

---

# Laste hoolekandeamutuste järelevalvesse ja auditeerimisse



---

## Laste kvaliteetne hooldus



This project is funded by the European Union through the Rights, Equality and Citizenship Programme (2014-2020).

The project partnership is responsible for the content of this document. Version 201706





## **Suurem investering laste hoolekandeesutuste järelevalvesse ja auditeerimisse**

Järelevalve on oluline osa riigi lastehoolekande ja asendushoolduse poliitikas, sest selle eesmärk on tagada riiklike lastehoolekande seaduste ja määruste rakendamist ja järgimist igapäevastes tegevustes. Järelevalve aitab seega parendada laste heaolu asendushoolduses. Selleks, et lastehoolekandeesutuste järelevalve panustaks ka tegelikult lastehoolekande teenuste, sh asendushooldusasutuste, arengusse, on vajalik tagada selgelt määratletud toimingute ja vastutusala olemasolu asutustes. Läänemere piirkonnas pööratakse suurt poliitilist tähelepanu laste asendushoolduse ning lastehoolekande teenuste õigustele ja vajadustele. Praegu on suurenenud teadlikkus laste heaolu nimel lastehoolekande talituse ja teenuste järelevalvesse ning auditeerimisse panustamise tähtsusest.

AudTrain on Läänemere maade nõukogu väljatöötatud programm, mida kohaldatakse lapse õiguste ja süsteemipõhise auditeerimise meetodikale lastehoolekandeesutustes. Meetodika ja auditimudel töötati välja ning seda kasutati esmalt Norras ja hiljem võeti kasutusele Läänemere piirkonnas. Kuigi Läänemere maade nõukogu sekretariaadil on pikk ajalugu lastehoolekande teenuste ja asutuste auditeerimise edendamises, alustati seda ametlikult alles AudTrain programmis 2011. aastal. 2015. aastal taaslustati programm koos riiklike partnerite ja praktikutega, et jätkata professionaalse suutlikkuse suurendamist ja edendada standardiseeritud meetodi kasutamist lastehoolekandeesutuste järelevalves.

AudTrain'i järelevalveprotsess algab laste ärakuulamisega lastehoolekandeesutuses ning jätkub asutuse süsteemipõhise auditeerimisega. AudTrain aitab auditeerimismeeskondadel hinnata, kuidas asjaomased siseriiklikud seadused ja määrused rakenduvad lastehoolekandeesutuse igapäevasesse töösse ning millisel määral on sisemised protseduurid ja tegevused kooskõlas riiklike õigusnormidega. Audit viiakse läbi koostöös asutuse töötajate ja juhtidega ning infot kogutakse asutuses viibivatelt lastelt. Protsessi lõpus arutavad audiitorid juhtkonna ja töötajatega, kuidas parandada igapäevast toimimist. Auditeerimisvahendid on AudTrain programmi raames välja töötatud, testitud ja täpsustatud ning Läänemere piirkonnas ja kaugemalgi toimub süstemaatiline spetsialistide õpetamine.

## **Spetsialistid muudavad laste asendushoolduse paremaks**

Laste õigused on asendushoolduses tagatud rahvusvaheliste ja siseriiklike seadustega. Praktikas on aga palju väljakutseid nii hooldatavatele lastele kui ka spetsialistidele ja ametnikele, kes töötavad laste ja nende peredega. Näiteks võib lastehoolekandeesutustel esineda raskusi, tagamaks, et lapse individuaalset olukorda ja lugu mõistetakse täielikult ning teenused kohandatakse täpselt iga lapse vajaduste järgi. Lastehoolekandeesutuses pakutavate teenuste kvaliteeti saab parandada, kui lapsed on mõistlikul viisil kaasatud ja osalevad nende olukordi ja teenustele paigutusi puudutavates otsustusprotsessides.

Teatud lasterühmade puhul esineb rohkem raskusi kui teistel, et mõista ja käsitleda nende konkreetseid vajadusi asendushoolduses. Viimaste hulka võivad kuuluda puuetega, vähemusrühmadesse, sealhulgas seksuaalvähemusse, kuuluvad lapsed ja sisserände taustaga lapsed. Samuti võib lastel esineda probleeme, kui nad viiakse teise asutusse, võtmata arvesse nende parimaid huve, seisukohti ja vajadusi.

Neid probleeme saavad leevendada lastehoolekandeesutuste töötajad ja juhid, kes on pühendunud hooldatavate laste õiguste ja vajaduste tagamisele ning kellel on asjakohane kvalifikatsioon ja oskused nende huvide kaitsmiseks parimal võimalikul viisil. Asendushoolduses olevate lastega töötavate spetsialistide jaoks on oluline suhtlemisoskus lastega, seda ka rasketel ja tundlikel teemadel, ning teadmine, kuidas võtta laste seisukohti mõistlikult arvesse. Kaebuste menetlemise mehhanismid on laste asendushoolduses olulised kaitseabinõud ja need peavad olema lapsekesksed ja kergesti kättesaadavad.

## Laste hoolekandeesutused Läänemere piirkonnas

Läänemere piirkond pakub lastele erinevaid asendushoolduse võimalusi, nagu eri liiki väiksemad või suuremad lastehoolekandeesutused, perekonnalaadsed elukohad ja perekonnapõhine hooldus. Piirkonna riigid on Taani, Eesti, Soome, Saksamaa, Island, Läti, Leedu, Norra, Poola, Venemaa Föderatsioon ja Rootsi. Kõikides riikides osutavad laste asendushooldust ja käitavad hoolekandeesutusi nii avalik kui ka erasektor. Hoolekandeesutused on saadaval lühiajaliseks või pikaajaliseks paigutamiseks ja see hõlmab lastehoolekandeesutusi vanemliku hoolitsuseta lastele, erakorralist abi pakkuvaid asutusi lastele, kelle sotsiaaltöötajad või lastehoolekande talitused on nende kodudest ära viinud toimuva vägivalla või selle ohu tõttu, asutusi lastele, kes on seadustega pahuksis, või lastele, kellel esineb vaimse tervise, ainete kuritarvitamise või vägivaldse käitumisega seotud probleeme, samuti internaatkoole.<sup>1</sup>

Läänemere piirkonna pere toetuse ja asendushoolduse aruandes on kirjas, et 2013. aastal oli kogu regioonis asendushooldusel kokku 302 314 alla 18-aastast last. Asendushooldusel viibivate laste osakaal ulatub 0,8 protsendist alla 18-aastaste laste kogupopulatsioonist Islandil kuni 2,3 protsendini Lätis, kusjuures piirkonna keskmine oli 1,2 protsenti. Kõik riigid võtavad kasutusele elukohapõhiseid asutusi ja perepõhist hooldust. Märkimisväärne on, et enamikus piirkonna riikides paigutatakse üle poole vanemliku hoolitsuseta lapsi perekonnapõhisele hooldusele. Perekonnapõhise ja asutusepõhise hoolduse suhe ulatub 47 protsendist perekonnapõhisest hooldusest Saksamaal kuni 88% Norras. Piirkonnas paigutatakse keskmiselt 58 protsenti lastest perekonnapõhisele hooldusele. Need andmed näitavad, et perekonnapõhised ja elukohapõhised asutused eksisteerivad selles piirkonnas koos ja kvaliteedi parandamiseks tehakse jõupingutusi igat tüüpi asutustes.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Council of the Baltic Sea States, *Family Support and Alternative Care, The Baltic Sea States Regional Report*, 2015, p. 15.

<sup>2</sup> Council of the Baltic Sea States, *Family Support and Alternative Care, The Baltic Sea States Regional Report*, 2015, pp. 21-22. Data refer to the CBSS Member States excluding the Russian Federation. Vaata ka: Council of the Baltic Sea States, *The Warsaw Roundtable on Deinstitutionalisation and Foster Care in the Baltic Sea Region: Promoting new efforts to ensure the best interests of children*, Council of the Baltic Sea States Polish Presidency and Polish Ministry of Family, Labour and Social Policy, 2016, ligipääs aadressil <http://www.childrenatrisk.eu/public/Iceland/WarsawRoundtable2016Report.pdf> seisuga 18. aprill 2017.

## **Lastehoolekannet puudutavad rahvusvahelised standardid**

ÜRO lapse õiguste konventsioonis on sätestatud õigus asendushooldusele ja erikaitsele kõikidele lastele, kes on ajutiselt või alaliselt jäänud ilma vanemliku hoolitsuseta (artikkel 20). Artikli 3.2 alusel peavad riigid tagama lapsele tema heaoluks vajaliku kaitse ja hoolduse, arvestades tema vanemate, seaduslike hooldajate või teiste tema eest seaduslikult vastutavate isikute õigusi ja kohustusi. Artiklis 3.3 on öeldud, et *riigid peavad tagama, et laste hoolduse või kaitse eest vastutavad asutused, teenistused ja organid vastaksid pädevate ametivõimude kehtestatud normidele, eriti mis puudutab ohutust ja tervishoidu, personali suurust ja sobivust ning ka nende üle toimuva järelevalve kompetentsust.*

Asendushooldusel viibivatel poistel ja tüdrukutel on samad õigused nagu teistel lastel. Eelkõige kaitseb ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 19 lapsi igasuguse vägivalla, väärkohtlemise, ärakasutamise, hooletussejätmise ja väärkohtlemise eest. Artikkel 3.1 seab esikohale lapse huvid kõigis last puudutavates küsimustes. Artikkel 2 sätestab õiguse kaitsele diskrimineerimise eest ja artikli 12 alusel on lastel õigus olla ära kuulatud ja et arvestatakse laste huvidega kõigis lapsi puudutavates küsimustes, sealhulgas kohtuga ja haldusasjadega seotud küsimustes. Artiklis 6 on sätestatud lapse õigus elule, ellujäämisele ja arengule. Artikkel 5 tunnustab lapse arenguvõime ja artikli 13 kohaselt on lapsel õigus otsida, saada ja levitada teavet, mis on eeltingimus oma arvamuse kujundamisele ja avaldamisele. Artikkel 15 annab lastele õiguse kogunemisele ja ühinemisvabadusele.

Asendushooldusasutustes asuvatel lastel on õigus säilitada perekonnasuhteid ja kontakti niivõrd kui see ei ole vastuolus nende huvidega (artikkel 9.1). Laste privaatsusesse ei tohi meelevaldselt ega ebaseaduslikult sekkuda (artikkel 16). Neil on õigus säilitada oma identiteeti ja praktiseerida oma kultuuri, religiooni ja keelt (artiklid 8 ja 30). Neil on samad õigused nagu kõigil lastel seoses elatustaseme, tervishoiu ja haridusega (artiklid 24, 27–29). Artiklis 31 on sätestatud lapse õigus puhkusele, vaba aja veetmisele, huvitegevusele ja mängimisele.

Artikkel 25 toob välja, et hooldatava lapse ravi ja kõiki sellega kaasnevaid tingimusi tuleb perioodiliselt üle vaadata. Hooldusasutuste seires ja auditeerimises võib seega juhinduda konventsioonist ja vastavatest rahvusvahelistest juhistest laste kvaliteetse hoolduse kohta.

Rahvusvaheliselt on laste asendushoolduse kvaliteedistandardite peamiseks teabeallikaks ÜRO suunised laste asendushoolduse kohta. Need dokumendid sõnastavad konkreetsemad ja töötavamad laste kvaliteetset hooldust käsitlevad standardid, tuginedes ÜRO lapse õiguste konventsiooni alusel antud õigustele.<sup>3</sup> Euroopa Nõukogu soovitusel hoolekandetasutustes elavate laste õiguste kohta täpsustatakse neid norme spetsiaalselt Euroopa jaoks.<sup>4</sup> Euroopa Nõukogu ja Euroopa Liidu raames on välja töötatud täiendavad standardid, soovitusel ja juhendid lastehoiu, laste sotsiaalhoolekande ja perekonna toetamise kohta Euroopa piirkonnas (vt allpool esitatud loendit).

---

<sup>3</sup> United Nations General Assembly, *Guidelines for the Alternative Care of Children*, Resolution adopted by the General Assembly on the report of the Third Committee (A/64/434) 64/142, 24 February 2010, ligipääs aadressil [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/142](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/142) seisuga 1. aprill 2017.

<sup>4</sup> Council of Europe, Committee of Ministers, *Recommendation Rec(2005)5 of the Committee of Ministers to member states on the rights of children living in residential institutions*, adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2005, ligipääs aadressil <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=835953> seisuga 1. aprill 2017

## **Laste asendushoolduse kvaliteedistandardite peamised teabeallikad**

- ÜRO juhised laste asendushoolduse kohta (2010)
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused seoses hoolekandeesutustes kasvavate laste õigustega (Rec(2005)5)
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus laste osalemise kohta pere- ja ühiskondlikus elus (R(98)8)
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitused seoses laste ja alla 18-aastaste noorukite osaluse kohta (Rec(2012)2)
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitus laste õiguste ning laste- ja peresõbralike sotsiaalteenuste kohta (Rec(2011)12)
- Euroopa Nõukogu laste õiguste strateegia 2012–2015
- Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee juhised lapsesõbraliku tervishoiu jaoks (2011)
- Euroopa ühised suunised üleminekuks institutsionaalselt hoolduselt kogukondlikule hooldusele (2012)
- Kvaliteedistandardid laste heaks (2007)
- Haagi konventsioon (29. mai 1993.a) lastekaitse ja koostöö kohta riikidevahelise lapsendamise korral
- Haagi konventsioon (19. oktoober 1996.a) vanemliku vastutuse ja lastekaitsemeetmetega seotud kohtualluvuse, kohaldatava seaduse, tunnustamise, kohtuotsuste täitmise ja koostöö kohta



## Laste kvaliteetne hooldus

Kuigi on olemas laiapõhjaline konsensus, et perehooldus annab laste jaoks paremaid tulemusi kui asutushooldus, on hoolduse kvaliteedil määrav roll heade tulemuste saavutamisel ja see on üldiselt tähtsam kui hoolduse liik. Järelevalve ja auditeerimine on olulised, tagamaks, et igapäevases tegevuses järgitakse hooldusstandardeid ja õigusaktide nõudeid.

Laste asendushooldus peab üldiselt tagama ÜRO lapse õiguste konventsioonis välja toodud laste inimõigused seoses nende ohutuse, heaolu ja arenguga. Hoolduskvaliteedi all mõistetakse hoolduse järjepidevust ja asendusteenuse püsivust, mis võimaldab lapsel saavutada vastastikusel usaldusel, austusel ja kiindumusel põhinevad stabiilsed ja pikaajalised sidemed. Asendusteenuse stabiilsust ning suhteid hooldajate, sotsiaaltöötajate ja eakaaslastega peetakse lapse emotsionaalse heaolu, haridusliku edenemise ja isikliku arengu eeltingimusteks. Selleks, et tagada hoolduse püsivus, stabiilsus ja järjepidevus, tuleb arvestada paljude küsimustega asendushoolduse kõikides etappides, sealhulgas tuleb enne asendushooldusele paigutamist põhjalikult hinnata lapse olukorda ja parimaid huve ning leida kõige sobivam hoolduslahendus igale poisile ja tüdrukule. Samuti tuleb tagada asendushoolduse ning lapse olukorra pideva jälgimine ja läbivaatamine.<sup>5</sup>

Kvaliteetset hooldust saab pakkuda ainult juhul, kui last peetakse ainukordse looga inimeseks, kellel on võõrandamatud inimõigused. Seega on kvaliteetse hoolduse olulisteks näitajateks see, kui poisid ja tüdrukud saavad väljendada oma arvamusi hoolduse kohta ning kui neid arvamusi võetakse ka arvesse. Laste osalemisõigused tuleb tagada kõigis hoolduse etappides ja igal ajahetkel ning vastavalt lapse arengutasemele. Osalemisõigused hõlmavad mitte ainult õigust olla ära kuulatud, aga eelkõige ka lapse õigust otsida, saada ja levitada teavet lapsele arusaadavas keeles, samuti mõtte-, sõnavabaduse ja ühinemisvabaduse õigust, ning lastele tuleb tagada juurdepääs lapsesõbralikule aruandlusele ja kaebuste esitamise mehhanismidele.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> United Nations Committee on the Rights of the Child, *General Comment No. 7 (2005), Implementing child rights in early childhood*, CRC/C/GC/7/Rev.1, 20 September 2006, par. 36 (b), ligipääs aadressil <http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/GeneralComment7Rev1.pdf> seisuga 1. aprill 2017. Rygaard, Niels Peter, *Research, Technology, Child Policies and Caregiver Education, A description of non-profit, open source online caregiver education programs worldwide*, undated, p. 2. Department for Education, *Children in Care, Research priorities and questions*, United Kingdom, March 2014, pp. 8-9.

<sup>6</sup> Council of the Baltic Sea States, *Family Support and Alternative Care, The Baltic Sea States Regional Report*, 2015, p. 16.

## Järelevalve kui toetusmeede lastele, teenuseosutajatele ja asutustele

Lastehoolekandeteenuseid korraldatakse siseriiklike seaduste ja määruste abil, mis on siduvad kõigile osapooltele. Õigusaktid määravad kindlaks, milliseid teenuseid peaks kasutusele võtma, reguleerivad asjakohaseid menetlusi, määravad teenuseosutajatele kohustusi ning sätestavad laste kui teenusekasutajate õigused ja hüved.

Järelevalve on üks mitmest meetmest, mis aitab tagada nende siseriiklike õigusaktide rakendamist ja kohaldamist ning et lastehoolekandeesutuses toimiks vastavalt asjakohastele seadustele ja määrustele. Järelevalve aitab tagada, et olemasolevad teenused oleksid sobivad ja asjakohased, et need jõuaksid lasteni tõhusal viisil ja oleksid suunatud vastavalt nende vajadustele. Lisaks sellele aitab järelevalve tagada, et teenuseid pakutakse professionaalsel viisil, mis aitab vältida teenuse osutamise puudusi või lünki ning et kõik puudused oleksid nõuetekohaselt tuvastatud ja lahendatud. Samuti on järelevalvel roll teenuse osutamise kulutõhususes, sest see aitab tagada, et teenuseid kavandatakse ning osutatakse tõhusal ja optimaalsel viisil.

Järelevalvega tegelevad spetsialistid võivad hooldatavaid lapsi märkimisväärselt aidata ning neid toetada, et tagada nende individuaalsete vajaduste täitmine ja nende õiguste austamine. Järelevalvet peaks läbi viima sisemiselt lastehoolekandeesutuse juhtkond, riiklik järelevalveasutus ja sõltumatud isikud.<sup>7</sup>

Vaatamata sellele, kas seire viiakse läbi riikliku asutuse või sõltumatu organisatsiooni poolt, on järelevalvet tegevatel spetsialistidel mitu olulist vastutust. Nad peavad olema erapooletud selles mõttes, et nende järelevalve roll juhindub peamiselt siseriiklikest õigusaktidest ja on suunatud lapse huvidele. Nad peavad olema pädevad ja kvalifitseeritud oma järelevalveülesande täitmiseks kooskõlas siseriiklike ja rahvusvaheliste õigustega sätestatud lapse õiguste standarditega. Järelevalvel on ka

---

<sup>7</sup>Vt: Council of the Baltic Sea States, *Family Support and Alternative Care, The Baltic Sea States Regional Report*, 2015, ligipääs aadressil [http://www.cbss.org/wp-content/uploads/2013/01/Family\\_Support\\_and\\_Alternative\\_Care\\_Report.pdf](http://www.cbss.org/wp-content/uploads/2013/01/Family_Support_and_Alternative_Care_Report.pdf) seisuga 1. aprill 2017.

lastehoolekandeaasutusi juhendav funktsioon. Üksnes siis, kui seiretegevustest tulenevad tulemused ja järeldused on siseriikliku õiguse alusel kindlalt põhjendatud, võib lastehoolekandeeorganisatsioon olla kindel, et järelevalveorgani antud juhised parandavad teenuste osutamist ja tava. Seega, järelevalveorganid vastutavad oma tegevuse tulemuste ja väljundite eest.

Lastehoolekandeaasutuste järelevalve võib toimuda regulaarse või perioodilise tegevusena (kavandatud järelevalve) või vastusena sündmustele (juhtumipõhine kontroll). Meetoditena kasutatakse kontrollimist või süsteempõhist auditit.

Lastehoolekandeaasutuste seire viiakse läbi kõigi osapoolte, laste, juhatuse ja personali suhtes. Hea seire annab kasu lastele, toetades samal ajal juhtimist ja personali ning tagades, et nad töötavad kooskõlas siseriiklike õigusaktidega. Järelevalve eesmärk on parandada tegutsemistava ja luua positiivseid muutusi võimaldav keskkond. Muutused on võimalikud ainult siis, kui asutuse juhtkond ja personal mõistavad ning tunnustavad seda vajadust.

## **Lastehoolekandeesutuste järelvalve: meetodid**

- **Järelvalve** viitab järelvalveasutuse või muude pädevate asutuste kontrollitegevusele, mille eesmärk on tagada lastehoolekandeesutuste tegevust reguleerivate riiklike õigusaktide tegelik rakendamine.
- **Kontrolli** teevad riikliku järelvalveasutuse inspektorid. Kontrollimine on lihtsam viis riiklike õigusaktide rakendamise kontrollimiseks. See keskendub tulemustele ja sellele, millisel määral need tulemused vastavad seaduslikele nõuetele. Kontrollimisel tuvastatakse lüngad või puudused, kuid ei hinnata tuvastatud lünga ega puuduse põhjuseid.
- **Süsteempõhine audit** on süstemaatiline hinnang, et tagada lastehoolekandeesutuste tegevuste, meetmete ja tulemuste vastavus asjakohaste siseriiklike õigusnormide nõuetele. Süsteempõhine audit keskendub lastehoolekandeesutuse juhtimissüsteemile ja selle eesmärk on kontrollida, kas asutuse tegevust kavandatakse, korraldatakse, teostatakse ja säilitatakse vastavalt seadusele.

## **Rollid ja vastutused lastehoolekandeesutuste järelevalve**

Riiklikes juhtimissüsteemides on erinevad osalejad, kellel on seirega seotud ülesanded ja pädevused. Need hõlmavad riigiasutusi, teenuseosutajaid ja järelevalveasutust.

### *Riigiasutused*

Riigiasutused vastutavad asjakohaste seaduste ja määruste väljatöötamise eest ning lastehoolekandeesutuste miinimumstandardite määratlemise eest. Nad vastutavad ka erinevate supervisiooni- ja järelevalvetasemetega eest ning mõnes riigis ka eelarve eest.

### *Avalikud ja eraõiguslikud teenuseosutajad*

Enamikus riikides on avaliku ja erasektori teenuseosutajad kaasatud lastehoolekandeesutuste käitamisega ja laste eest hoolitsemisega. Riiklikud ja eraõiguslikud teenuseosutajad peavad sisekontrolli- ja juhtimissüsteemide abil korrapäraselt oma tegevust kontrollima ja läbi vaatama, et tagada nende pakutavate teenuste vastavus seaduslikele nõuetele ja laste parimatele huvidele.

### *Riiklik järelevalveasutus*

Järelevalveasutused vastutavad selle eest, kuidas riiklikud seadused ja määrused on rakendatud ning kas teenuste igapäevane osutamine toimub kooskõlas riiklikes seadustes ja määrustes sätestatud standarditega. Riiklik järelevalveasutus on asutus, kellele riik on määranud teenuste järelevalvet tegema ning kellel on seega ametlikult õigus ja kohustus lastehoolekandeesutuste järelevalvet tegemiseks. Riiklik järelevalveasutus peaks samuti kontrollima, kas siseriiklik seadusandlus teenib oma tegelikku

eesmärki või tuleb see läbi vaadata. Riikliku tasandi seirealane pädevus võib olla sõltuvalt riigi spetsiifilistest institutsioonilistest struktuuridest määratud vastava ministeeriumi, riikliku inspeksiooni, direktoraadi või mõne teise riikliku või regionaalse riigiameti osakonnale.

### *Auditimeeskond*

Paljudes riikides loovad järelevalveasutused lastehoolekandeesutuste auditeerimise eest vastutavad auditirühmad. Auditimeeskond koosneb auditijuhist ja audiitoritest. Auditit peab läbi viima vähemalt kahe audiitoriga meeskond. Meeskonnal peavad olema kahte liiki oskused: teadmised ja arusaam sellest, kuidas lastehoolekandorganisatsioonid töötavad ja toimivad ning erialased teadmised lastehoolekandeteenuste käitamise kohta. Auditijuht on tavalistest audiitoritest kõrgemal tasemel teadmisi ja kogemusi omav isik. Auditijuht vastutab auditirühma moodustamise eest ja juhib auditiprotsessi algusest lõpuni. Auditimeeskonda võivad olla kaasatud ka audiitoripraktikandid, et neid koolitada ja ette valmistada töötamiseks kutseliste audiitoritena.

### *Audiitorite toetussüsteem*

Audiitorite toetussüsteem on oluline, et hoida riigi seiresüsteemi tõhusa ja dünaamilisena ning tagada kõrged kvaliteedistandardid. Riigid võivad luua struktuuri audiitorite koolitamiseks ja auditeerimismeeskondade professionaalseks toetamiseks. Nad võivad kokku kutsuda regulaarseid kohtumisi audiitoritega ja pakkuda koolitust, et standardiseerida töömeetodeid ning hoida neid kursis uute arengute ja teadmistega.

## **Lastehoolekandeaasutuse tõhus järelevalve ja sisekontroll**

Lastehoolekandeaasutuste jälgimiseks on olemas palju erinevaid meetodeid ja vahendeid. Traditsioonilistes järelevalvemeetodites külastavad järelevalveasutuste inspektorid asutust, et kontrollida, kas seadusi ja määrusi järgitakse. Asutus peab lahendama kõik kõrvalekalded, mida inspektorid märkavad.

Traditsioonilised järelevalvemeetodid on siiski osutunud nõrkadeks. Eelkõige on see ressursimahukas, et kontrollida kogu asutuse kõiki tegevusi ning puudujääke või lünki on ühe kontrolli käigus raske tuvastada.

Nende piirangute valguses on välja töötatud süsteempõhine kontrollimeetod, näiteks standard ISO 9001 *Kvaliteedijuhtimissüsteemid – nõuded*.<sup>8</sup> See ISO standard rõhutab, et organisatsioonidel peaks olema võimalik näidata, et nad on loonud süsteemid, mis tagavad asjakohaste seaduste ja eeskirjade järgimise. Seda standardit järgivad auditid on suunatud organisatsiooni enda regulatiivsele tegevusele ja dokumentatsioonile ning seda nimetatakse sisekontrolliks.

Lastehoolekandeaasutuses, nagu ka igas organisatsioonis, on oluline tagada, et kõiki meetmeid ja tegevusi juhitakse ja viiakse läbi kooskõlas üldiste juhtimisreeglitega. Sisekontroll võimaldab ettevõttel tagada, et nendest eeskirjadest ei tehta kõrvalekaldeid.

Sisekontroll pöörab tähelepanu süsteemidele, menetlustele ja kohustustele, mille organisatsioon on kehtestanud, et tagada asjakohaste eeskirjade ja nõuete nõuetekohane järgimine asutuses ja selle pakutavate teenuste igapäevastes toimingutes. Sisekontroll on organisatsiooni regulaarne tegevus, mis tagab seadustes ja määrustes sätestatud nõuete täitmise. Avaliku ja erasektori asutused on kohustatud tagama sisekontrolli abil, et nad tegutsevad kooskõlas asjakohaste õiguslike nõuetega.

---

<sup>8</sup> International Organization for Standardization, *Standards, Popular Standards, ISO 9001 Quality Management*, ligipääs aadressil <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.htm> seisuga 1. aprill 2017.

## Suhtlemine lastega

Kõigil lastel on õigus olla ära kuulatud. Seda õigust tuleb austada ka lastehoolekandeteenuste järelevalves. Lastega suhtlemine on auditi ettevalmistamise oluline osa, kuna lapsed annavad auditile väärtuslikku teavet, millest muidu võidakse mööda vaadata. Laste osalemise põhieesmärk auditis on anda neile võimalus, et nende seisukohad kuulatakse ära ja võetakse arvesse ning samuti on eesmärk koguda lastelt teavet.

Enne auditi läbiviimist peaks auditimeeskond püüdma intervjuuerida asutuses võimalikult paljusid lapsi. Lapsi peaks alati intervjuerima üksinda, mitte rühmas.

Lastega intervjuude läbiviimisel peavad audiitorid käituma professionaalselt ja tagama, et iga lapse huvid on alati esikohal. Intervjuud lastega tuleb läbi viia hoolikalt ja austusega ning intervjuerijal peaks olema empaatia lapse suhtes, mis on eriti oluline haavatavate laste intervjuerimisel. Konfidentsiaalsus on tähtis ja lapsele tuleb teatada, et teavet käsitletakse rangelt konfidentsiaalsena. Kui laps avaldab intervjuu ajal teavet mis tahes tegevuse kohta, mis on seotud hooletussejätmise, vägivalla, seksuaalse või füüsilise väärkohtlemise või muude seadusrikkumistega, peab intervjuerija järgima volitatud ametiasutuste (politsei ja/või lastekaitseteenused) teavitamise kohustust. Paljudes riikides ja olukordades tühistavad laste vastu suunatud vägivallast või väärkohtlemisest teavitamise kohustused konfidentsiaalsuse säilitamise nõuded.



On oluline, et audiitoritel oleks mõningaid teadmisi lapse arengu kohta ja et nad oleksid valmis intervjuerima puuetega lapsi. Arenguhäired võivad takistada lapse suutlikkust mõista ja tõhusalt suhelda.

Paljud puuetega lapsed on siiski pädevad edastama oma seisukohti ja kogemusi, kui neid küsitletakse sobival viisil. Seepärast on oluline, et puudega lapsed ei jääks auditist välja.

Teine oluline asendushooldusel olevate laste rühm on sisserändajate ja varjupaigataotlejate lapsed. Sageli on neil religioossed, kultuurilised ja keelealased taustad, mis erinevad audiitorite omast. Oluline on austada nende tausta ja mitte suhtuda neisse eelarvamustega. Mõned neist lastest võisid kogeda traumaatilisi sündmusi, nagu sõda ja vägivald, nad võivad olla näinud, kuidas tapeti inimesi, keda nad tundsid ja armastasid, paljud on reisinud pikki ja ohtlikke marsruute ning paljud on reisimise ajal seisnud silmitsi vägivaldaga või suurte riskidega. Audiitorid peavad olema valmis neid lapsi intervjuuks ette valmistama ja harjutama, mis võib eeldada koostööd tõlgi või kultuurivahendajaga.

## AudTrain'i meetod ja toimingud

AudTrain'i meetod põhineb printsiibil, et auditeerimine aitab kaasa laste õiguste kaitsele. Selle seiremeetodi eesmärk on kontrollida, kas asutus vastab asjakohastele õigusnormidele. Sellel on alati keskne teema, näiteks laste kaitse vägivalla eest, laste õigused haridusele või tervisele. Pärast auditi keskse teema valimist tuvastatakse siseriiklike õigusnormide asjaomased sätted. Sellise temaatilise seire eesmärgiks on hinnata, kas lapse õigusi lastehoolekandeadesutuses järgitakse.

AudTrain põhineb *kontrollimisel* ja *süsteemipõhisel* auditiil. Kui süsteemipõhine audit keskendub juhtimissüsteemile ja protsessidele, mis annavad konkreetse tulemuse, siis kontrolli fookuses on tulem ja see, millisel määral see vastab asjakohastele seadusandlikele nõuetele. Kontrollimisel tuvastatakse lüngad või puudused, kuid ei hinnata, mis põhjustab tuvastatud lünki või puuduseid. Süsteemipõhise auditi abil on võimalik tuvastada puuduste põhjused ja tegurid ning neid parandada. Sellise järelevalvega kaasneb suur õppimisvõimalus nii asutuse kui ka järelevalveasutuse jaoks.

AudTrain'i meetodil toimub nädal enne süsteemipõhise auditi alustamist kontrollkäik lastehoolekandeadesutusse. Kontrollimise eesmärk on intervjuerida asutuses viibivaid lapsi, et hinnata laste olukorda ja koguda teavet selle kohta, kuidas asutust laste vaatepunktist juhitakse. Laste küsitlustest kogutud teavet kasutatakse juhtimissüsteemi auditiks. Sel viisil antakse lastele võimalus teha oma hääl kuuldavaks ja anda auditiks vajalikku teavet.

Süsteemipõhises auditis teeb järelevalveasutus lastehoolekandeadesutusega koostööd nii, et luuakse usalduslik suhe kõigi tavategevuste parandamisesse kaasatud osapooltega. Süsteemipõhised auditid põhinevad põhimõttel, et organisatsioon vastutab selle eest, et toimingud ja tegevused oleksid kooskõlas siseriikliku õigusega. Süsteemipõhistes auditites ei vastuta üksikud töötajad kogu organisatsiooni toimimise eest.

AudTrain pakub põhjalikku jälgimisprotsessi, kuna menetlus algab laste intervjuerimisega, vaadatakse läbi valitud teemat puudutavad õigusnormid ja tutvutakse asutuse sisedokumentidega. Need ettevalmistused on järelevalveprotsessis vajalikud elemendid enne süsteemipõhise auditi algust. Selline menetlustoimingute järgimine on oluline, et tagada audititulemuste kehtivus, laste parimate huvide kaitse ning avalike ressursside tõhus kasutamine.



## AudTrain'i programm<sup>9</sup>

2005. aastal Oslos peetud ministrite foorum inspireeris Läänemeremaade Nõukogu oma riskilaste ekspertrühma abil töötama välja programmi, mis hõlmab lastehoolekandeesutuste süsteemipõhise auditi spetsialistide koolitust. AudTrain'i programm töötati välja Norra laste ja perekonna ministeeriumi egiidi all Hordalandi maavanema toetusel. See põhineb Norra lastehoolekande õigusaktidel, määrustel ja tavadel ning rahvusvahelistel standarditel. Läänemeremaade Nõukogu sekretariaat jätkab ja juhib AudTrain programmi kui Läänemere piirkonna koolituse ja suutlikkuse suurendamise algatust.

AudTrain koolitab spetsialiste lastehoolekandeesutuse süsteemipõhises auditeerimises, lähtudes riiklikest seadustest ja määrustest ning rahvusvahelistest ja Euroopa standarditest. AudTrain'i meetod aitab parandada hoolekandeesutuste kvaliteeti ja teenuseid ning laste heaolu. AudTrain'i katsetati ja testiti mitmel koolituskursusel ning seda kontrollisid piirkonna juhtivad eksperdid.

Läänemeremaade Nõukogu sekretariaat kutsus 2011. aastal AudTrain'i programmi ametlikult ellu ja käivitas 2015. aastal AudTrain II, tellides ajakohastatud koolitusjuhendi ning koolitajate koolitamise töövahendi arendamise.

Läänemeremaade Nõukogu riskilaste ekspertrühm koordineeris AudTrain II rakendamist koostöös projektipartneritega, SOS-lasteküladega Leedus, SOS-lastekülade assotsiatsiooniga Eestis ja hoolekandeministeeriumiga Lätis ning Horvaatias asuvate SOS-lasteküladega.

AudTrain II tugineb lastehoolekandeesutuste järelevalve ning auditeerimise kogemustele ja tavadele ning AudTrain materjalide eesmärk on ühtlustada lähenemisviise ja meetodeid, et tagada vastavus riiklikele õigusaktidele ja rahvusvahelistele standarditele. Programm vastab lünkadele ja puudustele, pakkudes seire- ja auditeerimisvahendeid, mis kaitsevad hooldatavate laste õigusi ja vajadusi. Lisaks sellele annab AudTrain juhiseid auditite läbiviimiseks ning juhtkonnale, töötajatele ja ametiasutustele järelduste ja soovitude edastamise kohta.

AudTrain'i materjal sisaldab käsiraamatuid ja tööriistu, mis toetavad lastehoolekandeesutuste auditeerimist ning juhendavad spetsialiste laste õiguste ja asendushoolduse rahvusvaheliste standardite rakendamisel lastehoolekandeesutuste auditeerimisel. Materjal kirjeldab nõudeid, mida tuleb jälgida, asjaomaste sidusrühmade rollide ja kohustuste jagunemist ning järelevalvemenetlust.

---

<sup>9</sup> Council of the Baltic Sea States, Expert Group for Cooperation on Children at Risk, *AudTrain*, <http://www.cbss.org/safe-secure-region/eg-on-children-at-risk/>