse perest eraldamine ning asendushooldusele paigutamine.....	12
4. Lapsendamine	27
4.1 Eesti sisene uude perekonda lapsendamine.....	28
4.2 Rahvusvaheline lapsendamine.....	37
5. Perekonda eestkoste paigutamine	41
6. Perekonnas hooldamine	47
7. Asenduskoduteenus.....	63
8. Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus	80
9. Põhijäreldused	95
Kasutatud allikad	97

Sissejuhatus

Asendushooldusena mõistetakse üldiselt lapse hooldamist väljaspool tema enda perekonda. Vanemliku hoolitsuseta, sh orvuks jäänud laste asendushoolduse võimalusteks on Eestis lapse hooldus- või eestkostja perekonda paigutamine, lapsendamine või asenduskoduteenusele suunamine. Perepõhise asendushooldusena käsitletakse sealjuures perekonnas hooldamist, eestkostja perekonda paigutamist ja lapsendamist ning institutsionaalse asendushooldusena asenduskoduteenust.¹

Käesoleva asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüsi eesmärgiks on hinnata Eesti asendushoolduse süsteemi ja selle korralduse arendusvajadusi, lähtudes:

- 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.

Siinkohal on vajalik silmas pidada, et käesoleva analüüsi puhul ei ole tegemist asendushoolduse korralduse õigusliku analüüsiga, mis hindaks terviklikult ja süsteemselt kehtiva regulatsiooni õigusselgust, eesmärgipärasust ja otstarbekust, terviklikkust, kooskõla kehtiva õigusega, vastavust rahvusvahelisele õigusele jms aspekte. Samas tõstatab käesolev analüüs sellise õigusliku analüüsi läbiviimise vajalikkuse asendushoolduse kontseptsiooni ettevalmistamise ja/ või koostamise käigus.²

Analüüsi koostamisel on tuginetud erinevatele andme- ja infoallikatele, sh valdkondlikud strateegiad ja arengukavad, riiklik ja ametkondlik statistika, Eestis ja Euroopa riikides võrdlevalt läbi viidud sotsiaaluuringud, poliitikaanalüüsid ning järelevalve auditid.

Analüüs käsitleb sealjuures nii vanemliku hoolitsuseta laste perekonnast eraldamist ja asendushooldusele paigutamist kui ka asendushoolduselt lahkumist ja järelhooldust. Analüüs keskendub eeskätt perekonnas hooldamisele ja asenduskoduteenusele. Eestkostte seadmist ja lapsendamist kui perekonnaseadusega reguleeritud toiminguid analüüs niivõrd süvitsi ei käsitle, küll aga vaatleb eestkostja perekonda paigutamise ja lapsendamisega seotud praktikaid ning eestkosteperede ja lapsendada soovijate sobivuse hindamise, ettevalmistuse, koolituse ning järelnõustamisega seotud probleeme.

Samuti on käesolev asendushoolduse korralduse alusanalüüs piiritletud vanemliku hoolitsuseta laste sihtrühmaga ega analüüsi seetõttu teistele sihtrühmadele (sh alaealised saatjata välismaalased, alaealised inimkaubanduse ohvrid ja alaealised seksuaalse väärkohtlemise ohvrid) laienevat asendushooldust.³ Samas on asendushoolduse edaspidises arenduses kindlasti vajalik silmas pidada ka eelmainitud muude sihtrühmade eripärast ja vajadustest tulenevaid asjaolusid.

¹ Asendushooldusena ei käsitleta lapse ajutist või pikaajalist viibimist ravi- ja rehabilitatsiooniteenuseid osutavas asutuses, turvakodus või varjupaigas, tugiperes, kasvatuslike erivajadustega laste koolis või vanglas.

² Osaliselt on kehtivat asendushoolduse regulatsiooni analüüsitud sotsiaalõiguse kodifitseerimise projekti ning loodava sotsiaalseadustiku raames. Vt <http://www.just.ee/41313>

³ Vastavalt 28.04.2013 jõustunud sotsiaalhoolekande seaduse muudatustele on perekonnas hooldamise teenuse ja asenduskoduteenuse õigustatud sihtrühmadeks ka 1) alaealine saatjata välismaalane; 2) alaealine inimkaubanduse ohver ohvriabi seaduse tähenduses; 3) seksuaalselt väärkoheldud alaealine ohvriabi seaduse tähenduses.

1. Asendushooldust puudutavad rahvusvahelised põhimõtted ja üldised arengusuunad

Olulisemad asendushoolduse valdkonda suunavad rahvusvahelised põhimõtted ja soovitused, millest käesolevas Eesti asendushoolduse olukorra analüüsis on lähtutud⁴, on kajastatud järgmistes dokumentides:

- ÜRO lapse õiguste konventsioon (1989)⁵
- ÜRO juhised laste asendushoolduse kohta (2010)⁶
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioon (perekonnast eraldatud) laste paigutamise kohta (1977)⁷
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus hooldusperekondade kohta (1987)⁸
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus hoolekandeesutustes elavate laste õiguste kohta (2005)⁹

Samuti on asjakohased Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused, mis seonduvad üldiselt laste ja perekonna heaolu tagamisega, sealhulgas näiteks:

- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus laste kaitsmise kohta väärkohtlemise eest (1979)¹⁰
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus vanemlike kohustuste kohta (1984)¹¹
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus positiivset vanemlust toetava poliitika kohta (2006)¹²

⁴ Käesolevas analüüsis ei ole samas hinnatud üksüheselt kõigi viidatud põhimõtete ja soovituste järgimist ja rakendumist Eesti asendushoolduse süsteemi kontekstis, sh Eesti seadusandluse vastust ja kooskõla antud põhimõtete ja soovitustega.

⁵ United Nations Convention on the Rights of the Child (1989) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/547/84/IMG/NR054784.pdf?OpenElement>

⁶ United Nations Guidelines for the Alternative Care of Children (2010) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/470/35/PDF/N0947035.pdf?OpenElement>

⁷ Council of Europe. Committee of Ministers. Resolution (77) 33 on Placement of Children. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=595111&SecMode=1&DocId=659764&Usage=2>

⁸ Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (87) 6 on Foster Families. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=607651&SecMode=1&DocId=693230&Usage=2>

⁹ Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2005) 5 on the Rights of the Children Living in Residential Institutions. <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=835953&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹⁰ Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (1979) 17 Concerning the Protection of Children against Ill-Treatment. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=597766&SecMode=1&DocId=665584&Usage=2>

¹¹ Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (1984) 4 on Parental Responsibilities. <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=603475&SecMode=1&DocId=681984&Usage=2>

¹² Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendation (2006) 19 on Policy to Support Positive Parenting.

Arvestades puuetega laste suurt osakaalu asenduskoduteenusel paigutatud laste ja noorte seas (vt täpsemalt ptk 7 "Asenduskoduteenus"), on asendushoolduse korralduses ja praktikates kindlasti vajalik arvestada ka ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (2006) põhimõtetega.¹³

Hindamaks, mil määral riigid eeltoodud põhimõtteid ja soovitusi oma asendushoolduse poliitikates, regulatsioonides ja praktikates järgivad, on Euroopa riikides 2000. aastatel viidud läbi mitmeid asendushooldust puudutavaid võrdlevaid uurimusi. Antud uurimustele põhinevalt on avaldatud mitmesuguseid juhiseid ning töötatud välja standardeid asendushoolduse arendamiseks ning kvaliteedi parandamiseks, sh eelnevalt viidatud dokumentides kokku lepitud põhimõtete tõhusamaks rakendamiseks.

Nii näiteks on ÜRO lapse õiguste konventsiooni tõhusamaks rakendamiseks asendushoolduse valdkonnas töötatud kolme rahvusvahelise laste hoolekandeorganisatsiooni – *International Federation of Educative Communities* (FICE), *the International Foster Care Organisation* (IFCO) ja *SOS Kinderdorf* – ühises koostöös välja *Quality4Children* asendushoolduse standardid (2004), mis on avaldatud ka eestikeelsetena.¹⁴

Samuti on Euroopa Nõukogu hinnanud hoolekandeesutustes elavate laste õigusi puudutavate soovitude (2005) rakendamist Euroopa Nõukogu liikmesriikides ning avaldanud selle kohta 2007. aastal uurimuse "Rights of children at risk and in care"¹⁵ ning 2008. aastal kokkuvõtliku raporti "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".¹⁶

Lisaks on Euroopa lastekaitse organisatsioon *Eurochild* viinud 2009. aastal 30 Euroopa riigis, sh Eestis läbi võrdleva uurimuse asendushooldusel viibivate laste olukorra ning Euroopa Nõukogu hoolekandeesutustes elavate laste õigusi puudutavate soovitude (2005) järgimise kohta, mille tulemused on avaldatud 2010. aastal kokkuvõtlikus raportis "Children in Alternative Care".¹⁷ Antud uurimuse järelduste kohaselt on laste asendushoolduse kitsaskohad Euroopa riikides seotud peamiselt järgmiste aspektidega:

1. Asendushoolduse olukorra iseloomustamiseks ja analüüsiks puuduvad terviklikud ja võrdlevad andmed. See on osaliselt tingitud asendushoolduse ja selle vormide erinevatest definitsioonidest, ent ka andmekogumissüsteemide põhimõtetest ja korraldusest.
2. Perekonnast ajutiselt või püsivalt eraldatud ja/ või asendushooldusele paigutatud laste osakaal varieerub riigiti üsna oluliselt.

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1073507&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>

¹³ United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (2006) <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/79/PDF/N0650079.pdf?OpenElement>

¹⁴ Vt täpsemalt *Quality4Children* kodulehelt <http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&language=en> ning http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/Q4C_Estonian.pdf

¹⁵ Council of Europe (2007). *Rights of children at risk and in care*. http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2154

¹⁶ Council of Europe (2008). *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*.

[http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/ECDCS%20\(2009\)%209%20Rights%20of%20Children%20in%20Institutions.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/ECDCS%20(2009)%209%20Rights%20of%20Children%20in%20Institutions.pdf)

¹⁷ Eurochild (2010). *Children in Alternative Care*. National Surveys. January 2010 – 2nd Edition. http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%20-%20Children%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf

3. Vanemliku hoolitsuseta laste puhul kasutatakse jätkuvalt ja laialdaselt institutsionaalset hooldust. Ehkki enamik riike tunnistab vanemliku hoolitsuseta laste puhul institutsiooni paigutamist üldjuhul viimase lahendusena, on mitmetes Euroopa riikides (eeskätt Kesk- ja Ida-Euroopa riikides) institutsionaalsel hooldusel viibivate laste arv kas stabiilne või isegi kasvav.

4. Samuti toimub mitmetes riikides jätkuvalt alla 3-aastaste laste institutsioonidesse paigutamine, ehkki antud praktika on laste psühholoogilise arengu seisukohalt üldiselt taunitud.¹⁸

5. Diskrimineerimise tõttu on teatud haavatavad grupid asendushoolduses n-ö üle-esindatud. See puudutab mitmete Kesk- ja Ida-Euroopa riikide näitel just roma lapsi, aga ka puuetega lapsi. Olukorras, kus omavalitsustel puuduvad võimalused puuetega laste ja nende perede toetamiseks, kaldutakse puuetega lapsi paigutama (riiklikesse) institutsioonidesse, vältides nii puuetega laste ja nende perede toetamiseks vajalikke kulusi.

6. Vaesuses ja sotsiaalselt tõrjutud perekondade lastel on suurem asendushooldusele paigutamise risk. Ehkki enamik riike välistavad vaesuse ja materiaalse tõrjutuse kui lapse perekonnast eraldamise põhjuse, on see tegelikult paljudes riikides siiski lapse perekonnast eraldamise (üheks) määravaks põhjuseks. Samas oleks proaktiivne sekkumine enne probleemide ilmnemist riikidele vähem kulukas ja looks ühiskonnale pikaajalises perspektiivis enam hüvesid.

7. Paljud asendushooldusel viibinud lapsed võtavad täiskasvanuikka jõudes kaasa psühho-sotsiaalsed probleemid. Olemasolev statistika näitab selgelt seost, et asendushooldusel, eeskätt institutsionaalsel hooldusel viibinud lastel on suurem risk jääda kodutuks, sooritada mitmesuguseid kriminaalseid rikkumisi, saada ise enne 20-aastaseks saamist lapsi ning põhjustada nende endi laste asendushooldusele paigutamist. Seetõttu on asendushoolduselt iseseisvasse ellu astumise individuaalne ettevalmistus ja püsiv toetamine äärmiselt olulised.

8. Asendushoolduse kvaliteeti ja laste õigusi tagavate standardite rakendamine on jätkuvalt nõrk ning kaasab vähesel määral lapsi ja nende perekondi. Ehkki enamikel Euroopa riikidel on standardid asendushooldusel viibivate laste õiguste kaitsmiseks, on paljudel juhtudel nende rakendamine väga nõrk või puudub üldsegi. Samuti puudub paljudes riikides standardite järgimise üle järelevalve. Ka laste ja vanemate kaasamine otsustesse jääb paljudes riikides väga nõrgaks.

9. Asendushooldusel elevant või elanud laste ja noorte omavahelised tugigrupid toimivad jätkuvalt vähestes riikides. Enamikes riikides puuduvad formaalsed struktuurid, mille kaudu asendushoolduse kogemusega laste arvamusi süstemaatiliselt kuulatakse ja arvestatakse. Juhul, kui sellised struktuurid eksisteerivad, on need üldjuhul loodud valitsusväliste organisatsioonide toel.

10. Samuti on väga vähestes riikides ühendusi, mis koondaksid või esindaksid vanemaid, kelle lapsed on asendushooldusele paigutatud. Osa juhtudel tegelevad bioloogiliste perekondadega hooldusperekondadest moodustunud grupid ja võrgustikud. Samas on bioloogiliste vanemate toetamine ja jõustamine oluline osa asendushooldusest. Sageli eraldatakse aga laps perekonnast ning tehakse väga vähe selleks, et aidata vanematel oma vanemlike oskusi parandada nii, et laps saaks oma perekonda naasta.

¹⁸ Varajase lapse trauma mõju kohta lapse aju, närvisüsteemi ja kiindumussuhete arengule vt näiteks Wieland, Sandra, Maire Riis (2012). "Varajase lapse trauma ja võimalused lapse abistamiseks." *Sotsiaaltöö* nr 5/ 2012.

Antud uurimuse järeldustest tulenevad soovitusel riikidele olid järgmised:

1. Muuta asendushooldusel viibivate laste kohta võrdlevate andmete kogumine poliitiliseks prioriteediks. Sealjuures peaksid kõik liikmesriigid leppima kokku asendushoolduse ühesugustes defitsioonides lähtuvalt ÜRO laste asendushoolduse juhistest.
2. Astuda koheseid samme laste deinstitutsionaliseerimiseks. EL riigid peaksid liikuma suurtel institutsioonidel põhinevast asendushoolduse süsteemist rea integreeritud, perekonnal ja kogukonnal põhinevate teenuste pakkumiseni. See peaks muuhulgas hõlmama ka varast sekkumist toetavaid teenuseid, ennetamaks laste eraldamist nende perekondadest; laste perekonda naasmise toetamist; asendushooldust pakkuvate institutsioonide arendamist kogukonna põhisteks teenusteks või sotsiaalteenuste keskusteks. Samuti tuleks tagada, et EL struktuurifondide raha suunataks teenuste pakkumiseks ja arendamiseks, mitte institutsionaalset hooldust pakkuvate hoonete renoveerimiseks.
3. Keelata õiguslikult kuni 3-aastaste laste institutsionaliseerimine ehk institutsionaalsele asendushooldusele paigutamine. Prioriteediks tuleb seada perekondade toetamine ja pere-põhine asendushooldus tagamaks, et ühtegi alla 3-aastast last ei paigutata institutsiooni.
4. Toetada liikmesriikide investeringuid lastega tegelevatesse spetsialistidesse, sh nende pidevasse koolitusse ja supervisiooni.
5. Vähendada sotsiaalse tõrjutuse riski, tagamaks et ükski laps ei satuks asendushooldusele vaesuse, puude või oma etnilise päritolu tõttu.
6. Julgustada EL liikmesriike kohandama oma riiklikku asendushooldust puudutavat seadusandlust ÜRO laste asendushoolduse juhistega vastavaks. ÜRO juhised annavad selge raamistiku standardite väljatöötamiseks ja rakendamiseks kõikidele osapooltele ja asutustele, kes on seotud asendushoolduse korralduse ja pakkumisega. Lisaks ÜRO juhistele loovad kasuliku raamistiku nt ka *Quality4Children* asendushoolduse standardid. Koos standarditega tuleb rakendada ka vastav järelevalve süsteem.
7. Tagada, et asendushoolduse kogemusega laste ja nende perekondade arvamusi võetakse kuulda. Vajalik on laste, noorte ja nende perekondade kaasamine nii neid otseselt puudutavatesse otsustesse kui ka asendushoolduse poliitikate ja teenuste väljatöötamisse.

Lähtudes Eesti asendushoolduse hetkeolukorra analüüsist, mille põhitulemused ja järeldused on esitatud järgnevas peatükis, on suurem osa viidatud uuringu järeldustest ja soovitustest asjakohased ka Eesti asendushoolduse kontekstis.

Võrdlevatest uurimustest võib näidatena veel välja tuua perepõhist asendushooldust toetava organisatsiooni *Friends of the Children* eestvedamisel alates 2009. aastast erinevates Euroopa riikides (sh Läti, Poola, Bulgaaria, Rumeenia, Itaalia, Prantsusmaa) projekti “Children Out Family” raames läbi viidud võrdlevaid uurimusi ning nende põhjal sõnastatud suuniseid asendushoolduse süsteemi parandamiseks ja juhtimiseks¹⁹; samuti võrdlevat uurimust “Foster Care Models in Europe”, mis keskendub perekonnas hooldamisele.²⁰

¹⁹ Vt <http://childout.org/web/the-projects/>

²⁰ Vt Laklija, Maja (2011). *Foster Care Models in Europe: Results of a Conducted Survey*. Zagreb: Forum for Quality Foster Care.
<http://www.udomiteljizadjecu.hr/admin/fckeditor/File/publikacije/Foster%20care%20models%20in%20Europe%20-%20results%20of%20a%20conducted%20survey%20-%20Maja%20Laklija.pdf>

2. Strateegilised arengusuunad Eesti asendushoolduse arendamisel

Eesti varasemad asendushoolduse arengusuunad, mis on olnud sõnastatud näiteks lapse õiguste tagamise strateegias (2004–2008)²¹, rahvastikupoliitika aluste elluviimise strateegias (2005–2008) ning hoolekande kontseptsioonis (2004)²², on rõhutanud ühelt poolt vajadust suurendada perekonnas hooldamise osatähtsust asendushoolduses ning teisalt reorganiseerida senised asenduskodud ning muuta need perekesksemat hooldust pakkuvateks hoolekandeesutusteks.

Lisaks on lastekaitse kontseptsioon (2005)²³ juhtinud tähelepanu vajadusele pakkuda peredele enam nõu ja abi lapse kasvatamisel ning selleks vajalike sotsiaalsete oskuste osas, eesmärgiga toetada lapse ja vanema vahelisi suhteid ja nende säilimist. Samuti on kontseptsioon pidanud soovitavaks liikuda lastekaitstes nn lastekeskset paradigmat, mis keskendub peamiselt laste eraldamisele ohtlikust keskkonnast (perekonnast) ja lapse õiguste tagamisele, enam perekesksele paradigmale, mille puhul on rõhk pere toetamisel, et aidata vanematel oma rolle ja kohustusi täita ning lastele vajalikku kasvukeskkonda tagada. Lastekaitse korralduse alusprintsipiidena on kontseptsioonis nimetatud nii *teenuste astmelisust*, mille kohaselt tuleb teenuste osutamisel liikuda vähem sekkumist nõudvatelt tegevustelt sügavamalt sekkumist nõudvate tegevusteni, kui *partnerlust peredega* ehk perede kaasatust oma probleemide lahendamisesse. Antud põhimõtete kohaselt tuleks enne lapse perest eraldamist pakkuda perele tuge ning toetavaid teenuseid. Lapse perest eraldamine peaks olema viimane võimalus ning tulema kõne alla vaid siis, kui teised meetmed ei ole tulemusi andnud. Samuti tuleks kallimaid (sageli institutsionaalseid) teenuseid rakendada ainult siis, kui eelnev abi pole tulemusi andnud. *Subsidiaarsuse* põhimõtte kohaselt peaksid ka abi, otsustused ning vastutus olema inimesele võimalikult lähedal. Ehk avalikke kohustusi peaksid eelistatavalt täitma üldjuhul kodanikule kõige lähemal seisvad organid ning riigi roll peaks seisnema põhiliselt kohalike ning regionaalsete institutsioonide toetamises

Riigikontrolli 2009. aastal avaldatud auditi “Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel” kohaselt pole riigi tegevus asendushoolduse valdkonnas olnud aga püstitatud eesmärkidega üheselt vastavuses, eriti mis puudutab perekonnas hooldamist. Riigikontrolli hinnangul on asendushoolduse vormidena vajalikud nii perekonnas hooldamine kui ka asenduskoduteenus. Samas on riik vaatamata sõnastatud prioriteedile arendanud tegelikult hoogsamalt hoopis asenduskoduteenust, mitte perekonnas hooldamist. Ehkki asendushooldusel, sh perekonnas hooldamisel ja asenduskodus viibivate laste arv on tervikuna vähenenud (mh laste üldarvu vähenemise tõttu rahvastikus), on perekonnas hooldamise puhul olnud laste arvu vähenemine proportsionaalselt suurem kui asenduskodudes. Seega on kokkuvõttes perekonnas hooldamise osatähtsust asendushoolduses vastupidiselt soovitule hoopis vähenenud.²⁴

Asendushoolduse valdkonnas 2000. aastatel toimunud olulisemate arengutena võibki välja tuua järgmised riigipoolsed otsused ja tegevused:

- 1) riiklike asenduskodude renoveerimine ja reorganiseerimine ning uute peremajatüüpi asenduskodude ehitamine;

²¹ *Lapse õiguste tagamise strateegia 2004-2008*. Sotsiaalministeerium 2003
<http://www.sm.ee/activity/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>

²² *Hoolekande kontseptsioon*. Sotsiaalministeerium 2004.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/hoolekande_kontseptsioon.pdf

²³ *Lastekaitse kontseptsioon*. Sotsiaalministeerium 2005.
http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/sotsiaalministeerium/LASTEKAITSE_20KONTSEPTSIOON_20I_plik.pdf

²⁴ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

- 2) renoveeritud ja reorganiseeritud riiklike asenduskodude üleandmine kohalike omavalitsuste haldusalasse;
- 3) asenduskoduteenust puudutava regulatsiooni täiendamine ja muutmine;
- 4) uue perekonnaseaduse väljatöötamisega vanemlikke õigusi, eeskoste seadmist ja lapsendamist puudutava regulatsiooni täiendamine ning rakendamine;
- 5) hooldusperede (ja samuti lapsendajate) ettevalmistuseks vajaliku koolitusprogrammi (PRIDE) osaline kasutuselevõtmine.

2004. aasta hoolekande kontseptsioon nägi asendushoolduse kvaliteedi parandamise ühe võimalusena anda selle korraldamine ja finantseerimine üle kohalikele omavalitsustele. Kontseptsiooni eelduste kohaselt pidanuks see suurendama omavalitsuse motivatsiooni ennetada lapse perekonnast eraldamist ja tõhustada perekeskset abistamist, mis on eelduslikult vähem kulukam kui lapse perekonnast eraldamine ja asendushooldusele (eeskätt asenduskoduteenusele) paigutamine. Kontseptsioonist lähtuvalt lisati 2007. aastal sotsiaalhoolekande seadusesse võimalus, mille kohaselt on maavanemal õigus anda kohalikule omavalitsusele halduslepinguga üle asenduskoduteenuse rahastamise korraldamine koos õigusega sõlmida asenduskoduteenuse haldusleping. Sellisel juhul on kohalikul omavalitsusel õigus kasutada saadud raha ülejääki lastele ja peredele suunatud sotsiaalteenuste arendamiseks, et ennetada laste sattumist asenduskodusse.²⁵

Riigikontrolli 2009. aasta hinnangul eeldaks see aga riigilt ja kohalikele omavalitsustelt suuremat tööd perekondadega, et ennetada laste perest eraldamist ja/ või suurendada perede suutlikkust ise uuesti lapse eest hoolitsema hakata. Ka ei ole asendushoolduse kulusid võimalik tingimata vähendada, kuna alati ei ole lapse perest eraldamine ennetatav ning planeeritav teenuse kvaliteedi tõus nõuaks kohaliku omavalitsuse tasandil rohkem raha ja inimesi, mistõttu väikestes omavalitsustes ei annaks kavandatud muudatus kindlasti soovitud tulemusi.

Siiski on 2013. aastaks enamik riiklike asenduskodusid antud renoveerimise ja peremajade valmimise järgselt üle kohalikele omavalitsustele.²⁶ 2012. aasta lõpu seisuga olid 35 asenduskoduteenuse pakkujast 4 maavalitsuse (riigi) ja 12 kohalike omavalitsuste hallatavad, 14 tegutsesid MTÜ-dena, 4 sihtasutuse ja üks aktsiaseltsina. Asenduskoduteenuse rahastajaks nn pearahasüsteemi põhimõttel on jäänud aga riik. Paraku puuduvad analüüsid, mis võimaldaksid hinnata riiklike asenduskodude omavalitsustele üleandmise otsuse pikaajalist mõju asendushoolduse süsteemile tervikuna, sh asenduskoduteenuse kvaliteedile, perekonnast eraldatud laste asendushooldusele paigutamise praktikatele ning asendushooldusele paigutatud laste huvide ja õiguste kaitsele.

Kokkuvõttes oli Riigikontrolli 2009. aasta hinnangul riigi lastehoolekande arengut käsitlevad alusdokumendid ja nende rakendamine tasakaalust väljas – riik oli küll aktiivselt tegelema asenduskoduteenuse parandamisega, ent ei olnud samas pööranud piisavalt tähelepanu perekonnas hooldamise teenuse arendamisele ja leviku soodustamisele.

²⁵ Täna on teadaolevalt sellised halduslepingud sõlmitud vaid Tallinna ja Narva-Jõesuu linnavalitsustega.

²⁶ Analüüsi koostamisel hetkel on reorganiseerimisel veel Kuressaare väikelastekodu, Narva lastekodu ning Tartu Käopesa lastekodu. Põlvamaal asuva viimase riikliku Tiisi lastekodu reorganiseerimine on plaanis 2014-2015. Need maavalitsuste (riigi) hallatavad asenduskodud muudetakse kokkuleppeliselt lähitulevikus samuti kohalike omavalitsuste hallatavateks.

Hilisemad strateegilised arengusuunad Eesti asendushoolduse – ning laiemalt kogu lastekaitse korralduse arendamiseks on kokku lepitud kehtivas Laste ja perede arengukavas aastateks 2012-2020.²⁷

Laste ja perede arengukava 2012-2020 püstitab tervikuna 5 strateegilist eesmärki:

1: Eesti laste- ja perepoliitika on teadmispõhine ja ühtne, toetades ühiskonna jätkusuutlikkust

- Meede 1.1: laste ja perede valdkonna ühtne, jätkusuutlik ja vajaduspõhine arendamine

2: Eesti on positiivset vanemlust toetav riik, kus pakutakse vajalikku tuge laste kasvatamisel ja vanemaks olemisel, et parandada laste elukvaliteeti ja tulevikuväljavaateid

- Meede 2.1: vanemlust toetavate hoiakute kujundamine ja teadmiste suurendamine
- Meede 2.2: vanemlike oskuste arendamiseks efektiivsete teenuste väljatöötamine ja pakkumine

3: lapse õigused on tagatud ja loodud on toimiv lastekaitstesüsteem, et väärtustada ühiskonnas iga last ja tema arengut ning heaolu toetavat turvalist keskkonda

- Meede 3.1: lapse õiguste edendamine
- Meede 3.2: varase sekkumise ja lastekaitstesüsteemi tõhustamine
- Meede 3.3: inimeste vajadustest lähtuvate efektiivsete sekkumiste pakkumine ja arendamine

4: Eestis on perede adekvaatset majanduslikku toimetulekut toetav kombineeritud toetuste ja teenuste süsteem, mis pakub perele püsivat kindlustunnet

- Meede 4.1: toimiva sotsiaalkaitstesüsteemi arendamine
- Meede 4.2: teenuste arendamine perede iseseisva majandusliku toimetuleku soodustamiseks

5: meestel ja naistel on võrdsed võimalused töö-, pere- ja eraelu ühitamiseks, soodustamaks kvaliteetset ja iga pereliikme vajadustele vastavat igapäevaelu

- Meede 5.1: naistele ja meestele võrdsemate võimaluste loomine töö-, pere- ja eraeluks
- Meede 5.2: laste päevahoiu arendamine

Asendushoolduse korraldust puudutab otseselt arengukava 3. eesmärk, mille tulemusindikaatoriteks on muuhulgas perest eraldatud laste osakaalu vähenemine ning kõigist asendushooldusele paigutatud lastest mitteinstitutionaalsele asendushooldusele (sh perekonnas hooldamine, eeskoste ja lapsendamine) paigutatud laste osakaalu säilitamine senisel tasemel.²⁸ Kaudsemalt mõjutavad asendushoolduse valdkonda aga ka kõik ülejäänud strateegilised eesmärgid, eeskätt pakkudes peredele erinevat laadi tuge ning ennetades seeläbi asendushoolduse vajadust.

Arengukava kohaselt on Eesti senine lastekaitse olnud sanktsioneeriva (lapsi perest eraldava) iseloomuga ning laste hoolekanne on olnud suunatud tööks lastega, kes on jäänud ilma vanemlikust hoolitsusest. Varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumise tulemusena eraldatakse peredest ja paigutatakse asendushooldusele rohkem lapsi, kui seda kaasaegses lastega peresid toetavas ühiskonnas tegema peaks.

²⁷ Vt Laste ja perede arengukava 2012-2020. Tallinn, Sotsiaalministeerium 2011.

<http://valitsus.ee/et/valitsus/arengukavad/Peresobralik-riik/laste-ja-perede-arengukava-2012-2020>

²⁸ 2010. aastal eraldati perest 460 last, kes moodustasid 0,2% kõigist alla 18-aastastest lastest. 2010. aastal mitteinstitutionaalsele asendushooldusele (perekonda eeskoste või hooldamisele paigutatud lapsed ning lapsendatud lapsed) paigutatud lapsed moodustasid kõigist asendushooldusele paigutatud lastest 73%.

Samal ajal on ka kulutused asendushooldusele suured, mille kõrval ennetavatele ja toetavatele teenustele panustatavad ressursid on üsna marginaalsed.²⁹

Samuti tõstatab arengukava probleemina olukorra, kus kohalikule omavalitsusele langeb põhiline vastutus laste kaitsmisel ja abistamisel, ent omavalitsustel, eriti väikese tulubaasiga omavalitsustel, pole piisavat ressursi ennetavaks lastekaitsetööks ning lastekaitse teenuste arendamiseks ja elluviimiseks. Samuti on maavalitsuste poolt kohalike omavalitsuste lastekaitsetöö üle teostatav järelevalve puudulik. Seetõttu on arengukava kohaselt vaja tõhustada lastekaitsetöö institutsionaalset ja korralduslikku suutlikkust.³⁰

Suurendamaks perepõhist asendushooldust pakkuvate isikute ja perede arvu, tuleb arengukava järgi arendada olemasolevat asendushoolduse süsteemi, rakendada ühiskonnas laialdast teavitustööd ning tagada vajalikud toetavad eel- ja järelteenused hooldus-, eestkoste- ning lapsendajaperedele.

Asenduskodudes viibivate laste õiguste tagamiseks näeb arengukava ette tagada süsteemne ja tõhus järelevalve, milleks on kavas koolitada järelevalve tegijaid ning pakkuda neile toeks vajalikke juhismaterjale. Samuti on arengukava kohaselt eesmärgiks peresekse lähenemise kasv institutsionaalses asendushoolduses ehk asenduskodudes.

Eesmärkide saavutamiseks viiakse arengukava raames ellu järgmisi tegevusi³¹:

- Asendushoolduselt, hoolekande-, tervishoiu- ja haridusasutusest perekonda või iseseisvasse ellu suunduvate laste järelhoolduse kontseptsiooni väljatöötamine;
- Perekeskkonna säilimist toetavate tugiteenuste kirjeldamine ja seadustamine;
- Asendushooldusele suunatud laste vanemate toetamiseks vajalike sekkumiste kirjeldamine ja seadustamine;
- Hooldus- ja lapsendajaperedele mõeldud kehtiva koolitusprogrammi arendamine ja vajadusel laiendamine eestkosteperedele;
- Hooldus-, eestkoste- ja lapsendajaperedele nii eel- kui järelteenuseid hõlmava tugisüsteemi väljatöötamine;
- Perekonnas hooldamise teenuse korralduse analüüsimine ja arendamine;
- Inimeste teadlikkuse ja valmisoleku tõstmine perepõhise asendushoolduse pakkumiseks;
- Asutuses viibivate laste õiguste kvaliteetse järelevalve tagamiseks juhendmaterjalide koostamine ja koolituste läbiviimine;
- Peremajade valmimine.

Lisaks on Eesti riik Sotsiaalministeeriumi näol taotlenud Euroopa Struktuurifondide 2014-2020 programmiperioodist rahalisi vahendeid, et arendada ja pakkuda mitmekesisemaid

²⁹ Nii näiteks oli 2009. aasta seisuga asendushooldusel (eestkostel, perekonnas hooldamisel ja asenduskoduteenusel) 3116 last. Orienteeruvalt kulus asendushooldusele (sh riiklikult rahastatud puudega lapsehoiuteenusel) 2009. aastal ligi 17 miljonit eurot (265 miljonit krooni), vanemlust toetavaid teenuseid rahastati aga hinnanguliselt umbes 192 000 euro (3 miljoni krooni) ulatuses.

³⁰ Vt selles osas näiteks ka Merike Kaevu ja Kadri Soova koostatud "Laste õigustel põhinev vanemliku hoolitsuseta laste või vanemliku hoolitsuseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs" (2009), mille kohaselt on Eestis vanemliku hoolitsuseta laste probleemide lahendamiseks tekkinud suundumus detsentraliseerimisele ja vastutuste delegeerimisele kohalikele omavalitsustele, kelle osutatavad sotsiaalteenused on aga oma kvaliteedi ja ulatuse poolest väga erinevad.

³¹ Mitmete kavandatud tegevuste elluviimine, sh näiteks järelhoolduse kontseptsioon koostamine ning hooldus-, eestkoste- ja lapsendajaperedele hooldus- ja -eel- ja järelteenuseid hõlmava tugisüsteemi väljatöötamine on käesoleva alusanalüüsi koostamise ajal juba alanud.

asendushoolduse vorme, tugiteenuseid ja asendushooldusele järgnevat järelhooldust ning tõsta seeläbi asendushoolduse kvaliteeti. Kavandatud tegevuste tulemusena peaks perepõhise hooldamise osakaal vanemliku hoolitsuseta laste hoolekandes suurenema ning teenust pakkuvate perede arv kasvama.

Samuti on ESF 2014-2020 programmiperioodi vahendite toel kavas arendada ja pakkuda mitmesuguseid hooldusteenuseid raske ja sügava puudega last kasvatavatele vanematele ja peredele, et vähendada nende hoolduskoormust. Seni on sobiva hooldusteenuse puudumisel paigutatud (ajutiselt) asenduskoduteenusele raske ja sügava puudega lapsi ka vanema avalduse alusel.

Kokkuvõttes on kehtivate strateegiliste arengusuundade ja tegevuste puhul näha põhimõttelist nihet lastekaitse keskselt (*child protection*) poliitikast enam laste ja perede heaolu (*child welfare*) rõhutava poliitika suunas, mis ei keskendu üksnes perest eraldatud laste kaitsele, vaid ka laste ja peredega tehtavale ennetustööle ning perede igakülgsel toetamisele ja vanemlike oskuste parandamisele.

Antud suunamuutust on kindlasti oluline arvestada ka asendushoolduse korralduse ja praktikate kontekstis, mille fookuses on olnud perest eraldatud vanemliku hoolitsuseta ja asendushooldusele paigutatud laps, ent tähelepanuta on jäetud lapse (bioloogiline) pere ja vanemad – seda nii lapse perekonnast eraldamise ennetamise kui ka lapse perekonda naasmise aspektist.³² Sealjuures eeldab mistahes praktikate muutus (muutmine) vältimatult ka hoiakute ja veendumuste muutust (muutmist) lastekaitsetöö ja asendushooldusega seotud osapoolte ning laiema avalikkuse seas.

Ka tuleb kriitiliselt hinnata, kuivõrd asendushoolduse valdkonnas kavandatavad tegevused, mis on suunatud eeskätt teadlikkuse tõstmisele, oskusteadmiste parandamisele ning mitmesuguste tugiteenuste arendamisele ja pakkumisele, võimaldavad kokkuvõttes saavutada arengukavas asendushoolduse osas püstitatud eesmärged olukorras, kus riik on põhivastutuse asendushoolduse korralduse, sh nii perekonnas hooldamise kui ka asenduskodude teenuse osutamise eest delegeerinud suurele arvule suhteliselt erineva haldussuutlikkusega omavalitsustele.³³ Teisisõnu vajab ka asendushoolduse kontekstis analüüsimist senine teenuste osutamise institutsionaalne korraldus ning riigi ja kohaliku omavalitsuse ülesannete jaotus.

³² Vt selles osas näiteks Merike Kaevu ja Kadri Soova koostatud "Laste õigustel põhinev vanemliku hoolitsuseta laste või vanemliku hoolitsuseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs" (2009), mille kohaselt on lapse äravõtmise korral vanematele selle järgselt osutatavate efektiivsete teenuste ring peaaegu olematu ning lapse äravõtmisel ei osutata enamikel juhtudel perele mingeid tugiteenuseid.

³³ Vt selles osas Riigikontrolli hinnanguid ja järeldusi laste hoolekande korralduse kohta kohalikes omavalitsustes Riigikontroll (2013). *Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar 2013.

3. Lapse perest eraldamine ning asendushooldusele paigutamine

Asendushoolduse erinevate vormide (perekonnas hooldamine, eeskoste seadmine, lapsendamine, institutsionaalne asendushooldus ehk asenduskodu) kõrval on vajalik asendushoolduse korralduse hindamisel ja arendamisel kindlasti arvestada ka eelnevat lapse perekonnast eraldamist ning sellega seotud praktikaid ja suundumusi – ehk lapse asendushooldusele suunamise eelnevat etappi. Lastega perede toetamise ning laste perekonnast eraldamise ennetamise vajalikkust rõhutavad nii ÜRO kui ka Euroopa Nõukogu asendushooldust puudutavad soovitused, mis hõlmavad ühtlasi laste perekonnast eraldamise ja edasise paigutamise seotud põhimõtteid.

Uurimused erinevate riikide asendushoolduse korralduse ja praktikate kohta toovad Kesk- ja Ida-Euroopa riikide puhul välja järgmised iseloomulikud asjaolud:³⁴

- suurenenud vajadus laste hoolduse järele väljaspool nende perekonda;
- hoolekandeesutustesse paigutatud laste suur osakaal;
- muude alternatiivsete laste hooldusvormide nagu perekonnas hooldamine ja peresarnased asenduskodud nõrk traditsioon.

Ka Eesti hetkeolukorra ja seniste suundumuste analüüs näitab paljuski antud üldistuste paikapidavust.

Eesti sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt võib lapse sotsiaalteenuse ja muu abi osutamiseks eraldada kodust ja perekonnast ainult järgmiste asjaolude üheaegsel esinemisel: 1) puudused lapse hooldamisel ja kasvatamisel ohustavad lapse elu, tervist või arengut või kui laps ise oma käitumisega seab ohtu oma elu, tervise või arengu; 2) perekonna ja lapse suhtes kasutuselevõetud muud abinõud ei ole osutunud küllaldaseks või nende kasutamine ei ole võimalik; 3) lapse eraldamine perekonnast toimub lapse huvides.

Kodust ja perekonnast eraldatud lapse edasise elukoha, hooldamise ja kasvatamise korraldab valla- või linnavalitsus.

Lapse vanemal, võõrasvanemal, kasuvanemal või eestkostjal on õigus kaitsta lapse huvisid vastavalt perekonnaseaduses sätestatud korrale.

Ühest perekonnast pärit õed ja vennad tuleb jätta kodust ja perekonnast eraldamisel kokku, välja arvatud, kui see on vastuolus laste huvidega.

Kodust ja perekonnast eraldi paigutatud lapsel on õigus saada teavet oma päritolu, eraldamise põhjuste ja tema tulevikku puudutavate küsimuste kohta.

Lapse perekonnast eraldamist põhjendava asjaolu äralangemisel aidatakse laps koju ja perekonda tagasi.

Valla- või linnavalitsus osutab vajadusel abi perekonnale, kellelt laps on ära võetud, et aidata luua eeldusi lapse tagasipöördumiseks perekonda.

Lapse paigutamisel hooldamisele väljapoole kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda hoolitseb valla- või linnavalitsus tema sidemete säilimise eest endise kodukohaga, loob lapsele tingimused sinna tagasitulekuks ja aitab kaasa tema elluastumisele.

Allikas: Sotsiaalhoolekande seadus

³⁴ Vt näiteks Laklija, Maja (2011). *Foster care models in Europe: Results of a conducted survey*. Zagreb: Forum for Quality Foster Care.

Eestis kohalike omavalitsustelt maavalitsuste kaudu kogutav ametkondlik statistika näitab, et aastatel 2006-2012 on kohalikes omavalitsustes arvel olevate vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arv iga-aastaselt kasvanud.

2012. aasta alguse seisuga oli omavalitsustes arvel kokku ca 4 750 vanemliku hoolitsuseta ja abivajavat last, kes moodustasid 2% kõigist alla 18-aastastest lastest Eestis. Võrdluseks – 2006. aasta alguses oli arvel ca 800 vanemliku hoolitsuseta ja abivajavat last. Seega on omavalitsustes arvel olevate vastavate laste arv vahepealsete aastatega suurenenud ligi kuus korda. Arvel olevate laste arvuga samaaegselt on kasvanud ka nende osakaal kõigist alla 18-aastastest lastest, kelle koguarv vaadeldaval perioodil on samas vähenenud ca 20 000 lapse võrra³⁵ (vt Tabel 1). Siinkohal peab samas arvestama, et osaliselt on arvel olevate vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arvu kasv vaadeldaval perioodil seletatav statistika kogumise aluseks olevate põhimõtete muutusega, kus lisaks orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele hakati alates 2006. aastast statistikat koguma ka abivajavate laste arvele võtmise kohta, mis kajastub ka järgnevate aastate kohta kogutud statistikas.

Samuti on esmakordselt arvele võetud vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arv alates 2006. aastast üldise trendina pigem kasvanud. 2012. aastal võeti esmakordselt arvele ca 2 800 vanemliku hoolitsuseta ja abivajavat last (võrdluseks – 2006. aastal 1 680 last), kes moodustasid 1,2% kõigist alla 18-aastastest lastest. Ka esmakordselt arvele võetud laste osakaal kõigist vastava vanusrühma lastest³⁶ on tervikuna kasvanud, vaatamata laste üldarvu vähenemisele rahvastikus (vt Tabel 2).

Seega on vaatamata üldisele laste koguarvu vähenemisele rahvastikus kohalike omavalitsuste lastekaitse- ja sotsiaaltöötajate töökoormus vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arvu kasvu arvestades tervikuna pigem suurenenud.

Tabel 1. KOVides arvel olevate vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arv kokku ning osakaal kõigist 0-17-aastastest lastest (aasta alguse seisuga), 2006-2012

Aasta	Poisid	Tüdrukud	Kokku	% kõigist 0-17 lastest
2006*	460	362	822	0.3
2007	742	577	1319	0.5
2008	1087	897	1984	0.8
2009	1507	1231	2738	1.1
2010	1836	1498	3334	1.4
2011	2177	1727	3904	1.6
2012	2662	2089	4751	2.0

* Alates 2006. aastast hakati esmakordselt lisaks orbudele ja vanemliku hoolitsuseta lastele koguma statistikat ka abivajavate laste kohta. Seetõttu on 2006. ja 2007. aasta võrdluses toimunud arvel olevate laste arvu oluline kasv muuhulgas tingitud ka uuele andmekogumismetoodikale üleminekust.

Allikas: Sotsiaalministeerium

³⁵ Erinevalt arvel olevatest vanemliku hoolitsuseta ja abivajavatest lastest on alla 18-aastaste laste koguarv on aastatel 2006-2012 tervikuna vähenenud ca 28 000 lapse võrra. Kui 2006. aasta 1. jaanuari seisuga oli Statistikaameti andmetel Eestis kokku 265 676 alla 18-aastast last, siis 2012. aastal 237 622 last.

³⁶ Siin on arvestatud aasta keskmist laste arvu rahvastikus.

Tabel 2. Esmakordselt arvele võetud vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arv kokku (aasta jooksul) ning osakaal kõigist 0-17-aastastest lastest, 2006-2012

Aasta	Poisid	Tüdrukud	Kokku	% kõigist 0-17 lastest
2006	913	767	1680	0.6
2007	799	730	1529	0.6
2008	921	811	1732	0.7
2009	1194	990	2184	0.9
2010	1114	940	2054	0.8
2011	1456	1118	2574	1.0
2012	1493	1 313	2806	1.2

Allikas: Sotsiaalministeerium

“Vanemliku hoolitsuseta lastena” käsitletakse sealjuures lapsi, kelle vanematelt on lapse isikuhooldusõigus täielikult ära võetud, isikuhooldusõigust on piiratud või see on peatatud; samuti lapsi, kes on vanematest eraldatud isikuhooldusõigust piiramata, peatamata või täielikult äravõtmata.³⁷

Oma bioloogilisest perekonnast eraldati 2012. aastal kokku 371 last, neist 83 ehk umbes viiendik (22%) olid alla 3-aastased. Aastatel 2006-2012 on igal aastal perekonnast eraldatud kokku ca 450-650 last. Perest iga-aastaselt eraldatud laste arv on Eestis trendina pigem vähenenud, erandiks on samas 2008. ja 2009.aasta, kui perest eraldatud laste arv eelneva aastaga võrreldes kasvas.

Nii ÜRO laste alternatiivhooldust puudutav suunis kui ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsioon perekonnast eraldatud laste paigutamise kohta (1977) ning soovitus hoolekandetasutuses elavate laste õiguste kohta (2005) rõhutavad vajadust ennetada lapse perekonnast eraldamist ning toetada selleks igakülgset erinevate toetusmeetmete kaudu peresid laste kasvatamisel ning oma vanemlike kohustuste täitmisel, sh eriti just erivajadustega peresid nagu ühe vanemaga pered, puuetega lastega pered, alaealised lapsevanemad jne. Samuti ei tohi pere vaesus, materiaalne tõrjutus, lapse või vanema puue, ebapiisavad vanemlikud oskused vms olla aluseks lapse perekonnast eraldamisele ja asendushooldusele paigutamisele, vaid perele tuleb pakkuda asjakohast abi.

Samas puuduvad aga Eestis ülevaatlikud andmed ja informatsioon selle kohta, kui ulatuslik ja tõhus on tegelikult lapse perekonnast eraldamisele eelnev ennetustöö ning mil määral ja kuidas abivajavaid peresid tegelikult abistatakse. Samuti ei kajasta perekonnast eraldatud laste kohta kogutav statistika andmeid nende perede tausta kohta, hindamaks missuguste riskitegurite ja põhjuste koosinemine on aluseks lapse perekonnast eraldamisele.

³⁷ Antud mõiste sobivus on küsitav aga nende laste puhul, kellele on asendushoolduse süsteemis leitud sobiv lahendus üht või teist liiki asendushoolduse näol (hoolduspere, eestkostepere, asenduskodu, lapsendamise). Seetõttu võiks asendushoolduse kontseptsiooni raames soovitatavalt analüüsida ka kasutatavaid mõisteid, nende üheselt mõistetavust ja sisulist põhjendatust.

2009. aastal kohalike omavalitsuselt kogutud info kohaselt³⁸ on peamisteks probleemideks ja riskifaktoriteks, mis tingivad lapse ilmajäämise vanemlikust hoolitsusest või muudavad lapse olukorra peresiseselt haavatavaks:

- Alkoholi liigtarbimine
- Majanduslikud raskused/ vaesus
- Pikaajaline töötus
- Toimetuleku- ja sotsiaalsete oskuste puudumine
- Lapsevanema vaimne haigus/puue
- Lapsevanemate välismaal töötamine
- Madal haridustase
- Narkomaania
- Võimetus tulla toime puudega lapsega
- Huvi puudumine lapse heaolu vastu
- Noor ema, kes ei suuda lapse eest hoolitseda
- Lapsevanema raske haigus või surm
- Lapsevanema vangi mõistmine
- Hasartmängusõltuvus

Ekki osa mainitud põhjuste puhul on tegemist väga komplekssete probleemidega (nt töötus, vaesus ja madal haridustase), mille lahendamine on raske ja aeganõudev protsess, on samas paljusid probleeme võimalik lahendada või leevendada asjakohaste kombineeritud tugiteenuste abil. Samuti ei saa mitmeid eelnimetatud probleeme eraldivõetuna või üksiesinevana pidada piisavaks aluseks lapse perekonnast eraldamiseks ning pigem osutavad need pere suuremale kõrvalabi- ja toetusvajadusele.

Kuigi kehtiv seadusandlus ei anna Eestis alust eelnevalt loetletud üksikpõhjustel (nt vaesus, materiaalne tõrjutus, ebapiisavad vanemlikud oskused jne) lapse perekonnast eraldamiseks, on Eestis juhtumeid, kus lapse perekonnast eraldamine ei ole olnud kohaliku omavalitsuse poolt piisavalt motiveeritud ega põhjendatud ning on seetõttu halduskohtus vaidlustatud.

Riigikontrolli 2013. aastal avaldatud auditi "Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades" hinnangul ei anna lastekaitsetöö korraldus omavalitsustes kindlust, et abi jõuab lapseni õigel ajal, s.o tema sotsiaalsete probleemide varases faasis, või veelgi enam, et probleeme suudetakse ära hoida. Auditi järelduste kohaselt ei kahtle ennetustöö olulisuses keegi, kuid praeguseeni puuduvad ühtsed arusaamad ja põhimõtted, kuidas ennetustööd meetodiliselt korraldada, mistõttu iga omavalitsus teeb seda oma äranägemisel. Tihtipeale jõutakse tegeleda vaid nendega, kes on omavalitsuse poole ise abi saamiseks pöördunud. Vähe jääb aega perekondade korrapäraseks jälgimiseks ja nõustamiseks, mis kahandab võimalusi probleemide varaseks märkamiseks ja tagajärgede leevendamiseks. Tööga ülekoormatuse tõttu ei jää lastekaitse- ja/ või sotsiaaltöötajatel aega minna probleemide lahendamiseks süvitsi või jäädakse toimingutega hiljaks ning sekkutakse alles siis, kui probleem on arenenud kaugele.

Samuti abistavad Eesti omavalitsused lastega peresid peamiselt mitmesuguste rahaliste toetuste kaudu.³⁹

³⁸ Vt Kaev, Merike, Kadri Soova (2009). *Laste õigustel põhinev vanemliku hoolitsuseta laste või vanemliku hoolitsuseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs*.

Samas eeldaks eeltoodud probleemide ennetamine, leevendamine või lahendamine, mis tingivad lapse ilmajäämise vanemlikust hoolitsusest ja tema perekonnast eraldamise – või kätkevad selleks riski – , mitmesuguste teenuste ja sekkumismeetodite kombineeritud osutamisest.⁴⁰

Eesti lastekaitsetöötajate seas läbi viidud intervjuude põhjal⁴¹ võib oletada, et senisest lastekaitsetöö praktikast tulenevalt, mis on keskendunud eeskätt tagajärgedega tegelemisele, mitte aga ennetusele, pooldavad ka lastekaitsetöötajad lapse võimalikult varast perekonnast eraldamist, vältimaks probleemide süvenemist ja lapse kahjustamist. Seetõttu eeldab laste ja perede poliitikas taotletav üldine muutus liikuda tagajärgedega tegelemiselt enam ennetusele lisaks ressursside ümberjaotamisele kindlasti ka lastekaitsetöö spetsialistide hoiakute ja veendumuste muutust.

Vaadates perekonnast eraldatud laste paigutamist 2012. aastal, siis 43% nendest lastest paigutati mitte-bioloogilistesse peredesse (perekonda hooldamisele, eestkostele, lapsendamisele) ja kolmandik (33%) asenduskodusse. Oma bioloogilisse perekonda naases umbes kümnendik (10,5%) lastest ning varjupaika/ turvakodusse paigutati 14% perekonnast eraldatud lastest.

Vanuse alusel võrreldes ei erinenud oma perekonnast eraldatud alla 3-aastaste laste paigutamine sealjuures oluliselt – nendest 40% paigutati mitte-bioloogilistesse perekondadesse, 35% asenduskodusse, 13% turvakodusse ning 12% oma perekonda tagasi. Institutsionaalsete ja mitte-institutsionaalsete paigutamiste suhe on samas aastate lõikes olnud suhteliselt erinev ning ühesuguseid tendentse siin välja tuua ei saa (vt Tabel 3).

Statistikast nähtub seega, et ehkki perekonnast eraldatud laste paigutamisel tuleks institutsioonidesse paigutamisele eelistada perepõhiseid lahendusi, paigutatakse Eestis suur osa perekonnast eraldatud lastest jätkuvalt pigem institutsiooni (asenduskodusse) kui perekonda. Erinevalt põhimõttest välistada alla 3-aastaste laste paigutamine institutsiooni, on Eestis alla 3-aastaste laste puhul asenduskodusse paigutatud laste osakaal isegi mõnevõrra suurem, kui võrrelda seda kõigi perekonnast eraldatud ja asenduskodusse paigutatud laste osakaaluga. Seda, kas ja kui paljudel juhtudel jääb alla 3-aastaste laste puhul asenduskodusse paigutamine lühiajaliseks ja ajutiseks meetmeks enne lapsele sobiva perekonna leidmist, pole kogutava statistika põhjal võimalik üheselt hinnata. Samuti ei ole statistiliste andmete põhjal võimalik välja tuua, kuivõrd on alla 3-aastaste laste asenduskoduteenusel paigutamine olnud tingitud näiteks vajadusest hoida perekonnast eraldatud õed-vennad asendushooldusele paigutamisel koos – mida rahvusvahelised suunised ühe põhimõttena vanemliku hoolitsuseta laste osas samuti rõhutavad.

Samas tuleks arvestada asjaoluga, et senised erinevused asenduskodude kui institutsionaalse asendushoolduse ning perekonnapõhise hoolduse kui mitte-institutsionaalse asendushoolduse vahel on nii Eestis kui ka teiste riikide näitel vähenemas (vt täpsemalt ptk 7 “Asenduskoduteenus”), mistõttu ei pruugi institutsionaalse ja mitte-institutsionaalse asendushoolduse vastandamine praktikas olla alati põhjendatud.

³⁹ Riigikontroll (2013). *Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar 2013. Vt näiteks ka Aedma, Aile (2012). “Lastega perede toetamise võimalused kohalikus omavalitsuses Harjumaa valdade näitel.” *Sotsiaaltöö* nr 5/ 2012.

⁴⁰ Abistamiseks kohalikke omavalitsusi sedalaadi komplekssete juhtumitega tegelemisel ja nende lahendamisel on kavandatava uue lastekaitse seadusega kavas luua piirkondlikud lastekaitse rakendusüksused, mille eesmärgiks on toetada ja tõhustada kohalike omavalitsuste lastekaitsetööd just erinevate oskusteadmiste pakkumise kaudu. Vt täpsemalt <http://lapsedjapered.sm.ee/uus-lastekaitseadus.html>

⁴¹ Vt Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

Tabel 3. Perekonnast eraldatud laste paigutamine, 2006-2012

Perekonnast eraldatud lapsed, kes paigutati vastaval aastal ... kokku	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		654	543	585	664	460	454	410
sh alla 3-aastased lapsed (n)	118	113	134	123	116	104	93
alla 3-aastaste laste % kõigist perekonnast eraldatud lastest	18	20.8	22.9	18.5	25.2	22.9	22.7
... turvakodusse/ varjupaika	191	85	103	177	54	77	58
turvakodusse paigutatud laste %	29.2	15.7	17.6	26.7	11.7	17	14.1
sh alla 3-aastased lapsed (n)	34	30	26	26	21	21	12
alla 3-aastastest turvakodusse/ varjupaika paigutatute %	28.8	26.5	19.4	21.1	18.1	20.2	12.9
... asenduskodusse	160	178	163	168	139	144	134
asenduskodusse paigutatute %	24.5	32.8	27.9	25.3	30.2	31.7	32.7
sh alla 3-aastased lapsed (n)	39	40	37	43	31	41	33
alla 3-aastastest asenduskodusse paigutatute %	33.1	35.4	27.6	35	26.7	39.4	35.5
... mitte-bioloogilistesse perekondadesse*	231	189	244	266	210	137	175
mitte-bioloogilisse perekonda paigutatute %	35.3	34.8	41.7	40.1	45.7	30.2	42.7
sh alla 3-aastased lapsed (n)	29	32	51	43	45	24	37
alla 3-aastastest mitte-bioloogilisse perekonda paigutatute %	24.6	28.3	38.1	35	38.8	23.1	39.8
... bioloogilisse perekonda tagasi	72	91	75	53	57	96	43
bioloogilisse perekonda tagasi paigutatute %	11	16.8	12.8	8	12.4	21.1	10.5
sh alla 3-aastased lapsed (n)	16	11	20	11	19	18	11
alla 3-aastastest bioloogilisse perekonda paigutatute %	13.6	9.7	14.9	8.9	16.4	17.3	11.8

* Sh perekonda hooldamisele, eestkostja juurde elama, lapsendatud.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Kui üldistest põhimõtetest lähtuvalt tuleb perekonnast eraldatud lapsele sobiva asendushoolduse vormi valikul lähtuda eeskätt lapse huvidest ning võimalusel eelistada lapsendamist või perekonnapõhist asendushooldust, siis järelevalve kohalike omavalitsuste tegevuse üle on tuvastanud mitmeid juhtumeid, kus lapsed on asenduskoduteenusele paigutatud ilma omavalitsuse vastava otsuseta ja/ või muid alternatiive eelnevalt kaalumata.⁴²

Käthlin Kaurla 2013. aastal kaitstud magistr töö raames Ida-Virumaal läbi viidud uurimuse näitel⁴³ ei ole lastekaitseametnikud alati motiveeritud perekonnast eraldatud lapse hooldusperekonda paigutamisest varasemate negatiivsete kogemuste tõttu, mis

⁴² Vt Riigikontroll (2013). *Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar 2013.

⁴³ Kaurla, Käthlin (2013). *Lapse perest eraldamise ja asendushooldusele paigutamise otsust mõjutavad tegurid: Ida-Virumaa suurlinnade lastekaitse juhtumite näitel*. Magistr töö. Tallinn: TLÜ Sotsiaaltöö Instituut

neil hooldusperedega on. Kuna praktikas on omavalitsustel keeruline välistada sobimatute perede sattumist hooldusperedeks (nt puuduvad kas võimalused või oskused perede põhjalikuks eelhindamiseks kui ka järelevalveks; seadusandlikult hooldusperedele kehtestatud nõuded on suhteliselt üldised; juhul, kus perekonda hooldamisele paigutatud laps pärineb ühest omavalitsustest, hoolduspere aga elab teises omavalitsuses, puudub omavalitsuste vaheline koostöö ja infovahetus pere sobivuse osas jne), siis nähakse perekonnast eraldatud lapse puhul asenduskodu n-ö kindlama, kontrollitud ja stabiilsema lahendusena, kus pakutakse lapsele ka rohkem vajalikku abi, teenuseid ja tegevusi. Samuti puudub lastekaitseametnikel teave peredest, kes sooviksid last oma perekonda hooldamisele võtta. Kuna omavalitsustel endal ressursid sobivate hooldusperede aktiivseks otsimiseks ja värbamiseks puuduvad, siis alternatiivina asenduskodusse paigutamisele kaalutakse eeskätt võimalusi paigutada laps sugulase peresse hooldamisele või eestkostele.

Rahvusvaheliste põhimõtete kohaselt tuleks vältida perekonnast eraldatud ja asendushooldusele paigutatud laste korduvat ümberpaigutamist – v.a. kui ümberpaigutamine toimub lapse huvides ja soovil. Eestis hetkel kogutav iga-aastane statistika näitab aasta jooksul perekonnast eraldatud laste (lõplikku) paigutamist vastaval aastal, ent ei kajasta kahjuks sama aasta jooksul toimunud teisi võimalikke eelnevaid (ümber)paigutamisi (nt varjupaika/ turvakodusse paigutamine enne asenduskodusse suunamist, asenduskodusse paigutamine enne mitte-bioloogilisse perekonda paigutamist jne) ega võimalda ka jälgida konkreetsete laste eelnevatel ja järgnevatel aastatel toimuvaid võimalikke ümberpaigutamisi. Nii puudub olemasolevale statistikale tuginevalt võimalus näiteks hinnata, kui pikaks ajaks perekonnast eraldatud lapsed institutsioonidesse paigutatakse ning kas ja kui kiiresti institutsioonidesse paigutatud (alla 3-aastastele) lastele leitakse hiljem võimalus perekonda paigutamiseks.

Seega pole Eesti puhul kahjuks võimalik süsteemselt ja terviklikult analüüsida asendushooldusele paigutamisele eelnevate ja järgnevate ümberpaigutamiste praktikaid, nende põhjuseid ega tagajärgi, mis raskendab nii tänase asendushoolduse korralduse mõjude kui ka võimalike muudatuste vajalikkuse hindamist. Lahenduseks oleks siin juhtumipõhiste andmete kogumine, mille eelduseks oleks omakorda perekonnast eraldatud laste, nende perede ja paigutamise juhtumite ühtsetel alustel põhinev elektrooniline menetlemine. Põhimõttelised tingimused ja õiguslikud alused selleks on tegelikult sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistri (STAR) näol loodud. Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on STAR asutatud juhtumikorralduse põhimõttel läbiviidava sotsiaaltöö dokumenteerimiseks ja menetlemiseks, sotsiaalteenuste ja -toetuste ning muu abi osutamise dokumenteerimiseks ja menetlemiseks, lapsendamise korraldamiseks, eestkoste korraldamiseks ning sotsiaalhoolekandevaldajate teabe ja kohaliku omavalitsuse makstavate, isikute individuaalsest abivajadusest, toimetulekuvõimetest või majanduslikust olukorrast mittesõltuvate sotsiaaltoetuste kohta käiva teabe ja statistika kogumiseks. Registri kasutuselevõttu antud otstarbel on takistanud aga vajalike arendustööde viibimine, sh vajaliku rahastuse puudumine.

Ühe aspektina laste perekonnast eraldamisel tuleks samas enam tähelepanu pöörata laste turvakodusse/ varjupaika⁴⁴ paigutamise praktikatele, milles on probleeme näinud nii

⁴⁴ Varjupaiga- ja turvakoduteenuse puhul tuleb arvestada asjaoluga, et ehkki sisulises mõttes pole tegemist samasisulise teenusega, on praktikas ja käesolevas kontekstis antud teenuste eristamine erinevatel põhjustel keeruline. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on varjupaik hoolekandetasutus, mis pakub isikutele ajutist ööpäevast abi ja tuge ning kaitset. Varjupaiga teenuse sisu seadus täpsemalt ei reguleeri. Samuti ei reguleeri seadus ei turvakodu mõistet ega turvakoduteenuse sisu. Samas on Sotsiaalministeerium koostanud soovituslikud kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuse juhised nii varjupaigateenuse kui ka turvakodu, sh laste turvakoduteenuse kohta. Soovituslike juhiste kohaselt on varjupaigateenuse eesmärk tagada isikule turvaline koht ööbimiseks, talveperioodil ka päevaseks viibimiseks, ning hügieeni eest hoolitsemiseks, et vältida isiku peavarjuta jäämist, mis võib olla ohuks isiku elule ja tervisele. Varjupaigateenust osutatakse nii alalise elukoha kasutamise võimaluseta isikutele kui ka vältimatu abi raames ööbimiskohta vajavatele isikutele. Seega tuleks varjupaiga teenuse sihtrühmana näha eeskätt

Riigikontroll oma 2009. aastal koostatud auditis kui ka lasteombudsman/ õiguskantsler 2013. aastal valminud asenduskodude analüüsis.

Riigikontroll juhib oma 2009. aasta auditis tähelepanu asjaolule, et riigieelarvest hakatakse vanemliku hoolitsuseta lapse hoolduse eest kas perekonnas hooldamisel või asenduskoduteenusel maksma alles siis, kui kohtuotsus vanemlike õiguste piiramise või äravõtmise kohta on jõustunud. Selle ajani peab kohalik omavalitsus leidma võimaluse laps kuhugi paigutada ning seda ka rahastama. Üks võimalus, kuhu laps sellisel juhul paigutatakse, on turvakodu/ varjupaik. Riigikontrolli auditi käigus kogutud andmetel viibib osa lapsi turvakodus/ varjupaigas aga pikka aega, näiteks kui kohtumenetlus vanemlike õiguste piiramise või äravõtmise üle venib. Samuti on üha levinum praktika, kus kohus otsustab vanemlike õiguste piiramise või äravõtmise asemel need esmalt hoopis peatada, ent kehtiv sotsiaalhoolekande seadus toob lapse asendushoolduse paigutamise õiguslike alustena välja üksnes vanema hooldusõiguste piiramise või äravõtmise, mitte aga peatamise. Nii viibisid Riigikontrolli kogutud andmetel turvakodusse/ varjupaika paigutatud lapsed seal keskmiselt 84 päeva, ehkki üldise arusaama järgi ei tohiks laps turvakodus/ varjupaigas olla üle kahe kuu.

Sotsiaalministeeriumile iga-aastaselt esitatava varjupaigategenuse osutamise statistilise aruande põhjal viibis 2012. aasta jooksul varjupaigategenusel kokku 1 210 alla 18-aastast last. Paraku ei ole võimalik kogutud statistika põhjal eristada, kui paljud nendest viibisid turvakodus/ varjupaigas koos vanema(te)ga ning kui paljud üksi (sh perekonnast eraldatud lapsed). Turvakodus/ varjupaigas viibimise kestuse järgi oli nooremate, alla-7aastaste laste seas suheliselt enam neid, kes viibisid turvakodus/ varjupaigas üle poole aasta (14%). Kui alla 7-aastastest lastest viibis 4 ja enam kuud turvakodus/ varjupaigas veidi enam kui neljandik (28%), siis 15-17-aastastest lastest viiendik (20%). Turvakodust/ varjupaigast asenduskodusse paigutati 2012. aasta jooksul kokku 80 last, nendest ligi kümnendik (7 last) oli turvakodus/ varjupaigas viibinud kokku üle poole aasta ning ligi viiendik (15 last) 4-6 kuud. Seda võib lugeda pigem pikaajaliseks viibimiseks, arvestades et näiteks lapse perekonnas hooldamise puhul loetakse 3-kuulist ja kauemat hooldusperes elamist juba pikaajaliseks hooldusel viibimiseks.

Samuti tuvastas Riigikontroll oma auditi käigus, et paljudel juhtudel, kus turvakodu/ varjupaiga teenust osutatakse asenduskodu juures, suunatakse laps pärast kohtuotsust samasse asenduskodusse, kus ta viibis eelnevalt ajutisel hooldusel. Ühelt poolt on positiivne, kui laps jääb juba tuttavasse keskkonda, kuid teisalt tekitatakse selliselt ajend suunata laps pigem asenduskodusse kui peresse hooldamisele.

Kokkuvõttes ei saa Riigikontrolli hinnangul riik võtta vastutust abivajavate laste eest alles siis, kui laps on mitmeid kuid oodanud ajutisel hooldusel otsust oma tuleviku kohta. Lapsed, kes ei saa mingil põhjusel elada oma bioloogiliste vanemate juures, peaksid saama kohe neile sobiva teenuse.

Antud olukorra (osaliseks) lahenduseks oleks ka riiklikult rahastatavale asendushooldusele, sh perekonnas hooldamisele ja asenduskoduteenusel õigustatud vanemliku hoolitsuseta laste sihtrühma laiendamine nende laste osas, kelle vanemate vanemlikud õigused on peatatud.

Lasteombudsmani/ õiguskantsleri 2013. aastal valminud asenduskodu teenuse analüüsis juhitakse samuti tähelepanu asjaolule, et esineb juhtumeid, kus turvakodusse/ varjupaika paigutatud perekonnast eraldatud lapsed paigutatakse ajutiselt asenduskodu peredesse ehk sisuliselt tegelikult asenduskoduteenusel – seda olukorras, kus varjupaiga/

kodutuid isikuid. Laste turvakoduteenusel eesmärk on juhise järgi aga tagada kõige esmasem abi ja turvaline keskkond neile lastele, kes vajavad kaitset, mõistmist, tuge ning nõustamist, olles kogunud füüsilist, vaimset, seksuaalset või majanduslikku vägivalda, hülgamist või hooletusse jätmist.

<http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekande/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovitusliikud-juhised.html> Ametkondlikku statistikat kogutakse samas vaid varjupaigategenuse osutamise kohta ning teenuse ühe sihtgrupina eristatakse statistilises aruandes ka lapsi.

turvakoduteenust osutatakse samades ruumides koos asenduskoduteenusega ning teenuse osutajaks on asenduskodupersonal. Lasteombudsmani/ õiguskantsleri hinnangul on selline praktika vastuolus laste õigustega. Turvakodu- ja teistel sarnastel teenustel olevate laste paigutamisel asenduskoduteenusel olevate lastega ühte peresse tuleks silmas pidada asenduskodu laste õigust stabiilsele elukeskkonnale ning turvakodu lapse õigust kriisiabile. Õiguskantsleri kontrollkäigul osalenud lastepsühhiaatri ja lastepsühholoogi hinnangul suurendab turvakoduteenuse ja asenduskoduteenuse osutamine samades peredes ebastabiilsust ja ei ole psühholoogilisest aspektist õige. Nagu leiab üks ekspert, kui laste liikuvus on suur, st nii tulejaid kui lahkujaid on palju, jäävad nii laste omavahelised seosed kui seosed laste ja täiskasvanute vahel paratamatult pinnaliseks. „Turvakoduteenusel tulnud lastele on vaja vaikset kohta rahunemiseks, neile ei sobi võõra pere ellu sattumine. Turvakodusse tuleb laps siis, kui tema elus on väga suur kriis, mis on vajanud kohest sekkumist, perest eraldamist. Ta vajab töötajaid, kes tegelevadki tema muredega, mitte ei tee seda muu pereelu kõrvalt. Turvakodusse sattumisega kaasnev psühholoogiline kriis ja pinge on väga rasked taluda kõigile asjaosalistele. Asenduskodus elavate laste kaasamine sellistesse kriisidesse on lubamatu.“⁴⁵

Samuti võib antud praktika tähendada, et varjupaiga/ turvakoduteenust, mida on kohustatud korraldama ja finantseerima kohalik omavalitsus, võidakse osutada riiklikult rahastatud asenduskoduteenuse vahendite arvelt.

Ehkki varjupaiga/ turvakodu teenuse pakkumine asenduskoduteenuse osutaja juures (kas samas hoones/ ruumides ja/ või sama personali poolt) võib administratiivselt ja kuluefektiivsuse mõttes olla teenuse korralduse seisukohalt lihtsaim lahendus, arvestades sealjuures teenuste sisu osalist kattuvust ning sarnaseid nõudeid teenust osutavatele personalile, on vajalik silmas pidada antud teenuste eesmärkide, sisu ja sihtgruppide põhimõtteliselt erinevust.⁴⁶ Lasteombudsmani/ õiguskantsleri soovitude kohaselt peaksid asenduskoduteenuse osutajad seetõttu tagama, et asenduskoduteenust ja muid (nt varjupaiga/ turvakodu) teenuseid osutataks lastele nende erinevatest vajadustest lähtuvalt. Samuti peaksid kohalikud omavalitsused jälgima, et nad ei suunaks muudel (sh varjupaiga/ turvakodu) teenusel olevaid lapsi asenduskoduteenusel olevate lastega samadesse peredesse, kui seejuures ei suudeta tagada lastele nende erinevatest vajadustest lähtuvat kvaliteetset teenust.⁴⁷

Ka on küsimuseks, kuivõrd varjupaiga/ turvakoduteenusel viibimine on perekonnas eraldatud laste puhul tegelikult ajutise iseloomuga ning mis võiks olla teenusel viibimise optimaalne või soovituslik kestus ning kuivõrd laste senine teenusel viibimise aeg sellele vastab. ÜRO ja Euroopa Nõukogu suuniste ja soovitude kohaselt peaksid riigid kindlustama, et perekonnast eraldatud laste paigutamiseks on kättesaadavad erinevad

⁴⁵ Vt Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.

⁴⁶ Sotsiaalministeeriumi koostatud soovitusliku juhise kohaselt on laste turvakoduteenus ööpäevaringne teenus, mille raames selgitatakse kõigepealt välja lapse esmane abivajadus, osutatakse esmast abi ehk tagatakse ajutine eluase ja turvalisus ning east ja vajadusest tulenev nõustamine; lapsele tagatakse hooldamine ning arendamine ja nõustamine. Turvakoduteenuse juures mõistetakse ajutise eluaseme tagamisena nii voodikoha ja isikliku hügieeni kui vajaduse korral pesupesemise ja toitlustamise võimaluse tagamise võimaldamist. Turvakoduteenuse raames luuakse sobivad tingimused õppimiseks ning toetatakse õppetöös, samuti korraldatakse vaba aja tegevusi, toetades laste eakohast arengut. Lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus peab teenust saavale lapsele koostama juhtumiplaani, milles on kindlaks määratud turvakoduteenuse osutaja ülesanded lapse hooldamisel ja arendamisel.
<http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/turvakoduteenus-lapsele.html>

⁴⁷ Vt Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.

nii hädaolukorraks, lühi- kui ka pikaajaliseks paigutamiseks sobivad hooldusmeetmed. Eesti puhul on küll olemas erinevad teenused perekonnast eraldatud laste paigutamiseks, samas on näha, et hädaolukorraks või lühiajaliseks paigutamiseks mõeldud teenusele nagu näiteks varjupaika/ turvakodusse võivad lapsed jääda pikaks ajaks. Ka tuleks analüüsida, kas ja millises ulatuses vajab turvakoduteenus lisaks soovituslikele juhistele ka seadustamist, st seadusega reguleerimist.

Üheks võimalikuks alternatiiviks perekonnast eraldatud lapse varjupaika/ turvakodusse kui ajutisele institutsionaalsele hooldusele paigutamisele võiksid olla nn kriisihoolduspered, kuhu laps perekonnas tekkinud kriisiolukorras lühiajaliselt paigutatakse, kuni selgub, kas laps saab kriisi möödudes perekonda naasta või tuleb leida muu pikemaajaline lahendus. See aga eeldaks teistsugust perekonnas hooldamise korralduslikku (sh õiguslikku) raamistikku, mis võimaldaks paindliku, professionaalse ja spetsialiseeritud teenuse arendamist (vt ka ptk 6 “Perekonnas hooldamine”).

Oluliseks põhimõtteks perekonnast eraldatud laste paigutamisel (ja võimalikul hilisemal ümberpaigutamisel) on lapse elukohajärgsuse arvestamine. Praktikas ei suudeta elukohajärgsuse printsiipi alati tagada, mistõttu võib olla raskendatud nii laste ja vanemate, laste ja lähisugulaste või õdede-vendade vaheline suhtlus kui ka lapse mitmesuguste õiguste tagamine (vt ka järgnevad ptk-d).

Sarnaselt tuleks perekonnast eraldatud laste paigutamisel vältida õdede ja vendade lahtutamist, mis sageli aga erinevatel põhjustel ei õnnestu ning võib tähendada ka õdede-vendade vaheliste sidemete täielikku katkemist (nt lapsendamiste puhul).

Eesti puhul on perekonnast eraldatud ja/ või asendushooldusele paigutatud laste puhul üheks küsimuseks ka muu emakeele ja etnilise taustaga laste kultuurilise identiteedi säilitamine. Vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste, sh perekonnast eraldatud ja asendushooldusele paigutatud laste etniline/ rahvuslik ja keeleline päritolu seni kogutavas statistikas ei kajastu. Samuti puuduvad teadaolevalt selleteemalised üldistatavad uuringud. Sestap puudub informatsioon hindamaks, kuidas näiteks vene emakeelega laste kultuurilist päritolu ja identiteeti asendushooldusele paigutamisel ja hiljem asendushooldusel viibides arvestatakse ja toetatakse.

Kokkuvõttes vajaks eeltoodud põhimõtete järgimine – ning seeläbi ka perekonnast eraldatud laste ja samuti nende vanemate huvide arvestamine – praktikas enam tähelepanu.

Tegureid, mis mõjutavad laste perest eraldamise ning edasise paigutamise praktikaid, on loomulikult mitmeid – lisaks sekkuvate ja toetavate meetmete kättesaadavusele ka lastega ja nende peredega tegelevate lastekaitseametnike jt spetsialistide piisavus, töökoormus, kvalifikatsioon ja omavaheline koostöö; lastekaitsetööd suunavate ühtsete juhiste, standardite ja põhimõtete olemasolu ja kasutatavus; lastekaitsetöös seni juurdunud praktikad ja veendumused; olemasolevate rahastamis põhimõtted jpm.

Nii ÜRO kui ka Euroopa Nõukogu põhimõtted sätestavad selgelt, et perekonnast eraldatud laste paigutamisel tuleb lähtuda eeskätt lapse parimatest huvidest, mitte aga asendushoolduse korraldusega seotud osapoolte majanduslikest, poliitilistest vms huvidest. Eesti tänane asendushoolduse korraldus kätkeb aga riski, et perekonnast eraldatud lapse edasise paigutamise eest vastutaval omavalitsusel on lihtsam ja rahaliselt motiveerivam suunata laps riiklikult rahastatud asenduskoduteenusele, arvestades sealjuures ka asjaolu, et asenduskodude kohtade arv on tegelike teenusekasutajatega ja kohtade täituvusega võrreldes suurem (vt ptk 7 “Asenduskoduteenus”), kui tegeleda näiteks sobiva hooldusperekonna leidmisega ning sellele vajalike tugiteenuste osutamisega – seda eeskätt erivajadustega või puudega laste osas (vt ptk 6 “Perekonnas hooldamine”).

Riigikontrolli hinnangul kallutab laste asenduskoduteenusele paigutamist selle rahastamise aluseks olev pearahasüsteem, millest tulenevalt on asenduskodud huvitatud

võimalikult paljude laste asenduskodusse võtmisest. Ka on kohalikul omavalitsusel lihtsam ja majanduslikult kasulikum (eriti kui asenduskodu on omavalitsuse omandis) suunata vanemliku hoolitsuseta lapsed asenduskodusse, mitte peresse hooldamisele. Samuti mõjutab kohalike omavalitsuste otsust saata laps pigem asenduskodusse kui hooldusperesse see, et info vabadest asenduskodukohtadest on paremini kättesaadav kui teave võimalikest hooldusperedest (vt ptk 6 "Perekonnas hooldamine"). Kui asenduskodudes on kohti piisavalt ja info selle kohta on olemas, kuid samal ajal puudub info teiste piirkondade hooldusperede kohta, kes oleksid valmis vanemliku hoolitsuseta last endale võtma, siis on lihtsam paigutada laps just asenduskodusse.⁴⁸

Seetõttu tuleks Eesti puhul kriitiliselt analüüsida laste paigutamise põhjuseid ning hinnata, kas ja kuidas tänane asendushoolduse korraldus, sh institutsionaalne vastutuse jaotus riigi ja kohalike omavalitsuste vahel ning erinevate asendushoolduse vormide rahastamis põhimõtted võivad kallutada perekonnast eraldatud laste paigutamise otsuseid ning seda mitte tingimata laste parimaid huviseid esile seades.

2012. aastal oli 15 maakonnast üheksas tööl eraldi lastekaitseametnik (eraldi lastekaitseametnik puudus Hiiu, Järva, Pärnu, Rapla, Saare ja Võru maakonnas) ning lisaks 3 lastekaitseametnikku Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametis.

Kohalikes omavalitsustes oli lastekaitseametnikke kokku 175, sh neist 148 ehk 85% olid erialase ettevalmistusega. Ettenähtud lastekaitseametnike ametikohti oli omavalitsustes kokku samas 180, seega 5 kohta oli 2012. aastal täitmata. Erinevalt maavalitsustest on kohalike omavalitsuste lastekaitseametnike arv eelnevate aastatega võrreldes pigem kasvanud. Näiteks 2006. aastal töötas kohalikes omavalitsustes kokku 146 lastekaitseametnikku, neist 111 ehk 76% erialase ettevalmistusega.

Kohalikes omavalitsustes töötavate lastekaitseametnike arvu suurenemise taustal on samas oluline silmas pidada omavalitsuste lastekaitse töö mahtu, mida muuhulgas kajastab ka arvel olevate vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arvu üldine suurenemine (vt Tabel 1).

Lapse perest eraldamise ja asendushooldusele paigutamise protsessis kasutamiseks on välja töötatud mitmeid hindamisinstrumente, juhendmaterjale ja standardeid, ent mis on soovituslikud ning mille kasutamise ja järgimise ulatuse kohta lastekaitse- ja sotsiaaltöös puudub täpsem ülevaade.⁴⁹

Nii ÜRO kui ka Euroopa Nõukogu põhimõtted rõhutavad, et perekonnast eraldatud lapse edasise paigutamise üle otsustamisesse tuleks võimalusel kindlasti kaasata nii last kui ka tema perekonda, samuti teisi lapse hooldamise eest vastutavaid osapooli (nt hooldusperekonda) ning nii last kui vanemaid tuleb kõikselt informeerida erinevatest valikutest ja nende mõjudest. Eesti seadusandlus, sh sotsiaalhoolekande seadus küll reguleerivad erinevates aspektides nii lapse kui ka tema vanemate ja kasuvanemate, eestkostja või hooldaja õigusi saada informatsiooni, olla kaasatud ennast või last puudutavate otsuste langetamisesse, avaldada arvamust ning nõuda sellega arvestamist, ent küsimuseks on, kuivõrd nende õiguste tagamist praktikas järgitakse.

Samuti tuleks Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee resolutsiooni kohaselt edendada uurimustööd ja hindamist kõigi perekonnast eraldatud laste paigutamise viiside kohta, sh paigutamise vajaduse ulatuse ja trendide kohta; erinevate, eeskätt pikaajaliste paigutamise viiside mõjude kohta; ning erinevate paigutamiste viiside otseste ja kaudsete

⁴⁸ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

⁴⁹ Vt näiteks *Abiks lastekaitsetöös. Valimik teemakäsitus*. MTÜ Laste ja Perede Nõuandekeskus, Hasartmängunõukogu ja Sotsiaalministeerium 2012; *Lapse ja perekonna hindamise juhend*. Sotsiaalministeerium 2009; *Lapse paigutamisega kaasnevad muudatused*. Tallinn: MTÜ Oma Pere 2013; Quality4Children asendushoolduse standardid; Lisamaterjal vanemliku hoolitsuseta lapse perekonnas hooldamise teenuse soovitusliku juhise juurde.

kulude kohta. Eestis pole vastavat uurimustööd üheski aspektis paraku seni läbi viidud, v.a. iga-aastaselt kogutav statistika perekonnast eraldatud laste paigutamise kohta ning asendushoolduse (perekonnas hooldamine ja asenduskoduteenus) otseste kulude kohta (vastaval aastal).

ÜRO ja Euroopa Nõukogu põhimõtted rõhutavad ka lapse perekonnast eraldamise ja paigutamise ajutist iseloomu ning lapse perekonda taasintegreerimise vajadust. See tähendab, et samaaegselt lapse perest eraldamisega tuleks tegeleda ka perega ning põhjustega, mille tõttu laps oma perest eraldati, et kindlustada lapse perekonda naasmine. Peredega tegelemine on oluline ka seetõttu, et vältida nn asendushoolduse vajaduse taastoomist – st ennetada olukordi, kus perekonnas, kelle juurest laps(ed) on juba eraldatud, tekib vajadus uute järgnevate laste eraldamiseks, või kus kord juba perest eraldatud, ent siis oma bioloogilisse perekonda naasnud laps(ed) tuleb uuesti perest eraldada.

Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt aidatakse lapse perekonnast eraldamist põhjendava asjaolu äralangemisel laps koju ja perekonda tagasi ning valla valla- või linnavalitsus osutab *vajadusel* abi perekonnale, kellelt laps on ära võetud, et aidata luua eeldusi lapse tagasipöördumiseks perekonda. Perekonnast eraldatud ja bioloogilisse perekonda tagasi paigutatud laste osakaal on Eestis aastate lõikes varieerunud (vt Tabel 3). Kõikne statistika selle kohta, kui suur osa juba ühele või teisele asendushoolduse vormile paigutatud lastest kokkuvõttes (ja püsivalt) perekonda naaseb, puudub. Iga-aastane statistika näitab siiski, et tervikuna naaseb bioloogilisse perekonda suhteliselt väike osa perekonnast eraldatud ja/ või juba asendushooldusele paigutatud lastest (vt ka järgnevad peatükid). Selles osas, kas ja kuidas jätkatakse pärast lapse perekonnast eraldamist tööd perega ning kas ja kuidas jätkatakse pere toetamist pärast lapse naasmist oma perekonna juurde, üldistatavad andmed ja informatsioon jällegi puuduvad.

Andres Julle 2010. aastal kaitsitud magistritöö aluseks oleva uurimuse⁵⁰ kohaselt käsitlevad Eestis sotsiaaltöötajad asendushooldust enamasti lõpliku lahendusena lapse elukorralduses ning pärast lapse asendushooldusele suunamist loetakse perekonnaga tehtav töö enamasti lõpetatuks. Selleks, et laps saaks oma perekonna juurde naasta, tuleks aga perele pakkuda mitmesuguseid toetavaid teenuseid – seda nii enne lapse perekonna juurde tagasipöördumist kui ka hilisemal perioodil. Eestis pole aga perekonna taasühendamise temaatikaga asendushoolduse ega ka laiemalt lastekaitse poliitikate raames teadlikult ega süstemaatiliselt seni tegeletud.

Julle uurimuse näitel on laste bioloogilisse perekonda naasmine praktikas takistatud muuhulgas järgmistel põhjustel: vanem(ad) ei suuda iseseisvalt kõrvalise abita vastata nõudmistele ja tingimustele, mida sotsiaaltöötajad lapse peresse naasmise eeldusteks seavad (enamasti on nendeks püsiva töökoha ja sissetuleku kindlustamine ning eluasemetingimuste parandamine), ent nende tingimuste täitmiseks saadav abi ja tugi on vähene või puudub sootuks; vanema(te)/ pere suhe sotsiaaltöötajaga, kes on eelnevalt lapse perest eraldanud, põhineb pigem vastandumisel, umbusaldusel ja eelarvamustel kui usaldusel ja koostööl; vanema(te)/ perel on majanduslike ja füüsiliste takistuste tõttu (nt geograafiline kaugus lapsest, transpordivõimaluste ja sissetulekute puudumine) keeruline oma lapsega suhelda ning temaga lähedast suhet säilitada; vanemad pole teadlikud oma õigustest ega võimalustest; sotsiaaltöötajatel puuduvad motivatsioon ja ressursid vanema(te)/ pere toetamiseks pärast lapse perest eraldamist ning samuti usk, et lapse perekonda naasmine on vajalik ja võimalik ning lapse huvides.

⁵⁰ Julle, Andres (2010). *Vanemate ja sotsiaaltöötajate arvamused asendushooldusel elava lapse tagasipöördumise võimalustest vanemate juurde*. Magistritöö. Tartu: TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut. Vt uurimuse kokkuvõtet Julle, Andres (2010). "Perekondade taasühendamine – tühimik Eesti sotsiaaltöö maastikul." *Sotsiaaltöö* nr 2/ 2010, lk 21-23.

Viidatud uurimuse soovitude kohaselt on Eestis vajalik alustada perekondade taasühendamise teema teadvustamist. Selleks on esmalt vaja spetsialiste, kes võtaksid enda kanda perekondade taasühendamise temaatika tutvustamise. Samuti tuleks käivitada pilootprogramme või -projekte, mis soodustaksid taasühendamise alase praktika teket Eestis. Sotsiaaltöötajate senised oskusteadmised ja kogemused, kuidas tegutseda perekondade taasühendamisel, on napid. Praktikutele oleks seetõttu abiks eestikeelse juhendmaterjali väljatöötamine, mis kirjeldaks perekondade taasühendamise põhimõtteid ning seadusandlust. Sotsiaaltöötajate jaoks oleks vajalik välja töötada ka tegevuskava ja meetodilised hindamisjuhendid, mis toetaksid ühiste eesmärkide seadmist ja koostööd peredega ning aitaksid perekonna taasühendamise protsessi planeerida. Samuti on sotsiaaltöötajatel vaja oskusteadmisi, nõustamist ja supervisiooni, et jätkata pärast lapse perekonnast eraldamist koostööd vanema(te)ga ning ületada võimalikke konfliktsituatsioone. Lapsevanemad vajaksid aga nõustamist ja tuge nii oma õiguste kui ka nende tagamise osas, sh suhtlemisel erinevate institutsioonide ja ametnikega.

Üheks kitsaskohaks, mis puudutab perekonnast eraldatud ja asendushooldusele paigutatud (ja hiljem ümber paigutatud) lapsi sõltumata konkreetsest asendushoolduse vormist, on lapse tausta ning olukorda, sh tema tervislikku seisundit (nii vaimset kui füüsilist tervist) puudutava informatsiooni vähesus või lünklikkus. See aga raskendab otseselt lapse vajaduste hindamist ning talle vajaliku abi osutamist. Seetõttu tuleks analüüsida vajadusi ja võimalusi, kuidas perekonnast eraldatud lapsi puudutava info, sh nende terviseinfo kogumist ja koondamist parandada ning täiendada – nt täiendavate terviseuuringute läbiviimise vajalikkus jms.

Praktikas kaasneb mitmesuguseid probleeme ka juhtumitega, kus perekonnast eraldatud ja asendushooldusele paigutatud lastel on Vene kodakondsus, mis tähendab nende laste erinevat õiguslikku staatust ning sellega kaasnevaid erisusi (nt reisimisel viisa taotlemise nõue jms). Nendegi juhtumitega kaasnevad probleemid vajavad täiendavat (juriidilist) analüüsi ning lahendusvõimaluste väljatöötamist.

Kokkuvõtteks: ettepanekud ja soovitused

- Liikuda seniselt laste-keskselt asendushoolduse ning lastekaitse käsitluselt perede-kesksele käsitlusele, pöörates enam tähelepanu peredega tehtavale ennetustööle, varajasele sekkumisele ja probleemidele, eesmärgiga vähendada laste perekonnast eraldamist ning asendushooldusele paigutamist.
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt informatsiooni vanema(te)/ perede kohta, kust laps(ed) on eraldatud, ning analüüsida põhjuseid (sh eelnevalt rakendatud sekkumismeetmete asjakohasus ja piisavus), mis on viinud lapse perest eraldamiseni. Eraldamise põhjuste analüüsile tuginevalt töötada välja meetmed ja lahendused laste perekonnast eraldamise ennetamiseks ja vähendamiseks.
- Analüüsida sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate arusaamu, hoiakuid ja praktikaid, mis puudutavad lastega peredega tehtavat (ennetus)tööd ning laste perest eraldamist, ning hinnata, kuivõrd need toetavad või takistavad asendushoolduse valdkonnas rahvusvaheliselt ja siseriiklikult kokkulepitud põhimõtete järgimist ning seatud eesmärkide saavutamist. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused, mis aitaksid saavutada sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate arusaamade, hoiakute ja praktikate kooskõla asendushoolduse arengusuundadega.
- Analüüsida, kuivõrd perekonnast eraldatud laste paigutamisel ja ümberpaigutamisel lähtutakse laste ja nende vanemate huvidest ning üldistest soovituslikest põhimõtetest nagu elukohajärgsuse tagamine, õdede-vendade mittelahutamine, lapse etnilise/ rahvusliku/ kultuurilise päritolu tunnustamine jms ning selgitada

põhjused, miks neid alati ei arvestata. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused, mis aitaksid laste ja nende vanemate huvisid ning üldisi soovituslikke põhimõtteid praktikas enam järgida.

- Seada konkreetsed eesmärgid asendushoolduse deinstitutionaliseerimiseks ning töötada välja lahendused, mis toetaksid ja soodustaksid perekonnast eraldatud laste paigutamist perepõhiste asendushoolduse vormidele (perekonda eestkostele või hooldamisele paigutamine, lapsendamise), analüüsides selleks muuhulgas ka institutsionaalsete ja organisatsiooniliste ümberkorralduste vajalikkust praeguses asendushoolduse süsteemis. Välistada sealjuures alla 3-aastaste laste institutsionaalsele asendushooldusele paigutamine, v.a. juhtudel, kus see on lapse vajadusi arvestades ainuvõimalik lahendus (nt erihooldust vajavad raske ja sügava puudega lapsed).
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt informatsiooni asendushooldusele paigutatud laste ümberpaigutamiste juhtumite kohta ning analüüsida nende põhjuseid ja põhjendatust laste huvide ja vajaduste seisukohalt. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused põhjendamatute ümberpaigutamiste vähendamiseks.
- Analüüsida ja teadvustada (sh teiste riikide näitel) erinevatele asendushoolduse vormidele paigutamiste lühi- ja pikaajalisi mõjusid, sh otseseid ja kaudseid kulusid.
- Analüüsida perekonnast eraldatud laste varjupaika/ turvakodusse paigutamise praktikaid (sh varjupaigas/ turvakodus viibimise kestus) ning nende vastavust lastele huvidele ja vajadustele. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused, mis aitaksid tagada varjupaika/ turvakodusse paigutamise vastavust laste huvidele ja vajadustele.
- Korrastada varjupaiga ja turvakodu teenuseid puudutav regulatiivne raamistik (teenuste eesmärk, sisu, sihtrühm, nõuded jm) ning ametkondliku statistika kogumise alused, eesmärgiga tagada ühtne arusaam/ käsitlus ning alused/ standardid antud teenuste eesmärgipäraseks ja kvaliteetseks osutamiseks ning nende osutamist ja kasutamist puudutava ametkondliku statistika kogumiseks.
- Analüüsida perekonnaseaduse rakendamise mõjusid asendushoolduse kontekstis, sh perekonnast eraldatud laste paigutamise praktikatele. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused riiklikule asendushooldusele õigustatud laste sihtrühma laiendamiseks.
- Analüüsida, kuidas Eesti tänases hoolekande ja asendushoolduse süsteemis pakutavad lühi- ja pikaajalised teenused vastavad perede ja laste vajadustele, kelle puhul on risk perekonnast eraldamisele või kes on juba perekonnast eraldatud. Kirjeldada analüüsile tuginevalt täiendavate ja/ või alternatiivsete teenuste arendusvajadusi.
- Analüüsida, kuidas lastekaitse ja asendushoolduse korraldus ja praktikad on perekonnast eraldatud ja/ või asendushooldusele paigutatud last, tema bioloogilisi vanemaid/ perekonda kui ka eestkoste või hooldusperekonda sisuliselt ja tegelikult (st mitte vaid formaalselt) kaasavad, ning selgitada põhjused, mis nende kaasamist takistavad või piiravad. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused nende sisulisemaks kaasamiseks, sh käesoleva asendushoolduse kontseptsiooni väljatöötamisel.
- Tõstatada ja teadvustada asendushoolduse süsteemis senisest enam perede taasühendamise temaatikat, sh tõsta teadlikkust taasühendamise eeldustest ja takistustest; tutvustada teiste riikide praktikaid ja kogemusi; analüüsida Eesti seniseid kogemusi ning erinevate osapoolte (sh lapsed, nende vanemad/ pered, sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad, asendushoolduse süsteemis töötavad spetsialistid, eestkoste ja hooldusperekonnad jt) arusaamu, hoiakuid ja praktikaid, mis taasühendamisega seonduvad; täiendada sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate vajalikke oskusteadmisi;

töötada välja vastavaid juhendmaterjale; kavandada pilootprogramme ja -projekte jms. Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt infot selle kohta, kui suur osa perekonnast eraldatud ja/ või asendushooldusele paigutatud lastest oma bioloogilisse perekonda (kokkuvõttes) naaseb ja kui paljudel nendest juhtudest lapsed uuesti perekonnast eraldatakse. Analüüsida tegureid, mis laste perekonda naasmist toetavad või takistavad ja korduvat perekonnast eraldamist põhjustavad.

- Analüüsida vajadusi ja võimalusi perekonnast eraldatud ning asendushooldusele paigutatavaid lapsi puudutava taustinfo, sh nende terviseinfo põhjalikumaks kogumiseks ja koondamiseks. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused vajaliku info kogumise parandamiseks ja täiendamiseks.
- Muuta laste ja peredega tehtav juhtumitöö sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistris (STAR) elektroonselt menetletavaks ja hallatavaks, luues seeläbi ka eeldused juhtumipõhise ametkondliku statistika kogumiseks ja juhtumipõhisteks analüüsideks. Tagada selleks vajalikud arendustööd ja eelarve.

4. Lapsendamine

Vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse seisukohalt annab lapsendamine lapsele püsiva võimaluse kasvada peres. Erinevalt teistest asendushoolduse vormidest ei ole lapsendamine tähtaegne ega ajutine, vaid nii lapse kui ka lapsendaja jaoks lõplik ja pöördumatu sündmus, mille tulemusel tekivad lapsendaja ja lapsendatud lapse vahel vanema ning lapse vahelised õigused ja kohustused. Samas on lapsendamine võrreldes muude asendushoolduse vormidega seotud märksa enamate, sh õiguslike eelduste ja tingimustega, mistõttu saab lapsendamine olla vanemliku hoolitsuseta jäänud laste puhul lahenduseks vaid teatud osal juhtudel.⁵¹

Lapsendada saab last, kelle vanem(ad) on andnud lapsendamiseks nõusoleku, kelle vanem(ad) on surnud või kellelt on ära võetud vanema õigused.

Lapsendamise otsustab kohus lapsendada sooviva isiku avalduse alusel.

Lapsendada on lubatud, kui see on lapse huvides vajalik ning on alust arvata, et lapsendaja ja lapse vahel tekib vanema ja lapse suhe. Lapsendajat valides arvestatakse tema isikuomadusi, suhteid lapsendatavaga, varalist seisundit ja võimet täita lapsendamissuhtest tulenevaid kohustusi, samuti võimaluse korral lapse vanemate eeldatavat taht. Otsustamisel arvestatakse võimaluse korral ka lapse üleskasvatamise järjepidevuse vajadust ning tema rahvuslikku, usulist, kultuurilist ja keelelist päritolu.

Lapsendamine ei ole lubatud, kui selle vastu räägivad lapsendaja laste või lapsendatava kaalukad huvid või kui on põhjendatud kahtlus, et lapsendaja lapsed kahjustavad lapsendatava huve. Lapsendamist otsustades varalistest huvidest ei lähtuta. Otsustades tuleb veenduda, et lapsendamise nõusolekuid ei ole antud tasu või muu hüvitise eest.

Lapsendamist otsustades hoidutakse võimaluse korral õdede ja vendade lahutamisest.

Lapsendada võib ainult alaealist.

Vähemalt 10-aastast last võib lapsendada tema nõusolekul. Laps annab oma nõusoleku isiklikult. Arvestada tuleb ka noorema kui 10-aastase lapse soovi, kui lapse arengutase seda võimaldab. Laps annab oma nõusoleku lapsendajale, kelle isik on talle teada.

Allikas: Perekonnaseadus

Aastatel 2006-2011 on Eesti siseselt ja Eestist välisriikidesse lapsendatud kokku ca 100-160 last aastas, 2012. aastal lapsendati Eestis kokku 89 last (vt Tabel 4). Üldise trendina on lapsendatud laste koguarv sel perioodil pigem vähenenud, mis on aga muuhulgas seletatav laste koguarvu vähenemisega rahvastikus.

Suurim osa – ca kuni pool – kõigist lapsendatud lastest on aastate jooksul sealjuures lapsendatud Eestis pere-siseselt, kus lapsendajaks on lapse bioloogilise vanema (uus) abikaasa. Seega ei puuduta need juhtumid vanemliku hoolitsuseta jäänud ja oma bioloogilisest perekonnast eraldatud lapsi. Ülejäänud juhtudel on aga tegemist vanemliku

⁵¹ Lapsendamise protsessi kohta vt *Lapsendamise käsiraamat*. MTÜ Oma Pere <http://www.omapere.ee/handbook/>

hoolitsuseta, sh orvuks jäänud laste uude perekonda lapsendamisega kas Eestis või välisriigis.

2012. aastal lapsendati Eestis kokku 89 last. Neist valdav osa – 76 last – lapsendati Eesti siseselt, sh 31 last pere-siseselt ja 45 uude perekonda. Välisriikidesse lapsendati kokku 13 last. Varasematel aastatel on välisriiki lapsendatud laste arv jäänud vahemikku ca 20-30 last aastas (vt Tabel 4).

Tabel 4. Lapsendatud laste arv lapsendamise liikide järgi (aasta jooksul), 2000-2012

Aasta	Lapsendatud laste arv kokku (100%)	Siseriiklik lapsendamine				Rahvusvaheline ehk välisriiki lapsendamine	
		Peresisene lapsendamine		Uude perre lapsendamine		Arv	%
		Arv	%	Arv	%		
2006	158	81	51.3	57	36.1	20	12.7
2007	142	57	40.1	54	38.0	31	21.8
2008	139	62	44.6	49	35.3	28	20.1
2009	125	65	52.0	36	28.8	24	19.2
2010	131	58	44.3	45	34.4	28	21.4
2011	109	43	39.4	51	46.8	15	13.8
2012	89	31	34.8	45	50.6	13	14.6

Allikas: Sotsiaalministeerium

Asendushoolduse kontekstist lähtuvalt keskendub käesolev alusanalüüs järgnevalt uude perre lapsendamistele ega käsitle peresiseseid lapsendamisi.

4.1 Eesti sisene uude perekonda lapsendamine

Aastatel 2006-2012 on Eestis uude perekonda lapsendatud keskmiselt ca 40-60 last aastas. Eesti sisestest uude perekonda lapsendamisest ca kuni pooled toimuvad Harjumaal.

Suurim osa (enam kui pooled) uude perekonda lapsendatud lastest on Eestis alla 3-aastased. Tervikuna moodustavad lapsendatud lastest valdava enamuse – ca 90% või enam – eelkooliealised, alla 7-aastased lapsed. Vanemaid lapsi lapsendatakse uude perre vaid üksikutel juhtudel (vt Tabel 5).

Tabel 5. Eestis uude perekonda lapsendatud lapsed vanuse järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lapsed kokku	57	54	49	36	45	51	45
0-2-aastased	40	25	38	30	31	30	27
3-6 aastased	13	19	9	6	11	15	12
7-14 aastased	3	9	2	0	3	6	6
15-17 aastased	1	1	0	0	0	0	0

Allikas: Sotsiaalministeerium

Peamiselt lapsendatakse Eestis lapsed uude perekonda perekonnas hooldamiselt ja asenduskodust. Sünnitusmajast, varjupaigast või otse bioloogilisest perekonnast lapsendatud laste arv on aastate jooksul olnud tervikuna suhteliselt väike (vt Tabel 6).

Perekonnaseadusest tulenevalt ei jõustu vanema nõusolek lapsendamiseks enne kaheksa nädala möödumist lapse sünnist. Samas vanema enda hooldusõigus lapse suhtes peatub nõusoleku andmise hetkest. Seega – ehkki lapsendamine ei saa vastsündinu puhul toimuda koheselt, tuleb lapsele siiski koheselt sobiv hooldusvõimalus leida. Perekonnaseadus näeb sellisel juhul ette võimaluse, et vanema nõusolekul võib lapse enne lapsendamiseks antud nõusoleku jõustumist anda hooldada last lapsendada soovivale isikule.

Tabel 6. Eestis uude perekonda lapsendatud lapsed päritolu järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lapsendatud kokku	57	54	49	36	45	51	45
sünnitushaiglast	9	5	7	8	5	3	6
varjupaigast	1	0	1	2	5	3	1
asenduskodust	31	27	31	24	21	23	14
bioloogilisest perekonnast	1	8	1	0	1	3	2
perekonnas hooldamiselt	11	12	9	2	13	18	21
mujalt	4	2	0	0	0	1	1

Allikas: Sotsiaalministeerium

Lapse võib lapsendada tema vanemate nõusolekul.

Vanema nõusolek lapsendamiseks ei jõustu enne kaheksa nädala möödumist lapse sünnist. Enne vanema nõusoleku jõustumist ei saa lapsendamisavaldust kohtule esitada.

Vanema nõusolekul võib lapse enne lapsendamiseks antud nõusoleku jõustumist anda hooldada last lapsendada soovivale isikule.

Vanema nõusolek lapsendamiseks võib olla antud isikuliselt määratud või isikuliselt määramata lapsendajale.

Vanema nõusolekut ei ole vaja, kui ta on kestvalt võimetu avaldust esitama või kui tema viibimiskoht on kestvalt teadmata või kui vanemalt on lapse isikuhoolduse õigus täielikult ära võetud.

Maavalitsus on kohustatud nõustama vanemat, kes soovib anda nõusolekut enda lapse lapsendamiseks, selgitades talle muu hulgas tema õigusi ja kohustusi ning lapsendamise õiguslikke tagajärgi.

Allikas: Perekonnaseadus

Praktika, kus (vastsündinud) laps paigutatakse enne vanema lapsendamiseks antud nõusoleku ning lapsendamisotsuse jõustumist lapsendada soovivasse perre hooldamisele, võimaldab vältida lapse ajutist institutsionaalsele hooldusele, st asenduskodusse või varjupaika paigutamist, mida vastsündinute ja alla 3-aastaste laste puhul tuleks põhimõtteliselt vältida. Samas kätkeb lapse paigutamine lapsendada soovija perre enne lapsendamise jõustumist ka riski, arvestades, et lapsendamine ei pruugi erinevatel põhjustel kokkuvõttes siiski toimuda (nt kui lapse vanem võtab

lapsendamiseks antud nõusoleku enne selle jõustumist tagasi). Sellisel juhul tuleb lapsendada soovival perel lapsest loobuda. Samuti tekib lapsendada soovival perel lapse perekonda hooldamisele võtmisega koheselt lapse suhtes ülalpidamiskohustus, kuid samas puuduvad veel lapsendamisega kaasnevad õigused – näiteks õigus lapsendamispuhkusele ja vastavale hüvitisele. Õiguslikult puudub lapsendada soovijatel ka sellisel juhul, kus nad on lapse oma perre hooldamisele võtnud, õiguslik alus näiteks töölt koju jäämiseks, et lapse eest hoolitseda.

Kuigi laps paigutatakse sisuliselt perekonda hooldamisele, siis õiguslikus mõttes pole siiski tegemist perekonnas hooldamisega sotsiaalhoolekandeseaduse tähenduses. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele saab perekonda hooldamisele suunata lapse, vanemate isikuhoidusõigus lapse suhtes on piiratud või täielikult ära võetud. Antud laste puhul on aga vanema hooldusõigus peatunud. Samuti seab sotsiaalhoolekandeseadus perekonnas hooldaja eelduseks asjaolu, et tal puudub lapse suhtes perekonnaseadusest tulenev ülalpidamiskohustus. Antud juhtumitel on aga lapsendada soovival perel perekonnaseadusest tulenevalt lapse suhtes ülalpidamiskohustus alates lapse perre paigutamise hetkest. Kuna antud juhtumite puhul pole seega tegemist perekonnas hooldamisega sotsiaalhoolekande seaduse tähenduses, ei kohaldu perele ega lapsele ka perekonnas hooldamisega kaasnevad üldised õigused ja kohustused. Seetõttu oleks vajalik täiendada sotsiaalhoolekande seadusega reguleeritud perekonnas hooldamise õiguslikke aluseid, et need laienuksid ka kirjeldatud juhtumitele.

Üheks võimalikuks alternatiiviks lapse lapsendada soovija perre paigutamisele oleksid ka professionaalse väljaõppe saanud nn kriisi-hoolduspered, kes saaksid koheselt vajaduse tekkimisel lapse eest ajutiselt kuni lapsendamise jõustumiseni hoolitseda. See võimaldaks vältida riski, kus lapsendamise mittetoimumisel tuleb lapsendada soovival perel lapsest, kelle ta juba oma perre on võtnud, loobuda. Selliste spetsialiseeritud ja professionaalsete hooldusperede teke eeldab aga võrreldes kehtiva olukorraga teistsugust perekonnas hooldamise käsitlust ja regulatiivset raamistikku (vt ptk 6 "Perekonnas hooldamine").

Samas on perekonnaseadusega kehtestatud lapse sünni järgne 8-nädalane periood lapsendamise nõusoleku jõustumiseks vajalik lapse bioloogilise vanema ja lapse huvide kaitseks, kindlustamaks, et nõusolek on kaalutletud, lõplik ja kindel.

Selle kohta, kuidas praktikas toimub lapse sünni eel ja järel bioloogilis(t)e vanema(te) nõustamine ja toetamine, kes on soovinud anda lapsendamiseks nõusoleku, üldistatav informatsioon paraku puudub. Perekonnaseadus kehtestab maavalitsuse ülesandena küll vanema(te) nõustamise, sh nende õigustest ja kohustustest ning lapsendamise õiguslikest tagajärgedest, kuid ei sätesta detailsemalt näiteks psühholoogilise või sotsiaalse nõustamise, samuti raseduskriisi nõustamise vajalikkust. Samuti puuduvad ülevaatlikud andmed või statistika, kui paljusid lapsendamiseks nõusoleku andnud vanemaid maavalitsused on nõustanud või kui paljud neist on lapsendamise nõusolekust hiljem loobunud.

Kokkuvõttes on kehtivat regulatsiooni arvestades vajalik leida vastsündinu lapsendamise puhul lapse hooldamiseks sobivad õiguslikud ja praktiliselt toimivad lahendused, mis arvestaks nii lapse, tema bioloogilis(t)e vanema(te) kui ka tema ajutis(t)e hooldaja(t)e/lapsendada soovijate huve ja vajadusi.

Selle kohta, kui palju on Eestis lapsendada soovijaid kokku, terviklikud ja ülevaatlikud andmed puuduvad. Arvestust lapsendada soovijate üle peavad Eestis maavalitsused, kellele lapsendada soovijad peavad perekonnaseaduse kohaselt oma lapsendamise sooviavalduse esitama.

MTÜ Oma Pere poolt maavalitsustelt kogutud andmete kohaselt oli 2013. aasta 20. mai seisuga lapsendada soovijaid üle-Eestiliselt kokku ca 362-678 peret.⁵² Täpne ja regulaarne arvestus lapsendada soovijate kohta kahjuks puudub. Selle üheks põhjuseks on asjaolu, et sama pere võib lapsendamise sooviavalduse esitada samaaegselt mitmele maavalitsusele, kuna perekonnaseadus ei sätesta konkreetselt, millisele maavalitsusele lapsendada soovija oma sooviavalduse peab esitama. Oma elukohajärgsele maavalitsusele oli lapsendamise sooviavalduse 2013. aasta 20. mai seisuga esitanud 362 peret. Ehkki perekonnaseadus kohustab lapsendada soovijat teavitama koheselt maavalitsust, kellele ta lapsendamise sooviavalduse on esitanud, kui ta ei soovi enam lapsendada, siis praktikas seda kohustust ei järgita. Nii võib avalduse esitanud lapsendada soovijate seas olla ka neid, kes tegelikult on lapsendamise soovist loobunud, arvestades, et lapsendada sooviv pere võib sobiva lapse ootel olla aastaid. Üheks võimalikuks lahenduseks oleks lapsendamise sooviavaldusele nn kehtivusaja kehtestamine, mille möödudes on lapsendada soovija kohustatud esitama kas uue avalduse või juba esitatud avalduse kehtivust pikendama.

Terviklik ülevaade lapsendada soovijate kohta – analoogselt perekonnas hooldamise soovijatega – seega Eestis seni puudub. Vajalikku lahendust on nähtud üle-riigilises nn lapsendajate registris, mis koondaks keskselt kõigi lapsendada soovijate avaldused ja andmed. Õiguslikult on alus sellise registri loomiseks ja pidamiseks loodud sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistri (STAR) näol. 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 sotsiaalhoolekandevalitaja teabe ja kohaliku omavalitsuse makstavate, isikute individuaalsest abivajadusest, toimetulekuvõimest või majanduslikust olukorrast mittesõltuvate sotsiaaltoetuste kohta käiva teabe ja statistika kogumiseks. Samas kohustab sotsiaalhoolekande seadus andmeregistrisse kandma vaid toimetulekutoetuse ja (puudega isiku) hooldamise eest makstava toetuse kohta käivad andmed ning muude andmete kandmine registrisse on seni olnud vabatahtlik. STARi kasutuselevõtt lapsendamise korraldamiseks eeldab vastava funktsionaalsuse arendamiseks vajalike arendustööde prioritseerimist ja rahastamist (vt ka ptk 6 “Perekonnas hooldamine”).

Lapsendada soovijatele seatud nõuded ning nende sobivuse hindamiseks ja lapsendamiseks ettevalmistamiseks vajalikud toimingud, mille eest vastutab eeskätt maavalitsus, on reguleeritud perekonnaseaduse ning sotsiaalministri vastava määrusega.⁵³

Samas on maavalitsuste praktika, kuidas seadusega sätestatud nõuetele vastavust ikkagi hinnatakse või tuvastatakse ning kuidas erinevaid toiminguid läbi viiakse, erinev. Määruse järgi on maavalitsuse ülesandeks nn pere-uuringu läbiviimine lapsendada soovija kohta, eesmärgiga hinnata lapsendada soovija sobivust ja valmisolekut lapsendamiseks, sh pere emotsionaalseid, materiaalseid, füüsilisi, sotsiaalseid ja pedagoogilisi ressursse ning lapsendamise motiive. Osa maavalitsusi kasutab sealjuures MTÜ Oma Pere pakutavat vastavat teenust (või lähtub sellest, juhul kui lapsendada sooviv pere on MTÜ Oma Pere poolt teostatava pere-uuringu enda soovil ja kuludega

⁵² Sealjuures on lapsendada soovivate isikute arv suurem kui perede arv, kuna abielus olles võivad mõlemad abikaasad lapsendajateks olla. Vallaline, st mitte abielus olev isik saab perekonnaseadusest tulenevalt lapsendada vaid üksinda.

⁵³ Sotsiaalministri määrus nr 42 “Lapsendamise ettevalmistamise käigus läbiviidavate kohustuslike toimingute ja nende sisu, lapsendamise sooviavalduses esitatavate andmete loetelu ja maavalitsuse kogutavate dokumentide loetelu” Vastu võetud 18.06.2010. <https://www.riigiteataja.ee/akt/13331191>

läbinud), osa teostab aga pere-uuringu ise.⁵⁴ Kokkuvõttes tähendab see aga, et lapsendada soovija sobivuse hindamine sõltub paljuski konkreetse maavalitsuse ametniku professionaalsusest ning erinevatest, sh subjektiivsetest kaalutlustest. Samuti on küsimuseks maavalitsuste ametnike suutlikkus seadusest tulenevate lapsendamisega seotud ülesannete täitmiseks – seda eeskätt suuremate maakondade ja suurema arvu lapsendada soovijate puhul ning olukorras, kus maavalitsustes töötab sageli vaid üks lastekaitseametnik.

Maavalitsus on kohustatud tutvuma elamistingimustega lapsendada sooviva isiku elukohas ning tegema kindlaks elamistingimuste sobilikkuse lapse kasvatamiseks.

Maavalitsus peab lapsendada sooviva isiku kohta pereuuringu käigus välja selgitama vähemalt järgmised andmed: 1) suhted vanemate, õdede, vendade ja nende lastega lapsepõlves ja lapsendamise ettevalmistamise ajal; 2) lapsepõlve kasvukeskkond ja praegune elukeskkond; 3) hariduse andmed; 4) töötamise andmed; 5) majandusliku olukorra andmed; 6) tervisliku seisundi andmed; 7) huvid ja vaba aja harrastused; 8) suhtlusringkonna kirjeldus; 9) usuline veendumus; 10) hoiakud ja väärtused; 11) suhted isikutega, kellega koos elatakse; 12) põhjus, miks soovitakse lapsendada; 13) sugulaste ja teiste lähedaste isikute suhtumine planeeritud lapsendamisse; 14) teadmised lastest ja nendega suhtlemise kogemus, ootused vanemaks olemise suhtes. Pereuuringusse lisatakse uuringu läbiviija hinnang lapsendada soovivate isikute suutlikkuse kohta lapsega toime tulla.

Kui maavalitsus seda nõuab, läbib lapsendada sooviv isik lapsendamisele eelnevalt asjakohase koolitusprogrammi.

Allikas: Perekonnaseadus

Seda, kas ja millistel asjaoludel tuleb lapsendada soovijate sobivust uuesti hinnata – sh viia uuesti läbi pere-uuring, kehtiv regulatsioon ei täpsusta. Praktikas võivad lapsendada soovijad olla lapsendamise ootel suhteliselt pikka aega (aastaid), mille jooksul võib pere ja selle liikmete olukord ning lapsendamiseks vajalikud eeldused ja tingimused muutuda. Seetõttu oleks otstarbekas sätestada täpsemalt ka sobivuse hindamise, sh pere-uuringu tulemuste n-õ kehtivusaeg ehk periood, mille möödudes tuleb maavalitsusel varemalt tuvastavatud asjaolude jätkuvas kehtivuses veenduda.

Selle kohta, kui paljud maavalitsusele avalduse esitanud lapsendada soovijatest on kokkuvõttes lapsendamiseks sobivaks hinnatud ning kui paljudel juhtudel on lapsendamise sooviavaldusele eitavalt vastatud (ja mis põhjustel), andmed puuduvad.

Lapsendada soovijate ettevalmistuse protsess ja nõuded on võrreldes nende sobivuse hindamisega kehtivas seadusandluses oluliselt vähemal määral reguleeritud. Perekonnaseadus seab maavalitsusele ülesandeks nõustada lapsendada soovijaid nende õigustest ning lapsendamise õiguslikest tagajärgedest. Samuti on maavalitsuse ülesandeks seadusest tulenevalt lapsendaja ja lapse kokkuviimine. Lapsendajal on omakorda õigus saada maavalitsuselt üldist teavet lapse elukäigu, terviseseisundi ja iseloomu kohta. Lapsendamise sisulise, sh psühholoogilise, pedagoogilise jne ettevalmistuse osas aga sätestab perekonnaseadus vaid seda, et maavalitsus võib nõuda lapsendada soovivalt isikult lapsendamisele eelnevalt asjakohase

⁵⁴ Vt täpsemalt pere-uuringu kohta MTÜ Oma Pere kodulehelt http://www.omapere.ee/page_mentor.php?pageid=125

koolitusprogrammi läbimist. Teisisõnu ei kehtesta seadus koolituse läbimise nõuet üldise kohustusena. Samuti ei täpsusta kehtiv regulatsioon, missugustele tingimustele või nõuetele nn asjakohane koolitusprogramm peaks vastama ning mida sisaldama.

Praktikas on osa lapsendada soovijatest läbinud (vabatahtlikul alusel) hooldusperedele mõeldud PRIDE koolitusprogrammi.⁵⁵ Täpsed andmed aga selle kohta, kui paljud juba lapsendanud peredest/ isikutest on enne (või ka pärast) lapsendamist PRIDE koolituse läbinud; kui suur osa n-õ lapsendamise ootel olevatest peredest/ isikutest on sellel koolitusel osalenud; ning kui suur osa koolituse läbinud lapsendada soovijatest lapsendamiseni on jõudnud, paraku puuduvad. Samuti on ebaselge, kes lapsendada soovijate puhul koolituse eest peaks tasuma – kas riik, kes tasub ka hoolduspereks soovijate vastavad koolituskulud, või lapsendada soovija ise. Koolitajate hinnangul jõuab koolitusele ka peresid, kes tegelikult lapsendajaks erinevatel põhjustel ei sobi, mistõttu koolituse niigi nappe ressursse ei kasutata otstarbekalt. Lisaks on PRIDE koolituse sisu, läbiviimise ja korralduse ning rahastamisega seotud rida muid erinevaid probleeme, mida on detailsemalt käsitletud ptk 6 “Perekonnas hooldamine”.

Samuti on MTÜ Oma Pere arendanud ja pakkunud mitmesuguseid teavitus- ja nõustamisteenuseid lapsendada soovivatele ning juba lapsendanud peredele. Sotsiaalministeeriumi tellimusel on MTÜ Oma Pere töötanud välja lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste arendamise kontseptsiooni, millest lähtuvalt ühendus vastavaid teenuseid 2013.-2015.aastal riikliku tellimuse alusel ka piloteerib ja osutab. Eesmärgiks on vastavad teenused tulevikus ka seadustada.⁵⁶

Lapsendajate sobivuse hindamine, ettevalmistus ja järelnõustamine on kokkuvõttes aga väga olulise kaaluga, arvestades lapsendamise pöördumatust ning vajadust tagada lapsendamise õnnestumine. Seetõttu peaks lisaks lapsendajate sobivuse hindamisele ka lapsendajate ettevalmistusprotsess toimuma võimalikult ühtsetel alustel.

Riiklike peretoetuste seaduse alusel on lapsendajal õigus ühekordsele lapsendamistoetusele (v.a. juhul kui perele on sama lapse eest makstud juba sünnitoetust), mille suuruseks 2013. aastal on 320 eurot.

Samuti on lapsendajal õigus saada 70 kalendripäeva puhkust lapsendamise kohtuotsuse jõustumise päevast alates ning puhkust saab kasutada üks vanem korraga. Puhkusel oldud aja eest on lapsendajal õigus saada ühe kalendripäeva eest 100 protsenti keskmisest töötasust, mis arvestatakse lapsendamise kohtuotsusele eelneva kalendriaasta alusel. Juhul, kui tegemist on alla 1,5-aastase lapsega, on lapsendajal õigus pärast lapsendamise (puhkuse)hüvitise perioodi lõppemist ka vanemahüvitisele; samuti kuni 3-aastase lapse puhul lapsehoolduspuhkusele. Lapsendamise puhkuse puhul on probleemiks eeskätt selle lühike kestus (eriti kui lapsendatakse vanem kui 1,5-aastane laps või vanem kui 3-aastane laps) ja vähene paindlikkus. Lapsendanud perede vajadusi arvestades võiks selles osas analüüsida ka teiste riikide praktikaid ning kaaluda (tasustatud) lapsendamise puhkuse perioodi pikendamist ja/ või tingimuste muutmist (nt mis perioodi jooksul on õigus puhkust kasutada). Arvestades olukorda, kus lastesõime- või aiakoha saamiseks tuleb (suuremates omavalitsustes) sageli vastav taotlus esitada juba vahetult lapse sünni järel ning muid taskukohaseid lapsehoiuvõimalusi napib, võib lapsendamise korral olla perel keeruline leida vajadusel kiiresti lapsele sobiv hoiuvõimalus.

⁵⁵ Vt PRIDE koolituse kohta MTÜ Oma Pere kodulehelt http://www.omapere.ee/page_adoption.php?pageid=42

⁵⁶ Vt MTÜ Oma Pere kodulehekülge http://www.omapere.ee/page_about.php?pageid=2 ja lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste kontseptsiooni kohta Sotsiaalministeeriumi kodulehelt <http://lapsedjapered.sm.ee/lisamaterjalid.html>

Ülevaatlik ja regulaarne statistika selle kohta, kui palju lapsendamisavaldusi on kohtule esitatatud; kui paljud nendest rahuldatakse ja jõuavad lapsendamisotsuseni; ning kui paljud avaldused ning mis põhjustel lapsendamisotsusteni ei jõua, seni paraku puudub.

Lapsendamise kehtetuks tunnistamise võimalikud alused ja põhjused sätestab perekonnaseadus. Praktikast on küsitavusi tekitanud eeskätt punkt, mis annab aluse lapsendamise kehtetuks tunnistamisele juhul, kui lapsendaja on eksinud lapsendatava isikus või lapsendatav on eksinud lapsendaja isikus. Näiteks on selgunud, et lapsendatud lapse kohta antud terviseinfo on olnud eksitav, mistõttu on lapsendamine hiljem tühistatud. Seega on lapsendamise puhul äärmiselt oluline tagada lapse tausta ning olukorda, sh tema tervislikku seisundit (nii vaimset kui füüsilist tervist) puudutava informatsiooni põhjalikkus ja terviklikkus. Seetõttu tuleks analüüsida vajadusi ja võimalusi, kuidas lapsendatavaid lapsi (ja laiemalt perekonnast eraldatud ning asendushooldusele paigutatavaid lapsi) puudutava info, sh nende terviseinfo kogumist ja koondamist parandada ning täiendada – nt täiendavate terviseuuringute läbiviimise vajalikkus jms (vt ka ptk 3 “Lapse perest eraldamine ja asendushooldusele paigutamine”).

Kohus võib tunnistada lapsendamise kehtetuks, kui see on toimunud ilma lapsendaja avalduseta või lapse või ühe vanema nõusolekuta.

Avaldus või nõusolek on kehtetu, kui:

- 1) avaldaja oli avalduse esitamise ajal otsusevõimetu;
- 2) avaldaja teovõime oli piiratud ja puudus eestkostja asjakohane nõusolek või kui nõusoleku on andnud alla 10-aastane laps isiklikult;
- 3) avaldaja ei teadnud, et tegemist on lapsendamisega, või teadis, kuid ei soovinud esitada lapsendamisavaldust või anda lapsendamiseks nõusolekut, või kui lapsendaja on eksinud lapsendatava isikus või lapsendatav on eksinud lapsendaja isikus;
- 4) avaldajat on kallutatud tahteavaldust tegema pettusega oluliste asjaolude suhtes;
- 5) avaldajat on kallutatud tahteavaldust tegema ähvarduse või vägivaldaga mõjul;
- 6) lapsendamisavaldus on kohtule esitatud enne kaheksa nädala möödumist lapse sünnist.

Allikas: Perekonnaseadus

Lapsendamise fakti ning lapsendamise kohtueelse ja kohtumenetlusega seonduvat informatsiooni ja andmeid loetakse perekonnaseaduse kohaselt lapsendamissaladuseks. Lapsendamissaladuse eesmärk on tagada lapse, vanema ja lapsendaja eraelu kaitse, ära hoida soovimatut sekkumist ning diskrimineerimist päritolu või muul alusel. Isik, kes teab lapsendamissaladust, ei tohi seda avaldada, kui selle avaldamine ei ole vajalik avalikes huvides. Samas võib lapsendamisega oma tööst tulenevalt kokku puutuvate isikute ring olla suhteliselt lai (kohaliku omavalitsuse ametnik, maavalitsuse ametnik, asenduskodu töötajad ja asenduskodus elavad lapsed, koolitusgrupis osalejad ja koolitajad, kohtunik ja istungi sekretär, õpetaja, perearst, lasteaia juhataja ja kasvataja, naabrid, sugulased, töökaaslased, haigekassa ja sotsiaalkindlustusameti ametnikud jne), mistõttu on küsimuseks, kuidas seadusest tulenevat lapsendamissaladuse pidamist tuleks tõlgendada ning praktikast järgida.

Samuti ei ole lapsendatud lapse teistel õdedel-vendadel, kes on samuti perekonnast eraldatud ja asendushooldusele paigutatud, õigus ilma lapsendaja nõusolekuta saada teavet oma õe või venna lapsendamise kohta. Samas võib teavet oma õdedest-

vendadest käsitleda osana lapse päritolu puudutavast infost, mida sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on kodust ja perekonnast eraldi paigutatud lapsel on õigus saada ("Kodust ja perekonnast eraldi paigutatud lapsel on õigus saada teavet oma päritolu, eraldamise põhjuste ja tema tulevikku puudutavate küsimuste kohta." § 25 (4)). Päritolu on ka oluline osa lapse identiteedist ning regulatsioonid ja praktikad peaksid toetama selles osas lapse õigusi.

Kokkuvõtteks: ettepanekud ja soovitused

- Luua ühtne elektrooniliselt hallatav üle-Eestiline ülevaade lapsendada soovijatest ja nende taustast (sh lapsendajaks mittesobivuse põhjused), arendada selleks sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris (STAR) vajalik funktsionaalsus ning kehtestada õiguslikult vajalike andmete kogumise ja kasutamise kord.
- Analüüsida võrdlevalt maavalitsuste praktikaid lapsendamise korralduse osas (sh lapsendada soovijate nõustamine ja nende sobivuse hindamine, lapse ja pere kokkuviiimine, lapsendajate ettevalmistus lapsendamiseks jm) ning selgitada maavalitsuste töös esinevate puuduste ja kitsaskohtade põhjused. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused maavalitsuste töö parandamiseks ja ühtlustamiseks ja/ või alternatiivid lapsendamise institutsionaalseks/ organisatsiooniliseks ümberkorraldamiseks, mis tagaks võimalikult ühtsetel alustel toimiva lapsendamise ettevalmistuse.
- Kehtestada õiguslikult lapsendamise avaldusele ning lapsendaja sobivuse hindamiseks läbi viidava pere-uuringu tulemustele kehtivusaeg, mille möödudes tuleb avaldust uuendada ja pere-uuringuga kogutud informatsiooni kehtivust uuesti hinnata.
- Kehtestada õiguslikult konkreetsed ja ühtsed nõuded lapsendajate ettevalmistuseks (sh nende koolituseks) ning tagada nende täitmiseks vajalikud tingimused ja ressursid. Kaaluda vajadust, kas täpsustada lapsendamiste kohta kogutavas ametkondlikus statistikas seda, kui paljudel lapsendamiste juhtudel on lapsendaja/ pere läbinud eelnevalt PRIDE koolitusprogrammi.
- Töötada välja vastsündinu lapsendamisel lapse ajutiseks hooldamiseks sobivad lahendused kuni lapsendamisotsuse jõustumiseni ning kehtestada nendeks vajalikud õiguslikud alused, sh laiendada sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud perekonnas hooldamise õiguslikke aluseid koos nendest tulenevate õigustega juhtumitele, kus laps paigutatakse enne lapsendamisotsuse jõustumist lapsendada soovija perekonda hooldamisele perekonnaseaduse alusel. Samuti arvestada ja kajastada perekonnaseaduse alusel perekonda hooldamisele paigutamise juhtumeid perekonnas hooldamise ja lapsendamise kohta kogutavas ametkondlikus statistikas. Ühtlasi analüüsida alternatiivseid lahendusi (sh teiste riikide praktikate näitel) vastsündinu ajutiseks mitte-institutsionaalseks paigutamiseks enne lapsendamisotsuse jõustumist (nt ajutist hooldust pakkuvad nn kriisi-hoolduspered) ning nende rakendamise eeldusi ja tingimusi.
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt infot veel sündimata või vastsündinud laste lapsendamiseks nõusoleku andmise juhtumite kohta ning analüüsida võrdlevalt maavalitsuste tegevust lapsendamiseks nõusolekut soovida andvate vanemate nõustamisel (sh kuidas ja milles vanemat/ vanemaid praktikas nõustatakse ning kas ja milles täiendava nõustamise vajalikkust nähakse) ning nõustamise mõju nõusoleku andmisele või sellest loobumisele. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused, kuidas vanemate nõustamist parandada või täiendada.

- Analüüsida lapsendajate vajadusi ning teiste riikide praktikaid lapsendamispuhkuse pikkuse ja tingimuste osas ning töötada sellest lähtuvalt välja ettepanekud lapsendamispuhkuse pikkuse ja/ või tingimuste muutmiseks koos nende rakendamise eelduste ja mõjudega.
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt infot a) lapsendamise avalduse mitterahuldamise juhtumite ja nende põhjuste kohta b) lapsendajalt hooldusõiguse äravõtmise juhtumite ja nende põhjuste kohta c) lapsendamise tühistamiste ja nende põhjuste kohta. Antud juhtumite analüüsile tuginevalt töötada välja ettepanekud lapsendamise korralduse ja praktikate parandamiseks, eesmärgiga vähendada nn ebaõnnestunud lapsendamise juhtumeid.
- Analüüsida vajadusi ja võimalusi lapsendatavaid lapsi puudutava taustinfo, sh nende terviseinfo põhjalikumaks kogumiseks ja koondamiseks. Töötada analüüsile tuginevalt välja lahendused vajaliku info kogumise parandamiseks ja täiendamiseks.
- Tagada lapsendamise eelsete ja järgsete teenuste järjepidev pakkumine ja kättesaadavus lapsendada soovijatele ja lapsendanutele.

4.2 Rahvusvaheline lapsendamine

Rahvusvahelist lapsendamist ja vastava registri pidamist korraldab Eestis sotsiaalhoolekandeseaduse ja perekonnaseaduse kohaselt Sotsiaalministeerium. Eestist välisriiki lapsendamise otsustab kohus rahvusvahelise lapsendamise komisjoni nõusolekul. Komisjon koosneb Sotsiaalministeeriumi, maavalitsuse ja kohaliku omavalitsuse esindajast.

Komisjoni antud nõusolek ei piira kohtu vabadust lapsendamise sisulisel otsustamisel ning vaatamata nõusolekule on kohtul võimalik otsustada ka lapsendamist mitte lubada. Ilma komisjoni nõusolekuta kohus rahvusvahelise lapsendamise üle siiski otsustada ei saa, kuna see nõusolek on nõutav samamoodi nagu muud lapsendamiseks vajalikud nõusolekud (lapse vanemate, lapse, eestkostja jne).⁵⁷

Välisriiki lapsendamisel tuginetakse riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioonile.⁵⁸ Nimetatud dokument annab üldised juhised rahvusvahelise lapsendamise korraldamiseks selle konventsiooniga ühinenud riikides. Eestist välisriiki lapsendamine saab olla ainult erandjuhtum ja võib toimuda juhul, kui lapse eest ei ole mingil põhjusel võimalik vajalikul määral hoolitseda Eestis. Välisriiki lapsendamist võib kaaluda ainult juhul, kui Eestist on lapsele piisavalt kaua ja põhjalikult peret otsitud ja ei ole leitud ning lapse eestkostja hinnangul ei ole asenduskodu sellele lapsele sobilik kasvukeskkond. Samas on reguleerimata kui kaua peaks lapsele eelnevalt Eestis peret otsima ning kuidas veenduda, et sobivat peret ei leidu.

Eestil on käesoleval ajal koostöökokkulepped lapsendamiseks kolme riigiga: USA, Rootsi ja Soome.

2012. aastal lapsendati Eestist välisriiki kokku 13 last, neist ca pooled puudega lapsed. Varasematel aastatel on välisriiki lapsendatud laste arv jäänud vahemikku 20-30 last aastas (vt Tabel 7).

Tabel 7. Välisriigi kodaniku poolt lapsendatud laste arv, sh puudega lapsed (aasta jooksul kokku), 2006-2012

Aasta	Lapsendatud lapsed kokku	sh puudega lapsed
2006	20	...
2007	31	11
2008	28	9
2009	24	10
2010	28	7
2011	15	0
2012	13	6

“...” andmed puuduvad

Allikas: Sotsiaalministeerium

⁵⁷ Vt Perekonnaseaduse muutmise eelnõu seletuskiri. Justiitsministeerium, 03.06.2013

⁵⁸ Vt Riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioon Vastu võetud 29.05.1993, jõustunud 1.06.2002 <https://www.riigiteataja.ee/akt/78553>

Ametliku puude raskusastmega laste osakaal välisriiki lapsendatud laste seas aastate lõikes varieerub (vt Tabel 7). Näiteks 2011. aastal välisriiki lapsendatud lastest ei olnud ühelgi ametlikult määratud puuet. Andmed ei kajasta aga muid võimalikke erivajadusi, mille puhul ametlikku puude raskusastet pole tuvastatud.

Valdavalt on Eestist välisriiki lapsendatud lapsed olnud vanuses 3-14 aastat (vt Tabel 8). Erinevalt Eesti-siseselt uude perekonda lapsendamistega on välisriiki lapsendatud laste seas alla 3-aastaseid lapsi vaid üksikjuhtudel. Sarnaselt Eesti-siseste lapsendamistega ei ole samas ka välisriikidesse üldjuhul vanemaid kui 14-aastaseid lapsi lapsendatud.

Tabel 8. Välisriigi kodaniku poolt lapsendatud lapsed kokku ja vanuse alusel, 2006-2012

Välisriigi kodaniku poolt lapsendatud lapsed kokku ja vanuse alusel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	20	31	28	24	28	15	13
0-2-aastased lapsed	2	6	2	3	3	1	2
3-6 aastased lapsed	8	11	11	10	12	9	7
7-14 aastased lapsed	7	14	15	11	13	5	4
15-17 aastased noored	3	0	0	0	0	0	0

Allikas: Sotsiaalministeerium

Valdav enamuse välisriigi kodanike poolt lapsendatud lastest lapsendatakse asenduskodust, üksikud hooldusperekonnast.

Ehkki eelduslikult tuleks välisriiki lapsendamist kaaluda üksnes siis, kui lapsele ei ole sobivat lapsendajat Eestist leitud, puudub praktikas vajalik informatsioon ja töendusmaterjal, mille põhjal hinnata, kuivõrd ja kui kaua on lapsele püütud Eestist lapsendajat leida, milliseid samme on selleks astunud ning kas konkreetsele lapsele puudub ikkagi Eestis sobiv lapsendaja. Ühelt poolt eeldaks see konkreetse lapse juhtumit puudutava informatsiooni kättesaadavust, teisalt aga ülevaatlikku teavet lapsendada soovijatest (või ka perekonnas hooldajatest) Eestis.

Rahvusvahelise lapsendamise korralduse põhiprobleemid seonduvad ühelt poolt lapsendamise protseduuride ja praktikate juhuslikkusega. Selle üheks põhjuseks on asjaolu, et rahvusvahelise lapsendamise protseduur ja nõuded, sh erinevate osapoolte (Sotsiaalministeerium, maavalitsus, kohalik omavalitsus, lapse eestkostja, asenduskodu) ülesanded ja vastutus on reguleeritud väga üldiselt ning on seetõttu suurel määral mõjutatud konkreetsete lapsendamisjuhtumite eest vastutavate ametnike toimimisviisidest ja kaalutlustest.

Tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 567 lõigetes 1 ja 2 sätestatud maavanema ülesanded lapsendamisega seoses, mis juhul, kui avaldaja elukoht on välisriigis, on pandud Sotsiaalministeeriumile, sisaldavad endas lapsendamise otsustamiseks vajalike kõikide andmete kogumist (sisuliselt perekonnaseaduse § 158 täitmist). Perekonnaseaduses sarnane säte puudub, mis tähendab, et ei ole üheselt väljaloetav, kes vastutab lapsendamise ettevalmistamise protsessi eest (perekonnaseaduse § 158) juhul, kui avaldaja elukoht on välisriigis. Perekonnaseaduse § 165 sätestab ainult üldsõnaliselt, et rahvusvahelist lapsendamist korraldab Sotsiaalministeerium ning komisjoni pädevusse kuulub muuhulgas lapse Eestist välisriiki lapsendamise taotluse heakskiitmine.

Sellest tulenevalt on analoogia korras perekonnaseadusest tuletatav, et Sotsiaalministeerium vastutab välisriiki lapsendamise protsessi eest kogu ulatuses (kogu kohtueelne menetlus, mis sisaldab muuhulgas kohustust laps ja lapsendaja omavahel

kokku viia; kohustust veenduda, et on alust arvata, et lapsendaja ja lapse vahel tekib vanema ja lapse suhe jne) täpselt nii nagu maavalitsus vastutab kogu ulatuses siseriikliku lapsendamise protsessi eest. Seaduse selguse huvides on aga vajalik perekonnaseadust selles osas täpsustada. Seaduse täpsustamata jätmisega on loodud olukord, kus sellise pöördumatu otsuse tegemisel nagu seda on lapse välisriiki lapsendamine, ei ole protsessi eest ühte põhivastutajat (seaduse eri tõlgendamise võimalused) ning praktikas võib esineda olukordi, kus lapsendamiseks on nõuetekohaselt ette valmistamata nii laps kui lapsendajad. Selline olukord suurendab oluliselt lapsendamise ebaõnnestumise tõenäosust.

Ülevaatlik statistika välisriiki toimunud lapsendamiste arvu kohta, mis on ebaõnnestunud (laps on hiljem perest eraldatud), puudub. Sotsiaalministeerium kogub välisriiki toimunud lapsendamiste kohta lapsendamisjärgseid aruandeid (kokku neli aruannet kahe aasta jooksul pärast lapsendamist), samas ei ole fikseeritud korda, kes neid aruandeid säilitab ja kellel on kohustus nendega tutvuda (nt kas Sotsiaalministeeriumil, maavalitsusel, asenduskodul, lapse endisel eestkostjal) ning mida peaks ette võtma juhul, kui aruannetest selgub, et lapsendamine on ebaõnnestunud. Rahvusvaheliste juhiste kohaselt on lapsendamisjärgsed aruanded väga oluline materjal analüüsiks regulaarselt, milliseid probleeme lapsendatud lastel välisriigis uues peres kohanemisel esineb. Sellele infole tuginedes tuleks pidevalt analüüsida, kuidas last välisriiki lapsendamiseks paremini ette valmistada.⁵⁹

Lapse seadusliku eestkostja kaasamise nõue välisriiki lapsendamise otsustusprotsessis ei ole täna seadusega üheselt fikseeritud. Eestkostja annab seaduse järgi üldsõnalise loa lapsendamiseks maavalitsusele, mis ei kajasta seda, kas eestkostja on nõus ka välisriiki lapsendamise kaalumiselega. Probleemi lahendaks olukord, kus Sotsiaalministeerium on kohustatud iga lapsendamise juhtumi korral lapse eestkostjalt rahvusvahelise lapsendamise kaalumise korral küsima nõusolekut lapse isikuandmete edastamiseks teise riiki. Sellega seoses on vajalik kaaluda perekonnaseadusega seotud rakendusakti „Lapsendamise ettevalmistamise käigus läbiviidavad kohustuslikud toimingud ja nende sisu, lapsendamise sooviavalduses esitatavate andmete loetelu ja maavalitsuse kogutavate dokumentide loetelu.“ Sotsiaalministri 18. juuni 2010. a määrus nr 42 muutmist.

Perekonnaseadusest ei ole samuti välja loetav see, kes vastutab välisriigi lapsendaja ettevalmistamise ja lapsendamise otsustamiseks vajalike lapsendajat puudutavate dokumentide kogumise eest. Samuti on seaduses fikseerimata suhtlemiskord välisriigi lapsendaja ja Eesti Sotsiaalministeeriumi vahel. Need juhised on tuletatavad Haagi konventsioonist. Olukorras selguse loomiseks on vajalik perekonnaseadust täiendada alljärgnevalt: lisada seadusesse täpsustus, mille kohaselt suhtlust korraldab ja kohustusi, mis on seotud lapsendajaga, kelle elukoht ei ole Eestis, täidab Sotsiaalministeerium rahvusvahelise lapsendamise komisjoni poolt heakskiidetud koostööpartneri kaudu.

Üldistavalt võib öelda, et rahvusvahelise lapsendamise protsess ei ole täna piisavalt läbipaistev. See on osaliselt seotud eelnevalt mainitud probleemiga (selgete ja ühtsete protseduuride ning nõuete puudumine), ent suurel määral ka rahvusvahelisi lapsendamise juhtumeid puudutavate/ kajastavate ning laiemalt vanemliku hoolitsuseta laste juhtumite ja Eestis lapsendada soovijate kohta andmete kogumise, säilitamise ja kättesaadavusega.

Senises rahvusvahelise lapsendamise praktikas on esinenud mitmeid andmekaitsega seonduvaid puudusi ja probleeme. Rahvusvahelise lapsendamise puhul tuleb järgida tuleb isikuandmete kaitse seadust, mille kohaselt tuleb igal konkreetsel isikuandmete edastamise juhul säilitada andmed selle kohta, millal, kellele ja millised isikuandmed

⁵⁹ Vt *Guidelines on Post-adoption Services*. ChildONEurope, 2007
http://www.childoneurope.org/issues/adoption/post_adoption_seminar/post-adoption_def2.pdf

edastati. Tänapäevase regulatsiooni kohaselt ei ole aga ilma nõuetekohase andmesubjekti loata Sotsiaalministeeriumil õigust edastada laste andmeid kolmandatesse riikidesse (sh USA). Andmekaitse Inspektsiooni hinnangul saab nõusolekupõhine andmete edastus olla ajutine lahendus ning kaaluda tuleks välislepingu sõlmimise vajalikkust, et laste isikuandmete edastamine kolmandatesse riikidesse oleks korrektne.

Andmete säilitamise osas tuleb Sotsiaalministeeriumil reguleerida kas, kui kaua ja mil viisil tuleks koguda ja säilitada:

1. välisriiki lapsendatud laste toimikuid;
2. lapsendamisjärgsed aruandeid;
3. välisriiki lapsendatud laste osas peetavat registrit.

Rahvusvahelisi praktikaid analüüsid tuleks Eestis välja töötada ühtne praktika selles osas, kuidas peaks toimuma lapse ja potentsiaalsete lapsendajate nõu esmane kokkusobitamine (milline laps vajab milliseid lapsendajaid). Rahvusvaheliste juhiste kohaselt peab see protsess toimuma professionaalse meeskonna poolt lapse päritoluriigis, arvestades lapse tausta ja erivajadusi ning lapsendajate omadusi. Lapse ja pere sobitamise protsess ei tohiks olla juhuslik ja „kokkusobitamise“ otsust ei saa jätta lapsendajate päritoluriigi vastutuseks.⁶⁰

Analüüsimist vajab välisriiki lapsendatud „juurte otsimise“ temaatika. Välisriiki on Eestist lapsi lapsendatud alates 1990-ndatest aastatest, seega on paljud neist täisealiseks saanud ning otsivad nüüd Sotsiaalministeeriumi kaudu oma bioloogilisi sugulasi Eestist. Perekonnaseaduses ja sellega seotud rakendusaktides on täpsustamata kord, kuidas ja kelle kaudu välisriiki lapsendatud lapsed täiskasvanuks saades oma bioloogilisi sugulasi otsida saavad. Siseriiklikult toimub lapsendajate nõustamine sellel teemal maavalitsustes (perekonnaseadus §164). Välisriiki lapsendatud lapsed ei räägi aga enam eesti ja/või vene keelt, seega on kontakteerumine maavalitsustega keeruline keelebarjääri tõttu, samuti ei saa nad kirja teel oma isikut identifitseerida ilma, et see toimuks notariaalselt tõestatud dokumentide alusel.

Kokkuvõttes eeldavad kirjeldatud probleemid rahvusvahelise lapsendamise protsessi ja konkreetsete protseduuride selgemat ja ühtsemat määratlemist/ reguleerimist koos erinevate osapoolte ülesannete ja vastutusega ning andmekogumise ja säilitamise põhimõtetega.

⁶⁰ Vt *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide to Good Practice*. 2008 http://www.hcch.net/index_en.php?act=publications.details&pid=4388

5. Perekonda eestkoste paigutamine

Eestkoste alaealise üle seatakse lapse kasvatamiseks, tema isiklike ja varaliste õiguste ja huvide kaitseks. Vastavalt perekonnaseadusele määratakse eestkostja alaealisele lapsele juhul, kui tema kummalgi vanemal ei ole tema suhtes esindusõigust. Eestkostjale kuulub nii lapse isikuhooldus- kui ka varahooldusõigus. Vanemliku hoolitsuseta lapse puhul lõpeb eestkoste lapse täisealiseks saamisega, vanemate hooldusõiguse taastumisega või lapse lapsendamisega; samuti lapse surmaga.

Eestkoste seadmist, eestkostjale esitatavaid nõudeid, tema ülesandeid, kohustusi ja vastutust reguleerib perekonnaseadus.

Eestkoste seadmise otsustab kohus. Kohus võib pöörduda valla- või linnavalitsuse poole eestkostjaks sobiva isiku leidmiseks.

Käesolev peatükk käsitleb asendushoolduse kontekstis eeskätt füüsiliste isikute poolt teostatavat eestkostet. Kohalike omavalitsuste rolli vanemliku hoolitsuseta laste juriidilise eestkostjana on puudutatud analüüsi teistes peatükkides.

Eestkostjaks võib olla täisealine piiramata teovõimega füüsiline isik.

Eestkostjaks ei või olla isik, kellelt on vanema hooldusõigus täielikult või osaliselt ära võetud või kes on varem rikkunud eestkostja kohustusi.

Eestkostjaks ei või määrata selle tervishoiu- või hoolekandeesutuse töötajat, kus laps viibib.

Eestkostjat valides arvestatakse tema isikuomadusi, varalist seisundit ja võimeid eestkostja kohustusi täita, vanemate eeldatavat tahet ning tema suhteid lapsega, kelle üle eestkoste seatakse, lapse üleskasvatamise järjepidevust ning lapse rahvuslikku, usulist, kultuurilist ja keelelist päritolu.

Kohtul ja valla- või linnavalitsusel on eestkostjat valides õigus nõuda eestkostjaks määratavalt isikult dokumente ja informatsiooni tema sobivuse hindamiseks.

Isiku võib eestkostjaks määrata tema nõusolekul.

Kui eestkostjaks ei leita sobivat füüsilist isikut või kui vanem on testamendiga või pärimislepinguga näinud eestkostjana ette juriidilise isiku, võib eestkostjaks määrata ka juriidilise isiku. Juriidiline isik peab süstemaatiliselt tegelema eestkostetavatele füüsilisest isikust eestkostjate otsimise, nõustamise ja koolitamisega.

Juriidiline isik määratakse eestkostjaks tema nõusolekul.

Juriidilisest isikust eestkostjaks ei või määrata seda tervishoiu-, hoolekande- või haridusasutust, kus laps viibib.

Allikas: Perekonnaseadus

Vanemliku hoolitsuseta lapse perekonda eestkoste paigutamisel on vaatamata põhimõttelistele juriidilistele ja sisulistele erinevustele mitmeid sarnasusi lapsendamise ja perekonda hooldamisele paigutamise – eeskätt eestkostjate valiku ja sobivuse hindamise, ettevalmistuse ja nõustamise ning nende üle teostatava järelevalve osas.

2012. aasta lõpu seisuga oli perekonda eestkostele paigutatud kokku 1 316 vanemliku hoolitsuseta jäänud last. Eestkoste peresid oli kokku 1 091.⁶¹ Enamikel, 85% juhtudel oli tegemist eestkostetava lapse sugulase perega. Siiski on arvestatava osa eestkostjate puhul tegemist mitte-sugulase perega. Kuna detailsemat statistikat eestkostja pere ja tausta kohta kogutakse alates 2010. aastast, siis pole võimalik välja tuua, kuivõrd on mittedugulastest perede osakaal eestkostjate seas muutunud (vt Tabel 9). Samuti pole kogutava statistika põhjal võimalik välja tuua, kui paljud konkreetse aasta jooksul eestkostele paigutatud lastest paigutatakse sugulasse pere ja kui paljud mitte-sugulase perre.

Perekonnas eestkostel olevate laste arv on sarnaselt teistel asendushoolduse vormidel olevate laste arvuga aastatel 2006-2012 järk-järgult ja kokkuvõttes vähenenud, võrreldes 2006. aastaga kokku ca 140 lapse võrra ehk ca 10% võrra (vt Tabel 9). Seega pole vähenemine olnud niivõrd ulatuslik kui näiteks perekonnas hooldamisel olevate laste puhul ning 2012. aasta lõpuks oli eestkostel olevate laste ja perede arv tervikuna eelneva, s.o 2011. aasta lõpuga võrreldes hoopiski kasvanud.

Üks võimalik ja osaline seletus eestkoste peredes olevate laste arvu oluliselt väiksemale vähenemisele võrreldes nt hooldusperedega on seotud suundumusega, kus osadest hooldusperedest saavad hiljem eestkostepered (vt ptk 6 "Perekonnas hooldamine", Tabel 20). Täna kogutav statistika ei võimalda selliseid liikumisi (eestkostele paigutamine perekonnas hooldamiselt või perekonnast hooldamisele lahkumine eestkostele paigutamise tõttu) paraku detailselt analüüsida ega välja tuua, kui paljudel sellistel juhtudel laps tegelikult perekonda vahetab.

Tabel 9. Perekonnas eestkostel viibivate laste ja eestkoste perede arv (aasta lõpus), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kokku laste arv	1458	1544	1393	1362	1348	1288	1316
Kokku perede arv	...	...	...	...	1118	1074	1091
sh sugulase pere	...	...	...	...	934	926	927
sh mittedugulase pere	...	...	...	...	184	148	164

"..." Andmed puuduvad

Allikas: Sotsiaalministeerium

Isiku/ pere sobivust eestkostjaks hindab eeskätt kohus, kes otsustab eestkoste seadmise üle. Samas on eestkostja sobivuse hindamisel oluline roll ka kohalikul omavalitsusel, kelle arvamust kohus võib küsida/ arvestada. Samuti on sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt kohaliku omavalitsuse ülesandeks laste hoolekande ja eestkoste korraldamisel eestkostjateks sobivate isikute väljaselgitamine.

Perekonnaseadus nimetab küll aspektid, mida eestkostja valikul tuleb arvestada, ent kuidas nendele vastavust tuleks tuvastada või hinnata, seadus ei täpsusta. Võrreldes perekonnas hooldamisega või lapsendamisega on eestkostjale seadud nõuded ja tema sobivuse hindamine reguleeritud ka märksa üldisemalt. Samas on eestkostja ülesanded ja vastutus lapse eest hoolitsemisel ja tema õiguste tagamisel tervikuna suuremad kui

⁶¹ Siin ei ole arvestatud neid juhtumeid, kus perekonda hooldamisele või asenduskoduteenusele paigutatud lapsele on määratud (füüsilisest isikust) eestkostja, st kelle puhul eestkostja ülesandeid ei täida lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus. 2012. aasta lõpu seisuga asenduskoduteenusel viibivast 1 048 lapsest oli eestkostja määratud 149 lapsele, perekonnas hooldamisel olevast 254 lapsest oli eestkostja määratud 13 lapsele.

näiteks hooldusperede puhul, kus eestkostja rolli täidab täiendavalt kohalik omavalitsus. Seega tasuks asendushoolduse kontseptsiooni raames hinnata, mil määral peaksid eestkostjale, perekonnas hooldajale ning lapsendajale seatud nõuded ühtima ning kuid võrd peaks nende sobivuse hindamine toimumine ühtsetel alustel ning viisidel.

Eestkostjate ettevalmistust eestkoste teostamiseks, sh lapse eest hoolitsemiseks ja tema kasvatamiseks kehtiv õigus ei reguleeri. Praktikas on osa eestkoste peresid enda soovil osalenud hooldusperedele mõeldud PRIDE koolitusprogrammis, kuid üldistavad andmed selle kohta, kui suur osa eestkoste peredest on vastava koolituse läbinud, puuduvad. Sisuliselt on aga eestkoste pered vanemliku hoolitsuseta jäänud laste eest hoolitsemisel samasuguses rollis perekonnas hooldajatega ning lapsendajatega. Samuti tuleb silmas pidada, et vanemliku hoolitsuseta jäänud ja seetõttu oma perekonnast eraldatud lapsed on enamasti mitmesuguste emotsionaalsete, psühholoogiliste, sotsiaalsete jms erivajadustega, mida nende kasvatamisel ja nende eest hoolitsemisel tuleb arvestada. Seetõttu vajavad eestkoste pered eelduslikult sarnaselt hooldusperedega ja lapsendajatega ka vastavat ettevalmistust vanemliku hoolitsuseta jäänud lapse perekonda võtmisel.

Kokku paigutati eestkostja perekonda 2012. aastal 222 vanemliku hoolitsuseta jäänud last. Ligi kümnendik (9% ehk 19 last) eestkostja perekonda paigutatud lastest olid orvud (vt Tabel 10).

Eestkostja perekonda 2012. aastal paigutatud lastest, kellel oli õdesid ja vendi, paigutati õed-vennad samasse perekonda 75% juhtudel (eelnevatel, 2010. ja 2011.aastal on õed-vennad paigutatud sama eestkostja perekonda aga vähem kui pooltel juhtudel.)

Tabel 10. Perekonda eeskostele võetud lapsed, sh orvud (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perekonda eeskostele võetud lapsed kokku	242	259	250	251	242	177	222
nendest orvud	36	46	22	23	30	22	19

Allikas: Sotsiaalministeerium

Suurim osa lastest paigutatakse perekonda eeskostele bioloogilisest perekonnast. 2012. aastal moodustasid bioloogilisest perekonnast eeskostele paigutatud lapsed (172 last) kõigist vastava aasta jooksul eeskostele paigutatud lastest (222 last) tervelt 77%. Hooldusperekonnast paigutati eeskostele 20 last (9% kõigist eeskostele paigutatud lastest). Paraku ei ole võimalik nende puhul eristada, kui paljudel juhtudel sai hooldusperest eestkostja ehk tegelikult laps perekonda ei vahetanud. Üksikutel juhtudel on laps eestkostja juurde paigutatud sünnitusmajast või varjupaigast (turvakodust), teise eestkostja juurest ning väike osa ka asenduskodust (vt Tabel 11). Seega on perekonda eeskostele paigutatud laste eeliseks asjaolu, et enamasti pole nad perekonnast eraldamise järel pidanud kogema erinevaid ümberpaigutamisi asendushoolduse süsteemi sees.

Tabel 11. Perekonda eestkoste vöetud lapsed päritolu järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perekonda eestkoste vöetud lapsed kokku	242	259	250	251	242	177	222
sünnitushaiglast	0	2	0	1	0	1	4
varjupaigast	4	2	3	2	5	2	2
asenduskodust	13	15	20	10	4	7	11
bioloogilisest perekonnast	131	140	161	160	192	129	172
hooldusperest	62	53	28	54	29	29	20
teise eeskostja juurest	...	...	...	...	2	5	7
mujalt	32	47	38	24	10	4	6

Allikas: Sotsiaalministeerium

2012. aastal jooksul perekonda eestkoste paigutatud lastest 16% olid alla 3-aastased ning 22% 3-6-aastased (seega 38% ehk enam kui kolmandik eelkooliealised). Suurima osa (45%) eestkoste paigutatud lastest moodustasid 7-14-aastased lapsed Erinevalt näiteks lapsendamisest leitakse perekonda eestkoste paigutamise võimalus ka vanemate, 15-17-aastaste laste ja noorte puhul. Samuti on võrreldes perekonda hooldamisele paigutatud lastega ka perekonda eestkoste paigutatud laste seas 15-17-aastaseid proportsionaalselt enam (vt ptk 6 "Perekonnas hooldamine", Tabel 16).

Tabel 12. Perekonda eestkoste vöetud lapsed vanuse järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perekonda eestkoste vöetud lapsed kokku	242	259	250	251	242	177	222
0-2-aastased	21	23	36	27	25	18	36
3-6 aastased	39	46	49	58	70	39	49
7-14 aastased	119	127	108	110	107	82	101
15-17 aastased	63	63	57	56	40	38	36

Allikas: Sotsiaalministeerium

Eeskostja juurest lahkumise põhjuseks on enamikel juhtudel lapse täiskasvanuks saamine. 2012. aastal lahkus eeskostja perekonnast täiskasvanuks saamise tõttu 145 last. Samas on igal aastal esinenud ka juhtumeid, kus eeskostja perest lahkumise põhjuseks on lapse paigutamine asenduskodusse. Tagasi bioloogilisse perekonda on eeskostja juurest naasnud vähem kui kümnendik vastaval aastal eeskostja juurest lahkunud lastest (vt Tabel 13).

Tabel 13. Perekonnas eestkostelt lahkunud lapsed põhjuste järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perekonnas eestkostelt lahkunud lapsed kokku	367	325	424	310	279	256	230
said täisealiseks ehk 18-aastaseks	288	207	276	236	177	176	145
paigutati asenduskodusse	7	8	11	6	8	5	8
naasid bioloogilisse perekonda	15	20	18	7	16	24	21
lapse toimik edastati teise omavalitsusse	32	64	35	45	53	40	42
muud põhjused	25	26	84	16	25	11	14

Allikas: Sotsiaalministeerium

Sarnaselt perekonnas hooldamisega on eestkostel viibival vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsel õigus riiklike peretoetuste seaduse alusel makstavale igakuisele eestkostel (või perekonnas hooldamisel) oleva lapse toetusele, mille suuruseks 2013. aastal on 191,8 euro, ning ühekordsele elluastumistoetusele, mille suuruseks on 2013. aastal on 383,60 eurot.

Eestkostja tasustamist pole üldjuhul ette nähtud.

Sotsiaalhoolekandekohaselt on kohaliku omavalitsuse ülesandeks laste hoolekande ja eestkoste korraldamisel lapse, tema eestkostja ja lapsi kasvatavate isikute toetamine ja nõustamine, sh selleks koostöö tegemine pere ja teiste isikute ning asjaomaste asutustega. Üldistav informatsioon aga selle kohta, missugust abi ja toetust on eestkoste pered kohalikult omavalitsuselt taotlenud ja/ või saanud, puudub.

Erinevaid tugi- ja nõustamisteenuseid eestkoste peredele pakub MTÜ Oma Pere, kes 2011.aastal Sotsiaalministeeriumi tellimusel koostatud "Lapsendamise eel- ja järelteenuste" kontseptsioonile tuginedes aastatel 2013-2015 vastavavaid teenuseid arendab ja piloteerib. Osa teenuste sihtrühmaks on lisaks lapsendajatele ka hooldus- ja eestkostepered.⁶²

Lisaks eestkostjaks sobivate isikute väljaselgitamisele sätestab sotsiaalhoolekande seadus kohalike omavalitsuste ülesandena laste hoolekande ning eestkoste korraldamisel ka eestkostjate tegevuse üle järelevalve teostamise, sh kohtu teavitamise nendepoolsete kohustuste rikkumisest ja eestkostetava olukorrast. Sotsiaalhoolekande seadus ei täpsusta samas, mille osas või kuidas täpsemalt kohalikud omavalitsused eestkostja üle järelevalvet peaksid teostama.

Samas sätestab perekonnaseadus ka kohtute ülesandena järelevalve teostamise eestkostjate üle ning kohtute õigused järelevalve teostamisel. Nii peab eestkostja perekonnaseadusest tulenevalt esitama kohtule iga-aastaselt kirjaliku aruande oma ülesannete, sh vara kasutamise kohta. Lisaks võib kohus igal ajal nõuda eestkostjalt informatsiooni tema ülesannete täitmise kohta. Kohus peab aruannet sisuliselt kontrollima, hindama tehtud kulutuste põhjendatust ning nõudma vajaduse korral selgitusi või aruande parandamist ja täiendamist. Seega on kehtiva regulatsiooni järgi eestkostjate üle järelevalve teostamise kohustus nii kohalikel omavalitsustel kui ka kohtutel, ent ebaselge on, millises ulatuses nende järelevalvelised kohustused kas kattuvad või erinevad.

⁶² Vt osutatavate teenuste kohta täpsemalt MTÜ Oma Pere kodulehelt http://www.omapere.ee/page_mentor.php?pageid=118

Kokkuvõtteks: ettepanekud ja soovitused

- Analüüsida vanemliku hoolitsuseta laste puhul eestkostjatele õiguslikult kehtestatud nõudeid nende sobivuse hindamiseks ja eestkoste teostamiseks ettevalmistamiseks võrdlevalt hooldusperedele ja lapsendajatele kehtestatud vastavate nõuetega ning hinnata nende asjakohasust ja piisavust lähtuvalt eestkostja ülesannetest ja vastutusest vanemliku hoolitsuseta lapse eest hoolitsemisel. Töötada analüüsile tuginevalt välja ettepanekud, kas ja kuidas on põhjendatud eestkostjatele kehtestatud nõudeid ühtlustada hooldusperedele ja lapsendajatele kehtestatud nõuetega. Kaaluda vajadust, kas eestkoste perede kohta kogutavas ametkondlikus statistikas täpsustada, kui paljud eestkostjatest/ eestkoste peredest on läbinud PRIDE koolituse.
- Täpsustada eestkoste perede, perekonda eestkostele paigutatud laste ja perekonnast hooldamiselt lahkuvate laste kohta kogutavas ametkondlikus statistikas, kui paljudel juhtudel on lapsed perekonda eestkostele paigutamisele eelnevalt olnud eelnevalt samasse peresse hooldamisele paigutatud (st eestkoste pere oli varemalt sama lapse hoolduspereks) või kui paljude perekonnast hooldamiselt eestkostele paigutamise tõttu lahkuvate laste puhul laps(ed) tegelikult perekonda vahetavad (st perekonnas hooldamine vormistatakse ümber eestkosteks). See annaks täpsema ülevaate laste paigutamistest ja ümberpaigutamistest asendushoolduse erinevate vormide vahel.
- Täpsustada perekonda eestkostele (aasta jooksul) paigutatavate laste kohta kogutavas ametkondlikus statistikas, kui suur osa nendest paigutatakse sugulasse pere eestkostele ja kui suur osa mittesugulasse peresse.
- Analüüsida juhtumeid ja nende põhjuseid, kus perekonda eestkostele paigutatud laps on hiljem paigutatud kas asenduskodusse või teise hooldusperesse ning esitada analüüsile tuginevalt ettepanekud eestkoste korralduse parandamiseks, eesmärgiga vältida nn ebaõnnestunud eestkostele paigutamisi ning vähendada laste (korduva) ümberpaigutamise juhtumeid.
- Täpsustada kehtivas regulatsioonis (sotsiaalhoolekande seaduses ja perekonnaseaduses) kohtu ja kohaliku omavalitsuse ülesanneteid eestkostjate üle teostatava järelevalve osas, eesmärgiga vältida ülesannete võimalikku dubleerimist ning parandada järelevalve kvaliteeti ja mõju.
- Toetada eestkosteperede esindus- ja huviorganisatsioonide tegevust ning kaasata eestkosteperesid süstemaatiliselt ja regulaarselt asendushoolduse ja perekonda eestkostele paigutamise korralduse kujundamisesse.

- **ajutine/ intervallipõhine perekonnas hooldamine** (*respite foster care*), mida kasutatakse tavaliselt lühiajalise hooldusena (nädalavahetused, poolikud päevad) puudega laste puhul selleks spetsialiseerunud hooldusperekondades, et pakkuda lapse bioloogilisele perekonnale ja vanematele lühiajalist puhkust ning vähendada nende hoolduskoormust;
- **tugipered** (*back-up families*), kes pakuvad lapse bioloogilisele perekonnale keerulises olukorras, nt kus perekonna funktsioneerimine ja lapse heaolu on häiritud, erinevat laadi (nt informatsioonilist, emotsionaalset, instrumentaalset jms) sotsiaalset tuge;
- **“eraviisiline” perekonnas hooldamine** (*“private” foster care*), kus bioloogilised vanemad leiavad ise sõltumatult hoolekandesüsteemist võimaluse oma lapse (ajutiseks) paigutamiseks.

Samuti võib eristada ajutist/ lühiajalist ning pika-ajalist perekonnas hooldamist, kus viimane tähendab üldjuhul oma perekonnast püsivalt lahutatud laste paigutamist hooldusperekonda, kelle puhul võib eeldada, et nad jäävad perekonda hooldamisele kuni iseseisvumiseni. Samas võib pika-ajaline hooldus alata ajutise/ lühiajalise hooldusena, nt kriisiolukorras tekkinud vajadusest, ning kujuneda pika-ajaliseks.⁶⁵

Üldjuhul jäävad riikides lapsed perekonda hooldamisele kuni ametlikku täiskasvanuikka jõudmiseni, st 18-aastaseks saamiseni. Samas on mitmetes riikides kehtestatud vanuselised erandid, nt edasiõppimise korral; vaimsete või füüsiliste probleemide korral, mis takistavad iseseisvumist vms asjaoludel, mille puhul on noorel võimalik ka pärast 18-aastaseks saamist hooldusperekonda edasi jääda.

Paljudes riikides eksisteerib ja/ või on eraldi reguleeritud ka täiskasvanute perekonnas hooldamine, ent selle sihtgrupiks on üldjuhul täiskasvanud isikud, kes ei ole suutelised iseseisvalt elama ning ilma püsiva kõrvalise abita hakkama saama (nt puudega inimesed, eakad).⁶⁶

Perekonnas hooldamise kui asendushoolduse ühe vormi arendussuundade ja ettepanekute puhul on üldiselt rõhutatud vajadust pöörata enam tähelepanu järgmistele aspektidele, mis kajastavad ka ÜRO ja Euroopa Nõukogu perekonnas hooldamist puudutavaid põhimõtteid ja soovitusi⁶⁷:

- perekonnas hooldamise kui asendushoolduse ühe vormi arendamine, sh teadlikkuse tõstmine perekonnas hooldamise eelistest ning uute hooldusperekondade värbamine;
- laste õiguste teadvustamine ja igakülgne tagamine, sh lapse õigus olla kaasatud end puudutavate otsuste langetamisesse;
- spetsialiseeritud, erinevatele vajadustele suunatud perekonnas hooldamise vormide/ liikide arendamine;
- hooldusperede professionaalse ettevalmistuse ja väljaõppe tagamine, sh pideva täiendkoolituse ja püsiva professionaalse toe kaudu;
- erinevate valdkondade ja osapoolte koostöö parandamine ja tõhustamine asendushoolduse, sh perekonnas hooldamise korraldamisel.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Ibid.

Eesti hetkeolukord ja senised suundumused

Kehtiva sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on hooldamine perekonnas "isiku hooldamine sobivas perekonnas, kelle liikmete hulka ta ei kuulu. Hooldamine perekonnas toimub valla- või linnavalitsuse ja hooldamisele võtja vahel sõlmitud kirjaliku lepingu alusel." Sotsiaalhoolekande seadusega on reguleeritud ka see, missugustel tingimustel laps perekonda hooldamisele suunatakse; missugused on perekonda hooldamisele suunatava lapse õigused; missugused on hooldusperekonna kohustused ja õigused; millised on kohalike omavalitsuste ülesanded perekonnas hooldamise korraldamisel ning kuidas toimub lapse perekonda hooldamisele suunamine.

Sotsiaalministri määrusega on täiendavalt reguleeritud lapse perekonnas hooldamise korralduse ja hooldamisel kasutatavate ruumide nõuded⁶⁸.

Samuti on perekonnas hooldamise teenuse eesmärk ja sisu täpsemalt kirjeldatud Sotsiaalministeeriumi koostatud soovituslikes juhistes ning nende juurde kuuluvas lisamaterjalis.⁶⁹

Seega on perekonnas hooldamise eesmärgid, sisu, korraldus ja nõuded täna sätestatud erinevates õiguslikes ja mitteõiguslikes dokumentides. Asendushoolduse kontseptsiooni koostamise ning perekonnas hooldamise teenuse korralduse arendusvajaduste analüüsi raames oleks seetõttu vajalik terviklikult ja süsteemselt hinnata kehtiva korralduse (õigus)selgust ning erinevate õiguslike aktidega reguleerimise vajadust (sh missuguseid sätteid/ aspekte on põhjendatud reguleerida seadusega ja milliseid määrusega ning mis vajab täiendavalt kirjeldamist soovituslikes juhistes jm mitteregulatiivsetes dokumentides), eesmärgipärasust ja otstarbekust, omavahelist kooskõla ning samuti kehtiva õigusliku raamistiku vastavust rahvusvahelistele põhimõtetele, suunistele ja soovitudele, mis puudutavad perekonnas hooldamist.

Ehkki strateegilistes dokumentides on Eesti riik rõhutanud perekonnas hooldamise kui asendushoolduse ühe vormi olulisust ja eeliseid võrreldes institutsionaalse asendushooldusega (asenduskoduteenusena), näitab kohalike omavalitsustelt kogutav statistika, et hooldusperede ja perekonnas hooldamisel olevate laste arv on Eestis aastatel 2006-2012 vähenenud kokku umbes 2,2 korda enam kui 50%. Kui 2006. aasta lõpus oli Eestis 436 hooldusperet, kus kasvas kokku 551 last, siis 2012. aasta lõpu seisuga oli Eestis kokku 195 hooldusperet – seega ca 240 peret ehk 55% vähem. Perekonnas hooldamisel oli kokku 254 last – seega ca 300 last vähem ehk 54% vähem (vt Tabel 14).

Perekonnas hooldamisel olevate laste arvu vähenemisel tuleks samas ühe tegurina arvestada ka laste koguarvu vähenemist ühiskonnas⁷⁰, mis on sarnaselt mõjutanud ka asenduskoduteenusel viibivate laste arvu vähenemist (asenduskodus viibivate laste arv on samal perioodil vähenenud kokku ca 450 lapse võrra ning asenduskodu kohtade arv kokku ca 360 võrra; vt täpsemalt ptk 5 "Asenduskoduteenus"). Samas on perekonnas hooldamisel olevate laste arv aastatel 2006-2012 vähenenud proportsionaalselt enam kui asenduskoduteenusel viibivate laste arv. Osaliselt võib hooldusperede vähenemist selgitada ka suundumus, kus hooldusperedest saavad hiljem eestkostepered (vt ka ptk 5 "Perekonda eestkostele paigutamine").

⁶⁸ Vt Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded", vastu võetud 12.01.2005, RTL 2005, 12, 105
<https://www.riigiteataja.ee/akt/838445>

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

⁷⁰ Kui 2006. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis kokku 265 676 alla 18-aastast last, siis 2012. aastal 246 346 last ehk 19 330 last vähem.

Kokkuvõttes on perekonnas hooldamisel olevate laste osakaal kõigist asendushooldusele paigutatud lastest (v.a. lapsendatud lapsed) vähenenud 16%-lt 2006.aastal 10%-ni 2012.aastal. Samas eestkostja perekonda paigutatud laste osakaal on kasvanud 41%-lt 2006.aastal 50%-ni 2012. aastal.

Püsivalt on samas kasvanud puudega laste osakaal perekonnas hooldamisel olevate laste seas. Kui 2006. aastal olid perekonnas hooldamisel olevatest lastest puudega 2,2%, siis 2012. aastal juba enam kui kümnendik (13,4%) (vt Tabel 14). See on kindlasti üks aspekt, mida tuleks hooldusperede (muutuvate) vajaduste osas arvestada ning perekonnas hooldamise teenuse arendamisel silmas pidada.

Tabel 14. Hooldusperede arv ja perekonnas hooldamisel olevate laste arv, sh perekonnas hooldamisel olevate puudega laste osakaal, 2006-2012

Aasta	Perede arv	Laste arv	sh puudega lapsed (%)
2006	436	551	2.2
2007	369	455	2.6
2008	322	401	3.7
2009	301	377	4.0
2010	285	353	5.9
2011	263	329	9.1
2012	195	254	13.4

Allikas: Sotsiaalministeerium

Ehkki perekonnas hooldamine on reguleeritud teenusena ning perekonnas hooldamiseks sõlmitakse isiku (pere) vahel kohaliku omavalitsusega leping, ei käsitleta perekonnas hooldamist Eesti kontekstis tasustatava tööna.

Perekonnas hooldamise (samuti eestkoste) puhul makstakse vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsele igakuist riiklikku perekonnas hooldamisel (eestkostel) oleva lapse toetust, mille suuruseks on 20-kordne lapsetoetuse määr (2013. aastal 191,80 eurot kuus). Toetuse eesmärgiks on katta lapse kasvatamisega tekkinud kulud, ent hooldaja töö tasustamist pole ette nähtud. Toetuse puhul pole samas määratletud, milliseid lapse hooldamisega seotud kulutusi peaks toetus katma ning kas toetuse suurus on nendele kulutustele vastav. Samuti on toetuse suurus universaalne ega arvesta näiteks erivajadusega lapse hooldamisest tingitud võimalike lisakulutustega. Puudega lapse hooldamisel makstakse perekonnas hooldamisel olevale lapsele küll riiklikke puudega lapse toetusi, mis peaks kompenseerima lapse puudest tingitud lisakulutused.

Samuti makstakse perekonnas hooldamisel olevale lapsele täiskasvanuikka jõudmisel riiklikku ühekordset elluastumistoetust uude elukohta iseseisvalt elama asumisel kahe aasta möödumisel perekonnas hooldamise lepingu lõppemisest. Toetuse suurus on 40-kordne lapsetoetuse määr (2013. aastal 383,60 eurot).

Seega on riiklike toetuste puhul õigustatud subjektiks perekonnas hooldamisel olev laps, mitte aga hoolduspere või -vanem.

Erinevalt lapsendajaperedele kehtivast lapsendamispuhkusest puudub hooldusperel õigus lapse perekonda hooldamisele paigutamise järgsele puhkusele (alla 1,5-aastase lapse puhul laieneb hooldajale küll õigus üldisele vanemapuhkusele ja vanemahüvitisele ning alla 3-aastase lapse puhul üldisele lapsehoolduspuhkusele), mis praktikas võib

lapse ja pere kohanemist raskendada – eriti juhtudel, kus tegemist on vanema kui 1,5-aastase või vanema kui 3-aastase lapsega.

Lisaks riiklikele toetustele võib kohalik omavalitsus toetada hooldusperet ja/ või perekonnas hooldamisel olevat last vastavalt enda kehtestatud korrale ja võimalustele. Terviklik ülevaade kohalike omavalitsuste poolt hooldusperedele ja/ või perekonnas hooldamisel olevatele lastele makstavatest toetustest või muust abist aga puudub.

Hooldusperede taustast ilmneb, et hooldusperede seas on kasvanud pikaajalise staažiga hooldusperede osakaal. Kui 2006. aastal olid ligi pooled (47%) hooldusperedest alla 3-aastase staažiga, siis 2012. aastal ligi kolmandik (31%). 5 ja enama aastase staažiga hooldusperesid oli 2006. aastal 30%, 2012. aastal 48% (vt Tabel 15). Ka see näitab, et uusi peresid lisandub hooldusperede hulka üha vähem.

Tabel 15. Hooldusperede arv staaži järgi, 2006-2012

Hoolduspered kokku ja staaži alusel	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	436	369	322	301	285	263	195
alla 1 aasta	60	76	70	64	47	48	21
1-2 aastat	143	78	66	70	47	48	40
3-4 aastat	102	103	52	50	58	43	41
5-6 aastat	65	32	63	39	40	42	33
7-8 aastat	46	54	45	31	34	31	17
9+ aastat	20	26	26	47	59	51	43

Allikas: Sotsiaalministeerium

Eesti keelt (emakeelena) mittekõnelevad hoolduspered on läbi aastate moodustanud umbes veerandi kõigist hooldusperedest. Seda, mis emakeelega lapsed millise emakeelega hooldusperesse paigutatakse, kogutav statistika samas otseselt ei kajasta.

Hooldusperede värbamise ja sobivuse hindamise eest vastutavad Eestis kohalikud omavalitsused. Paraku puudub Eestis terviklik ülevaade hooldusperedeks soovijatest ning nende sobivuse hindamise praktikatest (st kuidas seadusega kehtestatud nõutele vastavust täpsemalt hinnatakse; kuivõrd erinevad on selles osas erinevate omavalitsuste praktikad; kui sageli ja millistel põhjustel on hoolduspereks soovija hinnatud sobimatuks jne) – seda sarnaselt täna kehtiva lapsendamise korraldusega, mille eest vastutavad erinevalt kohalikest omavalitsustest aga maavalitsused. Võrreldes lapsendamisega, kus lapsendada soovijate taotlusi ja sobivust hindavad maavalitsused (Eestis kokku 15), on hooldusperede värbamise ja sobivuse hindamise korraldus aga kohalike omavalitsuste koguarvu (215) arvestades veelgi enam killustunud. Samuti on lapsendajate sobivuse hindamiseks ette nähtud protseduurid (sh pere-uuringu läbiviimine) põhjalikumad, võrreldes hooldusperele kehtestatud nõuetele vastavuse hindamisega.

Perekonnas hooldajaks soovijatele kehtestatud nõuded ja sobivuse hindamise kriteeriumid on Eestis universaalsed ega sõltu hooldatava lapse võimalikest erivajadustest ega puudest. Ainsa erisusena näeb sotsiaalministri määrus ette, et puudega lapse hooldamisel peavad hooldamiseks kasutatavad ruumid olema puudega lapse vajadustele kohandatud.

Riigikontrolli 2013. aastal avaldatud auditis laste hoolekande korralduse kohta kohalikes omavalitsustes tõdetakse, et lapse perekonda hooldamisele paigutamisel ei ole omavalitsused alati aga hinnanud eelnevalt hooldusperekonna ja selle liikmete vastavust

seaduses kehtestatud nõuetele.⁷¹ Mitmesuguseid puudusi kohalike omavalitsuste tegevuse osas hooldusperekondade sobivuse hindamisel on tuvastanud ka maavalitsuste poolt ja Sotsiaalministeeriumi suunamisel 2012. aastal perekonnas hooldamise üle teostatud järelevalve. Viimasest selgub näiteks, et mitmed omavalitsused ei ole tegelikult hooldusperede nõuetele vastavust ise tuvastanudki, vaid lasknud soovijatel endal oma nõuetekohasust lihtsalt allkirjaga kinnitada. Samuti on sagedased juhtumid, kus pole hinnatud kõigi pereliikmete sobivust ega fikseeritud nende nõusolekut lapse perekonnas hooldamiseks.

Isik, kes soovib hooldada oma perekonnas last, kelle suhtes tal ei ole ülalpidamiskohustust, peab vastama järgmistele nõuetele:

- 1) ta on täieliku teovõimega, iseseisvalt toimetulev isik, kes elab püsivalt Eestis;
- 2) tal on lapse kasvatamiseks vajalikud isikuomadused;
- 3) temalt ei ole ära võetud vanema õigusi ega ole ära võetud last ilma vanema õiguste äravõtmiseta;
- 4) teda ei ole kõrvaldatud eestkostja ega hooldaja kohustuste täitmisest;
- 5) tema suhtes ei ole alustatud kriminaalmenetlust süüdistatavana kuriteos, mille eest seadus näeb karistusena ette vangistuse, ja ta ei ole süüdi mõistetud tahtlikult toimepandud kuriteos, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud;
- 6) tal ei ole sõltuvust alkoholist, narkootilistest ega psühhotroopsetest ainetest;
- 7) ta on läbinud Sotsiaalministeeriumi tunnustatud koolituse või on sellele registreerunud.

Täisealised perekonnaliikmed, kellega tal on ühine eluruum ja majapidamine, peavad vastama eeltoodud punktide 3–6 nõuetele.

Hooldaja ja tema perekonna täisealised liikmed kinnitavad oma nõuetekohasust allkirjaga. Lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus võib punktides 6–8 nõuda hooldajalt ja tema perekonna täisealistelt liikmetelt nende nõuetekohasust tõendavaid dokumente.

Lapse perekonnas hooldamise leping lõpetatakse juhul, kui hooldaja või tema perekonna täisealised liikmed ei vasta enam nõuetele ning lepingu jätkamine on vastuolus lapse huvidega.

Valla- või linnavalitsus 1) hindab ühe kuu jooksul avalduse saamisest arvates hooldajaks saada soovija ja tema perekonna täisealiste liikmete vastavust nõuetele; 2) küsib juhul, kui lapse elukoht ja hooldajaks saada soovija elukoht ei ole samas vallas või linnas kirjalikult teavet ja arvamust hooldajaks saada soovija ja tema perekonna liikmete kohta nende elukohajärgsest valla- või linnavalitsusest; 3) osutab hooldajaks saada soovijale sotsiaalnõustamise teenust, külastab tema kodu ning suunab ta asjakohasele Sotsiaalministeeriumi tunnustatud koolitusele.

Lapse elukohajärgne valla- või linnavalitsus otsustab hooldajaks saada soovija sobivuse tema nõuetekohasuse, sotsiaalnõustamise ning hooldajaks saada soovija kodu külastuse ja koolituse tulemuste põhjal, kui hooldajaks saada soovija on koolituse läbinud, ning sõlmib hooldajaks saada soovijaga lapse perekonnas hooldamise lepingu, mis on kooskõlas lapsele koostatud juhtumiplaaniga.

Allikas: Sotsiaalhoolekande seadus

⁷¹ Vt Riigikontroll (2013). *Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar 2013.

Puudusi hooldusperede sobivuse hindamises toob välja ka Käthlin Kaurla 2013. aastal kaitstud magistr töö aluseks olev Ida-Virumaal läbi viidud uurimus, mis näitas, et lastekaitseametnikud eelistavad teadlikult perekonnast eraldatud lapsi paigutada pigem asenduskodusse kui perekonda hooldamisele põhjusel, et neil on varasemad negatiivsed kogemused hooldusperedega. Nii on hooldusperedeks sattunud pered, kes võtavad lapsi perekonda hooldamisele eeskätt majanduslikel kaalutlustel, kohtlevad enda ja hooldamisele võetud lapsi erinevalt vms. Põhjuseks, miks hooldusperedeks on sattunud tegelikult selleks sobimatud pered, näevad lastekaitseametnikud ühelt poolt oma piiratud võimalusi ja ressursse perede sobivuse hindamiseks kui ka hooldusperedeks soovijatele seadusega kehtestatud suhteliselt üldisi nõudeid. Samuti ei jõua kohalikud omavalitsused hooldusperede otsimise ja värbamisega tegeleda, mistõttu piirduakse sobivate hooldusperede tuvastamisega sageli eeskätt perekonnast eraldatud laste sugulaste ringiga.⁷²

Seda, kas ja kuidas peaks kohalik omavalitsus hooldusperekonna sobivust uuesti hindama – nt juhul, kui perekonnas on toimunud muutused (nt vanemate lahutus/kooselu lõppemine, uue elukaaslase perre elamaasumine vms) – pole kehtiva seadusega samuti reguleeritud.

Vastavalt sotsiaalhoolekandeseadusele ning sotsiaalministri määrusele tuleb isikul, kes soovib võtta oma perekonda hooldamisele lapse, läbida Sotsiaalministeeriumi poolt tunnustatud koolitus, milleks on valitud PRIDE koolitusprogramm.⁷³ Koolitust korraldab ja viib peamiselt läbi Tervise Arengu Instituudi koolituskeskus⁷⁴, koolitusele suunab hoolduspereks soovijaid (või juba tegutsevaid hooldusperesid) kohalik omavalitsus. Samuti on Hasartmängu Fondi rahastamisel viinud PRIDE koolitusi läbi MTÜ Oma Pere (mh lapsendaja peredele).⁷⁵

2012. aasta andmetel oli kõigist hooldusperedest läbinud PRIDE koolituse 72% peredest ehk 140 peret 195 perest. Neist omakorda PRIDE jätkukoolituse oli läbinud vaid ligi kolmandik (29%). 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 jätkukoolituse vaid 1%.

Siiski ei välista täna kehtiv regulatsioon seda, et laps paigutatakse perekonda hooldamisele enne, kui isik (pere) on ettevalmistava koolitusprogrammi läbinud, kuna sotsiaalhoolekandeseadusega hooldajaks soovivale isikule kehtestatud nõuetes on tingimuseks seatud kas koolituse läbimine või sellele registreerumine ning sotsiaalministri määrus näeb ette, et pärast hooldajaks soovija sobivuse hindamiseks ette nähtud sotsiaalnõustamist ja kodukülastust suunab valla- või linnavalitsus hooldajaks saada soovija asjakohasele Sotsiaalministeeriumi tunnustatud koolitusele juhul, kui hooldajaks saada soovija ei ole seda juba läbinud. Koolituse läbimist enne perekonnas hooldamise lepingu sõlmimist ei sätesta selgesõnalise nõudena ei sotsiaalhoolekandeseadus ega sotsiaalministri vastav määrus. Samuti ei sätesta seadus kohustusena järelkoolituse (PRIDE jätkukoolitus) läbimist, pärast seda kui laps on perekonda hooldamisele paigutatud.

PRIDE koolituse sisu ja korraldusega seonduvateks probleemideks on veel asjaolud, et koolitusprogramm ja meetodika pole tegelikult Eestile kohandatud ega Eesti tingimusi arvestades valideeritud; samal koolitusel võivad osaleda ka lapsendada (või

⁷² Kaurla, Käthlin (2013). *Lapse perest eraldamise ja asendushooldusele paigutamise otsust mõjutavad tegurid: Ida-Virumaa suurlinnade lastekaitse juhtumite näitel. Magistr töö*. Tallinn: TLÜ Sotsiaaltöö Instituut.

⁷³ Vt PRIDE koolituse kohta täpsemalt http://www.omapere.ee/page_adoption.php?pageid=42

⁷⁴ Vt Tervise Arengu Instituudi koolituskeskuse koduleht <http://www.tai.ee/et/tegevused/koolituskeskus>

⁷⁵ Vt MTÜ Oma Pere projektide kohta http://www.omapere.ee/page_done.php?pageid=115

eestkostjaks) soovijad, kelle koolitusvajadused võivad küll teatud osas hooldusperedega kattuda, ent kes samas on erinevas rollis; koolitusele on järjekorrad, st koolitus pole erinevates Eesti erinevates piirkondades ühtviisi kättesaadav jne. Ehkki koolitusele peaks jõudma vaid pered, kelle sobivust hoolduspereks (või lapsendamiseks) on eelnevalt hinnatud, jõuavad koolitajate tagasiside põhjal koolitusele siiski ka pered, kes koolitajate hinnangul ei sobi tegelikult hoolduspereks (või lapsendajaks). See pole aga koolituse korralduse ja rahastamise seisukohalt otstarbekas. Seetõttu tuleks kaaluda, et riiklikult rahastatavale PRIDE koolitusele on õigus registreeruda vaid nendel hoolduspereks (või lapsendajaks ja eestkostjaks) soovijatel, kelle sobivust ja vastavust muudele kehtestatud nõuetele on eelnevalt juba hinnatud. Samas käsitletakse praktikas PRIDE koolituse läbimise fakti ühe tõendina pere sobivusest hoolduspereks.⁷⁶ Seega tuleks selgemini määratleda, kas ja kuivõrd tuleks PRIDE koolitust käsitleda osana hooldusperedeks soovijate sobivuse hindamisest või siiski osana hoolduspereks sobivate perede ettevalmistusest.

Riigikontrolli 2009. aasta audit laste riikliku hoolekande korralduse kohta nendib, et lisaks hoolduspereks soovijatele on PRIDE koolitust võimaldatud ka neile, kes on huvitatud eestkostjaks saamisest või lapsendamisest.⁷⁷ Auditi läbiviimise ajal oli koolituse läbinud kokku umbes tuhat inimest. Samas ei pea riik arvestust, kas koolituse läbinud isikud on saanud võtta lapse hooldusperre, eestkostele või lapsendada. Koolituse läbinud hooldusperede puhul, kes ei ole leidnud enda perekonnas hooldamiseks sobivat last, on muuhulgas asjaolu, et omavalitsustel puudub jagatud teave abivajavatest lastest ning sobivatest, sh koolituse läbinud hooldusperedest.⁷⁸

Antud probleemi lahendust on nähtud tsentraliseeritud registris, mis koondaks üle-Eestiliselt informatsiooni kõigi hoolduspereks (ja lapsendajaks) soovijate ja nende sobivuse kohta. Õiguslik alus sellise registri toimimiseks on tegelikult sotsiaalhoolekande seadusega reguleeritud sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregistri (STAR) näol juba loodud. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele on STAR 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 sotsiaalhoolekandalase teabe ja kohaliku omavalitsuse makstavate, isikute individuaalsest abivajadusest, toimetulekuvõimest või majanduslikust olukorrast mittesõltuvate sotsiaaltoetuste kohta käiva teabe ja statistika kogumiseks. Samas kohustab kehtiv seadus andmeregistrisse kandma vaid toimetulekutoetuse ja (puudega isiku) hooldamise eest makstava toetuse kohta käivad andmed ning muude andmete kandmine registrisse on vabatahtlik. STARi kasutuselevõtt vastava registrina eeldab antud funktsionaalsuse arendamiseks vajalike arendustööde prioritseerimist ja rahastamist.

Mõne muu hooldamist toetava koolituse (v.a. PRIDE) oli 2012. aastal läbinud vaid 9% hooldusperedest ning ka varasematel aastatel on muudel hooldamisega seotud koolitustel osalenud perede osakaal jäänud enamasti alla 10%.

Seega on hooldusperede ettevalmistus erinev ning hooldusperede esmasele ettevalmistusele järgnev täiendkoolitus napp. Seetõttu tuleks asendushoolduse kontseptsiooni raames leida lahendused ka asendushooldusega seonduvatele täiendkoolitusvajadustele.

⁷⁶ Vt näiteks Kaurla, Käthlin (2013). *Lapse perest eraldamise ja asendushooldusele paigutamise otsust mõjutavad tegurid: Ida-Virumaa suurlinnade lastekaitse juhtumite näitel. Magistritöö.* Tallinn: TLÜ Sotsiaaltöö Instituut.

⁷⁷ Nt MTÜ Oma Pere poolt läbi viidud PRIDE koolituste puhul http://www.omapere.ee/page_done.php?pageid=115

⁷⁸ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel.* Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

Alates 2013. aastast osutab ja arendab MTÜ Oma Pere, kes on 2008. aastast osutanud erinevaid lapsendamist toetavaid teenuseid, Sotsiaalministeeriumi tellimusel ja rahalisel toetusel erinevaid nõustamisteenuseid, mille sihtrühmaks on lisaks lapsendajatele ka hooldus- ja eeskoste pered ning nendes kasvavad lapsed.⁷⁹ Kuna teenuste osutamise periood on olnud lühike, puudub veel ülevaade, kui paljud hoolduspered vastavaid teenuseid on kasutanud.

Aasta jooksul perekonda hooldamisele võetud laste vanusjaotus näitab, et perekonda hooldamisele võetud laste seas on vähenenud vanemate ning suurenenud on nooremaealiste laste osakaal. Nii oli 2012. aastal perekonda hooldamisele võetud lastest ligi kolmandik (31%) alla 3-aastased; 2006. aastal oli selles vanuses laste osakaal 18%. Kui 2006. aastal moodustasid alla 7-aastased ehk eelkooliealised lapsed kolmandiku kõigist perekonda hooldamisele võetud lastest, siis 2012. aastal 53% ehk veidi üle poole. 15-17-aastaseid (erandjuhul kuni 19-aastaseid) perekonda võetud lapsi oli 2012. aastal umbes kümnendik (12%) kõigist perekonda hooldamisele võetud lastest, 2006. aastal aga veidi enam kui veerand (27%).

Tabel 16. Perekonda hooldamisele võetud lapsed vanusrühma järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0-2-aastased	33	27	46	29	41	35	26
3-6-aastased	27	32	34	39	43	32	19
7-14-aastased	72	42	42	35	32	30	30
15-17-aastased (erandjuhul kuni 19-aastased)	48	26	28	17	21	12	10
Aasta jooksul hooldamisele võetud laste arv kokku	180	127	150	120	137	109	85

Allikas: Sotsiaalministeerium

Suurima osa kõigist perekonnas hooldamisel olevatest lastest on läbi aastate moodustanud 7-14-aastased lapsed – 2012. aasta lõpu seisuga oli selles vanuses pooled lastest. Alla 7-aastased ehk eelkooliealised lapsed moodustasid 2012. aasta andmetel veerandi, sh alla 3-aastased omakorda 5% kõigist hooldamisel olevatest lastest. 15-17-aastaseid (erandkorras kuni 19-aastaseid) lapsi oli 25% (vt Tabel 17).

Perekonnas hooldamisel olevate laste vanus ning selle jaotus on oluline näitaja selles mõttes, et see kajastab otsesemalt või kaudsemalt nii perekonnas hooldamisel olevate laste põhilisi arenguvajadusi kui ka hooldusperede vajadusi toe ja kõrvalabi osas, mida nad vastavas eas laste kasvatamisel võiksid vajada.

⁷⁹ Vt teenuste kohta MTÜ Oma Pere kodulehelt <http://www.omapere.ee>

Tabel 17. Perekonnas hooldamisel olevad lapsed vanusrühma järgi (aasta lõpus), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0-2-aastased	33	25	27	28	33	27	14
3-6-aastased	63	68	67	71	64	66	49
7-14-aastased	262	213	185	171	156	148	128
15-17-aastased (erandjuhul kuni 19-aastased)	193	149	122	107	100	88	63
Perekonnas hooldamisel olevate laste arv kokku	551	455	401	377	353	329	254

Allikas: Sotsiaalministeerium

Perekonda hooldamisele võetud (uute) laste päritolu puhul on varasemate aastatega võrreldes suurenenud asenduskodust pärinevate laste osakaal. Samas on oluliselt vähenenud otse bioloogilisest perekonnast perekonda hooldamisele võetud laste osa. Nii oli 2012. aastal perekonda hooldamisele võetud lastest kümnendik eelnevalt olnud paigutatud varjupaika ja 45% asenduskodusse.⁸⁰ Sünnitusmajast võeti perekonda hooldamisele 2% lastest. Otse bioloogilisest perekonnast võeti perekonda hooldamisele 39% lastest. Võrdluseks 2006. aastal sattus ligi 60% lastest perekonda hooldamisele oma bioloogilisest perekonnast ja 11% asenduskodust.

Tabel 18. Perekonda hooldamisele võetud lapsed päritolu järgi (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
sünnitusmajast	4	6	7	3	5	9	2
varjupaigast	15	11	22	17	13	24	9
asenduskodust	20	28	41	43	51	34	38
bioloogilisest perekonnast	106	66	62	44	54	33	33
mujalt	35	16	18	13	14	9	3
Perekonda hooldamisele võetud laste arv kokku	180	127	150	120	137	109	85

Allikas: Sotsiaalministeerium

Seega vähemalt pooled lapsed enne hooldusperekonda sattumist pidanud kogema erinevaid ümberpaigutamisi – bioloogilisest perekonnast varjupaika või asenduskodusse, varjupaigast asenduskodusse jne. Seda asjaolu on vajalik arvestada nii hooldusperede ettevalmistamisel – nende nõustamisel ja eelneval koolitamisel, lapse ja pere kohanemisel kui ka perede järelnõustamisel.

⁸⁰ Selle üheks põhjuseks võib olla üha levinum praktika, kus kohtu esmase otsuse kohaselt vanemlikud õigused peatatakse, mitte neid ei piirata ega võeta ära. Riiklikule asendushooldusele on kehtiva seaduse kohaselt aga õigustatud need vanemliku hoolitsuseta lapsed, kelle vanemate vanemlike õigusi on kas piiratud või need ära võetud. Seetõttu võidakse vanemlike õiguste peatumisel paigutada lapsed pigem turvakodu/ varjupaiga teenusele. Kavandatav sotsiaalhoolekande seaduse muudatus annaks õiguse paigutada riiklikult rahastatavale asendushooldusele ka need lapsed, kelle vanemate vanemlikud õigused on peatatud.

Valdav osa (üle 90%) lastest on perekonnas hooldamisel pikaajaliselt ehk üle 3 kuu.

Hooldusperekondadega sõlmitavate lepingute osas juhib Riigikontrolli 2009. aasta audit tähelepanu asjaolule, et kohalikud omavalitsused tavatsevad või eelistavad sõlmida hoolduspereedega perekonnas hooldamise lepinguid suhteliselt lühikeseks ajaks (nt aastaks). Lepingu pikendamine annab sellisel juhul omavalitsustele võimaluse hinnata lapse sobivust hooldusperekonda ning hooldusperekonna sobivust perekonnas hooldamise teenuse osutamiseks. Antud praktika kujunemist on ilmselt mõjutanud sotsiaalministri määruse “Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded” (2005) säte, mille kohaselt valla- või linnavalitsus vaatab vähemalt üks kord aastas koos hooldajaga üle lepingu ja lapse arengukava ning teeb nendes lapse arengust ja huvidest lähtuvalt muudatusi (§ 2).⁸¹ Samas annab sotsiaalhoolekande seadus omavalitsusele õiguse katkestada hooldusperega sõlmitud leping igal ajahetkel sõltumata sõlmitud lepingu pikkusest, kui kui lepingu jätkamine on vastuolus lapse huvidega (sh kui tekib kahtlus lapse turvalisuses ja heaolus või lapse ja perekonna sobivuses, lapsel on võimalus naasta oma bioloogilisse perekonda vms). Lühiajaliste lepingute sõlmimise praktika tekitab Riigikontrolli hinnangul pigem ebakindlust nii hooldusperel kui ka hooldusele paigutatud lapsel, seevastu pikemaajaliselt sõlmitud lepingud annaksid hooldusperedele ja perekonda hooldamisele paigutatud lapsele suurema kindlus- ja stabiilsustunde.⁸²

Aastate jooksul on vähenenud nende laste osakaal, kes on perekonnas hooldamisel oma elukohajärgses kohalikus omavalitsuses ning samaaegselt on suurenenud mõnes teises elukohajärgse maakonna omavalitsuses kui ka teises maakonnas hooldamisel olevate laste osakaal. Nii oli 2012. aastal oma elukohajärgses omavalitsuses perekonnas hooldamisel 37% ehk vähem kui pooled kõigist perekonnas hooldamisel olevatest lastest; elukohajärgse maakonna mõnes teises omavalitsuses oli hooldamisel 35% ning mõnes teises maakonnas 28% lastest. Võrdluseks – 2006. aastal oli enda elukohajärgses omavalitsuses hooldamisel veel kolmveerand (66%) lastest (vt Tabel 19).

Tabel 19. Perekonnas hooldamisel olevate laste arv (aasta lõpus) omavalitsuse elukohajärgsuse järgi, 2006-2012

Laste arv, kes on hooldamisel:	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
		551	455	401	377	353	329	254
elukohajärgses KOV-s	363	266	236	188	165	147	95
elukohajärgse maakonna teises KOV-s	87	92	76	84	81	79	89
teise maakonna KOV-s	101	97	89	105	107	103	70

Allikas: Sotsiaalministeerium

Antud suundumus tähendab üha enam seda, et kõigil omavalitsustel ei pruugi olla ülevaadet hooldusperekondadest, kes elavad nende piirkonnas, kuna nad pole ise nendega hoolduslepingut sõlminud. Sotsiaalhoolekande seadus küll kohustab juhul, kui lapse elukoht ja hooldaja elukoht ei ole samas vallas või linnas, lapse elukohajärgset valla- või linnavalitsust kirjalikult teavitama hooldaja elukohajärgset valla- või

⁸¹ Vt Sotsiaalministri määrus “Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded” RTL 2005, 12, 105 <https://www.riigiteataja.ee/akt/838445>

⁸² Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

linnaavalitsust hoolduslepingu sõlmimisest, ent praktikas antud nõuet ilmselt alati ei täideta

Teisalt ei pruugi vajalik või piisav info oma piirkonnast mujale hooldusperedesse paigutatud laste eluolu kohta jõuda lapse algse elukoha järgse kohaliku omavalitsuseni, kes on hooldusperekonnaga perekonnas hooldamise lepingu sõlminud. Riigikontrolli 2009. aasta auditi käigus omavalitsustelt kogutava info põhjal palutakse enamasti küll omavalitsusel, kus perekonda hooldamisele paigutatud laps elab, teha hooldusperekonda kodukülastusi, kuid nende toimumine sõltub siiski konkreetsest omavalitsusest. Sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on kohustus külastada perekonda hooldamisele paigutatud last vähemalt kaks korda aastas lapse elukohajärgsel omavalitsusel, kellega perekonnas hooldamise leping on sõlmitud. Seega seadusest tulenevalt ei ole omavalitsusel, kus hoolduspere ja laps tegelikult elavad, lapse ega pere külastamise kohustust.

Erinevalt lapsendamisest ja perekonda eestkostele paigutamisest ei ole perekonnas hooldamise puhul võimalik hooldusperre paigutatud last hoolduspere elukohta (ümber) registreerida. Olukorras, kus lapse (algne) elukoht on registreeritud teises omavalitsuses, st mitte selles kus hoolduspere ja laps tegelikult elavad, tekitab mitmesuguseid probleeme kohalike teenuste ja toetuste saamisega, mis on seotud elukohajärgsuse nõudega. Nii näiteks võib olla komplitseeritud lasteaia koha saamine ning erinevate lastega seotud toetuste ja soodustuste saamine (nt lasteaedade ja huviringi tasud jne), mida omavalitsus, kus hoolduspere elab, tagab ja maksab vaid oma elukohajärgsetele lastele.

Kokkuvõttes osutab trend, kus laps paigutatakse perekonda hooldamisele väljaspoole oma elukohajärgset omavalitsust, et laste perekonnas hooldamise korraldus ning hooldusperede ja neis kasvavate laste igakülgne toetamine eeldab üha enam omavalitsuste-vahelist, sh maakonnapiiride ülest tõhusat koostööd. Seetõttu tuleks analüüsida, kuidas kehtiv regulatsioon, mis kehtestab üksnes lapse elukohajärgse omavalitsuse kohustused perekonnas hooldamisel oleva lapse ja hooldusperekonna ees, vajaks ülevaatamist ja täiendamist, sh hooldaja elukohajärgse ehk lapse tegeliku (ajutise) elu/ asukoha järgse omavalitsuse kohustuste osas. Samuti võiks kaaluda, kas juhul, kui laps paigutatakse perekonda hooldamisele mõnda teise omavalitsusse, oleks vajalik ja mõttekas perekonnas hooldamise lepingu ühe osapoolena käsitleda ka hooldaja elukohajärgset ehk lapse tegeliku (ajutise) elu-/ asukoha järgset omavalitsust.

Samuti tuleks antud suundumust üha enam arvestada asendushoolduselt iseseisvasse ellu astuvate noorte järelhoolduse korralduses, kuna praegu kehtiv regulatsioon seab abistamiskohustuse lapse algse elukoha järgsele kohalikele omavalitsusele, kuhu noor, kes on olnud perekonnas hooldamisel mõnes teises omavalitsuses, ei pruugi tegelikult soovida elama naasta (vt ptk 6 "Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus").

Kehtiv regulatsioon ei kohusta sarnaste juhtumite puhul sealjuures omavalitsusi otseselt koostööd tegema, vaid jätab selleks üksnes võimaluse. Seega sõltub omavalitsuste vaheline koostöö eeskätt sellest, kuidas konkreetset omavalitsused oma seadusest tulenevaid ülesandeid ja kohustusi tõlgendavad ning milline on nende koostöövalmidus ja -tahe.⁸³

Andmed perekonnast hooldamiselt aasta jooksul lahkunud laste ja lahkumise põhjuste kohta on toodud alljärgnevas tabelis.

⁸³ Vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse § 9 (1) ja (2) kohaselt on vallas või linnas elavale isikule kohustatud sotsiaalteenuste, sotsiaaltoetuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist korraldama elukohajärgne valla- või linnavalitsus. Väljaspool oma elukohta viibivale isikule korraldab sotsiaalteenuste, vältimatu sotsiaalabi ja muu abi andmist valla- või linnavalitsus, kelle halduspiirkonnas ta viibib, kooskõlastatult isiku elukoha valla- või linnavalitsusega.

Tabel 20. Perekonnast hooldamiselt aasta jooksul lahkunud laste arv põhjuste järgi, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
said täisealiseks	90	72	48	37	47	40	36
paigutati asenduskodusse	19	5	26	8	16	8	24
pöördusid tagasi bioloogilisse perekonda	68	32	22	7	8	9	17
paigutati teise hooldusperekonda	13	0	5	0	3	3	2
paigutati eestkostja või lapsendaja perekonda	95	76	70	78	73	61	74
muud põhjused	65	18	33	16	11	12	9
Lahkus kokku	350	203	204	146	158	133	159

Allikas: Sotsiaalministeerium

Kui jätta lahkumise põhjustest kõrvale täisealiseks saamine ja nn muud põhjused ning vaadata üksnes liikumisi asendushoolduse süsteemis (st asenduskodusse, teise hooldusperekonda või eestkosteperekonda paigutamine ning lapsendamine) või asendushoolduse süsteemist välja (st bioloogilisse perekonda naasmine), siis ilmneb, et suur osa perekonnast hooldamiselt olevatest lastest lahkub hooldusperest kas eestkostja või lapsendaja perekonda. Samas ei võimalda statistika nende laste puhul eristada, kas nad lapsendati või võeti eeskostele samasse või erinevasse perekonda. Seega ei ole võimalik välja tuua, kui paljudel juhtudel nendest laps tegelikult perekonda vahetas.

Hooldusperekonda paigutamist kasutatakse näiteks ajutise lahendusena vastsündinute puhul, keda soovitakse lapendada, ent kelle puhul pole veel jõustunud vanema(te) nõusolek lapsendamiseks. Sellisel juhul võidakse laps paigutatakse lapsendada soovijate perekonda ajutiselt hoolduslepinguga kuni lapsendamisotsuse jõustumiseni. Ehkki antud praktika võimaldab vältida vastsündinute (ajutist) paigutamist näiteks insitutsionaalsele hooldusele, pole samas lapse paigutamine lapsendada soovija perre enne lapsendamisotsuse jõustumist soovitatav ega põhjendatud, arvestades, et lapsendamisotsus ei pruugi erinevatel põhjustel jõustuda ning sellisel juhul peab lapsendada sooviv pere ikkagi lapsest loobuma. Üheks alternatiiviks sellisteks juhtudeks võiksid olla samuti nn professionaalsed kriisi-hoolduspered, kes pakuvad ajutist perekonnast hooldamist kuni lapsendamisotsuse jõustumiseni.

Kindlasti tuleks kriitiliselt hinnata ka juhtumeid, kus laps paigutatakse hooldusperest asenduskodusse või ka teise hooldusperekonda, sest üldiselt peaks olema eesmärgiks vältida laste korduvat ümberpaigutamist (eeskätt perekonnast institutsiooni). Samas on aastatel 2006-2012 selliseid juhtumeid iga-aastaselt esinenud.

Üldise suundumusena on aastatel 2006-2012 vähenenud perekonnast hooldamiselt bioloogilisse perekonda naasmise juhtumid. Selle võimalikke põhjuseid on aga olemasolevate andmete ja info põhjal keeruline hinnata. Kontakt ja suhete säilitamine lapse bioloogilise perega ning lapse bioloogilisse perekonda naasmise toetamine on samas üks aspekt, mida tänases konkreetselt perekonnas hooldamist puudutavas regulatsioonis täpsemalt sätestatud ei ole.

Tabel 21. Perekonnast hooldamiselt lahkumise juhtumid ja suunad, mis on seotud teisele asendushoolduse vormile paigutamisega või bioloogilisse perekonda naasmisega, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Hooldusperest lahkumise juhtumid kokku (arv=100%)	195	113	123	93	100	81	117
neist asenduskodusse (%)	9.7	4.4	21.1	8.6	16.0	9.9	20.5
neist teise hooldusperesse (%)	6.7	0.0	4.1	0.0	3.0	3.7	1.7
neist eestkoste või lapsendaja perekonda (%)	48.7	67.3	56.9	83.9	73.0	75.3	63.2
neist bioloogilisse perekonda (%)	34.9	28.3	17.9	7.5	8.0	11.1	14.5

Allikas: Sotsiaalministeerium

Sotsiaalhoolekande seadus näeb ette, et sarnaselt asenduskodusse paigutamisega koostab lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus enne lapse perekonda hooldamisele paigutamist lapsele juhtumiplaani, mida vaadatakse üle vähemalt kord aastas, arvestades plaani koostamisel ja ülevaatamisel sealjuures ka lapse soovidega. Samuti kohustab sotsiaalministri määrus "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded" lapse elukohajärgset omavalitsust külastama last hooldava hooldusperekonna kodu vähemalt kaks korda aastas. Sotsiaalministeeriumi suunistel 2012. aastal maavalitsuste poolt teostatud järelevalve perekonnas hooldamise korralduse üle kohalikes omavalitsustes tõi nendes aspektides välja sagedasi puudusi. Nii puuduvad perekonda hooldamisele paigutatud laste puhul nõuetekohased juhtumiplaanid ning paljud lapse elukohajärgsed omavalitsused ei ole täitnud seadusest tulenevat kohustust külastada hooldusperekonda, kuhu laps on paigutatud, vähemalt kaks korda aastas.

Aastatel 2006-2012 on perekonnas hooldamiselt täiskasvanuks saamise tõttu lahkunud aasta jooksul ca 40-50 last. Viimaste aastate (2010-2012) kohta kogutav statistika näitab, et täiskasvanuks saades jääb hooldusperekonda edasi elama kolmandik kuni pooled lastest, neist samas täiskasvanu hooldamise lepingu alusel vaid üksikud. Seega on tegemist olukorraga, kus õiguslik alus noore perekonda jäämiseks tegelikult puudub, kuna hooldusperekonnal puudub perekonnaseadusest tulenev vanema ja lapse vaheline ülalpidamiskohustus.

Erinevalt asenduskoduteenusel viibivatest noortest puudub perekonnas hooldamisel olevatel lastel õiguslik alus jääda 18-aastaseks saades edasiõppimise korral kutseõppes, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse või magistriõppes perekonda hooldamisele kuni nominaalse õppeaja lõpuni. Perekonnas hooldamise eest makstavat toetust pikendatakse noore 19-aastaseks saamisel edasiõppimise korral vaid kuni jooksva õppeaasta lõpuni. See seab aga perekonnas hooldamisel olevad noored ebavõrdsesse olukorda asenduskoduteenusel viibivate noortega. Antud asjaolu arvestades tasuks kaalumist lapse perekonnas hooldamise lepingu pikendamine lapse edasiõppimise korral kuni nominaalse õppeaja lõpuni sarnaselt asenduskoduteenusel viibivate laste ja noortega.⁸⁴

⁸⁴ Erandiks on noored, kes on perekonnas hooldamisel Tallinna linnaga sõlmitud lepingu alusel ning võivad teenusele jääda kuni 24-aastaseks saamiseni. Vt Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenususe osutamise kohta*. Tallinn.

Üldistatav info selle kohta, kas ja missugust toetust ja abi on hooldusperekonna juurde edasi elama jäävad või iseseisvasse ellu astuvad noored kas enda elukohajärgsest ja/ või oma hoolduspere elukohajärgsest kohalikust omavalitsusest taotlenud ja/ või saanud, paraku puudub.

Kokkuvõttes näitab kohalike omavalitsuste tegevuse üle seni teostatud järelevalve, et omavalitsused ei täida sageli neile seadusega pandud kohustusi ja ülesandeid perekonnas hooldamise korraldamisel või esineb nende vastavas tegevuses ja praktikates mitmesuguseid puudusi. Mitmetes aspektides aga puudub üldistatav informatsioon kohalike omavalitsuste tegevuse ning selle põhjendatuse/ õigustatuse kohta sootuks.

Perekonnas hooldamise teenuse edasisel arendamisel on kindlasti üheks võtmeküsimuseks, missugune peaks olema perekonnas hooldamise arendamise juhtimise ja koordineerimise mehhanism, arvestades ühelt poolt teenuse arendusvajadusi ja eesmärgi (sh kasvõi teadlikkuse tõstmist perekonnas hooldamise eelistest; hooldusperekondade ühesuguse ettevalmistamise ja täiendkoolituse tagamist; spetsialiseeritud, erivajadustele või eriolukordadele vastava perekonnas hooldamise arendamine; koostöö parandamine erinevate osapoolte vahel jms) ning teisalt tänase korralduse killustatust omavalitsuste vahel. Teisisõnu – kuidas tagada teenuse terviklik, süsteemne ja tulemuslik arendamine olukorras, kus perekonnas hooldamise korralduse eest vastutavad 215 üksikut omavalitsust, kelle tegevuse üle teostatav järelevalve on kas puudustega või puudub üldse.

Ühe aspektina tuleks sealjuures analüüsida kolmanda sektori võimekust ning võimalikku soovivat rolli perekonnas hooldamise teenuse arendamisel ning korralduse koordineerimisel olukorras, kus kolmanda sektori tähtsus riigivalitsemisel ning avalike teenuste pakkumisel tervikuna pigem suureneb. See ei tähenda samas riigi vastutuse vähenemist teenuse kättesaadavuse ja nõuetele vastavuse, sh kvaliteedi üle teostatava järelevalve osas.

Samuti tuleks perekonnas hooldamise korralduses ilmnevate puuduste kõrvaldamisel ja teenuse arendamisel arvestada paralleelselt lapsendamise korralduses ilmnevate sarnaste puudustega (nt perede värbamine, sobivuse hindamine, ettevalmistus, järelnõustamine jm) ja nende lahendusvõimalustega, eesmärgiga hinnata, kas sarnased probleemid vajavad ühesuguseid või siiski erinevaid lahendusi.

Kokkuvõtteks: ettepanekud ja soovitused

- Analüüsida hooldusperede värbamise, sobivuse hindamise, ettevalmistuse ja järelnõustamise korraldusega seotud puudusi ja kitsaskohti, sh võrdlevalt eeskoste seadmise ja lapsendamise korraldusega. Töötada analüüsile tuginevalt välja alternatiivsed lahendused, sh võimalikud organisatsioonilised/ institutsionaalsed ümberkorraldused hooldusperede (ja samuti eestkoste ning lapsendaja perede) värbamise/ leidmise, sobivuse hindamise, ettevalmistuse ja järelnõustamise võimalikult ühtsetel alustel tagamiseks.
- Analüüsida nn spetsialiseeritud perekonnas hooldamise teenuse arendamise vajadusi ja võimalusi, arvestades vanemliku hoolitsuseta jäänud ja perekonnast eraldatud laste eripärasid ning erinevate juhtumitega kaasnevaid hooldusvajadusi (sh lühi- ja pikaajaline hooldus, intervall-hooldus, kriisi-hooldus jm).
- Luua ühtsetel alustel elektrooniliselt hallatav üle-Eestiline ülevaade hooldajaks soovijatest ja nende taustast (sh mittesobivuse põhjused), arendada selleks sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistris (STAR) vajalik funktsionaalsus ning kehtestada õiguslikult vajalike andmete kogumise ja kasutamise kord.

- Analüüsida, missugustel juhtudel on hooldajale ja tema pereliikmetele kehtestatud nõuete vastavust vajalik uuesti tuvastada, ning muuta vajadusel analüüsile tuginevalt hooldajale ja tema pereliikmetele seatud nõudeid puuduvatvat regulatsiooni.
- Töötada välja ühtsed ja selged alused ning nõuded, sh koolitus(t)e osas hooldajate ja hooldusperede ettevalmistuseks nii enne kui ka pärast lapse perekonda hooldamisele paigutamist ning reguleerida nendega seotud õigused, ülesanded ja kohustused üheselt mõistetavalt. Tagada hooldajate ja hooldusperede ettevalmistuseks kehtestatud nõuete täitmiseks vajalikud oskusteadmised, organisatsioonilised/ institutsionaalsed lahendused, rahastamine jm sisulised ja korralduslikud tingimused.
- Võrdsustada erinevatel asendushoolduse vormidel viibivate noorte õigused riiklikele asendushooldusele, laiendades perekonnas hooldamisel ja eestkostel viibivate noorte õigust jääda perekonnas hooldamisele või eestkostele kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse- või magistriõppes esmase õppekavajärgse nominaalse õppeaja lõpuni sarnaselt asenduskoduteenusel viibivate noortega.
- Täpsustada ja reguleerida konkreetsemalt kohalike omavalitsuste ülesandeid ja kohustusi juhtumite puhul, kus laps paigutatakse perekonda hooldamisele väljaspoole oma elukohajärgset omavalitsust, lähtudes sealjuures eeskätt perekonda hooldamisele paigutatud lapse huvidest ja vajadustest.
- Töötada välja lahendused, mis aitaksid tagada kohalikele omavalitsustele seadusega kehtestatud ülesannete ja kohustuste täitmise perekonda hooldamisele paigutatud laste õiguste tagamise ning perekonnas hooldamise korralduse osas.
- Laiendada sotsiaalhoolekande seadusega kehtestatud perekonnas hooldamise õiguslikke aluseid koos nendest tulenevate õigustega juhtumitele, kus laps paigutatakse enne lapsendamisotsuse jõustumist lapsendada soovija perekonda hooldamisele perekonnaseaduse alusel. Samuti arvestada ja kajastada perekonnaseaduse alusel perekonda hooldamisele paigutamise juhtumeid perekonnas hooldamise kohta kogutavas ametkondlikus statistikas.
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt informatsiooni juhtumite kohta, kus perekonda hooldamisele paigutatud laps paigutatakse ümber asenduskodusse või teise hooldusperesse, ning analüüsida ümberpaigutamise põhjuseid, eesmärgiga vähendada nn ebaõnnestunud perekonda hooldamisele paigutamisi ning asendushooldusele paigutatud laste korduvaid ümberpaigutamisi.
- Analüüsida hooldusperede praktikaid ja kogemusi lapse bioloogilise perekonna/ vanema(te)ga suhtlemisel ja kontaktide säilitamisel. Töötada analüüsile tuginevalt välja ettepanekud, kuidas hooldusperesid selles osas toetada ning vajadusel nende õigusi, ülesandeid ja kohustusi täiendada.
- Toetada hooldusperede esindus- ja huviorganisatsioonide tegevust ning kaasata hooldusperesid süstemaatiliselt ja regulaarselt asendushoolduse ja perekonnas hooldamise korralduse kujundamisesse.

7. Asenduskoduteenus

ÜRO ja Euroopa Nõukogu asendushooldust puudutavad põhimõtted ja soovitused rõhutavad üldiselt, et hoolekandeesutuses hooldamine peaks olema piiratud juhtumitega, mille puhul see on konkreetse lapse seisukohalt kohane ja vajalik ning tema parimate huvidega kooskõlas. Mõõndes küll, et asutustes pakutav institutsionaalne hooldus ja perepõhine hooldus täiendavad üksteist, tuleks ÜRO alternatiivhoolduse suuniste järgi leida laste asendushoolduse üldise deinstitutionaliseerimise raames sobilikud alternatiivid suurtele hoolekandeesutustele. Selleks peaksid riigid looma hooldusstandardid, mis soodustaksid individualiseeritud ja väikese grupi põhist hoolduse arendamist. Samuti tuleks uute hoolekandeesutuste asutamise või nende asutamiseks vajaliku tegevusloa väljastamise otsuste puhul pidada silmas üldist deinstitutionaliseerimise eesmärki. Antud suunistest lähtuvalt tuleks ka Eestis asendushoolduse kontseptsiooni raames kokku leppida ja sätestada deinstitutionaliseerimise põhimõtted ja suunad.

Eestis on tänaseks kujunenud suhteliselt erilaadsed asenduskoduteenust osutavad asutused – seda nii oma suuruse/ kohtade arvu, teenuse osutamise tingimuste, omaniku vormi kui ka teenusekorralduse mõttes. Selline pilt on kujunud olukorras, kus:

- Varasemad riiklikud asenduskodud renoveerimise ja uute, peremajatüüpi asenduskodude ehitamise järgselt antud üle kohalikele omavalitsustele⁸⁵;
- Varasemate riiklike asenduskodude kõrvale on era-algatuslikult tekkinud väikeseid MTÜdena tegutsevad asenduskoduteenuse osutajad, sh osa endiste hooldusperede baasilt, kellel on tegevusloajärgselt luba asenduskoduteenuse osutamiseks 4-8 lapsele ehk maksimaalselt ühele asenduskoduperele ning kes osutavad teenust pigem selleks otstarbeks kohandatud eramajades või korterites;
- Osa asenduskoduteenuse pakkujatest osutavad perevanema põhimõttel asenduskoduteenust, kus lapsed elavad püsivalt ühe kasvatajaga (perevanemaga). 2012. aasta andmetel osutas perevanemaga asenduskoduteenust 10 teenusepakkujat (lisaks SOS Lastekülale peamiselt väikesed MTÜdena tegutsevad asenduskoduteenuse pakkujad) ning perevanemaga asenduskoduteenusel oli ca veerand kõigist asenduskoduteenusel viibivatest lastest ja noortest.

Majandustegevuse registri (MTR) ja Sotsiaalministeeriumi poolt asenduskoduteenuse osutajatelt saadud tagasiside põhjal korrigeeritud andmetel oli 2013. aasta lõpu seisuga Eestis kokku 35 asenduskoduteenuse osutajat ning väljastatud tegevusloa järgselt maksimaalselt 1 325 asenduskoduteenuse kohta. Asenduskoduteenuse osutajatest 4 on maavalitsuse (riigi) ja 12 kohalike omavalitsuste hallatavad, 14 tegutsevad MTÜ- dena, 4 sihtasutuse ja üks aktsiaseltsina.

Asenduskodusid ehk asenduskoduteenust osutavaid asutusi on teenuseosutajate arvuga võrreldes tervikuna rohkem, kuna osa asenduskoduteenuse osutajaid osutab asenduskoduteenust mitmes asutuses (tegevusüksuses). Näiteks Tallinna Lastekodul kui Eesti suurimal asenduskoduteenuse pakkujal on tegevusloajärgselt üheksa erinevat teenuse osutamise üksust ning SOS Lasteküla osutab asenduskoduteenust Harjumaal (Keila SOS Lasteküla), Jõgevamaal (Põltsamaa SOS Lasteküla) ja Ida-Virumaal (Narva-Jõesuu SOS Lasteküla).

Nii ÜRO kui ka Euroopa Nõukogu soovituste kohaselt on vajalik tagada erinevate asendushooldusvormide piirkondlik kättesaadavus. Samuti on vajalik jälgida lapse

⁸⁵ Riiklike asenduskodude renoveerimise ja kohalikele omavalitsusele üleandmise protsess on analüüsi koostamisel hetkel pooleli veel näiteks Põlvamaal asuva Tilsa lastekodu, Saaremaal asuva Kuressaare väikelastekodu ning Tartu Käopesa lastekodu puhul

asendushooldusele paigutamisel nn elukohaläheduse printsiipi, et seeläbi toetada lapse ning tema päritolu pere ning muude sotsiaalsete suhete säilitamist (kui see ei ole vastuolus lapse huvidega).

Alates 2013. aastast on asenduskoduteenuse pakkujad esmakordselt olemas Eesti kõigis 15 maakonnas. Varasematel aastatel ei ole asenduskoduteenust osutatud Hiiu ja Võru maakonnas.

Samas on asenduskoduteenuse kohtade arv maakonniti väga erinev – varieerudes maksimaalselt 4 kohast Hiiumaal ja 6 kohast Võrumaal kuni maksimaalselt 371 kohani Harjumaal (sh Tallinn) ja 233 kohani Ida-Virumaal (vt Tabel 22). Samuti osutab osa asenduskodusid teenust eeskätt puudega lastele, mistõttu tuleks lisaks piirkondlikule kohtade arvule arvestada ka teenust osutava asenduskodu spetsiifikat. Seetõttu pole praktikas kõigi asenduskoduteenusele paigutatavate laste puhul võimalik järgida nn elukohajärgsuse printsiipi ning pigem lähtutakse laste paigutamisel vabade kohtade olemasolust asenduskodudes.

Tabel 22. Asenduskoduteenuse osutajate arv* ja tegevusloa järgne maksimaalne kohtade arv maakondade lõikes 2013.aasta lõpu seisuga

Maakond	Maksimaalne teenuse kohtade arv	Asenduskoduteenuse osutajate arv*
Harju	371	5
Hiiu	4	1
Ida-Viru	233	6
Jõgeva	53	2
Järva	57	3
Lääne	40	1
Lääne-Viru	88	3
Põlva	60	1
Pärnu	48	1
Rapla	40	1
Saare	30	1
Tartu	178	6
Valga	61	2
Viljandi	56	1
Võru	6	1
Kokku	1325	35

* Asenduskoduteenuse osutajad teenuseosutaja juriidilises tähenduses, mitte asenduskodu kui teenuse osutamise üksuse (asutuse) tähenduses.

Allikas: Majandustegevuse Register, Sotsiaalministeerium

Kuna asenduskoduteenuse näol pole enam tegemist riiklikult osutatava, vaid üksnes riiklikult reguleeritud ja rahastatud teenusega, siis on riigile jäänud piiratud võimalused asenduskoduteenuse piirkondliku pakkumise ja kättesaadavuse mõjutamiseks ning tagamiseks. Nii on tänane asenduskoduteenuse piirkondlik pakkumine kujunenud ühelt poolt ajalooliselt, s.o. varasemate riiklike asenduskodude baasilt, ning teisalt kohalike omavalitsuste initsiatiivi ja era-algatuste tulemusel, mitte aga asenduskoduteenuse piirkondlike vajaduste tervikanalüüsi baasilt.

Kõrvutades 2012. aastal näitel maakondades asenduskoduteenusel olevatel laste arvu nendest maakondadest asenduskoduteenusel paigutatud laste arvuga, on näha, et osa maakondade puhul on arvestatav osa või isegi enamus lapsi paigutatud teenusele mõnda teise, mitte oma elukohajärgsesse maakonda (vt Tabel 23).

Tabel 23. Maakondades asenduskoduteenusel viibivate ja maakondadest asenduskoduteenusel paigutatud laste koguarv (sh vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel paigutatud raske- ja sügava puudega lapsed) 2012. aastal.

	Maakonnas teenusel viibivate laste arv	Maakonnast teenusele paigutatud laste arv
Tallinn	184	185
Harju (v.a Tallinn)	127	74
Hiiu	4	2
Ida-Viru	190	176
Jõgeva	40	62
Järva	19	44
Lääne	39	26
Lääne-Viru	81	78
Põlva	39	27
Pärnu	48	47
Rapla	18	24
Saare	24	36
Tartu	164	167
Valga	48	53
Viljandi	71	57
Võru*	0	38
Kokku	1096	1096

* 2012.aastal Võru maakonnas ühtegi asenduskoduteenuse pakkujat. Alates 2013.aastast on Võru maakonnas 1 asenduskoduteenuse pakkuja, kellel on tegevusloajärgselt luba osutada asenduskoduteenust kuni kuuele lapsele.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Seetõttu tuleks asendushoolduse süsteemi edasisel arendamisel aga kindlasti analüüsida asenduskoduteenust osutavate asutuste paiknemist ja kohtade olemasolu lähtuvalt teenuse piirkondlikust vajadusest ning selle võimalikust muutumisest tulevikus, võttes sealjuures arvesse nii sotsiaaldemograafilisi protsesse (sündimus ja laste arv, elanike ränne jm) kui ka piirkondliku taristu arengut (nt mitmesuguste tugiteenuste kättesaadavus ja pakkumine).

Samuti tuleks asenduskoduteenuse piirkondliku vajaduse hindamisel arvestada nii teiste asendushoolduse vormide vajadust ja pakkumist kui ka vajatava ja pakutava asenduskoduteenuse võimalikku spetsiifikat (nt asenduskoduteenus raske ja sügava puudega lastele). Juhul, kui riik seab eesmärgiks suurendada perekonnas hooldamise osatähtsust asendushoolduses, siis on ka küsimuseks, kuidas see omakorda mõjutab asenduskoduteenuse vajadust ja pakkumist, samuti teenuse sihtrühma. Tõenäoliselt võiks/ saaks perekonnas hooldamise osatähtsust suurendada eeskätt puudeta või kergema puudega laste osas, eeldades, et raske ja sügava puudega lapsed vajavad ka edaspidi pigem komplekssemat institutsionaalset erihooldust.

Sotsiaalministeeriumi kogutava ametkondliku statistika kohaselt viibis asenduskoduteenusel 2012. aasta lõpu seisuga kokku 1 096 last – neist 1 048 riiklikult rahastataval asenduskoduteenusel ning 48 raske ja sügava puudega last vanema avalduse alusel, kelle teenuse maksumuse eest tasub osaliselt vanem ise.

Riiklikult rahastataval asenduskoduteenusel (v.a. vanema avalduse alusel viibivad lapsed) olevatest lastest sealjuures 7% olid orvud ning 93% vanemliku hoolitsuseta jäänud lapsed.

Riiklikult rahastataval asenduskoduteenusel viibivate laste arv on aastatel 2006-2012 püsivalt vähenenud – võrreldes 2006. aastaga kokku ca 450 lapse võrra ehk 30%. Samuti on oluliselt vähenenud vanema avalduse alusel asenduskoduteenusele paigutatud raske ja sügava puudega laste arv – võrreldes 2006. aastaga enam kui poole võrra. Asenduskoduteenusel viibivate laste arvu vähenemise puhul tuleb aga kindlasti ühe mõjutegurina arvestada laste koguarvu vähenemist rahvastikus.⁸⁶

Koos asenduskodude arvu ja teenusel viibivate laste arvuga on vähenenud ka asenduskoduteenuse kohtade arv, ehkki vähemal määral kui teenusel viibivate laste arv – võrreldes 2006. aastaga ca 400 koha võrra. Kokkuvõttes on asenduskodude kohtade arv jätkuvalt suurem kui teenusel viibivate laste arv. Nii oli 2012. aasta lõpu seisuga asenduskodudes kokku 1 373 kohta, samas riiklikult rahastataval teenusel viibis kokku 1 048 last ehk tinglikult oli asenduskodudes 325 nn vakantset kohta (vt Tabel 24).

Tabel 24. Asenduskoduteenusel viibivate laste arv ja teenuse kohtade arv (aasta lõpus), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kokku lapsi asenduskoduteenusel	1 621	1 493	1 322	1 284	1 214	1 167	1 096
... sh riiklikult rahastat. asenduskoduteenusel	1 505	1 409	1 247	1 214	1 151	1 114	1 048
... sh vanema avalduse alusel	116	84	75	70	63	53	48
Teenuse kohtade arv kokku*	1 767	1 581	1 549	1 504	1 478	1 407	1 373
Nn vakantsete kohtade arv*	262	172	302	290	327	293	325

* Aluseks on võetud Sotsiaalministeeriumi statistilised aruanded asenduskoduteenuse osutamise kohta

** Vakantsete kohtade arv = teenuse kohtade arv – riiklikult rahastataval asenduskoduteenusel olevate laste arv

Allikas: Sotsiaalministeerium

Nn vakantsete kohtade arv asenduskodudes on aga üheks teguriks, mis võib kallutada kohalikke omavalitsusi paigutama perest eraldatud lapsi just asenduskoduteenusele, arvestades sealjuures ka asjaoluga, et tegemist on riiklikult rahastatava teenusega ning teenuse rahastamisel kehtib nn pearahasüsteem. Viimane tähendab, et asenduskodu majandamise seisukohalt on kasulikum, kui teenusel viibib rohkem lapsi.

Asenduskoduteenusele paigutatud laste osakaal kõigist asendushooldusele paigutatud lastest on püsinud võrreldes 2006.aastaga suhteliselt stabiilselt 40% ringis.

⁸⁶ Alla 18-aastaste laste koguarv on aastatel 2006-2011 tervikuna vähenenud 19 330 lapse võrra ehk 7%. Kui 2006. aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis kokku 265 676 alla 18-aastast last, siis 2012. aastal 246 346 last. 0-24-aastaste laste ja noorte koguarv on aastatel 2006-2011 tervikuna vähenenud 33 246 lapse ja noore võrra ehk 8%. Kui 2006.aasta 1. jaanuari seisuga oli Eestis kokku 412 632 0-24-aastast last ja noort, siis 2012. aasta 1. jaanuari seisuga 379 386. Osakaalu leidmisel on arvestatud iga-aastaselt vastava vanusrühma aasta keskmist rahvaarvu.

Seega ei saa eeltoodud statistika põhjal üheselt järeldada, et Eestis oleks asendushoolduses viimaste aastate suundumuste põhjal toimunud kvantitatiivses mõttes märkimisväärsed muutusi laste deinstitutionaliseerimise suunas, mille vajadust ja olulisust rahvusvahelistes asendushoolduse korraldust puudutavates põhimõtetes läbivalt rõhutatakse.

Samas on asenduskodu kui institutsiooni ning osutatava asenduskoduteenuse sisu oluliselt muutunud. Olulisemaks muutusteks siinjuures on just nn suurte asutuste reorganiseerimine peremaja-tüüpi asutusteks, kus lapsed elavad väikeste rühmade/peredena eraldi "kodudes", ning asenduskoduteenuse osutamine perevanema põhimõttel, kus ühes nn peres kasvavate laste eest hoolitseb püsivalt üks töötaja. Samuti on lisandunud n-ö omaalgatuslikult väikeseid asenduskoduteenuse pakkujaid; sh neid, kes varasemalt on osutanud perekonnas hooldamise teenust, ent taotlenud hiljem selle asemel tegevusluba asenduskoduteenuse osutamiseks. Seega on varasem piir institutsionaalse ehk asutusepõhise asendushoolduse ja mitte-institutsionaalse ehk perepõhise asendushoolduse vahel tegelikult muutunud.

Asenduskoduteenusel viibivatest lastest moodustavad Eestis väga suure osa puudega lapsed. 2012. aasta lõpu seisuga olid kõigist asenduskoduteenusel viibivatest lastest (v.a. vanema avalduse alusel teenusele paigutatud raske ja sügava puudega lapsed) tervelt 42% puudega (437 last); neist omakorda 86% raske või sügava puudega. Võrdluseks – kogu rahvastikus jääb 0-24-aastaste vanusrühmas puuetega laste ja noorte osakaal alla 5%. Sealjuures on puudega laste osakaal riiklikul asenduskoduteenusel viibivate laste seas aastatel 2006-2012 tervikuna isegi pigem suurenenud kui vähenenud (2006. aastal moodustasid puudega lapsed 30% asendusteenusel viibivatest lastest ja noortest).

Veidi enam kui pooled puudega lastest on läbi aastate olnud raske puudega ning ca kolmandik sügava puudega. Seega vajab enamik asenduskoduteenusel viibivatest puudega lastest oma puude raskusastmest ja spetsiifikast tingituna kas igapäevast või ööpäevaringset kõrvalabi ja järelevalvet.

Puude liigiti on suurim osa teenusel viibivatest puudega lastest vaimupuude või psüühikahäirega (ca pooled või enamgi) ning liitpuudega (ca kolmandik), kelle puhul on üks puude komponent enamasti samuti seotud vaimupuude või psüühikahäirega. Muu domineeriva puudega, sh keele- ja kõnepuude, kuulmis-, nägemis- või liikumispuudega lapsed moodustavad samas tervikuna suhteliselt väikese osa teenusel viibivatest puudega lastest (vt Tabel 25).

Lisaks neile viibivad asenduskoduteenusel (ajutiselt) ka need raske ja sügava puudega lapsed, kes on sinna paigutatud vanema avalduse alusel ja kes ei ole tegelikult riiklikult rahastatava asenduskoduteenuse õigustatud sihtrühmaks, ent kelle puhul on seni puudunud alternatiivne, perede vajadustele vastav hooldusteenus (vt eelnevalt Tabel 23).⁸⁷

Samuti peab arvestama, et osal asenduskoduteenusel viibivatel lastel ei pruugi erinevatel põhjustel puude raskusastet olla määratud (või regulaarselt uuesti hinnatud), mistõttu võib tegelikult puuetega laste osakaal asenduskoduteenusel olevat laste seas olla veelgi suurem.

Lisaks ametlikult määratud puudele tuleb asenduskodusse paigutatud laste puhul arvestada ka mitmesuguste psüühho-sotsiaalsete erivajadustega, mis on tingitud vanemliku hoolitsuseta jäämisest, tõrjutusest, üldises arengus mahajäämusest, võimalikest väärkohtlemise kogemustest jne

⁸⁷ ESF 2014-2020 programmiperioodi vahendite toel on riigil kavas arendada ja pakkuda mitmesuguseid hooldusteenusid raske ja sügava puudega last kasvatavatele vanematele ja peredele, et vähendada nende hoolduskoormust ning tagada nende laste hooldusvajadustele vastav teenus, mis välistaks edaspidi nende paigutamise asenduskoduteenusel.

Kokkuvõttes on asenduskoduteenusel viibivate puudega ja/ või muude erivajadustega laste näol seega tegemist valdavalt sihtrühmaga, kes vajab sisuliselt erihoolekandeteenuseid.

Tabel 25. Asenduskoduteenusel viibivad puudega lapsed* puude raskusastme ja liigi järgi, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kokku teenusel lapsi*	1505	1409	1247	1214	1151	1114	1048
sh puudega lapsed	443	480	450	409	426	446	437
Sügav puue	144	168	161	149	147	146	127
Raske puue	236	251	234	218	229	250	249
Keskmine puue	63	61	55	42	50	50	61
Vaimupuue/ psüühikahäire	250	229	198	159	175	216	236
Keele- või kõnepuue	13	37	26	13	22	9	10
Kuulmispuue	3	6	7	1	3	2	4
Nägemispuue	6	7	9	5	8	4	3
Liikumispuue	34	19	11	9	8	5	6
Liitpuue		79	121	159	147	151	115
Muu puue	137	103	78	63	63	59	63

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel viibivad raske ja sügava puudega lapsed

Allikas: Sotsiaalministeerium

Asenduskodusteenusel viibivate puudega laste suurt osakaalu, eeskätt võrrelduna puudega laste ja noorte üldise osakaaluga vastavaealises rahvastikus (ca kümnekordne erinevus) ning selle põhjuseid tuleks kindlasti täiendavalt aga analüüsida. Sealjuures on üheks küsimuseks, kuivõrd puudega lapsi kasvatavatele vanematele ja peredele tagatud nõustamine, toetus ja abi on piisavad, et kindlustada lapse kasvamine peres.

Asenduskoduteenusel viibivate laste vanusjaotuse alusel moodustavad suurima rühma kooliealised, 7-17-aastased lapsed ja noored, kes moodustavad ca kaks kolmandikku kõigist teenusel viibijatest. Eelkooliealised, alla 7-aastased lapsed on moodustanud ca 15-16% ning 18-24-aastased noored ca viiendiku asenduskoduteenusel olevatest lastest ja noortest. Ehkki rahvusvaheliselt aktsepteeritud põhimõtete ja suuniste kohaselt tuleks üldiselt vältida alla 3-aastaste laste paigutamist institutsioonidesse, on Eestis alla 3-aastaste laste osakaal moodustanud stabiilselt ca 5% asenduskodusteenusel olevatest lastest (vt Tabel 26).

Seetõttu tuleks olemasolevate juhtumite põhjal analüüsida, kas alla 3-aastaste laste asenduskodusteenusel paigutamine on ikkagi olnud vältimatu ning lapse huvisid ja vajadusi arvestades parim lahendus (nt kui seeläbi välditakse õdede ja vendade lahutamist); samuti – kas ja missuguseid ja missuguseid alternatiivseid asendushoolduse vorme saaks ja tuleks arendada alla 3-aastaseid perekonnast eraldatud lapsi silmas pidades.

Tabel 26. Asenduskoduteenusel viibivad lapsed ja noored* vanuse alusel (aasta lõpu seisuga), 2006-2012

Aasta	Kokku	Vanusegrupp					
		0-2	3-6	7-14	15-17	18-24	25+
2006	1 505	87	169	522	481	246	0
2007	1 409	83	141	501	429	255	0
2008	1 247	65	136	485	346	215	0
2009	1 214	67	133	478	312	224	0
2010	1 151	55	120	482	256	237	1
2011	1 114	57	126	479	254	198	0
2012	1 048	48	113	450	246	191	0

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel paigutatud raske ja sügava puudega lapsed

Allikas: Sotsiaalministeerium

Aastatel 2006-2012 on iga-aastaselt riikikule asenduskoduteenusel paigutatud kokku üle 200 lapse; 2012. aasta jooksul 249 uut last (vt Tabel 27). Suurim osa (40%) 2012. aastal asenduskoduteenusel paigutatud lastest paigutati sinna mõnest teisest asenduskodust, seda muuhulgas asenduskodude re-organiseerimise tõttu. (Näiteks eelnevatel, 2010.aastal ja 2011. aastal on teisest asenduskodust ümberpaigutatud laste osakaal asenduskoduteenusel saanud laste seas olnud oluliselt väiksem.) Bioloogilisest perekonnast paigutati asenduskoduteenusel ca veerand kõigist vastaval aastal teenusele saanud lastest ning turvakodust/ varjupaigast ca viiendik. Kümnendik asenduskoduteenusel saanud lastest oli eelnevalt paigutatud kas perekonda hooldamisele või eestkostele. Sealjuures on ka varasematel aastatel esinenud juhtumeid, kus perekonnas hooldamisel või eestkostel olev laps on paigutatud asenduskoduteenusel, ehkki tegelikult tuleks hoopis vastupidiselt leida asenduskoduteenusel paigutatud lastele võimalus perepõhiseks hoolduseks (vt Tabel 27).

Tabel 27. Asenduskoduteenusel aasta jooksul saanud lapsed* päritolu järgi, 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lapsed kokku, sh ...	240	254	289	272	205	216	249
sünnitushaiglast	6	4	10	14	10	3	3
hooldusperest	9	5	12	13	14	15	19
bioloogilisest perest	114	126	87	97	73	80	61
turvakodust/ varjupaigast	56	63	65	81	59	64	53
teisest asenduskodust	30	39	91	56	36	33	100
eestkostelt	9	6	6	10	5	6	7
mujalt	16	11	18	1	8	15	6

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel paigutatud raske ja sügava puudega lapsed

Allikas: Sotsiaalministeerium

Pidades silmas üldist põhimõtet, mille kohaselt tuleks vältida perekonnast eraldatud lapse korduvaid ümberpaigutamisi (kui need ei ole vältimatult tingitud lapse huvidest ja vajadustest), on vajalik seetõttu hinnata, kuivõrd tänased asenduskoduteenusel paigutamise suundumused on laste huvide ja vajadustega kooskõlas ning kas ja millises osas oleks asenduskoduteenusel paigutamine ennetatav/ välditav – nt sünnitusmajast,

hooldusperest või eestkostelt laste asenduskodusse paigutamise ning samuti ühest asenduskodust teise ümber paigutamiste puhul.

Suurema osa 2012. aastal teenusele saabunutest moodustasid lapsed, kelle vanema(-te)lt oli lapse isikuhooldusõigus täielikult ära võetud (42%). Ligi viiendiku (18%) laste vanema(-te)l oli lapse hooldusõigus peatatud ja 15% laste puhul piiratud. Orvuks jäänud lapsi oli teenusele saabunud laste seas 6%.

Neile lisanduvad vanema avalduse alusel (ajutiselt) asenduskoduteenusele paigutatud raske ja sügava puudega lapsed, kellele osutatakse hooldusteenust kokkuleppel vanemaga ja vastavalt lapse vajadusele ning kelle teenuse eest tasub vanem (osaliselt) ise. 2012. aasta jooksul paigutati vanema avalduse alusel asenduskoduteenusele kokku 8 (uut) raske ja sügava puudega last.

Tabel 28. Vanema avalduse alusel vastava aasta jooksul asenduskoduteenusele paigutatud lapsed, 2006-2011

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
15	20	9	8	7	5	8

* Asenduskoduteenusele paigutatud laste puhul ei ole sealjuures arvestatud ühest asenduskodust teise ümber paigutatud laste arvu.

Allikas: Sotsiaalministeerium

Endiste riiklike asenduskodude reorganiseerimisel ja uute peremajatüüpi asenduskodude ehitamisel on põhieesmärgiks olnud perepõhise asendushoolduse arendamine. Koos peremajade ehitamisega on sotsiaalhoolekande seadusega seatud eesmärgiks laste arvu järk-järguline vähendamine asenduskodu peredes. Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele võis asenduskodu pere kuni 2010. aasta 1. jaanuarini koosneda kuni kümnest lapsest. 2010. aasta 1. jaanuarist kuni 2015. aasta 1. jaanuarini võib asenduskodu pere koosneda kuni kaheksast lapsest ning alates 1. jaanuarist 2015 kuni kuuest lapsest.⁸⁸

Aastatel 2006-2012 on perede arv asenduskodudes tervikuna kasvanud ning samas on vähenenud ühes peres kasvavate laste keskmine arv. 2012. aastal oli asenduskodudes kokku 173 peret ning keskmiseks pere suuruseks 6 last. Veel 2006. aastal oli perede koguarvuks 141 ning ühes peres kasvavate laste keskmiseks arvaks 11 (vt Tabel 29). Seega on asenduskodudes üldiselt liigutud seadusega kehtestatud standardi suunas.

Tabel 29. Perede arv ja suurus (aasta lõpus), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Perede arv hoolekandeasutuses aruandeaasta lõpul	141	136	147	141	147	150	173
Keskmine pere suurus aruandeaasta lõpul	11	10	8	9	8	7	6

Allikas: Sotsiaalministeerium

Samas on asenduskodudes erinevate auditite ja järelevalve käigus tuvastatud nn pere suurus ehk laste ja kasvatajate suhtarv seadusega kehtestatud nõuetele sageli

⁸⁸ Sotsiaalministeerium on sotsiaalhoolekande seaduse muutmise eelnõus taotlenud samas selle tähtaja (1. jaanuar 2015) edasilükkamist 1. jaanuarini 2017. aastal.

mittevastav.⁸⁹ Näiteks on ühes peres kasvavate laste arv suurem ajutiselt (nt õpingute tõttu) eemalviibivate laste tõttu või siis tuleb osa töötajate (ajutisel) puudumisel tööl olevatel kasvatajatel hoolitseda suurema arvu laste eest. Sealjuures võib asenduskodu tervikuna olla n-ö alataidetud ehk kohtade arv ja teenuse osutamiseks nõutavad ruumid on tegelikult suuremad, võrreldes teenusel viibivate laste arvuga.

Samuti on uute peremajade puhul antud tegevusluba maksimaalselt kuni 8 lapsele teenuse osutamiseks, ehkki sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt peaks pere maksimaalseks suuruseks alates 2015. aastast olema kuni 6 last.⁹⁰ Asenduskodude võimaluste ja seadusest tulenevate nõuete lahknevuse põhjuseks on asjaolu, et peremajade ehitamise ajal lubas kehtiv seadus suuremat laste ja kasvatajate suhtarvu. Hetkel on lahendamata küsimus, kuidas seadusest tulenevat maksimaalselt 6 lapsega pere nõuet arvestades tulevikus maksimaalselt 10 või 8 teenuse koha arvestusega ehitatud peremaju majandada – seda just asenduskoduteenuse rahastamise aluseks oleva pearahasüsteemi tingimustes.⁹¹

Üheks võimaluseks oleks muude toetavate teenuste arendamine ja osutamine samade asutuste juures, et nende teenuste rahastamise vahenditest katta tekkinud vahe. See aga eeldab, et tegemist on teenustega, mida on sobilik ja võimalik pakkuda koos asenduskoduteenusega sama asutuse juures – arvestades sealjuures teenuste sisust ja sihtrühmade vajadustest tulenevaid võimalikke eripärasid.

Asenduskodudes läbi viidud auditite ja analüüside hinnangul on senine asenduskoduteenuse ümberkujundamine nn perepõhiseks hooldusteenuseks jäänud tegelikult suhteliselt formaalseks. Laste rühmad on küll nimetatud ümber peredeks, ent teenuse üldine korraldus lähtub ikkagi asenduskodupersonali vahetustega töökorraldusest, teenuse osutamiseks kasutatavate ruumide võimalustest ja tingimustest ning muudest teguritest. Nii võidakse lapsi kasvatajate tööaja optimeerimise eesmärgil mingiks perioodiks (nt puhkuste periood, aeg, mil mõned lastest on pikemas suvelaagris või koolivaheaega veetmas jne) lihtsalt ühest perest teise tõsta. Neis tingimustes on aga lapsel raske luua püsivaid ja usalduslikke suhteid inimestega, kes tema eest igapäevaselt hoolitsevad.⁹²

Samuti ei tarvitse lasteombudsmani/ õiguskantsleri hinnangul olla seadusega ettenähtud kasvatajate ja laste suhtarvu eirates tagatud lapse põhiõigused, nagu nt õigus turvalisusele ning igakülgsele arengule. Näited, kus kasvatajad ei ole suutnud ära hoida lastevahelist vägivalda, toime tulla käitumisraskustega lastega või õpetada piisavalt iseseisvumiseks vajalikke oskuseid (nt söögitegemist, iseseisvat asjaajamist jne) või lastel ei ole motivatsiooni õppida või tegeleda hobidega, iseloomustavad lasteombudsmani/ õiguskantsleri 2013. aasta asenduskodude analüüsi põhjal pigem neid asenduskodusid, kus on vahetustega tööl käivad kasvatajad ja kus ühe kasvataja kohta on lubatust rohkem lapsi.⁹³

⁸⁹ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond; Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

⁹⁰ Sotsiaalministeerium on sotsiaalhoolekande seaduse muutmise eelnõus taotlenud samas selle tähtaja (1. jaanuar 2015) edasilükkamist 1. jaanuarini 2017. aastal.

⁹¹ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

⁹² Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond; Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

⁹³ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.

Nn perevanema mudelil põhinev asenduskoduteenus, kus laste eest hoolitseb püsivalt üks kasvataja, kes elab ka lastega asenduskodus alaliselt koos, toimib praktikas vaid vähestes asenduskodudes. 2012. aasta andmetel osutas perevanemaga asenduskoduteenust 35 asenduskoduteenuse pakkujast 10 ning perevanemaga asenduskoduteenusel oli ca veerand kõigist asenduskoduteenusele paigutatud lastest ja noortes. Lisaks SOS Lastekülale osutasid perevanemaga asenduskoduteenust peamiselt era-algatuslikult MTÜ-dena tegutsevad asenduskoduteenuse pakkujad, kellel on tegevusloajärgselt luba osutada asenduskoduteenust väikesele arvule lastele; sh need, kes varasemalt on osutanud perekonnas hooldamise teenust, ent taotlenud hiljem tegevusluba asenduskoduteenuse osutamiseks. Perevanemate ettevalmistuseks on küll riigi toel läbi viidud mitmesuguseid koolitusi. Asenduskodudesse perevanemate leidmist raskendab aga perevanema tööstiil, mis ei võimalda lahutada tööd ja isiklikku elu ning seab töötajatele sellevõrra ka kõrgemad nõudmised ja ootused. Samuti pole kehtiva tööõiguse raamistikus leitud õiguslikult sobivat lahendust perevanemate mittetavapärase töö- ja puhkeaja seadustamiseks.

Enamasti kasutatakse asenduskodudes praktikat, et igal lapsel on usalduskasvataja, kes koos teiste pere töötajatega (kasvatajad, abi- kasvatajad) ja omavalitsuse lastekaitsetöötajaga vastutavad lapse arengu eest. Sellisel juhul on lapsed küll hoitud, kuid kasvatajate vahetustega ja graafikuga töö korral on nende lähedussuhe lastega nõrgem. Riigikontrolli hinnangul võimaldaks seetõttu just perevanema süsteemile üleminek muuta asenduskodu ka sisuliselt perelähedasemaks ja lapsesõbralikumaks.⁹⁴

Statistilised andmed asenduskoduteenuselt erinevatel põhjustel lahkunud laste arvu kohta on toodud alljärgnevas tabelis.

Tabel 30. Asenduskoduteenuselt vastaval aastal lahkunud laste arv* lahkumise põhjuste järgi, 2006-2012

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012
lahkus kokku lapsi	317	350	451	295	268	253	311
iseseisvasse ellu	137	131	140	98	92	100	65
teise asenduskodusse	36	41	99	57	31	43	102
täisk. erihoolekandeaustusse	10	16	31	10	14	13	18
täisk. üldhoolekandeaustusse	8	2	2	5	0	3	13
perekonda hooldamisele	23	34	47	38	49	34	34
perekonda eestkoste	5	10	8	2	7	2	14
lapsendati	37	40	38	33	37	22	26
... sh neist välismaale	16	24	25	19	28	15	13
bioloogilisse perekonda	41	41	37	37	15	19	27
surnud	11	3	9	3	5	9	5
muud	9	32	40	12	18	8	7

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed (*erandiks on 2006.aasta, kus on arvestatud ka vanema avalduse alusel teenusel viibinud lapsi).

Allikas: Sotsiaalministeerium

Kui vaadata riiklikult asenduskoduteenuselt lahkumise suundumusi, siis ilmneb, et täiskasvanuks saamisega seotud lahkumiste puhul (st juhul, kus lahkumise põhjuseks on iseseisvasse ellu astumine, täiskasvanute erihoolekande asutusse või täiskasvanute

⁹⁴ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

üldhoolekande asutusse paigutamine), jätkab valdav osa lastest ja noortest iseseisvat elu (2012. aastal 68%, varasemalt üle 80% täiskasvanuks saamisega seotud põhjustel lahkujatest) ning väiksem osa (2012. aastal kolmandik, varasemalt ca viiendik täiskasvanuks saamisega seotud põhjustel lahkujatest) lastest ja noortest liigub edasi institutsionaalsele hooldusele täiskasvanute hoolekandeesutustesse (vt Tabel 31).

Tabel 31. Asenduskoduteenuselt lahkumise juhtumid (arv)* ja suunad (%), mis on seotud lapse täiskasvanuks saamisega, 2006-2012

	2006**	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Teenuselt lahkumise juhtumid kokku (arv=100%)	155	149	173	113	106	116	96
neist iseseisvasse ellu lahkumine (%)	88.4	87.9	80.9	86.7	86.8	86.2	67.7
neist täiskasvanute hoolekandeesutusse paigutamine (%)	11.6	12.1	19.1	13.3	13.2	13.8	32.3

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed (**erandiks on 2006.aasta, kus on arvestatud ka vanema avalduse alusel teenusel viibinud lapsi).

Allikas: Sotsiaalministeerium

Muudel põhjustel, kus teenuselt lahkumine ei ole seotud täiskasvanuks saamisega ega nn muude põhjustega (sh lapse surm), vaid asendushoolduse süsteemis ümberpaigutamistega või bioloogilisse perekonda naasmisega, on suurem osa lastest varasematel aastatel liikunud asenduskodust mitte-bioloogilisse perekonda, st kas perekonda hooldamisele, eeskoste perekonda või lapsendatud, ning väiksem osa lastest on paigutatud teise asenduskodusse – v.a. 2012.aastal, kui pooled vastaval aastal asenduskoduteenuselt lahkunud lastest paigutati ümber teise asenduskodusse, seda muuhulgas asenduskodude re-organiseerimisest tulenevalt. Kõige väiksem osa lastest on antud juhtumite puhul naasnud oma bioloogilisse perekonda (vt Tabel 32).

Tabel 32. Riiklikult asenduskoduteenuselt* lahkumise juhtumid (arv) ja suunad (%), mis on seotud lapse ümberpaigutamisega asendushoolduse süsteemis või lapse bioloogilisse perekonda naasmisega, 2006-2012

	2006**	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Teenuselt lahkumise juhtumid kokku (arv=100%)	142	166	229	167	139	120	203
neist teise laste hoolekandeesutusse (%)	25.4	24.7	43.2	34.1	22.3	35.8	50.2
neist mitte-bioloogilisse perekonda (eeskoste, perekonda hooldamisele, lapsendamine) (%)	45.8	50.6	40.6	43.7	66.9	48.3	36.5
neist bioloogilisse perekonda naasmine (%)	28.9	24.7	16.2	22.2	10.8	15.8	13.3

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed (**erandiks on 2006.aasta, kus on arvestatud ka vanema avalduse alusel teenusel viibinud lapsi).

Allikas: Sotsiaalministeerium

Kriitiliselt tuleks hinnata sealjuures just neid juhtumeid, kus lapse asenduskodust lahkumise põhjuseks on teise asenduskodusse paigutamine (2011. aastal oli selliseid juhtumeid kokku 43, 2012.aastal aga 102 – seda tingituna asenduskodude reorganiseerimisest tulenevatest ümberpaigutamistest). Üldiste põhimõtete kohaselt tuleks võimalusel vältida laste institutsionaalset ümberpaigutamist, v.a. juhtudel kus see toimub otseselt lapse huvidest ja vajadustest lähtuvalt. Laste põhjendamatutele ümberpaigutamistele kas ühe asenduskodu sees või asenduskodude vahel on probleemina tähelepanu juhtinud ka Õiguskantsleri 2013. aasta analüüs asenduskodudes viibivate laste õiguste tagamise kohta.⁹⁵

Bioloogisse perekonda naaseb asenduskodust suhteliselt väike osa lastest. Kuna puuduvad üldistavad andmed, mille põhjal hinnata, kas ja kuidas jätkatakse tööd lapse bioloogilise perekonnaga ja vanema(te)ga pärast lapse perekonnast eraldamist, siis on keeruline anda hinnanguid ka selle kohta, kas ja kuidas tänane asendushoolduse korraldus ja praktikad tegelikult toetavad laste bioloogilisse perekonda naasmist. Samas rõhutavad asendushoolduse korraldust suunavad rahvusvahelised põhimõtted vajadust jätkata lapse perest eraldamisel samaaegselt tööd perega selleks, et laps saaks võimalusel oma perekonna juurde naasta.

Keskmine asenduskoduteenusel viibimise kestus isiku kohta kuudes (ühe aasta jooksul) on aastatel 2006-2012 tervikuna suhteliselt vähe muutunud. 2012. aasta andmetel oli keskmine riiklikul asenduskoduteenusel viibimise aeg 9,5 kuud (vastava aasta jooksul). Alla 3-aastaste laste teenusel viibimise keskmine kestus olnud aastatel 2006-2012 keskmisest kestusest küll üldjuhul lühem, ent jääb enamikel aastatel siiski pikemaks kui pool aastat (vastava aasta jooksul). Erandiks on 2011. aasta, kui alla 3-aastaste laste puhul oli teenusel viibimise keskmiseks kestuseks 4,3 kuud (vt Tabel 33). Üldistatavad andmed selle kohta, kui kaua lapsed asenduskoduteenusel keskmiselt kokku (oma elu jooksul) viibivad, paraku puuduvad. Aastapõhiste andmete põhjal võib aga järeldada, et üldiselt paigutatakse lapsed asenduskoduteenusel pigem pikaajaliselt.

Tabel 33. Keskmine asenduskoduteenusel* viibimise kestus isiku kohta kuudes vastava aasta jooksul vanusrühma järgi, 2006-2012

Vanusrühm	2006	2007	2008	2009	2010
0 - 2	6.9	6.9	6.2	6.7	6.6
3 - 6	8.8	9.2	8.4	8.9	8.4
7 - 14	10.8	10.5	10.1	10.1	10.6
15 - 17	11.3	11.2	10.4	10.9	11.1
18 - 24	9.5	8.9	8.8	9.6	9.8
25+	0	0	0	0	12
Kokku keskmine	10.2	9.9	9.4	9.8	10

Vanusrühm	2011	2012
0-2	6.5	6.9
3-6	9.3	8.7
7-12	10.6	9.9
13-14	10.7	10.2
15	10.6	10.4
16-17	11	9.9
18-19	9.7	9.3
20-24	9.6	8.7
25+	5.5	8
Kokku keskmine	10	9.5

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed

Allikas: Sotsiaalministeerium

⁹⁵ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantsleile laste õiguste osakond.

ÜRO alternatiivhoolduse suuniste kohaselt tuleks võimalusel perekonnast eraldatud lapsi institutsionaalsele hooldusele paigutada üksnes lühiajaliselt, eesmärgiga leida võimalus nende perekonnas hooldamiseks või bioloogilisse perekonda naasmiseks.

Asenduskoduteenuse keskmine maksumus ühe lapse kohta kuus on aastatel 2006-2012 püsivalt tõusnud, v.a. 2011. aastal kui teenuse keskmine maksumus eelneva, 2010. aastaga võrreldes pigem vähenes (vt Tabel 34).

Tabel 34. Asenduskoduteenuse keskmine maksumus ühe teenusesaaja kohta kuus (eurodes), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Riiklikult rahastataval teenusel	560.5	664.3	842.6	854.3	958.9	902.5	944.3
Vanema avalduse alusel teenusel	539.6	628.5	751.7	644.1	887.8	630.9	695.8

Allikas: Sotsiaalministeerium

Kokku olid 2012.aastal kulutused asenduskoduteenusele (v.a. vanema avalduse alusel teenusel viibivad lapsed) 12 146 094 eurot, sellest 10 522 703 eurot riigieelarvest.

Asenduskoduteenuse finantseerimisel (v.a. vanema avalduse alusel teenusel viibivad lapsed) moodustasid riiklikud vahendid (sh hasartmängumaksuvahendid) 2012. aastal 87%, kohaliku omavalitsuse vahendid 6,3% ning muudest allikatest pärinevad vahendid 6,9% (vt Tabel 35).

Tabel 35. Asenduskoduteenusel olevate laste* teenuse rahastamine, 2006-2012

	Isik	KOV	Riik**	Muud
2006	0,1%	2,5%	90,8%	6,6%
2007	0,2%	9,2%	84,0%	6,6%
2008	0,1%	8,6%	88,7%	2,5%
2009	0,3%	7,5%	89,3%	2,9%
2010	0,1%	5,0%	91,7%	3,1%
2011	0,1%	6,2%	90,1%	3,6%
2012	0,1%	6,3%	87%	6,9%

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed

** Sh riigieelarvest ja hasartmängumaksust

Allikas: Sotsiaalministeerium

Asenduskoduteenuse maksumuse ja rahastamisega seotud puuduste osas on lasteombudsmani/ õiguskantsleri analüüs⁹⁶ välja toonud, et riigieelarvest igale lapsele teenuse osutamiseks makstavast pearahast ei jätku tegelikult kõikide õigusaktides sätestatud nõuete täitmiseks ja lapse põhivajaduste rahuldamiseks ning asenduskodude tegelikud kulud teenuse osutamiseks on suuremad. Seetõttu pole asutustes, kus on täidetud personali miinimumnõuded, igakülgset kaetud laste muud vajadused (nt huvitegevus). Samas asutustes, kus on panustatud rohkem sellistesse laste arengu

⁹⁶ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantsleile laste õiguste osakond.

jaoks olulistesse võimalustesse nagu huvitegevus, laagrid, kooliekskursioonid, ei ole aga piisavalt kasvatajaid tagamaks lastele individuaalset tähelepanu ja järelevalvet. Selle peamise põhjusena toob lasteombudsmani/ õiguskantsleri analüüs välja asjaolu, et teenuse hinna kujundamisel ja teenuse ei rahastamisel ei arvestata seadusega kehtestatud teenuse sisu ja nõuete täitmise tegelikku maksumust. Õigusaktidega on küll üsna detailselt reguleeritud laste arvu, töötajate arvu ja kvalifikatsiooni, toitu, ruume ja sisustust puudutavad nõuded. Samuti on kirjeldatud, millised tegevused moodustavad teenuse sisu. Samas lapse põhivajaduse rahuldamiseks vajalike kulutuste osas on teenuse kirjeldus väga üldine ja ebamäärane. Seetõttu puudub ka selge ettekujutus, kui palju kõigile nõuetele vastav ja lapse kõiki põhivajadusi kattev teenus reaalselt maksab. Lasteombudsmani/ õiguskantsleri hinnangul peaksid riigil, kes on õigusaktidega kehtestanud asenduskoduteenusele kohustuslikud nõuded, olema ka kulupõhised arvutused selle kohta, kas makstav pearaha on piisav teenuse osutamiseks õigusaktides nõutud mahus ja tingimustel. Kuna vanemliku hoolitsuseta lastel on õigus täielikule riiklikule ülalpidamisele, mille riik peab vähemalt vajaliku miinimumi ulatuses võimaldama ühetaoliselt kõikidele asenduskoduteenusele õigustatud lastele, ei tohiks õiguskantsleri hinnangul selle miinimumstandardi tagamist lastele seada sõltuvusse asenduskodu võimekusest leida sponsoreid või muid täiendavaid teenuse finantseerimise allikaid.

Kulutused vanema avalduse alusel (ajutiselt) asenduskoduteenusele paigutatud raske ja sügava puudega laste teenusele olid 2012. aastal kokku 412 874 eurot, sellest 232 519 eurot riigieelarvest, 149 659 eurot kohalike omavalitsuste eelarvest, 28 769 eurot vanemate omavahenditest ja 1 926 eurot muudest allikatest. Vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel viibivate laste teenuse rahastamisel on seega riigi kõrval suurem osa nii isikute (vanemate) omaosalusel kui ka kohaliku omavalitsuse vahenditel. Nii finantseeris 2012. aastal vanema avalduse alusel teenusel viibivate laste puhul teenuse osutamise kuludest 56,3% riik, 36,2% kohalik omavalitsus ja 7% isik ise.

Tabel 36. Vanema avalduse alusel asenduskoduteenusel viibivate laste teenuse rahastamine, 2006-2012

	Isik	KOV	Riik	Muud
2006	11,9%	28,5%	59,2%	0,4%
2007	10,6%	28,3%	59,8%	1,3%
2008	9,8%	40,2%	49,3%	0,6%
2009	10,3%	28,3%	60,9%	0,5%
2010	5,9%	15,5%	78,6%	0,0%
2011	6,8%	31,0%	62,2%	0,0%
2012	7%	36,2%	56,3%	0,5%

Allikas: Sotsiaalministeerium

Oluliste puudustena tänases asenduskoduteenuse korralduses tõstab lasteombudsmani/ õiguskantsleri 2013. aasta analüüs⁹⁷ esile kohalike omavalitsuste ja maavalitsuste ülesannete täitmisega seonduvaid probleeme, sh puudulikku riiklikku järelevalvet. Nii ei täida asenduskoduteenusel viibivate laste eestkostjaks olevad kohalikud omavalitsused sageli oma ülesandeid laste eestkostel, vaid on õigusvastaselt volitanud asenduskodusid tegema selliseid otsuseid ja toiminguid, mida seaduse järgi peab tegema lapse seaduslik esindaja (sh esindamine kohtueelses ja kohtumenetluses, puude raskusastme ja

⁹⁷ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantsleile laste õiguste osakond.

rehabilitatsiooni taotlemine jne). Samuti ei ole kohalikud omavalitsused näidanud üles piisavalt huvi oma eestkostel olevate laste arengu ja käekäigu vastu asenduskodus. Seda tõendavad juhtumid, kus asenduskodusse paigutatud lastele ei ole kas koostatud tema vajadusi arvestavat ja arengut suunavat juhtumiplaani ja/ või pole seda regulaarselt uuendatud, ehkki vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele peaks lapse individuaalne juhtumiplaan olema tema asenduskodusse paigutamisel sõlmitava halduslepingu lisa. Samuti on asenduskodudes lapsi, keda nende elukohajärgse kohaliku omavalitsuse esindaja ei ole perioodiliselt külastanud. Seeläbi ei ole tagatud ka lapse õigus olla kaasatud teda puudutavate otsuste tegemisse.

Juhtumiplaani seotud nõuete mittetäitmist selgitavate asjaoludena on erinevates allikates toodud mitmesuguseid põhjuseid.⁹⁸ Nii käsitleb osa sotsiaal- ja lastekaitsetöötajaid seda eeskätt formaalse dokumenteerimise vahendina, mitte aga realselt toimiva vajaduste hindamise, lahenduste planeerimise ja nende rakendamise instrumendina Juhtumiplaani sisulist koostamist ja järgimist raskendavad sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate hinnangul ka vähesed oskusteadmised, vähene teave asenduskoduteenusel viibiva lapse ja tema vajaduste kohta ning juhtumiplaani elektroonilise menetlemise võimaluse puudumine. Samuti tekitab segadust varasemalt kehtinud määrusest tulenev nõue koostada asenduskoduteenusel viibiva lapse individuaalne arenguplaan, mis on asendunud individuaalse juhtumiplaaniga.

Sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistri näol on iseenesest loodud võimalus elektroonilise juhtumiplaani koostamiseks ja menetlemiseks, samas kehtiv sotsiaalhoolekande seadus selleks ei kohusta.

Riiklikku järelevalvet asenduskoduteenuse kvaliteedi üle teostavad maavanemad, kelle töö kvaliteet on paraku üsna erinev. Näiteks on maavanemad tõlgendanud erinevalt seaduses sätestatud nõudeid asenduskoduteenusele (nt juhtumiplaani nõutavuse või laste ja kasvatajate suhtarvu osas), mistõttu ei kohaldata seadust erinevates maakondades asuvates asenduskodudes ühtemoodi. Lisaks on puudusi maavanemate teostatavas eel- ja järelkontrollis. Maavanemad ei kasuta kuigi tihti tegevusloa andmise ja halduslepingu sõlmimisega kaasnevaid võimalusi tagamaks, et asenduskodu perre ei suunataks elama rohkem lapsi, kui on seadusega lubatud, või et kohalik omavalitsus koostaks igale lapsele juhtumiplaani. Samuti ei jälgi maavanemad pahatihti, et asenduskodud neile järelevalve käigus tehtud soovitusi realselt täidaksid. Näiteks on mõnele puudusele viidatud aastast aastasse, kuid seaduses ettenähtud efektiivsemaid meetmeid soovitude tagamiseks, nt ettekirjutuse näol, ei ole rakendatud.⁹⁹

Järelevalve praktikate tõhustamiseks ja toetamiseks käivitas Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon koostöös Sotsiaalministeeriumi ja Läänemere maade Nõukoguga 2011. aastal projekti „Laste asendushoolduse süsteempõhine järelevalve“, mille eesmärgiks on koolitada maavalitsuste ja teisi laste hoolekandeasutuste järelevalvega tegelevate institutsioonide spetsialiste. Projekti eesmärk on viia laste hoolekandeasutustes läbiviidav järelevalve ühtsetele alustele, kasutades selleks Norras aastaid rakendatud auditeerimise meetodeid ja põhimõtteid (AudTrain). Projekti raames koolitati 2012. aasta kevadel välja 16 spetsialisti, et parandada järelevalve kvaliteeti asenduskodudes viibivate laste turvalisuse ja heaolu tagamise osas. Süsteempõhine audit näeb meetodina ette nii laste kui töötajatega vestlemist ja aitab asutusel leida üles kohti, kus teenust parandada.

⁹⁸ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond; Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis; Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009; Kaev, Merike, Kadri Soova (2009). *Laste õigustel põhinev vanemliku hoolitsuseta laste või vanemliku hoolitsuseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs*.

⁹⁹ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.

Kokkuvõtteks: ettepanekud ja soovitusel

- Leppida kokku ning seada konkreetsed eesmärgid ja tegevussuunad asendushoolduse deinstitutionaliseerimise osas. Välistada sealjuures alla 3-aastaste laste institutionaalsele asendushooldusele paigutamine, v.a. juhtudel, kus see on lapse vajadusi arvestades ainuvõimalik lahendus (nt erihooldust vajavad raske ja sügava puudega lapsed).
- Analüüsida riiklike asenduskodude kohalikele omavalitsustele üleandmise otsuse lühi- ja pikaajalisi mõjusid, sh asenduskoduteenuse vajaduspõhisele (sh nii sisuliselt kui piirkondlikult) planeerimisele ja osutamisele; teenuse kvaliteedile, selle parandamisele ja ühtlustamisele; teenuse maksumuse kujunemisele; perekonnast eraldatud laste erinevatele asendushoolduse vormidele paigutamise praktikatele ning erinevate asendushooldusvormide n-ö nõudlusele ja pakkumisele.
- Analüüsida asenduskoduteenuse vajadust, sh nii piirkondlikke kui ka teenuse sisulise spetsiifikaga seotud vajadusi ning planeerida sellest lähtuvalt nii teenuse pakkumine kui ka rahastamine.
- Töötada olukorras, kus asenduskodudes asenduskoduteenuse kohtade arv ületab teenusekasutajate arvu ning raskendab seetõttu nn pearaha alusel rahastatavate asenduskodude majandamist (koos survega asenduskoduteenuse maksumusele ning perekonnast eraldatud laste asenduskoduteenusele paigutamisele), välja lahendused a) asenduskoduteenuse kohtade optimeerimiseks lähtuvalt asenduskoduteenuse vajadusest ning b) asenduskodudes (asenduskodude juures) osutatavate teenuste paketi laiendamiseks, mis looks võimaluse asenduskodude lisarahastamiseks.
- Jätkata perepõhise asenduskoduteenuse arendamist lisaks teenuse osutamise füüsilise keskkonna reorganiseerimisele ka teenuse sisulises ning teenuse osutamise korralduslikus mõttes (sh töötajate tööajakorraldus) ning kavandada selleks konkreetsed tegevused.
- Arvestada asenduskoduteenuse sisulisel ning korralduslikul arendamisel senisest enam asenduskoduteenuse sihtrühma erivajadustega (sh raske ja sügava puudega ning muude psühhosotsiaalsete erivajadustega lapsed ja noored). Analüüsida asenduskoduteenuse spetsialiseeritud/ diferentseeritud arendamise vajadust – nt insitutsionaalne erihoolekandeteenus raske ja sügava puudega lastele.
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt informatsiooni asenduskoduteenusele paigutatud laste ümberpaigutamiste kohta erinevate asenduskodude vahel ning analüüsida nende juhtumite põhjendatust lähtuvalt laste huvidest ja vajadustest, eesmärgiga vähendada põhjendamatuid ümberpaigutamisi.
- Koguda süstemaatiliselt ja regulaarselt informatsiooni asenduskoduteenusele paigutatud laste teenusel viibimise (kogu)kestuse kohta, analüüsida seda mõjutavaid tegureid ning selle põhjendatust laste huvidest ja vajadustest lähtuvalt.
- Töötada välja asenduskoduteenuse kulupõhise rahastamise mudel lähtuvalt teenuse sisust ja eesmärkidest ning teenusele seatud nõuetest. Lähtuda sellest teenuse hinna/ maksumuse arvestamisel ja teenuse riiklikul rahastamisel.

- Töötada välja lahendused, mis aitaksid tagada kohalikele omavalitsustele ja maavalitsustele seadusega kehtestatud ülesannete ja kohustuste täitmise perekonnast eraldatud ja asenduskoduteenusele paigutatud laste õiguste tagamise ning asendushoolduse korralduse osas.

8. Asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus

Üldised suundumused ja põhimõtted

Asendushoolduse lõppemine on üldjuhul olnud seotud lapse/ noore nn ametlikku täiskasvanuikka jõudmisega, milleks paljudes riikides on kokkuleppeliselt 18. eluaasta. Sealjuures on osa riike kehtestanud ka mitmesuguseid vanuselisi erandeid (nt õpingute jätkamine, erivajadused jms), mille puhul on lapsel/ noorel õigus jääda 18. aastaseks saades asendushooldusele ka kauemaks.

Samas on üha enam küsimuse alla seatud nn ametlikult kehtestatud täiskasvanuea adekvaatsus ja asjakohasus asendushoolduse vanuspiirina ning tõstatatud vajadus pakkuda asendushoolduselt täiskasvanuikka jõudmise tõttu lahkuvatele noortele nn järelhooldust ja mitmesuguseid toetavaid meetmeid.

“Edu” on ajalooliselt defineeritud kui võimet saada hakkama ilma kõrvalise/ välise abita, ent see pole realistlik eesmärk varastes 20ndates indiviidide jaoks, isegi kogu elanikkonnas.¹⁰⁰ Rahvusvahelise praktika ja uuringute kohaselt jätkavad vanemad oma laste toetamist tänapäeval kuni 30ndate eluaastateni. Sealjuures pole rahaline abi vaid ainus viis, kuidas vanemad oma lapsele täiskasvanuks saades toetavad Samuti saabub bioloogilise ja sotsiaalse küpsuse piir märkimisväärselt hiljem kui 18-aastaselt, sageli pigem 20ndate keskpaigas.¹⁰¹

Seega toimub tänapäeval noore iseseisvumine ja perekonnast ellu astumine pigem järk-järgult ja pikema aja vältel. Samas asendushoolduse puhul tuleb iseseisvumine saavutada varem ja kiirema aja vältel (või isegi kohe), ehkki asendushooldusel kasvanud laste ja noorte sotsiaalsed oskused ja ettevalmistus iseseisvaks eluks on üldjuhul on puudulikud, võrreldes tavaperedes elavate laste ja noortega.

Mitmesuguste uuringute põhjal on tõendatud, et hoolekandeesutuses elamisel on kahjulik mõju lapse vaimsele, käitumuslikule, emotsionaalsele ja sotsiaalsele arengule. Nii võivad hoolekandeesutuses viibimise tulemusel suurened näiteks ühiskonnastase käitumise ning vaimse tervise probleemide riskid. Sageli on hooldusasutusest iseseisvasse ellu astuvatel noortel lahendamata isiklikud probleemid.¹⁰²

Samuti iseloomustab asendushooldusel viibivaid noori väike sotsiaalne kapital (püsivad suhete võrgustikud), millele iseseisvasse ellu üleminekul toetuda.¹⁰³

Tüüpilised probleemid, millega asendushoolduselt lahkuvad noored enamasti silmitsi seisavad, on seetõttu järgmised¹⁰⁴:

¹⁰⁰ Vt Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 240.

¹⁰¹ Ibid.; vt Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

¹⁰² Browne K. „Overuse of institutional care for children in Europe”, *BMJ* 2006; 332: 485–487, vt <http://www.bmj.com/>. Viidatud: *Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus*. Eesti Lastekaitse Liit, Tallinn 2011, lk 7; vt ka Turk, Pirjo (2011). *Kuidas tagada asenduskodude noorte edukas iseseisvumine?* Praxis poliitikaanalüüs nr 7/ 2011.

¹⁰³ vt Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 197; Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

¹⁰⁴ Vt Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY; Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

- 1) töö leidmine ja töökoha säilitamine;
- 2) elukoha leidmine;
- 3) rahaga ümberkäimine ja igapäevane majandamisoskus;
- 4) puudulikud probleemi lahendamise, otsustamise ning emotsioonide ja suhete juhtimise oskused.

Uuringud on ka näidanud, et nendel lastel, kes lahkuvad hoolduselt 18-aastaselt, esineb rohkem raskusi, kui nendel, kes jäävad hooldusele kauemaks.¹⁰⁵ Seevastu hoolduse pikendamisega kaasnevate mõjudena on rahvusvaheliselt tuvastatud suurenenud keskhariduse järgset (st kolmanda taseme) hariduse omandamist, raseduste edasilükkamist, kõrgemaid sissetulekuid, vangistuste tõenäosuse vähenemist ja vähenenud sõltuvust avalikest hüvitistest.¹⁰⁶

Seetõttu peaks asendushooldusel viibivatel noortel olema samuti võimalus naasta vajadusel iseseisvasse ellu astumisel tagasi asendushooldusele, sarnaselt tavaperedes elavate noortega, kes võivad iseseisvalt elamisest (ajutiselt) naasta perekonda. Noored, kes viibivad hooldusel peale 16. eluaastat ning lahkuvad hoolduselt enne 21. eluaastat, peaks olema võimalus naasta hooldusele kuni 21. aastani.¹⁰⁷

Paljude EL liikmesriikide poliitikaid iseloomustab aga nn tühimik lapsi käsitlevate põhimõtete ning noortega seotud põhimõtete vahel, mida näitab ka fakt, enamik asendushoolduse meetmeid lõpevad järsult ning asendushoolduselt lahkujatele mõeldud sotsiaalseid teenuseid osutatakse killustatult erinevate institutsioonide poolt.¹⁰⁸

Kokkuvõttes ohustab asendushoolduselt lahkuvaid lapsi ja noori erinevate tegurite tõttu tervikuna suurem sotsiaalse tõrjutuse risk kui tavaperekondades kasvanud noori.

Eelnevat arvestades on asendushooldusele järgnevat järelhoolduse olulisust rõhutatud nii ÜRO kui ka Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee asendushooldust puudutavates soovituses ja suunistes.

Samas on rõhutatud, et varajase ülemineku ja vajalike teenuste planeerimine ning nn järelhoolduse pakkumine asendushoolduse järgselt ei peaks olema sätestatud üksnes soovituslikuna, vaid seadusandlusega reguleeritud ja kohustuslikuna kehtestatud.¹⁰⁹

Ka Euroopa Nõukogu 2008. aasta aruanne 2005. aasta soovitude elluviimise ja järgimise kohta tuvastas, et paljudes riikides puuduvad adekvaatsed individuaalsetel järelhoolduse kavadel põhinevad toetavad meetmed ning puuduvad tõendid laste õiguste kohta olla kaasatud selliste plaanide väljatöötamisesse.

Näiteid teiste riikide (Taani, Inglismaa) headest praktikatest ning erinevaid põhimõtteid ja soovitusi asendushoolduselt lahkuvate noorte paremaks ettevalmistamiseks ning järelhoolduse korraldamiseks on koondatud Eesti Lastekaitse Liidu osalusel koostatud ja publitseeritud materjali "Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus."¹¹⁰ Antud materjal lähtub paljuski näiteks ÜRO laste alternatiivse hoolduse

¹⁰⁵ Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 196.

¹⁰⁶ Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 238.

¹⁰⁷ Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 239.

¹⁰⁸ *Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus*. Eesti Lastekaitse Liit, Tallinn 2011.

¹⁰⁹ Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 239.

¹¹⁰ *Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus*. Eesti Lastekaitse Liit, Tallinn 2011

suunistes toodud põhimõtetest. Samuti leiab mitmesuguseid viiteid asenduskodust lahkumise ja järelhoolduse kohta 2009. aastal SOS Lasteküla tellimisel Praxise poolt 2010-2011 läbi viidud uuringust "Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks".

Olulisemad põhimõtted, mida viidatud suunistes asendushoolduselt lahkuva noore iseseisvaks eluks ettevalmistamise puhul rõhutatakse, on järgmised:

- 1) Ettevalmistus peab olema terviklik ning pöörama tähelepanu nii noorte praktilistele, emotsionaalsetele kui ka sotsiaalsetele oskusteadmistele, sh nt suhtlemisoskustele.
- 2) Ettevalmistus peab olema varajane ja süsteemne, st see peab olema hoolduse kavandamise lahutamatu osa kogu lapse asendushooldusel viibimise aja.
- 3) Ettevalmistus peab olema noort ennast kaasav.
- 4) Ettevalmistus peab olema erinevaid osapooli kaasav ning põhinema tõhusal koostööl mitte vaid riigi ja kohaliku omavalitsuse vahel, vaid ka erinevate valdkondlike partnerasutuste vahel, sh sotsiaal-, tööturu-, tervishoiu- (sh vaimse tervisega seotud), eluaseme-, haridus-, õigus- jm noortele suunatud teenuste pakkujad, valitsusvälised organisatsioonid, noore hooldajad jne.

Niisugust jagatud vastutusega integreeritud partnerlust on nimetatud ka korporatiivseks vanemluseks (*corporate parenting*). Hästi toimiv korporatiivne vanemus tähendab, et partnerluses tuleb:

- võtta vastutus hooldusel olevate laste ja noorte eest;
- seada nende vajadused esikohale;
- püüda saavutada nende puhul sama positiivseid tulemusi nagu iga eeskujulik lapsevanem teeks omaenda laste heaks.

Asendushoolduselt lahkumise protsess peaks hõlmama järgmisi etappe ja aspekte:

- 1) asendushoolduselt lahkujate vajaduste hindamine koostöös noore ning partnerasutustega;
- 2) elluastumiskava (*pathway plan*) koostamine;
- 3) individuaalne nõustamine ja isikliku toe pakkumine;
- 4) tulemuste jälgimine ning ülevaatamine.

Iga noore elluastumiskava tuleks koostada aegsasti (vähemalt 6 kuud enne asendushoolduselt lahkumist) ning see peaks põhinema tema hoolduskaval ja sisaldama järgmist:

- noorele osutatava isikliku toe laad ja tase ning isiku(ed), kes vastavat tuge pakuvad;
 - üksikasjad eluaseme kohta, kuhu noor elama asub;
 - noore hariduse või koolituse üksikasjalik kava;
 - kes ja kuidas aitab noort töö või muu sihipärase tegevuse või tegevusala leidmisel;
 - millist tuge antakse noorele selleks, et aidata tal luua oma perekond ja sotsiaalsed suhted ning neid ühtlasi hoida;
 - programm praktiliste ja muude oskuste arendamiseks, mis on vajalikud noore iseseisvaks eluks;
-

- millist rahalist tuge noorele antakse, et katta tema eluaseme ja enese ülalpidamisega seotud vajadused;
- milliseid tervishoiuteenusid, sh vaimse tervisega seotult noor vajab ning kuidas vastavad teenused tagatakse.

Nii Taani kui ka Inglismaa praktika rõhutab isikliku nõustaja käest saadava toe tähtsust asendushoolduselt lahkujate jaoks. Näiteks Suurbritannia laste asendushoolduselt lahkumist käsitlevas 2000. aasta seaduses – *The Children (Leaving Care) Act 2000* – sätestatakse, et kohalik omavalitsus peab määrama isikliku nõustaja, kes täidab võtmerolli nii vajaliku isikliku toe ja nõustamise kindlaks määramisel kui ka selle pakkumisel.

Samuti näitab Taani ja Inglismaa kogemus, et asendushoolduselt lahkumisel tasub kehtestada nn üleminekukord, mis võimaldab noorel naasta endisesse hooldusasutusse nädalavahetustel või 2–3 nädalasteks perioodideks, kui neil seda vaja on. Mainitud üleminekukord lõppeb, kui noor seda enam ei vaja või kui ta saab 23-aastaseks.

Üks sihtrühm, kelle puhul asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus on eriti kriitilise tähtsusega, on puudega lapsed ja noored, kelle osakaal asendushooldusele sattunud laste ja noorte seas on üldiselt suurem kui kogu elanikkonnas.¹¹¹ Samas on täheldatud, et asendushoolduselt lahkuvate noorte uurimused ei hõlma sageli arengupuudega noori ning seetõttu napib ka teavet asendushoolduselt lahkuvate puudega noorte vajaduste kohta. Samuti ei pruugita puudega noorte puhul nn üleminekuplane ega eesmärke üldse koostada – seda vaatamata asjaolule, et puudega lastel ja noortel on ühiskonnas veelgi suurem risk väärkohtlemiseks, füüsiliseks, seksuaalseks ja emotsionaalseks kuritarvitamiseks ning nad vajavad toimetulekuks oluliselt enam kõrvalabi.¹¹² Seetõttu tuleb puudega noorte puhul vajaduste hindamisel ja elluastumiskava koostamisel arvestada kindlasti erivajadustest tingitud abiga.

Teine sihtrühm, kes elluastumisel ja iseseisvumisel enam tähelepanu ja tuge vajavad, on rasedad ja lapsevanemad, kes lisaks iseendaga hakkamasaamisele peavad hoolitsema ja vastutama ka oma lapse (laste) eest.

Lisaks individuaalsele järelhoolduse kavale ja toetusele tuleks välja arendada ka laiem seiresüsteem, mis võimaldab jälgida asendushooldusele paigutatud ja sealt lahkunud ning järelhooldusel olevaid lapsi ja noori. Niisugune süsteem (statistilised andmed, regulaarsed uuringud, teenuste osutamise hindamine jne) võimaldab parandada asendushoolduselt lahkumise ja järelhoolduse meetmete tõhusust ning tulevaste tegevuste kavandamist.

Eesti hetkeolukord ja senised suundumused

Sarnaselt paljude teiste riikidega on ka Eestis asendushoolduselt, sh asenduskoduteenuselt ja perekonnast hooldamiselt lahkumise vanus seotud üldjuhul ametliku täiskasvanueaga ehk 18-aastaseks saamisega. Erandiks on asenduskoduteenusel viibides 18-aastaseks saades edasiõppimine kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse- või magistriõppes, mis lubab õpinguid jätkanud noorel jääda asenduskodusse kuni õppe nominaalaja lõpuni. See seab täna asenduskoduteenusel ning perekonnas hooldamisel (ja samuti eestkostel) olevad noored iseenesest ebavõrdsesse olukorda, kuna esimesel juhul on võimalik noortel jääda kutseõppes, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse või magistriõppes õppimise

¹¹¹Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY.

¹¹²Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY, lk 171-174.

korral asenduskoduteenusele kuni nominaalse õppeaja lõpuni¹¹³, teisel juhul aga pikeneb perekonnas hooldamise (eestkoste) puhul makstav toetus edasiõppimise korral noore 19-aastaseks saamisel vaid kuni jooksva õppeaasta lõpuni.¹¹⁴

Vastavalt sotsiaalhoolekande seadusele osutatakse asenduskoduteenust lapsele 1) kuni lapse 18-aastaseks saamiseni, 2) statsionaarses õppes või tervislikel näidustustel muus õppevormis põhikoolis, gümnaasiumis või kutseõppeasutuses põhi- või keskkhariduse omandamise korral kuni järgmise kooliaasta alguseni või 3) kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse- või magistriõppes esmase õppekavajärgse nominaalse õppeaja lõpuni, kui asenduskoduteenusel viibiv laps jätkab õppimist kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkooli bakalaureuse- või magistriõppes samal kalendriaastal, kui ta omandas põhi-, kesk- või kõrghariduse.

Riiklike peretoetuste seaduse alusel makstakse eestkoste või perekonnas hooldamise lõppemisel seoses lapse 18-aastaseks saamisega toetust selle jooksva õppeaasta lõpuni, mil laps saab 19-aastaseks.

Allikas: Sotsiaalhoolekande seadus; riiklike peretoetuste seadus

Eestis lahkus 2012. aastal asendushoolduselt täiskasvanuikka jõudmise või muudel põhjustel iseseisvasse ellu astumise tõttu kokku 227 noort, sh eestkoste perest 145 noort, hooldusperest 36 noort ja asenduskodust 96 noort (vt Tabel 37).

Samas näitavad andmed, et arvestatav osa asendushooldusel viibivatest lastest ja noortest siiski 18-aastaseks saades ehk ametlikku täiskasvanuikka jõudes koheselt iseseisvasse ellu ei astu, vaid jäävad edasi kas asenduskodusse (nt õpingute jätkamise korral) või hoolduspere juurde elama (vt Tabelid 37 ja 38). Nii on 18-24-aastased noored moodustanud aastatel 2006-2012 ca viiendiku kõigist asenduskoduteenusel viibivatest lastest ja noortest. Samas 25-aastaseid ja vanemaid noori Eestis asenduskoduteenusel enam üldjuhul ei viibi.

Lisaks jäi väike osa 2012. aastal asenduskodust iseseisvasse ellu lahkunud noortest sama hoolekandeasutuse juurde eluasemeteenusele.

Osa noortest, kes vajavad püsivat (ööpäevaringset) kõrvalabi ega ole suutelised iseseisvalt elama asuma paigutatakse asenduskodust täiskasvanute hoolekandeasutusse, neist suurem osa psüühilise erivajadustega inimeste hoolekandeasutusse hooldamisele (2012. aastal kokku 18 noort).

Samuti jäid 2010. ja 2011. aastal hooldusperes täiskasvanuks saanud lastest umbes pooled ning 2012. aastal kolmandik sama hoolduspere juurde edasi elama. Samas neist vaid üksikud jäid hooldusperekonna juurde edasi täiskasvanu perekonnas hooldamise lepingu alusel.

¹¹³ Asenduskoduteenusel viibivate noorte jaoks kehtib aga teenusele jäämise vanuseline erand aga vaid juhul, kui nad jätkavad tasemeõpinguid vahetult eelnevale tasemeõppe lõpetamisele järgnevalt. Seega – kui näiteks keskkhariduse lõpetamise järgselt ei suuda või ei saa noor kohe samal aastal kõrgharidusõpinguid jätkata, küll aga näiteks keskkhariduse omandamisele järgneval aastal, siis temale asenduskoduteenusele jäämise õigus ei laiene.

¹¹⁴ Erandiks on noored, kes on perekonnas hooldamisel Tallinna linnaga sõlmitud lepingu alusel ning võivad teenusele jääda kuni 24-aastaseks saamiseni ning nende teenusel viibimist toetab kohalik omavalitsus. Vt Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse osutamise kohta*. Tallinn. http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/Aruanne_eelmise_pr_ogrammi_tegevuste_elluviijalt_tugiisiku_teenuse_osutamine.pdf

Tabel 37. Asendushoolduselt täiskasvanuks saamise või muudel põhjustel iseseisvasse ellu astumise tõttu lahkunud noorte arv* (aasta jooksul), 2006-2012

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Eestkostelt täiskasvanuks saanud	288	207	276	236	177	176	145
Hooldusperest täiskasvanuks saanud	90	72	48	37	47	40	36
... sh täiskasvanuks saanud lapsed, kes jäid edasi elama sama hoolduspere juurde	...	...	...	...	21	24	11
... sh need, kelle puhul jätkati lepingu alusel täiskasvanu perekonnas hooldamise teenust	...	...	...	...	1	5	2
Asenduskodust* iseseisvasse ellu	137	131	140	98	92	100	65
... sh jäid samasse hoolekandeesutusse eluasemeteenusele	0	0	0	3	0	6	3
Asenduskodust* täiskasvanud psüühiliste erivajadustega inimeste hoolekandeesutusse hooldamisele	10	16	31	10	14	13	18
Asenduskodust* täiskasvanute hoolekandeesutusse hooldamisele	8	2	2	5	0	3	13

“...” andmed puuduvad

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed

Allikas: Sotsiaalministeerium

Tabel 38. Asenduskoduteenusel viibivad lapsed ja noored* vanuse alusel (aasta lõpu seisuga), 2006-2011

Aasta	Kokku	Vanusegrupp					
		0-2	3-6	7-14	15-17	18-24	25+
2006	1 505	87	169	522	481	246	0
2007	1 409	83	141	501	429	255	0
2008	1 247	65	136	485	346	215	0
2009	1 214	67	133	478	312	224	0
2010	1 151	55	120	482	256	237	1
2011	1 114	57	126	479	254	198	0
2012	1 048	48	113	450	246	191	0

* V.a. vanema avalduse alusel asenduskodus viibivad raske ja sügava puudega lapsed

Allikas: Sotsiaalministeerium

Ehkki Eestis on järelhoolduse teema asendushoolduse kontekstis viimastel aastatel üha enam tähelepanu pälvinud, on asendushoolduselt lahkumise ja järelhoolduse käigus pakutav tugi ekspertide ja spetsialistide hinnangul tänaseni Eestis veel vähe arenenud.¹¹⁵ Siiski on lisandunud mõningaid toetavaid meetmeid nagu näiteks pilootprojektina osutatav tugiisikuteenus asendushoolduselt lahkunud noortele.¹¹⁶

Asendushoolduselt lahkumise ettevalmistust ning lahkumisele järgnevat järelhooldust, sh asendushoolduse pakkujate, kohalike omavalitsuste ja riigi sellega seonduvaid ülesandeid pole Eesti kehtivas seadusandluses eraldi detailsemalt reguleeritud.

Ehkki sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt peaks asenduskoduteenus muuhulgas hõlmama "lapse ettevalmistamist võimetekohaseks toimetulekuks täiskasvanuna" ei ole seadusega täpsemalt reguleeritud, mida asenduskoduteenuse osutaja selleks tegema peab. Seda, kas ja milliseid tugiteenuseid ning järelhooldusteenuseid peaks asenduskodust lahkuvatele noortele pakkuma, ei ole Eestis reguleeritud.

Sotsiaalministeeriumi koostatud soovituslikes juhistes perekonnas hooldamise teenuse kohta (ent mitte sotsiaalhoolekandeseaduses toodud perekonnas hooldamise teenuse mõistes) tuuakse teenuse eesmärgis samuti muuhulgas välja "lapsele turvalise arengukeskkonna pakkumine ja lapse ettevalmistamine iseseisvaks eluks".¹¹⁷ Samas pole vanemliku hoolitsuseta laste perekonnas hooldamise teenuse soovitusliku juhise juurde kuuluvas lisamaterjalis ega ka näiteks perekonnas hooldamist reguleerivas sotsiaalministri määruses loetletud perekonnas hooldaja ülesannetes täpsustatud, mida hooldaja lapse iseseisvaks eluks ettevalmistamiseks peab tegema (mainitud on nt laste tööoskuste kujundamist ja võimete arendamist ning soodsa kasvukeskkonna loomist ja arenguvõimaluste tagamist jms).

Sotsiaalhoolekande seadus sätestab, et perekonnast eraldatud lapse paigutamisel hooldamisele väljapoole kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda hoolitseb valla- või linnavalitsus tema sidemete säilitamise eest endise kodukohaga, loob lapsele tingimused sinna tagasitulekuks ja aitab kaasa tema elluastumisele. Seadus ei täpsusta, millised on sealjuures omavalitsuse konkreetset ülesanded. Sellest tulenevalt on praegu asendushoolduselt lahkuvatele noortele pakutavad tugi- ja järelhooldusteenused piirkonniti erinevad ja sõltuvad omavalitsuse ressursidest ja ka ametniku nägemusest abi osutamiseks.¹¹⁸

Kuigi asendushoolduse osutajatele ja kohalikele omavalitsustele sätestatud ülesanded on kehtivas õiguses üldsõnalised, on asendushooldusel viibivate noorte jaoks selgelt ja üheselt reguleeritud hetk, millal nad peavad n-ö iseseisvasse ellu astuma, samas kui oma perekonnas elavatel noortel on see paindlik ja mitte regulatsioonidest lähtuv.¹¹⁹

Riiklike peretoetuste seaduse alusel makstakse vanemliku hoolitsuseta isikule, kes lapsena kasvas hoolekandenasutuses või erivajadustega õpilaste koolis või kelle üle seati eestkoste või kelle suhtes sõlmiti kirjalik perekonnas hooldamise leping ühekordset

¹¹⁵ Vt 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, Tallinn 2011; Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse osutamise kohta*. Tallinn; Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis; Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

¹¹⁶ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse osutamise kohta*. Tallinn.

¹¹⁷ <http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hoolitsuseta-lapsele.html>

¹¹⁸ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

¹¹⁹ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

elluastumistoetust. Toetust makstakse juhul, kui laps asub uude elukohta iseseisvalt elama hiljemalt kahe aasta möödumisel hoolekandeesutuse või erivajadustega õpilaste kooli nimekirjast kustutamisest või eestkoste või perekonnas hooldamise lepingu lõppemisest. Elluastumistoetust makstakse neljakümnekordses lapsetoetuse määras (2013. aastal 383,60 eurot).

Samuti on pilootprojektina – nagu eespool juba viidatud – alates 2010. aastast Eesti Asendustöötajate Liidu koordineerimisel ning Sotsiaalministeeriumi ja Euroopa Sotsiaalfondi rahastamisel osutatud asendushoolduselt (asenduskodust või perekonnas hooldamiselt) lahkuvatele noortele tugiisiku teenust. Tugiisiku teenus on suunatud kuni 12 kuud tagasi asendushoolduselt lahkunud noortele, eesmärgiga aidata kaasa nende sujuvamale sisenemisele tööturule ning sealsele toimetulekule; nõustada noori varasemalt haridustee jätkamiseks, et omandada tööturul vajadustest lähtuv eriala; parandada elementaarseid toimetulekuoskusi ning täiendada sotsiaalseid oskuseid. Ehkki tugiisiku teenust peaksid abivajadusel erinevatele sihtrühmadele tagama kohalikud omavalitsused, on praktikas teenuse kättesaadavus omavalitsuseti väga erinev. Antud projektis on tugiisiku teenuse osutajateks olnud valdavalt asenduskodutöötajad, kellega noortel oli varasemalt kujunenud usalduslik kontakt ning keda noored ise tugiisikuks valisid. Vahemikus juuni 2010 kuni detsember 2011 osutati tugiisiku teenust kokku 61 noorele (sh 50 asenduskoduteenusel ja 11 perekonnas hooldamisel viibinud noort), kellest tööle sai 33 ja töö säilitas 1 noor. Teenusesaajate seas oli ka 22 puudega noort. Teenusesaajaid juhendas kokku 48 tugiisikut. Jätkuprojekti käigus aastatel 2012-2013 osutatakse tugiisiku teenust kuni 85 asendushoolduselt lahkuvale või kuni 24 kuud tagasi lahkunud noorele.¹²⁰ Teenuse esmakordne piloteerimine tõendas teenuse osutamise jätkamise vajadust, sh vajadust pöörata eraldi tähelepanu teatud noorte rühmadele nagu näiteks asendushoolduselt enam kui aasta tagasi lahkunud noored, kellel on probleeme kas töö leidmisega või iseseisva toimetulekuga; asenduskodus kasvanud noored emad ning Soomes asendushooldusele paigutatud Eesti lapsed, kelle puhul on küsimuseks kontaktide säilitamine Eestiga ning eesti keele ja kultuuriga. Samuti näitas projekt vajadust selgitada järelhoolduse ja tugiisikuteenusel vajalikkust nii asenduskoduteenusel pakkujate ja asenduskodutöötajate kui ka hooldusperede seas, kelle kaudu teenust vajavaid noori ja sobivaid tugiisikuid otsiti.¹²¹ Projekti kokkuvõtte põhjal on 2013. aasta lõpuks valmimas ka Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu poolt koostatav järelhoolduse kontseptsioon.

Eestis on asendushoolduselt lahkuvate ja iseseisvasse ellu astuvate noorte probleeme ja vajadusi ning järelhoolduse raames pakutavate meetmete kättesaadavust ja vajadust analüüsitud 2010. aastal läbi viidud uuringus “Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks”¹²² ning Eesti Asenduskodu Töötajate Liidu poolt aastatel 2010-2011 asendushoolduselt lahkuvatele noortele osutatud tugiisiku teenuse pilootprojekti aruandes.¹²³ Samuti on antud teemat puudutanud Riigikontrolli 2009. aasta audit riikliku laste hoolekande korralduse kohta.¹²⁴

¹²⁰ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisiku teenuse osutamise kohta*. Tallinn 2011.

¹²¹ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisiku teenuse osutamise kohta*. Tallinn 2011.

¹²² Uuringu „Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks“ raames viidi asenduskodus viibivate 15-24-aastaste noorte seas läbi anonüümne ankeetküsitlus. Lisaks intervjueriti 19 kohaliku omavalitsuse lastekaitse- või sotsiaaltöötajat, et saada ülevaade kohalike omavalitsuste võimalustest ning praktikatest seoses asenduskodust iseseisvuvate noortele pakutavate tugi- ja järelhooldusteenustega. Vt Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

¹²³ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisiku teenuse osutamise kohta*. Tallinn 2011.

¹²⁴ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009.

Kuigi siiani puudub Eestis järjepidev statistika asenduskodudest iseseisvunud noorte käekäigu kohta, saab erinevate eelnevalt toodud uuringute põhjal öelda, et sageli ei tule asenduskodust pärit noored eluga toime. Riigikontrolli 2009. aasta audit näitas, et kohalike omavalitsuste esindajate hinnang asenduskodust elluastujate hilisema toimetuleku kohta on 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. Siinjuures tuleb aga arvestada, et hooldusperes kasvavad enamasti lapsed, kellel ei ole puuet ega raskeid käitumishäireid, millest tulenevalt on neil juba eelduslikult suurem tõenäosus edasises elus paremini hakkama saada.¹²⁵

Üldistavalt võib eelnevalt viidatud materjalide põhjal olulisemad asendushoolduselt lahkumisega ja järelhooldusega seotud probleemid ja vajadused Eestis kokku võtta järgmiselt:

1) Asendushoolduselt lahkuvate noorte ning ühiskonna hoiakud

Asenduskodust lahkuvate noorte hoiakulist valmisolekut (või selle puudumist) iseseisvasse ellu astumiseks näitab 2010. aastal 15-24-aastaste asenduskodu noorte seas läbi viidud küsitlus, mille kohaselt enam kui pool (56%) vastanutest olid mõelnud asenduskodust lahkumisele ja iseseisva elu alustamisele, kuid ei omanud kindlat plaani iseseisvumiseks. Neljandik vastajatest on planeerinud elluastumist ning ülejäänud (19%) ei ole sellele veel mõelnud. Viimaste seas oli enam just nooremaid vastajaid.¹²⁶

Asendushoolduselt lahkuvatel, eeskätt asenduskodus kasvanud noortel on sageli väga madal enesehinnang, mis tuleneb paljuski arvamusest, et asendushooldusele sattumisega on ära määratud ka nende edasine käekäik. Asenduskodudes pikka aega domineerinud kasvatusüsteem on muutnud paljud noored ka passiivseteks, kelle arvates neist endist ei sõltu midagi ja kelle halva käekäigu eest vastutavad teised. Sellises olukorras on noorel raske iseseisvat elu alustada ja iseenda eest vastutama hakata. Nii võidakse otsida omasuguste seltskonda ja küsida abi neilt, kes seda tegelikult anda ei suuda. Puudulikud sotsiaalsed oskused, oskamatus abi küsida ja enda eest seista võivad soodustada ohvriks olemise tunde tekkimist.¹²⁷

Ehkki ülevaatlikke uuringuid selle kohta, missugused on ühiskonna, sh näiteks ka ametnike, tööandjate jne hoiakud asendushooldusel kasvanud noorte suhtes, ei ole Eestis läbi viidud, võib oletada, et need on suures osas siiski eelarvamuslikud ja stigmatiseerivad. Seetõttu pole küsimuseks vaid see, kuidas toetada asendushooldusel kasvavate noorte enesehinnangut ja kujundada neis valmisolekut oma elu eest vastutada. Samavõrd oluline on pöörata tähelepanu ja tegeleda ühiskondlike arvamuste kujundamisega asendushooldusel kasvavate ja sealt lahkuvate laste ning noorte suhtes, millele on tähelepanu juhtinud ka näiteks ÜRO alternatiivhoolduse suunised.

2) Asendushoolduselt lahkuvate noorte igapäevaeluks vajalikud oskusteadmised

Asenduskodus kasvanud noortel on sageli puudu erinevatest igapäevastest praktilist ja majanduslikku laadi oskusteadmistest, mis seonduvad näiteks kodu eest hoolitsemisega ja majapidamistegevustega, toiduvalmistamisega, rõivaste hooldusega, kulutuste planeerimisega ja rahakasutamisega jne.¹²⁸ Antud oskuseid ja teadmisi annab samas

¹²⁵ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009

¹²⁶ Vt Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis

¹²⁷ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisiku teenuse osutamise kohta*. Tallinn 2011.

¹²⁸ Vt Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis

teadlikult kujundada asenduskoduteenusel viibides – näiteks lapsi ja noori enam nendesse tegevustesse kaasates (nt eelarve ja kulutuste planeerimine, taskuraha andmine ja sellega ümberkäimise õpetamine, majapidamis- ja heakorratööd jm) ning vajadusel selleks vajalikke tingimusi luues (nt võimalused ühiseks toiduvalmistamiseks). Seega sõltub selliste oskuste kujundamine väga palju viisist, kuidas asenduskoduteenuse osutaja, asutuse juht ning samuti asenduskodupersonal on laste igapäevast eluolu otsustanud korraldada.

Ühe aspektina on lastekaitsetöötajad tõstatanud aspekti, et asenduskodus loodud elutingimused ja -kvaliteet võivad olla kõrgemad nendest, mida noored iseseisvasse ellu astudes endale ise kindlustada suudavad või mida neile asendushoolduselt lahkudes näiteks kohalik omavalitsus pakkuda suudab.¹²⁹ Seetõttu on oluline, et asenduskodus kasvavatel noortel kujuneks adekvaatne kujutus nii elustandardist ja -tingimustest, millega nad asenduskodust lahkudes silmitsi võivad seista, kui ka arusaam oma võimalustest enda elustandardit ja -tingimusi ise kujundada. Samuti peaks iga asendushoolduselt, sh perekonnas hooldamiselt ja eestkostelt lahkuva noore elluastumisplaan juba sisaldama konkreetset infot ja kokkuleppeid eluaseme kohta, kuhu noor (vahetult) peale asendushoolduselt lahkumist elama asub.

Isemajandamise oskuste osas on leitud, et kokkupuude taskurahaga annab sageli noortele esimese kogemuse raha kasutamiseks. Asenduskodude noorte seas läbi viidud uuring ning Riigikontrolli ja Õiguskantsleri järelevalve asenduskodudes on näidanud, et noorte kokkupuuted taskuraha kasutamise ja võrdse erinevad, kuna taskuraha andmise põhimõtted ja praktikad on asenduskodudes väga erinevad. Samuti pole asenduskodus kasvanud noored sageli kokku puutunud igapäevaste ostude sooritamise ja.¹³⁰

Asenduskodus viibimise perioodil lapsele või noorele makstavate (riiklike) toetuste ja pensionide kasutamise üle otsustab reeglina lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus lapse eestkostjana. Lapse täiskasvanuks saades ja/ või eestkoste lõppedes makstakse selleks hetkeks kogunenud ja kasutamata jäänud toetustest kujunenud summa lapsele välja. Nii võib mõne elluastuja kontrol olla 18-aastaseks saamisel märkimisväärne summa. Väheste kulutuste planeerimise ja rahakasutusega seotud oskuste tõttu võivad noored aga need vahendid kasutada ebaotstarbekalt ja mittesihipäraselt, soovides endale nt lubada asju, milleks asenduskodus võimalus on puudunud.¹³¹ Samas aitaks kogunenud summa katta iseseisvasse ellu astumisega seotud kulutusi, nt eluasemele. Ühe võimaliku lahendusena on siin nähtud konkreetsemate reeglite kehtestamist antud summa väljamaksete suuruste ja perioodi kohta. Samas on küsitav, kuivõrd reeglite ja piirangute kehtestamine väljamaksete üle aitab tagada kontrolli raha kasutamise üle. Pigem on küsimuseks, kuidas nõustada ja aidata noorel planeerida oma elluastumisega seotud kulutusi ning nende katmist kogunenud vahenditest. Sellise eelarve planeerimine koos ennetava võlanõustamisega võiks olla üks kohustuslik elluastumiskava osa kõigi asendushoolduselt, sh perekonnas hooldamiselt ja eestkostelt lahkuvate noorte puhul.

Üheks väga oluliseks teemaks on asendushooldusel kasvanud noorte seksuaalkäitumise- kui ka paari- ja perekonnasuhete alane haridus. Erinevate uuringute põhjal kogevad asenduskodus kasvanud lapsed tõenäolisemalt mitmesuguseid riske – varajane seksuaalelu ja (soovimatu) rasedus; noorena lapsevanemaks saamine ja raskused oma vanemliku rolli ja vastutuse täitmisel; raskused paarisuhte/

¹²⁹ Vt Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis

¹³⁰ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis; Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009; Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.

¹³¹ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis; Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisiku teenuse osutamise kohta*. Tallinn 2011.

perekonnaloomisel ja selle säilitamisel jne. Samuti tuleb arvestada, et mitmed lapsed on asendushooldusele paigutamisele eelnevalt kogenud isiklikult seksuaalset väärkohtlemist, paari- ja peresuhte ebastabiilsust, pere- ja lähisuhtevägivalda jms, mis suurendab veelgi vajadust koolituste ja nõustamiste järele antud teemadel.¹³² Asenduskodudelt kogutud tagasiside on näidanud¹³³, et paljudel juhtudel ei näe aga asenduskodu ja selle töötajad endal rolli seksuaal- ja perekonnakasvatases, pidades seda eeskätt kas kooli või teiste spetsialistide ülesandeks. Perekeskse asendushoolduse kujundamine asenduskodudes ei peaks piirduma aga vaid füüsilise keskkonna ümberkujundamisega ning asenduskodude töökorralduse ning laste formaalse reorganiseerimisega (nt rühmade nimetamine peredeks), vaid hõlmama ka teenuse sisulist muutust. Seega peaks ka asenduskodu ülesandeks olema tagada lastele ja noortele juba varajane, eakohane, regulaarne (mitte üksnes ühekordne!) ja mitmekülgne nõustamine eelmainitud teemades.

3) Asendushoolduselt lahkuvate noorte haridus ja ettevalmistus töö leidmiseks ja ning töö püsimiseks

Asenduskodus kasvanud noorte seas läbi viidud küsitlus näitab, et üle 90% noortest peab iseseisvasse ellu astumisel oluliseks või just hariduse ja töökoha olemasolu.¹³⁴ Samas on asenduskodus kasvanud ja sealt lahkuvatel noortel sageli kas lünklik või katkenud haridustee, seda paljuski asendushooldusele paigutamisele eelneva tausta tõttu (lasteaias/ koolis mittekäimine/ puudumine, õpiraskused, koolivahetused, toetava õpikeskkonna puudumine kodus jne). Samuti on haridustee katkemisel/ lõppemisel sunnitud noor asenduskodu teenuselt lahkuma juba 18- aastaselt, kui ta ei ole veel iseseisvateks valikuteks ja vastutuseks tingimata valmis. Lisaks võib haridustee jätkamisel ja tööotsingutes takistuseks saada üldine ebakindlus ja madal enesehinnang. Sellises olukorras on noortel raskusi nii õpingute jätkamise, enda võimetele ja huvidele sobiva elukutse/ eriala valikuga kui ka kokkuvõttes tööturul sobiva töökoha leidmisega. Need tegurid aga mõjutavad otseselt iseseisvalt elus hakkamasaamist ja toimetulekut. Seetõttu tuleks lisaks eriala/ kutsevalikute, karjääri- ning tööturualasenoostamisega pöörata tähelepanu asenduskodulaste mina-pildi ja eneseteadlikkuse kujundamisele laiemalt.

4) Puudega ja erivajadustega noorte asendushoolduselt lahkumine

Asendushoolduselt lahkumise ja järelhoolduse kavandamine eeldab puudega ja erivajadustega noorte puhul, kes moodustavad suure osa asenduskoduteenusel viibivatest lastest ja noortest, veelgi enam tähelepanu. Samas näitab teiste riikide kogemus, et puudega laste ja noorte järelhooldusele ja individuaalsele elluastumiskavale võidakse tegelikult sootuks vähem tähelepanu pöörata.

Eesti kontekstis on ühe konkreetse probleemina tõstatatud asenduskoduteenuselt lahkuvate ja iseseisvaks eluks mittesuuteliste psüühikahäirega noorte paigutamine täiskasvanud psüühilise erivajadusega inimeste hoolekandeteenustele. Erihoolekandeteenuste järjekordade tõttu ei saa asenduskodust lahkuvad noored kas õigeaegselt ja/ või siis enda vajadustele vastavale teenusele.¹³⁵ Selle lahenduseks oleks asenduskoduteenuselt täiskasvanuks saamise tõttu lahkuvatele noortele, kes

¹³² Soo, Kadri (toim.), Anu Laas, Katri Lamesoo, Mare Ainsaar, Kristel Altosaar, Tiina Laur (2005). *Erikoolides ja laste hoolekandeesutustes elavate noorte hoiakud ja kogemused seoses seksuaalse, vaimse ja füüsilise vägivallaga*. Tartu Laste Tugikeskus ja Tartu Ülikool.

¹³³ Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.

¹³⁴ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis;

¹³⁵ Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisiku teenuse osutamise kohta*. Tallinn 2011.

vajavad edaspidi erihoolekandeteenuseid, eelisjärjekorras teenusele pääsemise tagamine.

5) Riiklik elluastumistoetus

Ehkki asendushoolduselt ellu astudes on noortel õigus ühekordsele riiklikule elluastumistoetusele, esineb juhtumeid, kus noored ei ole erinevatel põhjustel vastavat toetust saanud. Seetõttu on vajalik, et iga elluastuv noor saaks individuaalset nõustamist oma õiguste osas ning vajadusel tuge nende õiguste realiseerimisel (nt toetuse taotlemisel).

6) Kohalike omavalitsuste poolt asendushoolduselt lahkuvatele noortele osutatav abi

Asendushoolduselt lahkunud lapsel või noorel on õigus abivajaduse korral taotleda abi – nt tugiisiku teenust, eluasemeteenust jne. – oma elukohajärgselt kohalikul omavalitsuselt. Samas ei pruugi lapse elukohajärgne omavalitsus olla sama, kust laps ellu astub, juhul kui laps on viibinud asenduskoduteenusel või hooldusperes mõnes teises omavalitsuses. Nagu näitab perekonnas hooldamise kohta kogutav statistika, on üha suurenenud nende laste osakaal, kes ei ole perekonnas hooldamisel oma elukohajärgses omavalitsuses (vt ptk 6 “Perekonnas hooldamine”). Lapse paigutamisel hooldamisele väljapoole kohaliku omavalitsuse halduspiirkonda peaks lapse elukoha järgne valla- või linnavalitsus sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt küll hoolitsema tema sidemete säilimise eest endise kodukohaga, looma tingimused sinna tagasitulekuks ja aitama kaasa tema elluastumisele. pakkudes sotsiaalnõustamist ja tugiteenuseid või korraldab eluruumi tagamise täiskasvanuks saanud lapsele, et soodustada iseseisvat toimetulekut.¹³⁶ Siiski ei pruugi lapsel oma kunagise elukohajärgse omavalitsusega olla säilinud sidemeid või puudub soov oma elukohajärgsesse omavalitsusse naasta. Asenduskodu noorte seas ning lastekaitsetöötajate seas 2010. aastal läbi viidud uuringu tulemused näisid samas, et sageli on asenduskodu noorte ja elukohajärgse kohaliku omavalitsuse vahelised sidemed väga nõrgad. Nii ei soovinud ligikaudu 40% asenduskodudes elavatest 15-17-aastastest noortest minna elama valda või linna, kust nad pärit on. Põhjustena tõid noored negatiivse emotsiooni seoses lapsepõlve koduga, tööpuuduse, elukaaslase kodu teises kohalikus omavalitsuses või mõningatel juhtudel asukoha, mis noore jaoks on muutunud tundmatuks (kuna asenduskodu on asunud teises kohalikus omavalitsuses). Kolmandik asenduskodu noortest soovisid küll kindlasti iseseisvudes minna elama valda või linna, kust nad pärit olid. Kolmveerand selliselt vastanutest olid aga pärit suurematest Eesti linnadest (Tallinnast, Tartust, Pärnust, Kohtla-Järvelt jne). Suurematest Eesti linnadest olid ka pärit need 29% vastanutest, kes polnud veel päris kindlad oma seisukohas ja arvasid, et võib olla sooviks nad oma päritolu linna/valda elama minna.¹³⁷ Seega mõjutab ka asenduskodunoorte eelistusi oma tulevase elukoha osas üldine nn tõmbekeskuste loogika, mis taandub töökohtade olemasolule, eluaseme võimalustele, avalike jm teenuste kättesaadavusele jne ning mida ei tohiks kindlasti ignoreerida.

Teisalt – nagu näitavad erinevad uuringud ja järelevalve auditid ei täida lapse elukohajärgsed kohalikud omavalitsused tegelikult neile pandud kohustusi, mis seostuvad näiteks asendushooldusele (nii asenduskodusse kui ka perekonda hooldamisele) paigutatud lapse iga-aastase külastamisega ja tema olukorra tutvumisega, tema juhtumiplaani koostamise ja iga-aastase ülevaatamisega (sh lapse kaasamisega

¹³⁶ *Perekonnas hooldamise teenus vanemliku hoolitsuseta lapsele.*

<http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised/perekonnas-hooldamise-teenus-vanemliku-hoolitsuseta-lapsele.html>

¹³⁷ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

sellesse) jne.¹³⁸ 2010. aastal küsitletud asenduskodunoortest neljandikul puudusid suhted oma (elukohajärgse) kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga ning pooled noortest nentisid, et sotsiaaltöötaja ei käi nendega kohtumas. Seetõttu märkis vaid 15% noori, et usaldab täielikult omavalitsuse töötajat ning samas enam kui pooled (58%) ei olnud valmis oma muredest kohaliku omavalitsuse töötajale rääkima. Ka osa kohalike omavalitsuste lastekaitse- või sotsiaaltöötajaid ei pea vajalikuks pakkuda tugiteenuseid veel asenduskodus elavatele noortele, eeldades et laste vajaduste eest peab hoolitsema eeskätt asenduskodu ning need on kaetud juba riikliku asenduskoduteenuse raames. Samuti tunnistasid kohaliku omavalitsuse lastekaitse- ja sotsiaaltöötajad, et laste iseseisvaks eluks ettevalmistusega seotud vajadustega ongi paremini kursis asenduskodu ja selle töötajad, mistõttu on neil omavalitsuse esindajatena vajalikku abi keeruline pakkuda.¹³⁹ Antud arusaamad ei ole aga kindlasti kooskõlas rolliga, mida riik omavalitsuste puhul on eeldanud ja mis tegelikult on ka seadusandlusega kehtestatud.

Varasema kontakti ja usaldusliku suhte puudumine (elukohajärgse) kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajaga välistab või muudab Eesti oludes küsitavaks ka võimaluse, et kohaliku omavalitsuse sotsiaaltöötajast võiks kujuneda asendushoolduselt lahkuvale noorele personaalne tugiisik.

Erinevad arusaamad eksisteerivad ka selles, kas ja kuidas peab ja saab lapse elukohajärgne omavalitsus abistada asendushoolduselt lahkuvat noort kes on asendushooldusel viibinud mõnes teises omavalitsuses (või ka teises maakonnas) ega soovi elukohajärgsesse omavalitsusse elama naasta. Kohalike omavalitsuste lastekaitse- ja sotsiaaltöötajate arvamused selles osas näitavad, et abi osutamine või mitteosutamine on sellisel juhul sõltuv eeskätt konkreetsete omavalitsuste ja nende töötajate tahtest. Osa omavalitsusi on sellisel juhul teinud koostööd omavalitsusega, kuhu asendushoolduselt lahkuv noor elama asub – nt kompenseerides talle osutatava abi. Teine osa omavalitsusi aga ei näe sellisel juhul endal kohustust ega ka võimalust noort üldse abistada. Arvestades, et selline olukord puudutab üha suuremat osa asendushoolduselt lahkuvaid noori, tuleb regulatsiooni muutmise/ täiendamise ja/ või selle tõhusama rakendamise kaudu tagada see, et asendushoolduselt lahkuvatele noortele tagatakse omavalitsuste poolt vajalik tugi ja abi. Kehtiv sotsiaalhoolekande seadus küll annab võimaluse omavalitsuste koostöök, ent ei kehtesta koostöökohustust kui sellist.

Peamiseks asendushoolduselt ellu astuvale noorele n-ö järelhoolduse raames kohaliku omavalitsuse poolt pakutavaks teenuseks on eluaseme andmine. Praktikas sõltub see, millistele tingimustele vastav eluase noorele aga kokkuvõttes antakse, konkreetse omavalitsuse võimalustest ja prioriteetidest. Nii võidakse asendushoolduselt lahkuvale noorele anda selline elamispind, mis pigem raskendab iseseisvat toimetulekut ja hakkamasaamist ega taga vajalikku turvatunnet (nt eluaseme andmine sotsiaalmajja, kus elavadki erinevate toimetulekuraskustega inimesed, või muust asutusest isoleeritud/ eraldatud keskkonda, kus puuduvad avalikud teenused jne). Teiste järelhooldusteenustena on pakutud elluastunud noortele psühholoogilist nõustamist, karjäärinõustamist, võlanõustamist, sotsiaalset nõustamist (ehk noorega on mindud tööturuametisse või pensioniametisse vajalike teenuste või toetuste saamiseks) ja ümberõpet Töötukassa kaudu, samuti on vajadusel ja võimalusel aidatud noorel ka tööd leida.¹⁴⁰

¹³⁸ Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule Tallinn, 26. juuni 2009; Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantsleile laste õiguste osakond.

¹³⁹ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

¹⁴⁰ Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis.

Ülevaatlikud andmed ja info aga selle kohta, millist abi on asendushoolduselt lahkuvad noored kohalikust omavalitsust taotlenud ja millist ka kokkuvõttes saanud, tervikuna puudub.

7) Asendushoolduselt lahkumise kavandamine ja juhtumiplaani koostamine

Asendushooldusel viibiva ja sealt lahkuva noore vajadused ning tegevuskava nende vajaduste rahuldamiseks peaks olema kajastatud individuaalses juhtumiplaanis, mille koostamist reguleerib sotsiaalhoolekande seadus ning vastav määrus. Põhimõtteliselt peaks juhtumiplaan toimima ka noore nn individuaalse elluastumiskavana. Samas näitavad nii uuringud kui ka erinevad järelevalve auditid, et juhtumiplaanide koostamine, ülevaatamine ja elluviimine ei toimi asendushooldusel viibivate laste ja noorte puhul sageli seadusega kehtestatud nõuete kohaselt. Asenduskodu noorte seas läbi viidud küsitluse kohaselt ei olnud näiteks ligi pooled noortest oma juhtumiplaaniga tutvunud või ei teadnud, millega on tegemist. (Selle üheks põhjuseks võib olla ka asjaolu, et asendushooldust reguleerivates muudes õigusaktides on varasemalt kasutatud arengukava või tegevuskava mõisteid. Seetõttu on oluline, et asendushoolduse regulatsioonides kasutatavad mõisted oleksid ühesed ega tekitaks praktikas küsitavusi.) Lastekaitse- ja sotsiaaltöötajad on selgitustena ja põhjustena, miks juhtumiplaan nõuetekohaselt ei koostata, toonud muuhulgas välja oskusteadmiste puudumise, juhtumiplaani täitmisega kaasneva suure ajakulu ja selle vajadustele mittevastavuse.

Ehkki eeldused ja õiguslikud alused juhtumiplaani elektrooniliseks koostamiseks ja menetlemiseks on sotsiaalteenuste ja toetuste andmeregistri (STAR) asutamisega loodud, pole õiguslikult juhtumiplaani elektroonilist koostamist ja menetlemist seni kohustuslikuks tehtud.

Lisaks tegevustele, mis aitaksid kaasa juhtumiplaani nõuetekohasele koostamisele ja selle eesmärgipärasele kasutamisele, on asendushoolduselt lahkumise ja järelhoolduse kontekstis vaja tõenäoliselt laiendada ka juhtumiplaani ülesannet/ eesmärki ning täiendada vastavat regulatsiooni. Nii näiteks sätestab kehtiv regulatsioon kohustuse koostada individuaalne juhtumiplaan üksnes asendushooldusel viibivale lapsele, ent ei hõlma asendushoolduselt lahkumisele vahetult järgnevat perioodi. Järelhoolduse seadustamise/ reguleerimise käigus tuleks seetõttu kaaluda individuaalse juhtumiplaani kehtivuse pikendamist ning selle hindamise/ ülevaatamise ja/ või täiendamise vajalikkust koos erinevate osapoolte kohustustega teatud perioodi vältel pärast asendushoolduse lõppemist. Samuti tuleks analüüsida, kuivõrd kehtiv juhtumiplaani vorm vastab ja arvestab ka individuaalse elluastumiskava vajadusi.

Kokkuvõtteks: ettepanekud ja soovitused

- Töötada välja asendushooldusele järgneva järelhoolduse terviklik käsitlus (kontseptsioon) koostöös asendushoolduselt lahkuvate noortega tööalaselt kokku puutuvate erinevate spetsialistide ja organisatsioonidega ning asendushooldusel viibivate/ viibinud noortega, mis hõlmaks ka ettepanekuid asendushoolduse ajal asendushoolduselt lahkumise ettevalmistuseks ja kavandamiseks vajalike (täiendavate) tegevuste, ülesannete ja kohustuste osas.
- Kehtestada asendushooldusele järgneva järelhooldusega seotud õigused, ülesanded ja kohustused õiguslikult.
- Töötada välja lahendused, mis aitaksid tagada kohalikele omavalitsustele asendushooldusel viibivate ja sealt lahkuvate laste ja noorte suhtes seadusega kehtestatud ülesannete ja kohustuste täitmise ning välistaksid olukorrad, kus omavalitsuste vahelise koostöö puudumise tõttu jäävad asendushooldusel viibivad/ sealt lahkuvad lapsed ja noored vajaliku kõrvalabita.

- Võrdsustada erinevatel asendushoolduse vormidel viibivate noorte õigused riiklikule asendushooldusele, laiendades perekonnas hooldamisel olevate noorte õigust jääda perekonnas hooldamisele kutseõppeasutuses, rakenduskõrgkoolis või kõrgkoolis bakalaureuse- või magistriõppes esmase õppekavajärgse nominaalse õppeaja lõpuni sarnaselt asenduskoduteenusel viibivate noortega.
- Tagada asendushooldusel viibivatele raske- ja sügava puudega lastele ja noortele täisealiseks saades nende vajadustele vastavad erihoolekandeteenused.
- Kavandada vajalikud seire- ja uurimistegevused, selgitamaks asendushoolduselt lahkuvate/ lahkunud noorte elukäiku ning kogetavaid probleeme ja riske, eesmärgiga parandada nendele teadmistele tuginevalt asendushoolduselt lahkumise ettevalmistust ning järelhoolduse korraldust.
- Toetada asendushooldusel viibivate/ viibinud laste ja noorte esindus- ja huviorganisatsioonide teket ja tegevust. Kaasata asendushooldusel viibivaid/ viibinud lapsi ja noori süstemaatiliselt ja regulaarselt asendushoolduse ja sellele järgneva järelhoolduse korralduse kujundamisesse.
- Uurida ühiskonna ning selle erinevate rühmade (tööandjad, asendushoolduselt lahkuvate noortega tööalaselt kokku puutuvad spetsialistid jt) hoiakuid asendushoolduse ning asendushooldusel viibivate/ viibinud laste ja noorte suhtes. Kavandada saadud tulemustest lähtuvalt vajalikud teavitus-/ kommunikatsiooni jm tegevused, eesmärgiga murda stereotüüpe ja vähendada eelarvamusi ning luua ühiskonnas asendushoolduse kuvand, mis toetaks asendushooldusele püstitatud eesmärkide saavutamist

9. Põhijäreldused

Hinnates Eesti asendushoolduse süsteemi ja korralduse vastavust rahvusvahelistele asendushoolduse korraldust suunavatele põhimõtetele ja arengusuundadele võib Eesti asendushoolduse süsteemi strateegilisel arendamise võtmeküsimusteks ja peamisteks väljakutseteks pidada järgmisi asjaolusid.

- Eesti asendushoolduse käsitlus on keskendunud perekonnast eraldatud lastele ja nende asendushooldusele paigutamisele. Laste peredega ja vanema(te)ga tegelemist, sh pere probleemide (varast) märkamist ja neile lahenduste leidmist, mis aitaksid ennetada pere probleemide süvenemist ja kokkuvõttes laste perekonnast eraldamist, on pigem vaadeldud üldise sotsiaal- või lastekaitsetöö raamistikus ning praktikas on sellesuunaline töö lastega peredega olnud seni üldiselt vähene ja puudulik.
- Samuti on asendushooldust käsitletud perekonnast eraldatud laste puhul enamasti lõpliku ja pika-ajalise, mitte ajutise lahendusena. Teadlikku tööd lapse vanema(te)ga/ perega pärast lapse perekonnast eraldamist ja asendushooldusele paigutamist, selleks et laps saaks oma vanema(te)/ perekonna juurde naasta, pole asendushoolduse puhul üldiselt ülesandeks või eesmärgiks seatud. See on osaliselt seotud ka eelneva põhjusega – juhul, kui lapse vanema(te)/ pere probleemid on lapse perest eraldamise järel pigem süvenenud kui leevendunud, on olukorra saavutamine, kus laps võiks turvaliselt oma pere juurde naasta, juba oluliselt komplitseeritum ja küsitav.
- Kokkuvõttes tähendab see, et vajadus ja n-ö nõudlus asendushoolduse järele ühiskonnas mitte ei vähene, vaid püsib. **Seetõttu võib Eesti asendushoolduse süsteemi arendamise üheks esmaseks võtmeküsimuseks ja väljakutseks pidada asendushoolduse vajaduse ja nõudluse vähendamist ühiskonnas, mis eeldab seniselt laste-keskselt asendushoolduse ja lastekaitsetöö käsitluselt pere-kesksele käsitlusele liikumist.**
- Vaatamata perepõhise asendushoolduse eelistele domineerib Eestis asendushoolduse vormide seas jätkuvalt pigem institutsionaalne asendushooldus ehk asenduskodu. Selle põhjused on ühelt poolt ajaloolised, teisalt aga seotud asendushoolduse erinevate vormide institutsionaalse/ organisatsioonilise korralduse ja rahastamisega. Nii on vastutus perepõhiste hooldusvormide korralduse nagu perekonnas hooldamine ja perekonda eestkostele paigutamine eest valdavalt 215 üksikul kohalikul omavalitsusel, kes erinevad oluliselt oma haldussuutlikkuselt ja võimalustelt (töötajad, oskusteadmised, rahalised ressursid jm). See tähendab, et perepõhiste asendushoolduse vormide puhul **puudub tegelikult süsteemselt koordineeritud ja juhitud lähenemine**, mis tagaks nende hooldusvormide ühtsetel alustel pakkumise/ osutamise ning vajaduspõhise ja püsiva arendamise.
- Lisaks on riik otsustanud anda ka senised riiklikud asenduskodud üle kohalikele omavalitsustele, mis tähendab, et riik kehtestab küll asenduskoduteenuse nõuded ning tagab teenuse riikliku rahastamise, ent vastutus teenuse osutamise eest jääb kohalikele omavalitsustele kui asenduskodude pidajale. Asjaolu, et asenduskoduteenuse kohtade arv ületab oluliselt tegelike teenusekasutajate arvu – ja teenusekasutajate arv võiks tulevikus nii laste üldarvu vähenemist kui ka asendushoolduse soovituslikke arengusuundi arvestades veelgi väheneda – kaasneb nn pearaha alusel toimiva asenduskoduteenuse rahastamisel asenduskodude haldamise ja majandamisega surve nii teenusekasutajate arvu püsimisele kui ka teenuse maksumusele.

Teisisõnu on kohalikel omavalitsustel, kes ühtlasi vastutavad perekonnast eraldatud laste asendushooldusele paigutamise ning ka perepõhiste asendushooldusvormide korralduse ja pakkumise eest, surve ja motivatsioon kujunenud olukorras suunata perekonnast eraldatud ja asendushooldust vajavad lapsed pigem asenduskoduteenusele kui perepõhiste asendushooldusvormidele, mille pakkumiseks ja arendamiseks neil ressursse pigem napib.

- Seega on Eesti asendushoolduse süsteem oma insitutsionaalse/ organisatsioonilise korralduse ning rahastamis põhimõtte tõttu kallutatud pigem insitutsionaalse asendushoolduse pakkumisele. **Seetõttu on asendushoolduse deinsitutsionaliseerimise ja perepõhise asendushoolduse arendamisel keskseks eelduseks Eesti asendushoolduse süsteemi insitutsionaalne/ organisatsiooniline ümberkorraldamine ja rahastamis põhimõtete muutmine viisil, mis looks tingimused perepõhiste asendushooldusvormide süsteemselt koordineeritud ja juhitud ning vajadustest lähtuvaks arendamiseks ning võimalikult ühtsetel alustel osutamiseks. Samuti peab asendushoolduse süsteemi korraldus ja rahastamis põhimõtted tagama selle, et perekonnast eraldatud laste asendushooldusele paigutamisel ning konkreetse hooldusvormi valikul lähtutakse eeskätt laste huvidest ja vajadustest, mitte kohaliku omavalitsuse kui asendushoolduse pakkuja huvidest.**
- Suure osa (40%) Eestis asenduskoduteenusel viibivatest lastest puudega lapsed, neist põhiosa (90%) omakorda raske ja sügava vaimupuude või psüühikahäirega lapsed. Nende laste puude eripära arvestades on tegemist sihtrühmaga, kes sisuliselt vajab erihoolekandeteenuseid.
- Seetõttu tuleks asenduskoduteenusel paigutatud laste sihtrühma arvestades **kaaluda vajadust asenduskoduteenusel spetsialiseeritud/ diferentseeritud arendamiseks, pidades silmas raske ja sügava puudega/ psüühilise erivajadusega laste erihoolekandeteenusel vajadust ning vastavate teenuste kvaliteetseks tagamiseks vajalikke tingimusi ja eeldusi, sh insitutsionaalset/ organisatsioonilist korraldust.**
- Selleks, et hinnata olemasoleva asendushoolduse süsteemi toimivust, kavandada vajalikke ümberkorraldusi ja muudatusi ning hinnata nende ümberkorraldustega ja muudatustega taotletavate eesmärkide saavutamist, on vajalik tagada vajalike andmete ja informatsiooni näol süsteemi läbipaistvus. Perekonnast eraldatud ja asendushooldusele paigutatud laste ning erinevate asendushoolduse vormide kohta kogutav statistika, laste ja pere juhtumite dokumenteerimise ja menetlemise viis ning üldistavate uuringute vähesus ei võimalda täna hinnata laste perest eraldamise põhjuseid, konkreetsele asendushoolduse vormile paigutamise kaalutlusi ega põhjusi, laste ümberpaigutamise praktikaid ja nende põhjuseid, asendushooldusel viibimise kestust, asendushoolduselt iseseisvasse ellu lahkuvate noorte hakkamasaamist ja asendushoolduse mõju nende elukäigule jne.

Oluliseks eelduseks asendushoolduse süsteemi läbipaistvuse tagamisel ning selle mõjude hindamisel on seetõttu laste ja pere juhtumite ning teenuste korralduse ja osutamisega seotud informatsiooni ühtsetel alustel elektrooniline dokumenteerimine ja haldamine, mis tõhustaks ja parandaks ka vastava statistika kogumist ning võimaldaks üldistatud analüüside teostamist. Infotehnoloogilised võimalused selleks on loodud sotsiaalteenuste ja toetuste andmerestri (STAR) näol, registri kasutuselevõtuks lastekaitsetöö ja asendushoolduse korralduses tuleb tagada aga vajalike arendustööde prioritseerimine ja rahastamine.

Kasutatud allikad

- *Abiks lastekaitsetöös. Valimik teemakäsitus.* MTÜ Laste ja Perede Nõuandekeskus, Hasartmängunõukogu ja Sotsiaalministeerium 2012.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/Abiks_lastekaitsetöös_-_valik_telemakasitlusi.pdf
- Aedma, Aile (2012). "Lastega perede toetamise võimalused kohalikus omavalitsuses Harjumaa valdade näitel." *Sotsiaaltöö* nr 5/ 2012.
- ChildONEurope (2007). *Guidelines on Post-adoption Services.*
http://www.childoneurope.org/issues/adoption/post_adoption_seminar/post-adoption_def2.pdf
- Council of Europe (2008). *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.*
[http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/ECDCS%20\(2009\)%209%20Rights%20of%20Children%20in%20Institutions.pdf](http://www.coe.int/t/dg3/familypolicy/Source/ECDCS%20(2009)%209%20Rights%20of%20Children%20in%20Institutions.pdf)
- Council of Europe (2007). *Rights of children at risk and in care.*
http://book.coe.int/EN/ficheouvrage.php?PAGEID=36&lang=EN&produit_aliasid=2154
- Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation (2006) 19 on Policy to Support Positive Parenting.*
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/79/PDF/N0650079.pdf?OpenElement>
- Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation (2005) 5 on the Rights of the Children Living in Residential Institutions.*
<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=835953&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>
- Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation (1987) 6 on Foster Families.*
<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=607651&SecMode=1&DocId=693230&Usage=2>
- Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation (1984) 4 on Parental Responsibilities.*
<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=603475&SecMode=1&DocId=681984&Usage=2>
- Council of Europe. Committee of Ministers. *Recommendation (1979) 17 Concerning the Protection of Children against Ill-Treatment.*
<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=597766&SecMode=1&DocId=665584&Usage=2>
- Council of Europe. Committee of Ministers. *Resolution (1977) 33 on Placement of Children.*
<https://wcd.coe.int/com.intranet.InstraServlet?command=com.intranet.CmdBlobGet&IntranetImage=595111&SecMode=1&DocId=659764&Usage=2>
- Eesti Asenduskodu Töötajate Liit (2011). *Aruanne asenduskodust ja perekonnas hooldamiselt lahkuvatele noortele tugiisikuteenuse osutamise kohta.* Tallinn.
<http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolek>

[anne/Aruanne_eelmise_programmi_tegevuste_elluvijalt_tugiisiku_teenuse_osutamine.pdf](#)

- Eurochild (2010). *Children in Alternative Care*. National Surveys. January 2010 – 2nd Edition.
http://www.eurochild.org/fileadmin/user_upload/Publications/Eurochild_Reports/Eurochild%20Publication%20-%20Children%20in%20Alternative%20Care%20-%202nd%20Edition%20January2010.pdf
- *Hoolekande kontseptsioon*. Sotsiaalministeerium 2004.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekande/hoolekande_kontseptsioon.pdf
- *The Implementation and Operation of the 1993 Hague Intercountry Adoption Convention. Guide to Good Practice*. 2008
http://www.hcch.net/index_en.php?act=publications.details&pid=4388
- Julle, Andres (2010). *Vanemate ja sotsiaaltöötajate arvamused asendushooldusel elava lapse tagasipöördumise võimalustest vanemate juurde*. Magistritöö. Tartu: TÜ Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut.
- Julle, Andres (2010). "Perekondade taasühendamise – tühimik Eesti sotsiaaltöö maastikul." *Sotsiaaltöö* nr 2/ 2010, lk 21-23
- Kaev, Merike, Kadri Soova (2009). *Laste õigustel põhinev ilma vanemliku hoolituseta laste või vanemliku hoolituseta jäämise ohus olevate laste olukorra analüüs*.
- Kask, Ingrid (2006). *Kui lapsekeskne on lastekodu?* *Sotsiaaltöö* nr 6/2006.
- Kaurla, Käthlin (2013). *Lapse perest eraldamise ja asendushooldusele paigutamise otsust mõjutavad tegurid: Ida-Virumaa suurlinnade lastekaitse juhtumite näitel*. Magistritöö. Tallinn: TLÜ Sotsiaaltöö Instituut
- Kohalike omavalitsuste sotsiaalteenuste soovituslikud juhised.
<http://www.sm.ee/tegevus/sotsiaalhoolekanne/kohalike-omavalitsuste-sotsiaalteenuste-soovituslikud-juhised.html>
- *Küsitlus 2012 kevad lühikokkuvõtte*. MTÜ Igale Lapsele Pere.
http://www.kasupered.ee/page.php?page=Artiklid,_uurimused#.UdU1ghaRMII
- Laklija, Maja (2011). *Foster Care Models in Europe: Results of a Conducted Survey*. Zagreb: Forum for Quality Foster Care.
<http://www.udomiteljizadjecu.hr/admin/fckeditor/File/publikacije/Foster%20care%200models%20in%20Europe%20-%20results%20of%20a%20conducted%20survey%20-%20Maja%20Laklija.pdf>
- *Lapse ja perekonna hindamise juhend*. Sotsiaalministeerium 2009.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/kasulik/Lapse_ja_perekonna_hindamine_2009.pdf
- *Lapsendamise käsiraamat*. MTÜ Oma Pere. <http://www.omapere.ee/handbook/>
- *Lapse paigutamisega kaasnevad muudatused*. Tallinn: MTÜ Oma Pere 2013.
http://www.omapere.ee/lapse_paigutamine/
- *Lapse õiguste tagamise strateegia 2004-2008*. Sotsiaalministeerium 2003.
http://lapsedjapered.sm.ee/fileadmin/meedia/Alusdokumendid/LOTS_2004-2008_taitmise_aruanne.pdf

- *Laste ja perede arengukava 2012-2020*. Tallinn, Sotsiaalministeerium 2011.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf
- *Lastekaitse kontseptsioon*. Sotsiaalministeerium 2005.
http://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/sotsiaalministeerium/LASTEKAITSE_20KONTSEPTSIOON_20I_plik.pdf
- Lasteombudsman (2013). *Asenduskodude analüüs*. Tallinn, Õiguskantsleri Kantselei laste õiguste osakond.
- *Lisamaterjal vanemliku hoolitsuseta lapse perekonnas hooldamise teenuse soovitusliku juhise juurde*. Sotsiaalministeerium.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/Lisamaterjal_perekonnas_hooldamise_teenuse_sovituslikule_juhisele.pdf
- Perekonnaseadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/127062012012?leiaKehtiv>
- Quality4Children asendushoolduse standardid
<http://www.quality4children.info/navigation/show.php3?id=2&language=en>
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/Sotsiaalhoolekanne/Q4C_Estonian.pdf
- *Rahvastikupoliitika aluste elluviimise strateegia 2005-2008*. Rahvastikuministri Büroo.
- Riigikontroll (2013). *Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29. jaanuar 2013.
- Riigikontroll (2009). *Riigi tegevus laste riikliku hoolekande korraldamisel*. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 26. juuni 2009
- Riikidevahelises lapsendamises lastekaitseks tehtava koostöö konventsioon. Vastu võetud 29.05.1993, jõustunud 1.06.2002.
<https://www.riigiteataja.ee/akt/78553>
- Smith, Wendy B. (2011). *Youth Leaving Foster Care. A Developmental, Relationship-Based Approach to Practice*. Oxford University Press: NY
- Soo, Kadri (toim.), Anu Laas, Katri Lamesoo, Mare Ainsaar, Kristel Altosaar, Tiina Laur (2005). *Erikoolides ja laste hoolekandeesutustes elavate noorte hoiakud ja kogemused seoses seksuaalse, vaimse ja füüsilise vägivallaga*. Tartu Laste Tugikeskus ja Tartu Ülikool.
http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=20788/Erikoolides+ja+laste+hoolekandeesutustes+elavate+noorte+hoiakud+ja+kogemused+seoses+seksuaalse+jne+v%E4%E4rkohtelmisega_Soo_2005.pdf
- Sotsiaalhoolekande seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/12851852?leiaKehtiv>
- 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. RT I 2010, 35, 210
<https://www.riigiteataja.ee/akt/13331191>
- Sotsiaalministri määrus nr 9 "Lapse perekonnas hooldamisele ja selle korraldamisele ning hooldamisel kasutatavatele ruumidele esitatavad nõuded." Vastu võetud 12.01.2005. RTL 2005, 12, 105
<https://www.riigiteataja.ee/akt/838445>
- Turk, Pirjo (2011). *Asenduskodudes kasvanud noorte valmisolek iseseisvaks eluks*. Tallinn: Praxis

- Turk, Pirjo (2011). *Kuidas tagada asenduskodude noorte edukas iseseisvumine?* Praxis poliitikaanalüüs nr 7/ 2011.
- United Nations *Guidelines for the Alternative Care of Children* (2010)
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/470/35/PDF/N0947035.pdf?OpenElement>
- United Nations *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* (2006)
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/500/79/PDF/N0650079.pdf?OpenElement>
- United Nations *Convention on the Rights of the Child* (1989)
<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/547/84/IMG/NR054784.pdf?OpenElement>

Wieland, Sandra, Maire Riis (2012). "Varajase lapseea trauma ja võimalused lapse abistamiseks." *Sotsiaaltöö* nr 5/ 2012.