

*Published by*  
OPEN SOCIETY INSTITUTE

Október 6. u. 12.  
H-1051 Budapest  
Hungary

400 West 59th Street  
New York, NY 10019  
USA

© OSI/EU Monitoring and Advocacy Program, 2005  
All rights reserved.



TM and Copyright © 2005 Open Society Institute

EU MONITORING AND ADVOCACY PROGRAM

Október 6. u. 12.  
H-1051 Budapest  
Hungary

*Website*  
<[www.eumap.org](http://www.eumap.org)>

Copies of the book can be ordered from the EU Monitoring and Advocacy Program  
<[eumap@osi.hu](mailto:eumap@osi.hu)>

*Printed in Tallinna Raamatutrükikoda, Estonia, October 2005  
by Kunst Publishers*

*Design & Layout by Q.E.D. Publishing*

# Vaimupuudega inimeste õigused

Ligipääs haridusele ja tööhõivele

Eesti

## Sisukord

Tänuavaldus .....	7
Sissejuhatus .....	11
Eessõna .....	13
I. Kokkuvõte ja soovitused .....	15
1. Kokkuvõte .....	15
2. Soovitused .....	20
II. Ülevaade riigist .....	26
1. Õiguslik ja haldusraamistik .....	26
1.1 Rahvusvahelised standardid ja kokkulepped .....	26
1.2 Siseriiklikud õigusaktid .....	28
2. Puudega inimeste üldine olukord .....	30
2.1 Mõisted .....	31
2.2 Puude diagnoosimine .....	32
2.3 Eestkoste .....	32
2.4 Statistilised andmed .....	34
III. Hariduse kättesaadavus .....	36
1. Õiguslik ja haldusraamistik .....	36
1.1 Õigus haridusele .....	36
1.2 Koolide struktuur ja haldamine .....	39
1.3 Puude diagnoosimine haridussüsteemis .....	42
1.4 Varajase sekkumise teenused .....	44
2. Riiklik hariduspoliitika .....	44
2.1 Euroopa Liit ja riiklik hariduspoliitika .....	45
2.2 Riiklikud haridusprogrammid .....	46
2.3 Rahvusvahelised algatused .....	48
3. Haridus tegelikkuses .....	49
3.1 Ressursid ja tugiteenused .....	50
3.1.1 Õppekava ja tugiteenused .....	50

3.1.2	Õpetajakoolitus .....	53
3.2	Kaasav haridus .....	54
3.2.1	Alusharidus .....	55
3.2.2	Põhi- ja keskharidus .....	57
3.2.3	Erikoolid .....	59
3.3	Haridus väljaspool koolisüsteemi .....	61
3.3.1	Kodus õppimine .....	61
3.3.2	Laste haridus hooldekodudes .....	62
4.	Üleminek haridussüsteemist tööle .....	62
4.1	Kutscharidus .....	62
4.2	Tööturuteenused ja täisealise elukestev õpe .....	65
IV.	Töö kättesaadavus .....	67
1.	Õiguslik ja haldusraamistik .....	67
1.1	Võrdsed võimalused ja võitlus diskrimineerimisega .....	67
1.2	Puude diagnoosimine ja töövõimetuse ekspertiis sotsiaaltoetuste määramiseks .....	69
1.3	Rehabilitatsiooniteenused .....	73
1.4	Sotsiaalhoolekandesüsteemi roll .....	75
2.	Riiklik tööhõivepoliitika .....	78
2.1	Euroopa Liit ja riiklik tööhõivepoliitika .....	79
2.2	Riiklik tööhõivepoliitika .....	80
2.3	Riiklikud algatused ja meetmed .....	81
3.	Tööhõive olukord ja tööturupoliitika kohaldamine .....	84
3.1	Statistilised andmed .....	85
3.2	Vaba tööturg .....	86
3.3	Subsideeritud töö .....	88
V.	Järeldused .....	91
Lisa 1.	Tabel A1 .....	94
Lisa 2.	Tsiteeritud õigusaktid .....	96
Lisa 3.	Kirjandus .....	100

## Tabelid ja graafikud

Tabel 1.	Koolieelsed lasteasutused (seisuga 1. jaanuar 2002) .....	40
Tabel 2.	Erivajadustega laste pearaha suurendamise koefitsendid üldhariduses (ei kohaldata tavakoolides) .....	41
Tabel 3.	Lihtsustatud ja toimetuleku õppekava järgi õppivad õpilased ning hooldusklasside õpilased (2003–2004) .....	51
Graafik 1.	Erivajadustega lapsed üldharidussüsteemis, tava- ja erikoolid, seisuga 10. september 2002 .....	58
Tabel 4.	Erivajadustega õpilased erikoolides (1998–2003) .....	60
Tabel A1.	Eesti õigusaktide sätted, mis reguleerivad puudega inimeste tööd .....	94

## Tänuavaldus

Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liidu Seire- ja Toetusprogramm (EUMAP) ning Vaimse Tervise Edendamise Algatus (MHI) soovivad tunnustada järgmisi isikuid, kes andsid olulise panuse seirearuannete koostamisse. Raporti lõppversiooni sisu eest vastutab EUMAP.

<b>Bulgaaria</b>	Slavka Kukova	<i>Bulgaaria Helsingi Komitee</i>
<b>Horvaatia</b>	Ljiljana Pintari Mlinar	<i>Zagrebi Ülikool, Eripedagoogika ja rehabilitatsiooni teaduskond</i>
<b>Tšehhi Vabariik</b>	Jan Šiška	<i>Karli Ülikool, Pedagoogikateaduskond</i>
<b>Eesti</b>	Agne Raudmees	<i>EVPIT – Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit</i>
<b>Kreeka</b>	John Tsiantis ja Harris Asimopoulos, Stavroula Diareme, Dimitra Giannakopoulou, Gerasimos Kolaitis, Eugenia Soumaki, Konstantinos Thiveos, Evangelos Zacharias	<i>Laste ja Noorte Psühhosotsiaalse Tervise Liit (APHCA)</i>
<b>Ungari</b>	Emese Kövágó	<i>Sihtasutus Salva Vita</i>
<b>Läti</b>	Ieva Leimane- Veldmeijere	<i>Läti Inimõiguste ja Rahvusuuringute Keskus</i>
<b>Leedu</b>	Dovile Juodkaitė ja Klementina Gečaitė	<i>Leedu Vaimupuudega Inimeste Sotsiaalabi Ühing – Viltis</i>
<b>Holland</b>	Jacqueline Schoonheim	<i>Maastrichti Ülikool, Õigusteaduskond</i>
<b>Poola</b>	Ewa Wapiennik	<i>Maria Grzegorzewska Eripedagoogika Akadeemia, Varssavi</i>
<b>Rumeenia</b>	Raluca Nica	<i>Rumeenia Vaimse Tervise Liit</i>
<b>Slovakkia</b>	Alexandra Bražinová ja Viera Zahorcová	<i>Vaimupuudega Inimeste Kaasamisorganisatsioon</i>
<b>Sloveenia</b>	Darja Zaviršek ja Špela Urh	<i>Ljubljana Ülikool, Sotsiaaltöö teaduskond</i>

<b>Ühendkuningriik</b>	Stephen Beyer	<i>Wales'i Õpiraskustega Inimeste Keskus, Cardiffi Ülikool</i>
	Pauline Banks	<i>Strathclyde Puudeuuringute Keskus, Glasgow Ülikool</i>
	Roy McConkey	<i>Ulster'i Ülikooli Hooldustöö keskus</i>
	Edyth Dunlop	<i>Põhja-Iirimaa Töökobtade Kohandamise Liit</i>
	Hazel Morgan	<i>Õpiraskustega Isikute Sihtasutus</i>

Samuti soovime tänada alljärgnevaid organisatsioone, kes tegid kogu aruannete koostamise ajal EUMAP-iga koostööd ning andsid sellega hinnalise panuse lõpptulemusse:

Bulgaaria Vaimupuudega Inimeste Liit, Avatud Ühiskonna Sihtasutus – Sofia (Bulgaaria); Võrdsete Võimaluste Edendamise Liit (Horvaatia); Tšehhi Vabariigi Kaasamisorganisatsioon (Tšehhi Vabariik); Avatud Eesti Fond, EVPIT – Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit (Eesti); Laste ja Noorte Psühhosotsiaalse Tervise Liit (Kreeka); Sihtasutus *Salva Vita* (Ungari); Läti Inimõiguste ja Rahvusuuringute Keskus, Sorose Fond – Läti (Läti); Leedu Vaimupuudega Inimeste Sotsiaalabi Ühing – Viltis (Leedu); Vaimupuudega Isikute ja Nende Perekondade Ühingute Liit (Holland); Poola Vaimupuudega Inimeste Liit (Poola); *Pentru Voi* (Rumeenia); YHD – Puude Teooria ja Kultuuri Assotsiatsioon (Sloveenia); Vaimupuudega Inimeste Kaasamisorganisatsioon, *Inclusion Slovakia* (Slovakkia); Õpiraskustega Inimeste Sihtasutus (Ühendkuningriik).

Eestit puudutava raporti valmimise puhul tahame veel eraldi tänada alljärgnevaid isikuid ja organisatsioone, kes abistasid aruande koostajaid teabejagamise või teadustöödega, intervjueeritavatena või aruande projektide väärtuslike kriitikutena:

Keiu Talve, Mari-Liis Kannuke, Juta Männisalu, Tauno Asuja, Marileen Olenko, Silvo Loomet, Bianca Mättas, Kalev Märten, Haridus- ja Teadusministeerium, Eesti Patsientide Esindusühing, Harju Maavalitsus, Poliitikauuringute Keskus PRAXIS, Eesti Inimõiguste Instituut, Eesti Lastekaitse Liit, Tallinna Pensioniamet, Õiguskantsleri Kantselei, Sihtasutus Eesti Õiguskeskus, Tallinna Haridusamet, Sotsiaalkindlustusamet, Sotsiaalministeerium, Karula Hooldemaja, Tallinna Tööhõiveamet, Tallinna Puuetega Noorte Õppekeskus “Juks”, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, Merimetsa Tugikeskus, Astangu Kutserehabilitatsiooni Keskus, Tallinna I Internaatkool, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Tallinna Puuetega Inimeste Koda, Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit.

**NÕUANDEV KOGU**

Lyubka Alexandrovna	<i>BAPID – Bulgaaria Vaimupuudega Inimeste Ühendus</i>
Camilla Parker	<i>Vaimse tervise ja inimõiguste konsultant</i>
Geert Freyhoff	<i>Inclusion Europe</i>
Laila Onu	<i>Pentru Voi</i>
Borka Teodorović	<i>Võrdsete Võimaluste Edendamise Liit</i>

**EUMAP**

Penelope Farrar	<i>Programmi direktor</i>
Miriam Anati	<i>Programmi asedirektor</i>
Katy Negrin	<i>Projektijubt</i>
Alphia Abdikeeva	<i>IT-jubt</i>
Joost Van Beek	<i>IT-jubt</i>
Andrea Gurubi Watterson	<i>Programmi koordinaator</i>
John Kowalzyk	<i>Meediakonsultant</i>
Barbara Zatlokal	<i>Meediakonsultant</i>

**MHI**

Judith Klein	<i>Programmi direktor</i>
Kathryn Vandever	<i>Tegevdirektor</i>
Camilla Parker	<i>Vaimse tervise ja inimõiguste konsultant</i>
Mona Nicoara	<i>Tugivõrgustike konsultant</i>





## Sissejuhatus

Avatud Ühiskonna Instituudi **Euroopa Liidu Seire- ja Toetusprogramm (EUMAP)** teeb kogu Euroopas seiret inimõiguste olukorra ning õigusriikluse küsimustes, tehes seejuures koostööd kohalike kodanikuühendustega. EUMAP-i aruanded rõhutavad sellise seire tähtsust ning soodustavad valitsussektori ja valitsusväliste huvigruppide vahel otsest dialoogi inimõiguste ja õigusriikluse küsimustes. Lisaks aruannetele vaimupuudega inimeste olukorrast on EUMAP koostanud seirearuandeid ka vähemuste kaitse, kohtute sõltumatuse ja tõhususe, korruptsiooni ja korruptsioonivastase poliitika ning naiste ja meeste võrdsete võimaluste kohta. 2005. aastal on oodata veel seirearuandeid ringhäälingu sõltumatuse ja regulatsiooni kohta. EUMAP on koostamas aruannet kvaliteetse hariduse võimaldamisest mustlastele, mis peaks avaldatama aastal 2006.

EUMAP-i aruandeid panevad kokku sõltumatud eksperdid seire alla võetud riikidest. Raportid peavad selgitama inimõiguste teema tähtsust ning rõhutama kodanikuühiskonna olulist rolli jälgida ja kindlustada valitsustepoolne inimõiguste järgimine kogu laienevas Euroopas. Kõik EUMAP-i aruanded sisaldavad üksikasjalikke soovitusi nii siseriiklikeks kui rahvusvahelisteks muudatusteks. Soovitused on suunatud valitsustele, rahvusvahelistele organisatsioonidele ja teistele huvigruppidele, eesmärgiga kindlustada aruandetulemuste otsene mõju seirealustes valdkondades tehtavale poliitikale.

Nimetatud aruanded on valminud koostöös **Avatud Ühiskonna Instituudi Vaimse Tervise Edendamise Algatus (MHI)**, mis on üks Avatud Ühiskonna Instituudi Rahvatervise programmidest. MHI eesmärk on tagada, et vaimupuudega inimesed (ka vaimse tervise probleemidega inimesed) saaksid elada ühiskonnas võrdväärsete kodanikena ning võtta osa ühiskonnaelust nii, et nende inimõigusi mitte kuidagi kahtluse alla ei pandaks. MHI edendab vaimupuudega inimeste ühiskonnaellu kaasamist, toetades kogukondlike tugisüsteemide välja arendamist hooldusasutuste alternatiivina ning tehes aktiivset poliitilist lobitööd.

Terves Euroopas on vaimupuudega inimesed siiani tõrjutud, neil tuleb silmitsi seista eelarvamustega ning nende põhiliste inimõiguste realiseerimine on oluliselt takistatud. Vaimupuudega inimeste diskrimineerimine on ühiskonnas sügavalt juurdunud ja laialt levinud, mis raskendab liikumist paremuse poole. Et vaimupuudega inimesed saaksid teiste kodanikega võrdväärselt elada ja töötada, on hädavajalik tagada neile tegelikult kättesaadav haridus ja töö. EUMAP-i aruanded keskenduvad just haridusele ja tööhõivele, kuna need omavad vaimupuudega inimeste jaoks võtmetähtsust ning neis valdkondades on olemas rahvusvahelised standardid, siseriiklikud õigusaktid ja poliitilised programmid.

Vaimupuudega inimeste õiguste seirel tugineti üksikasjalikule metoodikale (avaldatud aadressil [www.eumap.org](http://www.eumap.org)), mis tagab tulemuste võrreldavuse riikide lõikes. Aruanded hõlmavad kaheksat Kesk- ja Ida-Euroopa (CEE) riiki, mis ühinesid Euroopa Liiduga

2004. aasta mais (Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia ja Sloveenia), lisaks lülitati seireprogrammi Bulgaaria ja Rumeenia, mis ühinevad tõenäoliselt 2007. aastal, üks kandidaatriik (Horvaatia) ja kolm vanemat EL-i liikmesriiki (Kreeka, Holland ja Ühendkuningriik).

Asjaolu, et aruanded koostati nii Euroopa Liidu liikmete kui ka EL-i mittekuuluvate riikide kohta, rõhutab rahvusvaheliste inimõiguse normide universaalset kehtivust. Ühtlasi võimaldas see välja selgitada nende normide arengu ja järgimise üldised suundumused. Valitud riigid katavad geograafiliselt suure maa-ala ning illustreerivad poliitika, tegevuskavade ja rakendusmeetmete mitmekesisist spektrit.

Aruanded avaldatakse kõigi 14 riigi kohta eraldi, lisaks valmib peamisi tulemusi kokkuvõttev üldaruanne. Aruannete projekte arutati kõigis seirealustes riikides peetud ümarlauakohtumistel. Need kohtumised andsid valitsusametnikele, kodanikeühendustele, tugijorganisatsioonidele, lapsevanematele ja rahvusvaheliste organisatsioonide esindajatele võimaluse aruande projekti kommenteerimiseks. Sel viisil saadud kommentaaride ja kriitika põhjal tehti käesolevas lõpparuandes olulisi muudatusi. EUMAP on aruande sisu eest täielikult vastutav.

## Eessõna

See raport on üks 14 riigi kohta valminud aruannete seeriast, mille koostasid Avatud Ühiskonna Instituudi Euroopa Liidu Seire- ja Toetusprogramm ja Vaimse Tervise Edendamise Algatus. Aruandes antakse ülevaade vaimupuudega inimeste võimalustest ja takistustest hariduse omandamisel ja töö leidmisel. Vaimupuudega inimesed on terves Euroopas üks kaitsetumaid ühiskonnagruppe ning antud aruanne annab nende olukorra kohta väärtuslikku teavet.

Aruande koostamise algatusel on mitu olulist eesmärki. Päris kindlasti on Euroopas vaja laiahaardelisi uuringuid vaimupuudega inimeste olukorra kaardistamiseks. Kui puudub usaldusväärne teave, ei ole võimalik välja töötada tõhusaid strateegiaid ja tegevuskavasid selle ühiskonnagrupi tegelike vajaduste rahuldamiseks. Samuti püüavad käesoleva aruande aluseks olevad uuringud anda seirealustest riikidest võrdleva ülevaate. See raport läheb palju sügavamale eelmistest samalaadsetest, mis on antud valdkonna küsimusi varem riigi ja rahvusvahelise tasandi otsustajatele teadvustanud.

Hõlmates kaheksat uut EL liikmesriiki (Tšehhi Vabariik, Eesti, Ungari, Läti, Leedu, Poola, Slovakkia ja Sloveenia), kahte peatselt ühinevat riiki (Bulgaaria ja Rumeenia) ning üht kandidaatriiki (Horvaatia), analüüsib raportite seeria laiapinnaliselt ja põhjalikult vaimupuudega inimeste olukorda tööturul ja hariduselus. Kreeka, Hollandi ja Ühendkuningriigi kaasamine annab uuringule laialdase üle-euroopalise perspektiivi. Aruannetes jõutakse järeldusele, et Euroopas elavatel vaimupuudega inimestel tuleb töö saamisel ja hariduse omandamisel endiselt silmitsi seista mitmete oluliste takistustega. Endiselt on suur probleem diskrimineerimine, vaatamata selle vastu suunatud siseriiklike ja üle-euroopaliste meetmete lisandumisele.

Aruannete valmimine näitab kodanikuühiskonna tähtsust ning erinevate huvigruppide kaasamist vaimupuudega inimeste inimõiguste üle peetavasse diskussiooni. Igas riigis oli raporti koostajaks kohalik ekspert; kohalikud kodanikuühendused olid algusest lõpuni seireprotsessi kaasatud ning nende arvamusega arvestati võimalikult palju. Algatuse keskne eesmärk on üldsuse teavitamine puudega inimeste probleemidest ning sellekohase diskussiooni soodustamine kohalikul, riiklikul ja rahvusvahelisel tasandil.

Seirealustes riikides põrkuvad vaimupuudega inimesed hariduselus ja töötöinguil sarnaste takistustega. Paljudes riikides pole puudega inimeste olukorra kohta piisavalt andmeid või siis pole andmed piisavalt hästi liigitatud, mis omakorda teeb valitsustele raskeks puudega inimeste vajadusi rahuldava poliitika väljatöötamise. Olemasolevad andmed näitavad, et kuigi ühest küljest on vaimupuudega laste paigutamisel tavakoolidesse märgata edasiminekut, siis 1994. aasta „Salamanca deklaratsioonis“ esitatud fundamentaalne kaasamisprotsess ei ole käivitunud. Uuritud riikides on paljud lapsed endiselt eraldatud erikoolides või täielikult haridusest ilma jäetud, mis jätab neile pea olematu lootuse täiskasvanueas tööd leida. Enamikes riikides on koolist tööellu siirdumise tugiteenused elementaarse miinimumi tasemel.

Puudega inimeste tööhõive soodustamise mehhanismid, eriti töölevõtukvoodid, pole paljudes riikides tulemusi andnud. Vaja on täpsemalt konkreetsele sihtgrupile suunatud meetmeid. Kogu Euroopas on kodanikuühendused läbi viinud efektiivseid töökohtade kohandamise projekte, mille käigus puudega inimestele pakutakse individuaalseid tugiteenuseid juhendajate, eriväljaõppe või individuaalse järelvalve vormis. Riiklik poliitika pole sellist lähenemist veel omaks võtnud ja seega on individuaalsed teened kättesaadavad vaid vähestele.

Kõnealused aruanded toovad esile mitmeid takistusi, mida vaimupuudega inimesed hariduse või töö saamiseks paljudes Euroopa riikides ületama peavad. Palju on veel teha õigusaktide parandamise, vastuvõtmise ja rakendamise vallas, seda nii siseriiklikul kui Euroopa Liidu tasandil. On olemas positiivseid näiteid kaasava hariduse ja töökohtade kohandamise vallas, mida tuleks laialdasemalt kopeerida. Need raportid peaksid olema riikide ja Euroopa Liidu poliitilistele liidritele abiks efektiivse poliitika väljatöötamisel, mis viiks lõpptulemusena vaimupuudega inimeste ühiskonda kaasmiseni.

*Inclusion Europe*, Euroopa Vaimupuudega Inimeste ja Nende Perekondade Assotsiatsiooni, arvates annab raport väga suure panuse vaimupuudega inimeste hariduse ja tööhõive üle käivasse diskussiooni. Meil jääb üle vaid julgustada kohalike omavalituste, riikide ja Euroopa juhte, tugiorganisatsioone ning kodanikuühendusi raporti soovitusi kaaluma ja järgima.

*Geert Freyboff*

Direktor

Inclusion Europe

# I. Kokkuvõte ja soovitused

## 1. KOKKUVÕTE

Kogu Euroopas on vaimupuudega inimesed<sup>1</sup> tõrjutud, neil tuleb silmitsi seista eelarvamustega ning nende põhiliste inimõiguste realiseerimine on oluliselt takistatud. Vaimupuudega inimeste diskrimineerimine on ühiskonnas sügavalt juurdunud ja laialt levinud, tehes raskeks muutused paremuse poole.

Selleks, et vaimupuudega inimesed võiksid elada ja töötada võrdsete kodanikena, on oluline anda neile ka tegelikult kättesaadav haridus ja kindlustada nad võimetekohase tööga. Hariduse ja töö vahel on otsene seos: ilma piisava hariduseta pole vaimupuudega inimestel võimalik rahuldavat tööd leida. Haridusest ilma jätmise tagajärjeks on eluaegne majanduslik sõltuvus, vaesus ning sotsiaalne isoleeritus, mis omakorda süvendab vaimse puude häbimärgistatud kuvandit.

See ülevaade siin keskendub haridusele ja tööhõivele, sest need on vaimupuudega inimeste huvide seisukohast olulised ning neis valdkondades on olemas rahvusvahelised standardid ja siseriiklikud õigusaktid, mis konkreetselt neid küsimusi reguleerivad.

Eesti vaimupuudega inimestel on äärmiselt piiratud võimalused saada tavakooli haridust ja ükskõik millist tööd. Viimase kümne aasta jooksul on suhtumine vaimupuudega inimestesse paranenud ning Euroopa Liiduga ühinemise protsess on kaasa aidanud positiivsetele muutustele seadusandluse ja poliitika vallas. Siiski puudub Eestis laiahaardeline diskrimineerimisvastane õiguslik raamistik. Kuigi vaimupuudega laste hulk haridussüsteemis kasvab, ei saa need lapsed õpet integreeritud keskkonnas. Enamik vaimupuudega noori ei saa haridust või kutseõpet, mis võimaldaks neil hiljem tööd leida. Enamikul vaimupuudega inimestest pole pidevat tööd või üldse mingit rakendust, mistõttu nad sõltuvad sotsiaaltoetustest. Valitsus pole tänaseni piisavalt tegelema vaimupuudega inimeste spetsiifiliste vajadustega tööturul.

### *Taust*

Eesti on osapool enamikus hariduse ja tööhõivega seotud ning inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes lepingutes, kaasa arvatud need, mis sisaldavad sätteid puuetega inimeste kohta. Põhiseadus puude alusel diskrimineerimist selgesõnaliselt ei keela. Eesti

---

<sup>1</sup> Mõiste „vaimne puue” (ka „õpiraskus” või „vaimne alaareng”) viitab selles ülevaates eluaegsele haigusseisundile, mis on kas kaasa sündinud või tekkinud enne 18-aastaseks saamist. Tegemist on seisundiga, mida iseloomustab keskmisest oluliselt madalam vaimsete võimete tase ning mille tulemuseks on intellektuaalsete funktsioonide ja kohanemiskäitumise (mis väljendub kognitiivsetes ja sotsiaalsetes oskustes ning praktilises kohanemisvõimes) oluline piiratus.

pole veel võrdse kohtlemise direktiivi ja tööhõivedirektiivi sätteid siseriiklikku õigusse üle võtnud. Eesti puuetega inimeste poliitika lähtub ÜRO Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglitest. Kaebusi ükskõik mis alusel diskrimineerimise kohta võib esitada õiguskantslerile, see on sõltumatu institutsioon, kellel on *ombudsmani* erivolitused ning õigus teha diskrimineerimisjuhtumite osas nii era- kui avaliku sektori organisatsioonidele siduvaid otsuseid.

Eesti õiguspraktikas ja poliitikas kasutatakse vaimse puude diagnoosimisel ja klassifitseerimisel Maailma Tervishoiuorganisatsiooni klassifikatsioonist RHK-10 pärinevaid mõisteid. Viimasel ajal on Eesti haridusalastes õigusaktides kasutusele võetud mõiste „erivajadustega isik”, mis hõlmab ka vaimupuudega inimesi. Sõltuvalt eesmärgist erineb vaimse puude diagnoosimise ja raskusastme määramise ekspertiis. Hariduse (laste jaoks), tööhõive (täiskasvanud) ning sotsiaaltoetuste (lapsed ja täiskasvanud) valdkonnas on kasutusel erinevad ekspertiisid. Haridussüsteemis diagnoosivad vaimupuude nõustamiskomisjonid ning selle raskusaste määratakse ühele neljast võimalikust tase- mest: kerge, mõõdukas, raske või sügav vaimupuue.

Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi komisjon ja selle piirkondlikud asutused (edaspidi „ekspertiisikomisjonid”) määravad kindlaks isiku töövõime ja puude raskusastme (keskmine, raske või sügav), millest omakorda sõltub täiskasvanute ja laste õigus sotsiaalhoolekandele ja toetustele. Kerge vaimupuudega inimestel pole õigust neid toetusi saada.

Eestis on olemas üksikasjalik ametlik statistika puudega inimeste kohta üldiselt. Paraku pole need andmed eristatud puude tüübi või raskusastme järgi. See tähendab, et pole võimalik saada teavet kõigi huvipakkuvate sektorite kohta, konkreetsemalt ka vaimupuudega inimeste koguarvu kohta. Enamikule täiskasvanutest, kellel on vähemalt keskmise raskusastmega vaimne puue, määrab kohus eestkostja. Teovõimetuks tunnistatud isik ei saa ilma eestkostja nõusolekuta lepinguid, kaasa arvatud töölepinguid, sõlmida. Vaimupuudega täiskasvanud isikutel, kelle teovõimet on teatud tehingute osas piiratud, on õigus töötada ja töölepinguid sõlmida, kuid eestkostjad peavad selleks nõusoleku andma. Kui vaimupuudega täiskasvanu teovõimet on piiratud selliselt, et ta ei tohi iseseisvalt tehinguid teha, st isiku üle on seatud täielik eestkoste, siis kaotab ta ka valimisõiguse, ent võib eestkostja nõusolekul siiski töötada.

### *Haridus*

Põhiseadus tagab igauhe õiguse haridusele ja see õigus on sätestatud ka haridusseaduses. Üldist põhi- ja keskharidust reguleerivad õigusaktid reguleerivad ka eriõpet. Eri- vajadustega lastel, kaasa arvatud vaimupuudega lastel, on õigus õppida oma elukoha- järgses koolis – tingimusel, et kohalikud ametiasutused on loonud sobiva õpikeskkonna. Vastasel juhul on lastel õigus õppida nende vajadustele vastavas lähimas koolis. Praktikas jääb see vaimupuudega laste õigus tihti realiseerimata – paljud koolid keelduvad vaimupuudega lapsi vastu võtmast, põhjendades, et nad ei suuda osutada vajalikke tugiteenuseid. Kehtivad õigusnormid ei määratle täpselt, mida koolid peavad tegema, et erivajadustega laste vajadusi rahuldada.

Eestis on tugiteenuste pakkumine juba puude avastamisest alates väga piiratud. Üldjuhul ei diagnoositagi puuet enne seitsmendat eluaastat. Seetõttu ei saa vaimupuudega lapsed (ja nende perekonnad) toetust, mida nad vajavad lapse koolikeskkonda sobitamisel. Nõustamiskomisjonide korraldatavad hindamised on multidistsiplinaarsed ning need hõlmavad vanemaid või eestkostjaid. Tuginedes iseenda antud lapse puude raskusastme hinnangule, *soovitavad* komisjonid tema jaoks sobivat kooli tüüpi. Samuti soovitavad nad sobivat klassi tüüpi – olemas on eriklassid erineva raskusastmega puudega lastele – ja õppekava, mille alusel laps peaks haridust omandama. Sõltumata soovitusel, peavad aga vaimupuudega lapse vanemad või eestkostja kõigepealt andma nõusoleku lapse erikooli või eriklassi suunamiseks. Tänapäeval soovib enamuse vanemaid, et nende vaimupuudega laps õpiks tavakoolis.

Alates Eesti taasiseseisvumisest üheksakümnendate aastate alguses on riigi hariduspoliitikat süstemaatiliselt reformitud. Eesti on üks väheseid riike, kus Euroopa Liiduga ühinemise protsessis on pööratud spetsiaalset tähelepanu puuetega inimeste õppe vajadustele. Euroopa Komisjoni ja Eesti valitsuse koostöös valminud „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum” sisaldab palju soovitusi vaimupuudega laste kaasatuse suurendamiseks kõigil haridusastmetel.

Pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga 2004. aastal suunatakse EL-i struktuurifondide raha põhi-, kesk- ja kutseharidusse. Valitsus pole veel eraldanud neid vahendeid konkreetset vaimupuudega inimestele suunatud projektidesse. Eesti riigi hariduspoliitika tunnustab vaimupuudega inimeste võrdsete võimaluste ja elukestva õppe edendamise vajadust. Siiski pole veel ellu viidud võtmetähtsusega hariduspoliitika programmdokumentide, eelkõige 2001. aastal koostatud haridusstrateegia „Õpi-Eesti” soovitusi. Hariduspoliitika edasisel kujundamisel võiks aluseks võtta Põhjamaade Ministrite Nõukogu rahastatud ja korraldatud „Kool kõigile” projekti põhjal tehtud kaasavat haridust puudutavad järeldused ja soovitusel.

Kerge, mõõduka ja raske vaimupuudega lastele on olemas eraldi õppekavad. Raske või sügava vaimupuudega lapsed õpivad spetsiaalsetes „hooldusklassides”. Tavaklassides õppivad vaimupuudega lapsed võivad järgida individuaalset õppekava. Kuigi viimane võimalus on üha populaarsem, pole paljudel vaimupuudega õpilastel võimalik seda kasutada – põhiliselt seetõttu, et koolides pole vajalikke spetsialiste ja tugisüsteeme. Kuigi pedagoogiharidus sisaldab ka ettevalmistust tööks erivajadustega lastega, näitavad uuringud, et õpetajad vajavad sel alal rohkem koolitust ja tuge.

Kuigi Eesti õiguses ja poliitikas tunnustatakse teatud kaasava hariduse põhimõtteid, pole suuremal osal vaimupuudega lastel veel võimalik tavakoolis õppida. Aastatel 1998–2002 kasvas erivajadustega laste arv (kõik erivajadused) tavakoolides märgatavalt, koguni 25 protsendi võrra. Aastatel 2002–2003 õppis 74 protsenti neist lastest tavakoolide eriklassides ning 7 protsenti tavaklassides. Tavakoolides õppivate vaimupuudega laste arv pole täpselt teada, kuid on selge, et see arv kasvab kõigil haridusastmetel – koolieelsest haridusest keskhariduseni. Põhjuseks on peamiselt vanematepoolne surve. Lisaks tuleb vaimupuudega laste tegeliku olukorra hindamisel olla mõnevõrra ettevaatlik ka seetõttu, et paljud tavakoolide õpilaste nimekirja kantud lapsed õpivad tege-



likult kodus. Selline süsteem ei vasta kaasava hariduse eesmärkidele, kuigi võimaldab mõnedel lastel vältida eriihternaatkoolis elamist. Kodus õppivate vaimupuudega laste arvu kohta puuduvad ametlikud andmed.

Vaimupuudega laste õpetamist tavakoolis takistavad endiselt mitmed asjaolud. Takistuseks on transpordi puudumine, suur õpilaste arv klassis, samuti mõnede õpetajate ja niinimetatud normaalsete laste vanemate vastuseis. Kõige olulisem takistus on siiski kvalifitseeritud spetsialistide vähesus. Näiteks ei suuda kohalikud ametiasutused enamasti lasteaedade tugiõpetajaid finantseerida ja vanemad või eestkostjad peavad tugiõpetaja kulud ise katma. Umbes pooltel lasteaedadest pole võimalik kasutada sotsiaalpedagoogi teenuseid, seega langeb suur koormus kasvatajatele. Koolidele ei eraldata vaimupuudega laste vajaduste rahuldamiseks rahalisi vahendeid. Ka õiguslikud takistused etendavad olulist osa. Paberil eksisteerib küll õigus saada haridust tavakoolis, kuid olemasolevad normid ei sätesta vajalikke mehhanisme selle õiguse rakendamiseks.

Aastatel 2002–2003 õppis erikoolides, kaasa arvatud internaatkoolides, 5166 erivajadustega (peamiselt vaimupuudega) õpilast. Paljudel raske või sügava vaimupuudega lastel ja noortel polegi tegelikult muud võimalust kui õppida kodust kaugel asuvas eriihternaatkoolis. Nendes koolides antava hariduse kvaliteet on aga suhteliselt madal ja selle põhjus on ressursside vähesus. Ei jätku raha, kvalifitseeritud õpetajaid ega sobivaid õppevahendeid. Samal põhjusel on halvad ka eriihternaatkoolide elamistingimused. Samuti on üsna tavaline vaimupuudega laste õpetamine kodus – peamiselt seetõttu, et tavakoolides, kus pole puuetega laste kaasamist prioriteediks seatud, puuduvad vajalikud tingimused. Valdav enamik tavakoolide õpilaste nimekirjadesse kantud vaimupuudega lastest õpib tegelikult kodus.

### *Koolist tööturule tulek*

Eestis on kutseharidussüsteemi hiljuti reformitud ja kutseõpet saavate noorte hulk suureneb. Viimase aja muudatused õigusnormides on soodustanud erivajadustega noorte pääsu kutseõppeasutustesse. Aastail 2002–2003 õppis kutseõppeasutustes umbes 300 erivajadustega õpilast, paljud neist vaimupuudega. Vaimupuudega õpilaste kutsekoolides õppimisel on suurimad takistused kvalifitseeritud personali vähesus ja suured klassid. Vaimupuudega noored saavad tööeluks ette valmistuda ka kutserehabilitatsiooni pakkuvas Astangu Toimetulekukeskuses. Tööhõiveametid töötutele vaimupuudega inimestele tööturuteenuseid – näiteks kutseõpet – ei paku. Tööhõiveametid ei korralda ka spetsiaalselt vaimupuudega inimestele mõeldud õppepraktikat või ümberõpet. Vaimupuudega inimeste kutseõppe, ümberõppe või edasiõppe võimalused on Eestis piiratud.

### *Tööhõive*

Eesti Vabariigi põhiseaduses on sätestatud kodanike õigus vabalt töökohta valida ning vastavalt põhiseadusele on puuetega inimesed „riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all”. Spetsiaalselt puuetega inimeste tööhõivet reguleerivaid seadusi ei ole. Töö-

lepingu seadus puudega inimeste õigusi eraldi ei kaitse. Seni pole Eesti vastu võtnud spetsiaalseid õigusakte Euroopa Liidu tööhõvedirektiivi järgimiseks.

16-aastastel ja vanematel puuetega isikutel, kes on vastavalt ekspertiisikomisjoni otsusele kaotanud oma töövõimest 40–100%, on õigus saada rahvapensioni; kui nad on eelnevalt töötanud, siis töövõimetuspensioni. Puudega inimesed, kelle töövõime kaotuse protsent on väiksem kui 40, ei oma puude tõttu õigust sotsiaaltoetustele. Töövõimetuse ekspertiisi menetlus põhineb ainuüksi meditsiinilisel lähenemisel ning isik, kelle suhtes ekspertiis tehakse, samuti ka tema vanemad või eestkostja selle ekspertiisi tegemise juures ei viibi. Pärast puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmist on puude raskusastme ja töövõimetuse määra kriteeriumid selgemalt sätestatud. Siiski on paljud inimesed, kelle pensioni on pärast nende puude raskusastme ümberhindamist vastavalt uutele kriteeriumidele vähendatud, esitanud õiguskantslerile kaebusi. Enamik vaimupuudega inimesi sõltub täielikult praegu väga pisikestest riiklikest toetustest. Isegi kui nad suudavad tööd leida, pole neil tööle asumiseks tihti motivatsiooni – vahe miinimumpalga ja pensioni vahel on suhteliselt väike.

Euroopa Liiduga ühinemise protsessis olid mitmed PHARE rahastatud projektid suunatud puudega inimeste töö saamise hõlbustamisele. Kõnealuste projektide põhieesmärgid oli rehabilitatsiooni- ja tööturuteenuste parandamine ja töökohtade kohandamine ka puudega inimeste vajadustele vastavaks. Eestis ei ole puudega inimeste töölevõtmisel kvootide süsteemi. Valitsus üritab „tööturul vähem konkurentsivõimeliste” isikute, kaasa arvatud puudega inimeste, töölevõtmist soodustada maksusoodustuste ja aktiivsete tööturumeetmetega. Kuid need meetmed ei ole välja töötatud konkreetset puudega inimeste jaoks ega vasta vaimupuudega inimeste spetsiifilistele vajadustele. Konkreetsemalt – tööturutoetustest ei piisa juhendajate kulude katmiseks ning töökohtade kohandamisel pole sätestatud abivahendeid, näiteks lihtsustatud keeles tööjuhiseid. Üldine teadlikkus tööturumeetmetest on väga madal ning mõnedel juhtudel pole vahendeid tööturutoetusteks tegelikult olemaski.

Väga vähestel vaimupuudega inimestel on mingi töö. Kokku on puudega inimestest tööga hõivatud ainult umbes 12 protsenti. Puudega inimeste tööhõive olukorda kajastavad ametlikud andmed pole puude tüübi järgi eristatud. Nii töötute kui töötavate puuetega inimeste arv on neis andmetes süstemaatiliselt kajastatud tegelikust väiksemana, sest arvesse pole võetud kerge puudega inimesi. Lisaks ei registreeri paljud vaimupuudega inimesed ennast töötuks, mistõttu nad ei saagi pakutavaid tööturuteenuseid kasutada.

Vaimupuudega inimeste vabal tööturul konkureerimisel on kõige olulisemad töökohtade kohandamise teenused.<sup>2</sup> Paraku puudub Eestis töökohtade kohandamise (nüüna seda tavaliselt mõistetakse) õiguslik raamistik, ehkki ühes Sotsiaalministeeriumi määruses leidub mõiste definitsioon. Tallinna Puuetega Inimeste Koda viis läbi ühe väike-

<sup>2</sup> Töökohtade kohandamise teenus on suunatud puuetega inimeste töö konkurentsivõimeliseks muutmisele integreeritud töökeskkonnas. Teenus hõlmab tugiisikuid, transporti, tehnilisi abivahendeid, spetsiaalset väljaõpet ja isiklikku juhendamist.

se projekti, mis oli suunatud vaimupuudega inimeste tööhõive soodustamisele tööturutoetuste kaudu. Samuti pakub Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit (EVPIT) kutseõustamist Tallinnas elavatele vaimupuudega täiskasvanutele. Kõigele sellele vaatamata on äärmiselt vajalik, et valitsus edendaks vaimupuudega inimestele töökohtade kohandamise teenuste pakkumist. Lisaks ebapiisavale riigipoolsele rahastamisele ja nappidele tugiteenustele, on tööd soovivaltel vaimupuudega inimestel töö leidmisel takistuseks nende vähene valmisolek töö otsimiseks, eelkõige vähesed kutseoskused.

Puuduvad ametlikud andmed selle kohta, kui palju vaimupuudega inimesi teeb subsideeritud tööd. Subsideeritud tööd rahastab riik läbi toetuste, mida makstakse nii tööandjatele kui töötajatele. 2004. aastal pakkusid 46 organisatsiooni riigi poolt subsideeritud tööd kokku 511 puudega inimesele kogu Eestis. Enamasti olid nendeks organisatsioonideks sotsiaalhoolekande asutused nagu hooldekodud ja päevakeskused. Tallinnas asuv keskus „Juks” on ainus just vaimupuudega inimestele toetatud tööd pakuv asutus. Praegu annab see keskus tööd ja koolitust 30 puudega inimesele.

## 2. SOOVITUSED

### Üldised soovitused

#### *Rahvusvahelised standardid*

1. Eesti peaks ratifitseerima inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni protokoll nr 12; samuti Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni kutserehabilitatsiooni ja tööhõive konventsiooni (ILO nr 159) (Puudega inimesed).

#### *Seadusandlus*

2. Eesti peaks riiklikku õigusse üle võtma kõik Euroopa Liidu Nõukogu 29. juuni 2000. a direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet – sõltumata inimeste rassilisest või etnilisest päritolust (Võrdse kohtlemise direktiiv); ja nõukogu 27. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (Tööhõivedirektiiv).

#### *Üldine teadlikkus*

3. Riigi- ja omavalitsusasutused, koostöös vaimupuudega inimesi ja nende perekondi esindavate kodanikuühendustega, peaksid tegema tööd vaimse puude häbimärgistatud kuvandi muutmiseks, korraldades teabepäevi, seminare ja muid sarnaseid üritusi tõstmaks üldist informeeritust vaimupuudega inimestest.
4. Eelkõige peaks valitsus astuma samme, et tõsta tööandjate teadlikkust puudega inimeste oskustest ja võimetest ning nende kui töövõtjate väärtusest ava-

tud tööturul. Lisaks peaks valitsus tööandjaid paremini informeerima riiklikest programmidest ja puudega inimestele suunatud tööturuteenustest.

### *Andmete kogumine*

5. Valitsus (pöörates piisavat tähelepanu inimeste privaatsuse kaitsele) peaks tagama puuetega inimeste olukorra kohta regulaarse laiaulatuslike andmete kogumise ja avaldamise kõigis asjassepuutuvates sektorites nii, et andmed oleksid eristatud tüübi järgi. Konkreetselt:
  - Haridus- ja Teadusministeerium peaks sisse seadma süsteemi andmete järjekindlaks kogumiseks ja avaldamiseks. Andmetest peaks näha olema vaimupuudega laste ja noorte arv haridussüsteemis, mis tüüpi koolides ja klassides nad kõigil haridusastmetel õpivad ning kodus haridust omandavate laste arv.
  - Sotsiaalministeerium peaks koguma laiaulatuslikke andmeid vaimupuudega inimeste tööhõive kohta, kaasa arvatud kohandatud töökohtadel tehtava ja subsideeritud töö kohta.
6. Valitsus peaks koostama ülevaate senistest ja käimasolevatest projektidest, mis on olnud suunatud vaimupuudega või erivajadustega inimestele üldiselt. Tuleks luua projektide kohta kogu asjakohast teavet sisaldav andmebaas, mis kajastaks ka projektide tulemusi ja võimaldaks seega levitada teavet tulemuslikuks osutunud menetluste kohta.

## **Soovitused haridusvaldkonnas**

### *Seadusandlus*

7. Haridus- ja Teadusministeerium peaks täpsustama määrusi või esitama Haridusseaduse muudatusettepanekuid, mis selgelt määratleksid tingimused, mis peavad olema rahuldatud võimaldamaks vaimupuudega laste tavakoolis õppimist, eesmärgiga edendada vaimupuudega laste võimalikult suurt kaasatust.
8. Kooskõlas „Salamanca deklaratsiooni” artikliga 3, milles kutsutakse valitsusi üles kaasavat haridust edendama, peaks Haridus- ja Teadusministeerium koostöös Sotsiaalministeeriumiga algatama konkreetsed õigusaktid, milledes oleks selgesõnaliselt sätestatud vaimupuudega laste õigus saada tavakoolis individuaalsetele vajadustele vastavaid tugiteenuseid, sh tugiõpetajad, individuaalsed juhendajad, ja transport. Samuti tuleks õigusaktidega tagada vaimupuudega laste õigus õppida oma kodukoha tavakoolis.

### *Varane sekkumine*

9. Valitsus peaks tagama vaimupuudega lastele (ja nende perekondadele) kogu riigis kvaliteetse varase sekkumise teenuse kättesaadavuse. Täpsemalt – vaim-

ne puue tuleks diagnoosida nii vara kui võimalik, et juba eelkooliealistele lastele saaks pakkuda vajalikku tuge, mis võimaldaks neil hiljem koolielus osaleda.

### *Kaasav haridus*

10. Haridus- ja Teadusministeerium peaks jälgima vaimupuudega laste kaasamise edenemist. Täpsemalt – tuleb tagada, et tavakoolide õpilaste nimekirjas olevad vaimupuudega lapsed ei omandaks haridust tegelikult kodus.
11. Haridus- ja Teadusministeerium ja Sotsiaalministeerium peavad tagama, et tavakoolis õppivate vaimupuudega laste ja noorte erivajadused oleksid rahaliselt kaetud. Täpsemalt – tugiõpetajate või individuaalsete juhendajate palga kulud peavad olema kaetud.
12. Haridus- ja Teadusministeerium ning kohalikud ametiasutused peavad tagama, et laste kooli suunamisel austatakse vanemate informeerituse ja vaba valiku põhimõtet. Eelkõige peaksid ametnikud töötama selle nimel, et suurendada koolide võimalusi vaimupuudega laste erivajaduste rahuldamiseks nii, et tingimuste puudulikkus poleks enam takistuseks nende tavakoolis õppimisele.
13. Haridus- ja Teadusministeerium peaks läbi viima uuringu, et välja selgitada kodus õppivate laste arv ja kodus antava hariduse kvaliteet. Ministeerium peaks tagama, et vaimupuudega lastel oleks võimalik õppida kodukoha koolis, kui nende vanemad seda soovivad.

### *Hariduse rahastamine*

14. Haridus- ja Teadusministeerium peaks tagama, et kohalikud omavalitsused täidaksid oma kohust võimaldamaks vaimupuudega inimestel haridust omandada. See peaks hõlmama ka puuetega seotud lisakulude (nagu koolitransport või individuaalse juhendaja palk) katmist. Kui kohalikud omavalitsused seadusi ei järgi, siis tuleb luua kontrollisüsteem.
15. Valitsus peaks täpsustama Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Sotsiaalministeeriumi eelarvest finantseeritavaid erivajadustega inimestega seotud valdkondi, et tagada teenuste paremat koordineeritust.
16. Haridus- ja Teadusministeerium peaks edendama koolide võrdset finantseerimist, et erinevate Eesti maapiirkondade koolid suudaksid pakkuda vaimupuudega lastele samasuguse kvaliteediga haridust kui linnakoolid.
17. Haridus- ja Teadusministeerium peaks suurendama tavakoolide iga-aastast rahastamist, kohandades iga vaimupuudega lapse pearaha koefitsiendiga (mille suurus peaks sõltuma puude raskusastmest), võrdsustamaks kulutused vaimupuudega lastele tavakoolides ja erikoolides.

*Õpetajakoolitus*

18. Haridus- ja Teadusministeerium peaks välja arendama vaimupuudega laste tugioõpetajate koolitusprogrammid ja sertifitseerimise süsteemi.

*Koolist tööle siirdumine*

19. Haridus- ja Teadusministeerium peaks jätkama osalemist Põhjamaade Ministrite Nõukogu projekti „Kool kõigile” alaprojektis „Üleminek”. Kuna hetkel puuduvad noorte üleminekut põhikoolist kutsekooli või kutsekoolist tööle toetavad tugisüsteemid, siis peaks ministeerium sellise süsteemi looma, et kindlustada noorte toimetulek kutsekoolis või töökohal.
20. Valitsus peaks looma äsja kooli lõpetanud ja tööellu suunduvaile vaimupuudega noortele kohandatud ja subsideeritud elamispingu, et toetada neid iseisvalt toimetulemisel.

*Kutseõpe*

21. Valitsus peaks tagama, et vaimupuudega inimeste kutseõpe ei toimuks spetsiaalõppeasutustes, vaid tavaõppeasutuste integreeritud keskkonnas.
22. Valitsus peaks edendama kutsekoolide ja tööturuasutuste koostööd vaimupuudega inimeste ettevalmistamisel vastavalt tööturu tegelikele vajadustele.
23. Valitsus peaks mõjutama tööturuasutusi selles suunas, et need pakuksid vaimupuudega inimestele elukestvat kutseõpet ja ümberõpet.

**Tööhõivet puudutavad soovitused***Seadusandlus*

24. Töökohtade kohandamise teenuse sätestamine õigusaktides tuleks seada prioriteediks ning seejärel peaks valitsus vastavaid projekte piisavas mahus rahastama.
25. Valitsus peaks algatama õigusaktide eelnõusid, milles määratletakse sotsiaalettevõtted ja tagatakse nende funktsioneerimine.

*Politiika*

26. Valitsus peaks täies mahus rakendama 2004. aasta PHARE projekti „Puuetege inimeste tööhõive edendamine Eestis” soovitusi.
27. Valitsus peaks välja töötama tegevusplaanid sotsiaalse kaasatuse riiklikus tegevuskavas osutatud tööhõivetakistuste kõrvaldamiseks, pidades eelkõige silmas vaimupuudega inimesi.

*Töövõime hindamine*

28. Sotsiaalministeerium peaks muutma puude raskusastme ja töövõimetuse protsendi määramise menetlust alljärgnevalt:
- Vaimupuudega isiku, kelle suhtes ekspertiisi tehakse – ning vajadusel tema vanemate või eestkostja – osalemine menetluses tuleks muuta kohustuslikuks. Kogu sellise ekspertiisiga kogutud teave ja dokumendid tuleb teha puudega isikule ja tema vanematele või eestkostjale kättesaadavaks ning vajadusel tuleb nende sisu neile tavamõistete abil selgitada.
  - Ekspertiisi põhirõhk tuleks asetada vaimupuudega isiku potentsiaalile, võimetele ja vajadustele. Praegune lähenemine, milles keskendutakse puudustele ja sellele, mida vaimupuudega isik teha *ei suuda*, vajab otsustavat muutmist.
  - Sotsiaaltöötaja osalemine Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi komisjonides peaks olema kohustuslik.
29. Valitsus peaks lõpetama mõiste „töövõimetus” kasutamise kõigis poliitikadokumentides ja õigusaktides ning asendama selle mõistetega, mille kõrvaltähendus on positiivsem – nagu näiteks „töövajadused” või „rehabilitatsiooni kava”.

*Tööturuteenused*

30. Tööturuamet peaks looma tööhõiveametis registreeritud puudega inimeste andmebaasi, mis oleks kättesaadav puudega inimeste palkamisest huvitatud tööandjatele.
31. Valitsus peaks tagama, et vaimupuudega inimeste tööandjad saaksid kasutada tugiteenuseid, näiteks nõustamist, mis aitaks neil puudega inimeste vajadusi mõista ja nendega töökohal arvestada.
32. Valitsus peaks suurendama puudega inimeste töökohtade kohandamise riiklikku rahastamist, et motiveerida tööandjaid rohkem puudega inimesi tööle võtma.
33. Valitsusasutused, kohalikud omavalitsused, kodanikuühendused ja erasektor peaksid tegema koostööd vaimupuudega inimeste tööhõive suurendamiseks. Tööhõiveametite, pensioniametite, rehabilitatsiooni- ja kutseharidusametite vahel tuleks luua koostöövõrgustik.

*Aktiivsed tööhõivemeetmed*

34. Valitsus peaks juurutama aktiivseid tööhõivemeetmeid, mis soodustaksid töötute tööturule tagasipöördumist ja oleksid suunatud konkreetselt puudega inimestele.

### *Töökohtade kohandamine ja subsideerimine*

35. Valitsus peaks rahastama töökohtade kohandamise teenuseid, tehes need kogu riigis vaimupuudega inimestele kättesaadavaks. Teenused peaksid hõlmama vabal tööturul tegutsevate tööandjate ja vaimupuudega inimeste regulaarset nõustamist.
36. Valitsus peaks maksma tööandjatele tööturutoetust vaimupuudega inimestele juhendajate palkamiseks. Samuti tuleks suurendada toetust tööandjatele, kes võtavad tööle raske vaimupuudega või mitme puudega inimesi ning toetada toetatud töökeskuste loomist.

### *Subsideeritud töö*

37. Samas kui valitsuse peamine prioriteet peaks olema töökohtade kohandamise teenused, tuleks tagada ka subsideeritud tööd tegevate vaimupuudega inimeste töökohtade sisseseade ja kohandamise piisav rahastamine ning tuleks luua toetatud töökeskusi.

### *Rehabilitatsioon*

38. Valitsus peaks tagama, et vaimupuudega inimeste rehabilitatsiooniplaanid keskenduksid inimeste töövõimele ja kutseõppele. Rehabilitatsioon peaks olema rohkem keskendunud vaimupuudega inimeste töökõlblikuks muutmisele, neile kutse andmisele ning nende tööeluks psühholoogiliselt ettevalmistamisele ja järjepideva toetuse, nõustamissüsteemi kättesaadavusele.



## II. Ülevaade riigist ja taust

### 1. ÕIGUSLIK JA HALDUSRAAMISTIK

*Eesti on osapool enamikus hariduse ja tööhõivega seotud ning inimõigusi käsitlevates rahvusvahelistes lepingutes, kaasa arvatud need, mis sisaldavad sätteid puuetega inimeste kohta. Põhiseadus puude alusel diskrimineerimist selgesõnaliselt ei keela. Eesti pole veel võrdse kohtlemise direktiivi ja tööhõive direktiivi sätteid siseriiklikku õigusesse üle võtnud. Eesti puuetega inimeste poliitika lähtub ÜRO Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglitest. Kaebusi ükskõik mis alusel diskrimineerimise kohta võib esitada õiguskantslerile, see on sõltumatu institutsioon, kellel on ombudsmani erivolitused ning õigus teha diskrimineerimisjuhtumite osas nii era- kui avaliku sektori organisatsioonidele siduvaid otsuseid.*

#### 1.1 Rahvusvahelised standardid ja kokkulepped

Eesti osaleb paljudes rahvusvahelistes lepingutes, mis käsitlevad inimõigusi, puudega inimeste õigusi ning õigust haridusele ja tööle. Eesti ühines 1992. aastal Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga (CCPR)<sup>3</sup> ning Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelise paktiga<sup>4</sup>. 1991. aastal ratifitseeris Eesti ÜRO Lapse õiguste konventsiooni (CRC).<sup>5</sup> Pärast UNESCO Erivajadustega hariduse konverentsi allkirjastas Eesti 1994. aastal „Salamanca deklaratsiooni”, milles kinnitatakse, et „koolid peaksid vastu võtma kõik lapsed – vaatamata nende füüsilistele, vaimsetele, sotsiaalsetele, emotsionaalsetele, keelelistele või muudele võimetele”.<sup>6</sup> Eesti allkirjastas UNESCO deklaratsiooni „Haridus kõigile” Dakaris 2000. aastal.<sup>7</sup> Eesti on inkor-

<sup>3</sup> „Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt (CCPR)”, 23. märts 1976, 999. UNTS 171, avaldatud UNHCR kodulehe aadressil [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm) (seisuga 5. mai 2004).

<sup>4</sup> „Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rahvusvaheline pakt (CESCR)”, 3. jaanuar 1976, 993. UNTS 3, avaldatud UNHCR kodulehe aadressil [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a\\_ceschr.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm) (seisuga 5. mai 2004).

<sup>5</sup> Rahvusvaheline lapse õiguste konventsioon (CRC), 2. september 1990, 44. ÜRO, GAOR Lisa (nr 49) at 167, ÜRO dokument A/44/49 (1989), avaldatud aadressil <http://www.unicef.org/crc/crc.htm> (seisuga 26. november 2004).

<sup>6</sup> UNESCO, „Salamanca deklaratsioon ja tegevuskava”, Hispaania, 1994, Tegevuskava, Salamanca, avaldatud UNESCO kodulehe aadressil [http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA\\_E.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/SALAMA_E.PDF) (seisuga 20. juuni 2004). artikkel 3, (edaspidi, UNESCO, Salamanca deklaratsioon).

<sup>7</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, „Haridus kõigile (EFA) Eesti tegevuskava”, november 1998, Tallinn, avaldatud eesti keeles aadressil [http://www.jti.ee/et/civic/unesco/hk\\_ert\\_tvkuvarile.pdf](http://www.jti.ee/et/civic/unesco/hk_ert_tvkuvarile.pdf) (seisuga 26. november 2004). Avaldatud inglise keeles Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehe aadressil <http://www.hm.ee/> (seisuga 2. detsember 2004).

poreerinud ÜRO „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglite”<sup>8</sup> põhimõtted (edaspidi, „ÜRO standardreeglid”) sama nime kandvasse Riigikogu resolutsiooni: „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid”<sup>9</sup> (edaspidi, „Eesti standardreeglid”), mis on riikliku puuetega inimeste poliitika alusdokument. Eesti ratifitseeris Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni (ECHR) 1996. aastal<sup>10</sup> ja on allkirjastanud, kuid pole ratifitseerinud ECHR protokoll nr 12<sup>11</sup>. Eesti ratifitseeris Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (ESH) 2000. aastal<sup>12</sup> ja on vastavalt ESH artiklile 15 kohustatud tagama füüsilise ja vaimupuudega isikute õiguse kutseõppele, rehabilitatsioonile ja sotsiaalsele toimetulekule. Eesti on ratifitseerinud kaheksast peamisest Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonist kuus.<sup>13</sup> Eesti pole ratifitseerinud ILO 1975. aasta konventsiooni „Kutsenõustamine ja kutseharidus inimressursside arengus” (ILO nr 142) ja ILO 1983. aasta „Kutserehabilitatsiooni ja tööhõive konventsiooni” (ILO nr 159) (puudega inimesed).<sup>14</sup>

<sup>8</sup> ÜRO „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid”, ÜRO peaassamblee 48. istungjärk, resolutsiooni 48/96 lisa, 20. detsember 1993, avaldatud ÜRO kodulehe aadressil <http://www.un.org/esa/socdev/enable/dissre00.htm> (seisuga 20. juuni 2004), (edaspidi: ÜRO standardreeglid).

<sup>9</sup> „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid”, Riigikogu resolutsioon, heaks kiidetud 16. mai 1995. a Vabariigi Valitsuse istungil, päevakorra punkt 11, (edaspidi: „Eesti standardreeglid”).

<sup>10</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsioon (ECHR), 3. september 1953, ETS 005, avaldatud COE kodulehe aadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (seisuga 22. oktoober 2004).

<sup>11</sup> Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse Euroopa konventsiooni (ECHR) protokoll nr 12, jõustub 1. aprillil 2005, avaldatud COE kodulehe aadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/177.htm> (seisuga 20. jaanuar 2005).

<sup>12</sup> Parandatud ja täiendatud Euroopa Sotsiaalharta (ESH), 1. juuli 1999, CETS 163, avaldatud aadressil <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/163.htm> (seisuga 22. oktoober 2004).

<sup>13</sup> Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO) on määratlenud organisatsiooni kaheksa tähtsaimat konventsiooni: Sunniviisilise või kohustusliku töö konventsioon, 1930 (ILO nr 29); Ühinemisvabaduse ja organiseerumisõiguse kaitse konventsioon, 1948 (ILO nr 87); Organiseerumisõiguse ja kollektiivse läbirääkimisõiguse kaitse konventsioon, 1949 (ILO nr 98); Konventsioon mees- ja naistöötajate võrdse tasustamise kohta võrdväärse töö eest, 1951 (ILO nr 100); Sunniviisilise töö kaotamise konventsioon, 1957 (ILO nr 105); Töö ja tegevusala alusel diskrimineerimise konventsioon, 1958 (ILO nr 111); Töötaja vanuse alampiiri konventsioon, 1973 (ILO nr 138); Lapsele sobimatu töö ja muu talle sobimatu tegevuse viivitamatult keelustamise konventsioon, 1999 (ILO nr 182). Eesti pole veel ratifitseerinud ILO konventsioone nr 111 ja 138.

<sup>14</sup> Eesti ratifitseeritud ILO konventsioonide loetelu, ILO koduleht, [www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?Estonia](http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/ratifce.pl?Estonia) (seisuga 2. detsember 2004).

## 1.2 Siseriiklikud õigusaktid

Eesti Vabariigi Põhiseadus sätestab, et Riigikogu, Vabariigi Presidendi, Vabariigi Valitsuse ja kohtute tegevus on korraldatud võimude lahususe ja tasakaalustatuse põhimõttel<sup>15</sup> ning et igäühel on õigus pöörduda oma õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse.<sup>16</sup> Põhiseaduse § 12 on sätestatud selgesõnaline diskrimineerimise keeld: „Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu.”<sup>17</sup> Kõnealune paragrahv ei sisalda konkreetset puuet kui keelatud alust diskrimineerimiseks, kuid see on hõlmatud väljendiga „muud asjaolud”. § 28 sätestab, et puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.<sup>18</sup>

Põhiseaduslik mittediskrimineerimise põhimõte kordub üldises sõnastuses ka muudes Eesti seadustes.<sup>19</sup> 2002. aastal esitatud Diskrimineerimisvastase seaduse eelnõu pole seni vastu võetud – Riigikogus katkestati selle teine lugemine, sest ei jõutud kokkuleppele, kas seadusi peaks olema üks või on vaja mitut eriseadust.<sup>20</sup> 2003. aastal alustati uut arutelu, mille käigus otsustati, et üks seadus peaks hõlmama kõiki diskrimineerimise põhjusi.<sup>21</sup> Seepärast ei järgi Eesti siiani Euroopa Liidu Nõukogu 29. juuni 2000. a direktiivi 2000/78[43]/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust<sup>22</sup> (edaspidi „võrdse kohtlemise direktiiv”).

<sup>15</sup> Eesti Vabariigi Põhiseadus RTI 1992, 26, 349 (edaspidi: „põhiseadus”).

<sup>16</sup> Põhiseadus, § 15.

<sup>17</sup> Põhiseadus, § 12.

<sup>18</sup> Põhiseaduse § 28 sätestab, et „[...]Eesti kodanikul on õigus riigi abile vanaduse, töövõime- tuse, toitja kaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdsetl Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul. [...]Lasterikkad pered ja puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.”

<sup>19</sup> Need on: Reklamiseaduse § 5, RT I 1997, 52, 835 (jõustunud 1. jaanuaril 1998, viimati muudetud 1. märtsil 2005); Eesti Vabariigi Töölepingu seaduse § 10, RTI 1992, 15/16, 2412 (jõustunud 1. juulil 1992, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005); Avaliku teenistuse seaduse § 6, RTI 1995, 16, 228 (jõustunud 1. jaanuaril 1996, viimati muudetud 1. mail 2004); Palgaseaduse § 5, RTI 1994, 11, 154 (jõustunud 1. märtsil 1994, viimati muudetud 29. oktoobril 2004). Vt: Vadim Poleshchuk, „Diskrimineerimisvastaste meetmete ülevaade 13 kandidaatriigis” (VT/2002/47): Eesti raport, mai 2003, migratsioonipoliitika töögrupp ja MEDE Euroopa, avaldatud MPG kodulehel [http://www.migpolgroup.com/uploadstore/ESTONIA\\_FinalEN.pdf](http://www.migpolgroup.com/uploadstore/ESTONIA_FinalEN.pdf) (seisuga 2. detsember 2004), lk 7, (edaspidi, Poleshchuk, “Eesti raport”).

<sup>20</sup> Poleshchuk, „Eesti raport”, lk 5.

<sup>21</sup> Poleshchuk, „Eesti raport”, lk 6.

<sup>22</sup> Euroopa Liidu Nõukogu 29. juuni 2000. a direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtet sõltumata inimeste rassilisest või etnilisest päritolust; avaldatud Euroopa Komisjoni kodulehe aadressil [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_180/l\\_18020000719en00220026.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf) (seisuga 2. detsember 2004).

tiiv”). Vastavalt Euroopa Komisjoni 2004. aasta „Võrdsuse ja mittediskrimineerimise raportile” puuduvad Eestis praegu kõnealuse direktiivi „rakendamiseks konkreetsed ettepanekud”.<sup>23</sup>

Põhiline puuetega inimeste küsimusi reguleeriv seadus on Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus 2002 (esmakordselt vastu võetud 1999), mille eesmärk on „puuetega inimeste iseseisva toimetuleku, sotsiaalse integratsiooni ja võrdsete võimaluste toetamine puudest tingitud lisakulude osalise hüvitamise kaudu”.<sup>24</sup> Kõnealuses seaduses on sätestatud puude mõiste<sup>25</sup>, kehtestatud puudega inimeste sotsiaaltoetused ja nende maksmise kriteeriumid<sup>26</sup>

Alates 1995. aastast on riikliku puuetega inimestele suunatud poliitika ja seadusandluse lähtekohaks<sup>27</sup> olnud Eesti standardreeglid.<sup>28</sup> Eesti standardreeglite praktikas rakendamiseks on loodud tegevuskavasid.<sup>29</sup> Eesti standardreeglid on inkorporeeritud ka seadusemuudatustesse.<sup>30</sup> Vaimupuudega inimestele on hakatud pakkuma uusi teenuseid – näiteks individuaalset juhendajat, kuid enamasti kasutavad Eesti standardreegleid kodanikuühendused oma töös puuetega inimeste huvide kaitsmisel. Siiski on reeglite rakendamine olnud puudulik.

<sup>23</sup> Vt: Tööhõive ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat, Võrdsuse ja mittediskrimineerimise aasta-raport 2004, Tööhõive ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat, Euroopa Komisjon, avaldatud komisjoni kodulehel [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2004/jul/annualrep2004\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2004/jul/annualrep2004_en.pdf), (seisuga 6. detsember 2004), lk 24.

<sup>24</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, RTI 1999, 16, 273 (jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005), § 1 lg 2.

<sup>25</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2.

<sup>26</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, 2. peatükk.

<sup>27</sup> 1995. aasta mais kiitis Vabariigi Valitsus heaks Eesti puuetega inimeste poliitika programm-dokumendi. Valdavalt põhines see dokument ÜRO resolutsioonil nr 48/96 – „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid.”

<sup>28</sup> Eesti standardreeglid, reegel nr 7.

<sup>29</sup> „Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava (NAP) aastateks 2004–2006”, avaldatud (inglise keeles) Sotsiaalministeeriumi kodulehe aadressil [http://www.sm.ee/eng/HtmlPages/Estonia\\_NAP04-06\\_ENGL/\\$file/Estonia\\_NAP04-06\\_ENGL.doc](http://www.sm.ee/eng/HtmlPages/Estonia_NAP04-06_ENGL/$file/Estonia_NAP04-06_ENGL.doc).

<sup>30</sup> Need on: Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, RT I 1993, 63, 892 (jõustunud 10. oktoobril 1993, viimati muudetud 1. septembril 2004); Lastekaitse seadus RT 1992, 28, 370 (jõustunud 1. jaanuaril 1993, viimati muudetud 1. mail 2004); Eesti Vabariigi Väljateenitute aastate pensionide seadus RTI 1992, 21, 294 (jõustunud 1. juulil 1992, viimati muudetud 1. mail 2004); Haridusseadus RTI 1992, 12, 192 (jõustunud 30. märtsil 1992, viimati muudetud 19. novembril 2004); Koolieelse lasteasutuse seadus RTI 1999, 27, 387 (jõustunud 27. märtsil 1999, osaliselt 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 5. juulil 2004) edaspidi „Koolieelse lasteasutuse seadus” ning Sotsiaalhoolekande seadus RTI 1995, 21, 323 (jõustunud 1. aprillil 1995, viimati muudetud 9. veebruaril 2005).

### *Diskrimineerimisvastased asutused*

Siiani pole Eestis loodud piisavate volitustega eraldi diskrimineerimisvastast asutust.<sup>31</sup> Siiski täidab teatud ulatuses seda rolli õiguskantsler, kellel alates 1999. aastast on *ombudsmeni* erivolitused.<sup>32</sup> Õiguskantsler on sõltumatu ametiisik, kellel on erivolitused järelevalveks õigusaktide üle ja kes on vastutav nende vastavuse üle põhiseadusele ja teistele seadusandluse allikatele.<sup>33</sup> Alates 2004. aasta 1. jaanuarist on õiguskantsleri pädevuses – lisaks avaliku sektori asutuste kohta esitatud kaebuste lahendamisele<sup>34</sup> – ka eraõiguslike isikute vahel diskrimineerimise üle tekkinud vaidluste lahendamine<sup>35</sup>. Samuti on õiguskantsleri pädevuses lepitusmenetlused diskrimineerimisjuhtumite korral, kui kedagi on diskrimineeritud soo, rassi, rahvuse (etnilise kuuluvuse), nahavärvuse, keele, päritolu, usutunnistuse või usulise veendumuse, poliitilise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või muu seaduses nimetatud diskrimineerimistunnuse tõttu.<sup>36</sup> Õiguskantsleri otsus on siduv ja kõigile osapooltele täitmiseks kohustuslik.<sup>37</sup>

## 2. PUUDEGA INIMESTE ÜLDINE OLUKORD

*Eesti õiguspraktikas ja poliitikas kasutatakse vaimse puude diagnoosimisel ja klassifitseerimisel Maailma Tervishoiuorganisatsiooni klassifikatsioonist RHK-10 pärinevaid mõisteid. Viimasel ajal on Eesti haridusalastes õigusaktides kasutusele võetud mõiste „erivajadustega isik”, mis hõlmab ka vaimupuudega inimesi. Sõltuvalt eesmärgist erineb vaimse puude diagnoosimise ja raskusastme määramise menetlus. Hariduse (laste jaoks), tööhõive (täiskasvanud) ning sotsiaaltoetuste (lapsed ja täiskasvanud) valdkonnas on kasutusel erinevad menetlused. Haridussüsteemis diagnoosivad vaimupuude nõustamiskomisjonid ning selle raskusaste määratakse ühele neljast võimalikust tasemest: kerge, mõdu-*

<sup>31</sup> Poleshchuk, „Eesti raport”, lk 22–23.

<sup>32</sup> Poleshchuk, „Eesti raport”, lk 23.

<sup>33</sup> „Igaühel on õigus pöörduda avaldusega õiguskantsleri poole seaduse või mõne muu õigusakti põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimiseks.” Õiguskantsleri seadus 2003, RT I 2003, 23, 142 (viimati muudetud 11. veebruaril 2003; jõustunud 1. jaanuaril 2004), § 15.

<sup>34</sup> Õiguskantsleri seaduse § 19 lg 1: „Igaühel on õigus pöörduda oma õiguste kaitseks õiguskantsleri poole taotlusega kontrollida, kas riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ, avalik-õiguslik juriidiline isik või avalikke ülesandeid täitev füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik (edaspidi: „järelevalvealune asutus”) järgib põhiõiguste ja -vabaduste tagamise põhimõtet ning hea halduse tava.”

<sup>35</sup> Õiguskantsleri seadus 2003, § 1 lg 5.

<sup>36</sup> Õiguskantsleri seadus § 35 lg 1 [§35<sup>5</sup> lg 2]: „Õiguskantsleri pädevusse ei kuulu avaldus, mis käsitleb füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevust: 1) registreeritud põhikirjaga usuühendustes usu tunnistamisel ja viljelemisel või vaimulikuna töötamisel; 2) perekonna- või eraelu suhetes; 3) pärimisõiguse teostamisel.”

<sup>37</sup> Õiguskantsleri seadus, § 35 lg 1.

kas, raske või sügav vaimupuue. Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi komisjon ja selle piirkondlikud asutused (edaspidi: „ekspertiisikomisjonid”) määravad kindlaks isiku töövõime ja puude raskusastme (keskmine, raske või sügav), millest omakorda sõltub täiskasvanute ja laste õigus sotsiaalhoolekandele ja toetustele. Kerge vaimupuudega inimestel ei ole õigust neile toetustele.

Eestis on olemas üksikasjalik ametlik statistika puudega inimeste kohta üldiselt. Paraku pole need andmed eristatud puude tüübi või raskusastme järgi. See tähendab, et pole võimalik saada teavet kõigi huvipakkuvate sektorite kohta, konkreetsemalt ka vaimupuudega inimeste koguarvu kohta. Enamikule täiskasvanutest, kellel on vähemalt keskmise raskusastmega vaimne puue, määrab kohus eestkostja. Teovõimetus tunnistatud isik ei saa ilma eestkostja nõusolekuta lepinguid, kaasa arvatud töölepinguid, sõlmida. Vaimupuudega täiskasvanud isikutel, kelle teovõimet on teatud tehingute osas piiratud, on õigus töötada ja töölepinguid sõlmida, kuid eestkostjad peavad selleks nõusoleku andma. Kui vaimupuudega täiskasvanu teovõimet on piiratud selliselt, et ta ei tohi iseseisvalt tehinguid teha, st isiku üle on seatud täielik eestkost, siis kaotab ta ka valimisõiguse, ent võib eestkostja nõusolekul siiski töötada.

## 2.1 Mõisted

Eesti õigusaktides on puuetega inimestele viitamiseks kasutatud sõna „hälve”. Siiski on uuemates õigusaktides sõna „hälve” asemel kasutusele võetud väljend „erivajadused”. 2004. aasta aprillist pärinevate seadusemuudatustega on mõiste „erivajadustega isikud” kasutusele võetud alljärgnevatel seadustes: Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus; Eesti Vabariigi Väljateenitud aastate pensionide seadus; Haridusseadus; Koolieelse lasteasutuse seadus; Sotsiaalhoolekande seadus ning Lastekaitse seadus. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduses määratletakse „erivajadustega õpilased” kui „kehaliste, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega, samuti kasvatus eritingimusi vajavad õpilased”.<sup>38</sup> Puuetega inimeste sotsiaalhoolekande seaduses on puue määratletud kui „inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle”.<sup>39</sup> Nii Eesti seadusandluses kui praktikas kasutatakse vaimupuudega inimestele osutamiseks mõistet „vaimupuudega inimesed”. Meditsiinilises ravis ja meditsiinilises sekkumises võetakse vaimse puude määratlemisel aluseks Maailma Tervishoiuorganisatsiooni rahvusvahelise haiguste ja tervisega seotud probleemide statistilise klassifikatsiooni 10. väljaanne, (edaspidi, „RHK-10”),<sup>40</sup> kus kasutatakse väljendi „vaimne puue” asemel väljendit „vaimne alaareng”.

<sup>38</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 4 lg 2: „Erivajadustega õpilaste koolid on mõeldud kehaliste, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ja psüühikahäiretega ning kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele.”

<sup>39</sup> Puuetega inimeste sotsiaalhoolekande seadus, § 2.

<sup>40</sup> MTO, „Rahvusvaheline haiguste ja tervisega seotud probleemide statistiline klassifikatsioon”, 10. väljaanne, Maailma Tervishoiuorganisatsioon, Genf 1992, (edaspidi: „RHK-10”). RHK-10 on eesti keelde tõlkinud Pavel Bogovski ja Ilmar Laan, Sotsiaalministeerium, Tallinn, 1994.

## 2.2 Puude diagnoosimine

Vaimse puude diagnoosimiseks ja raskusastme määramiseks kasutatakse hariduses (laste jaoks), tööhõive valdkonnas (täiskasvanud) ning sotsiaaltoetuste määramisel (lapsed ja täiskasvanud) erinevaid menetlusi.

Haridussüsteemis vastutavad erivajadustega lastel, kaasa arvatud vaimupuudega lastel, puude diagnoosimise eest nõustamiskomisjonid.<sup>41</sup> Nõustamiskomisjonid määravad puude raskusastme ühele neljast võimalikust tasemest: kerge, mõõdukas, raske või sügav vaimupuue,<sup>42</sup> mis on kooskõlas RHK-10<sup>43</sup> defineeritud tasemetega.

Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi komisjon otsustab, kas inimesel on õigus sotsiaaltoetustele, määrates kindlaks puude raskusastme. Selle hindamiseks on neli taset. Inimestel, kellel diagnoositakse puue ühel kolmest raskemast raskusastmest (keskmine, raske või sügav), on õigus saada sotsiaaltoetusi.<sup>44</sup> Inimestel, kellel ekspertiisikomisjon on diagnoosinud kerge puude, ei ole üldjuhul õigust sotsiaaltoetustele. Ekspertiisil ei arvesta komisjon mitte ainult puude raskust, vaid ka inimese vajadust personaalse abi järele. Määratavad puude raskusastmed erinevad peamiselt selle alusel, kui palju personaalset abi, juhendamist või järelevalvet inimene vajab: vähemalt kord nädalas (keskmine puue), kord 24 tunni jooksul (raske puue) ja pidevalt (sügav puue).

## 2.3 Eestkoste

Eestis omandab vaimupuudega inimene täisealise isiku õigusliku staatuse pärast 18-aastaseks saamist, sarnaselt teiste inimestega. Üldjuhul siiski isikud, kellel on diagnoositud keskmine, raske või sügav vaimne puue, saades 18-aastaseks, otsustavad kohtud piirata nende teovõimet<sup>45</sup> ja määrata eestkostja.<sup>46</sup> Ametlikud andmed eestkoste all

<sup>41</sup> Nõustamiskomisjonide pädevuses on: „määrata hälvikule võimetekohane õppekava või õppevorm; suunata hälvik lapsevanema (hooldaja) nõusolekul sanatoorsesse kooli, hälvikute erikooli või eriklassi; otsustada lapsevanema taotlusel koolikohustuse edasilükkamine”. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21 lg 3.

<sup>42</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 1.

<sup>43</sup> Vt: Maailma Tervishoiuorganisatsioon, RHK-10 „Vaimse alaarengu juhendmaterjal”, MTO, Genf 1996, avaldatud aadressil [http://www.who.int/mental\\_health/media/en/69.pdf](http://www.who.int/mental_health/media/en/69.pdf) (seisuga 2. detsember 2004), lk 10–12.

<sup>44</sup> Kerge vaimupuudega inimestel ei ole õigust saada enamikku sotsiaaltoetusi.

<sup>45</sup> Tsiviilseadustiku üldosa seadus § 8: „(1) Füüsilise isiku teovõime on võime iseseisvalt teha kehtivaid tehinguid. (2) Täielik teovõime on 18-aastaseks saanud isikul (täisealisel). Alla 18-aastasel isikul (alaealisel) ja isikul, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu kestvalt ei suuda oma tegudest aru saada või neid juhtida, on piiratud teovõime. (3) Kui isikule, kes vaimuhaiguse, nõrgamõistuslikkuse või muu psüühikahäire tõttu ei suuda kestvalt oma tegudest aru saada või neid juhtida, on määratud kohtu poolt eestkostja, siis eeldatakse, et isik on piiratud teovõimega.” Tsiviilseadustiku üldosa seadus, RTI 2002, 35, 216, § 8 (jõustunud 1. juulil 2001, viimati muudetud 27. detsembril 2003).

olevate inimeste arvu, nende puude tüübi või raskusastme kohta puuduvad. Isiku teovõimet saab piirata ainult kohus kooskõlas tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud tingimustega.<sup>47</sup> Asjaolu, et Sotsiaalkindlustusameti ekspertiisikomisjon on inimesel diagnoosinud ükskõik millise raskusastmega vaimse puude, ei tähenda automaatselt isiku teovõime piiramist. Tsiviilseadustik teeb vahet piiratud teovõimega isikul – näiteks vaimupuudega isikul – ja isikul, kes pole „võimeline oma tahet realiseerima”,<sup>48</sup> näiteks ajutise vaimse häirega isik, kes säilitab teovõime ja kelle üle seatakse „hooldus” mitte eestkoste.<sup>49</sup>

Vastavalt Perekonnaseadusele otsustab eestkoste seadmise kohus<sup>50</sup> isiku, kelle üle eestkoste seatakse, tema lähedase perekonnaliikme, näiteks vanema, täisealise lapse, või temaga koos elava abikaasa või eestkosteasutuse, kus isik elab, avalduse alusel.<sup>51</sup> Isiku teovõime piiramist taotleb isik või asutus peab selgelt põhjendama, miks ta piirangut taotleb; avaldama asjaolud, mis on eestkostja määramise aluseks; ning teatama, kuidas seestkostja määramine mõjutab isiku, kelle üle eestkoste seatakse, huvisid.<sup>52</sup> Piiratud teovõimega isiku arvamust talle eestkostja määramise ning eestkostja isiku kohta – kui piiratud teovõimega isiku vaimne seisund seda võimaldab<sup>53</sup> – tuleb samuti arvestada ning nad peavad eestkoste seadmise menetluseks kirjaliku nõusoleku andma.<sup>54</sup> Vaimupuudega isikutele palub kohus enne menetluse algust läbi viia psühhiaatrilise ekspertiisi.<sup>55</sup>

Kohtuotsuses märgitakse, mida piiratud teovõimega isik võib ilma eestkostja nõusolekuta teha. Samuti märgitakse kohtu otsuses, kas isiku teovõimet on piiratud või on isik teovõimetuks tunnistatud. Kui isiku teovõimet on piiratud (võrdub osalise eestkostega), siis märgitakse kohtu otsuses, milliseid tehinguid isik tohib ilma eestkostja

<sup>46</sup> Perekonnaseadus § 1 lg 4: „Eestkoste seatakse ka täisealise piiratud teovõimega isiku varaliste ja isiklike õiguste ning huvide kaitseks.” Perekonnaseadus RTI 1994, 75, 1326 (jõustunud 1. jaanuaril 1995, viimati muudetud 8. aprillil 2004).

<sup>47</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik RTI 1998, 43–45, 666, § 258 (jõustunud 1. septembril 1998, viimati muudetud 1. märtsil 2005); Vt: Uno Mereste, Majandusleksikon (2. osa), Eesti Entsüklopeediakirjastus 2003, lk 360.

<sup>48</sup> Vt: Tsiviilseadustiku üldosa seadus, § 8 lg 3.

<sup>49</sup> Perekonnaseadus, § 105.

<sup>50</sup> Perekonnaseadus, § 93.

<sup>51</sup> Perekonnaseadus § 105 lg 1: „Hoolduse seab eestkosteasutus täisealisele teovõimelisele isikule, kes vaimsete või kehaliste puuete tõttu vajab abi oma õiguste teostamisel ja kohustuste täitmisel.”

<sup>52</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 257.

<sup>53</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 257 lg 4.

<sup>54</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 257 lg 4.

<sup>55</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 258 lg 1.



nõusolekuta teha<sup>56</sup> juhtudel, kui tehingust ei teki isikule otseseid tsiviilkohustusi.<sup>57</sup> Isiku teovõime piiramine omab olulisi tagajärgi esindusõigusele ja ka muudes valdkondades – nagu perekond, töö ja vastutus – tekitatud kahjude korral.<sup>58</sup> Siiski ei tähenda juriidiliselt isiku teovõime piiramine seda, et tema töövõime oleks samuti piiratud.<sup>59</sup> Piiratud teovõimega isik võib olla töötaja Töölepingu seaduse mõistes.<sup>60</sup> Piiratud teovõimega isik allkirjastab töölepingu,<sup>61</sup> kuid vajalik on tema eestkostja suuline või kirjalik heakskiit.<sup>62</sup>

Kui isik tunnistatakse teovõimetuks (täielik eestkoste), siis ei saa ta ilma eestkostja nõusolekuta tehinguid teha ja kaotab ka valimisõiguse.<sup>63</sup> Selline isik saab siiski olla töötaja Töölepingu seaduse mõistes siis, kui töölepingu sõlmib eestkostja.<sup>64</sup>

## 2.4 Statistilised andmed

2000. aasta rahvaloenduse küsimustik sisaldas üksikasjalikke küsimusi puute kohta, kuid loenduse andmed pole eristatud puude tüübi alusel. Vastavalt rahvaloenduse andmetele oli 2000. aastal Eesti umbes 1,37 miljonist elanikust 103 154 puudega või

<sup>56</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 260 lg 3.

<sup>57</sup> Vt: Tsiviilseadustiku üldosa seadus 2003, § 10 ja 11. Eelkõige § 11 lg 3: „Piiratud teovõimega isiku tehtud tehing, mille see isik on teinud seadusliku esindaja eelneva nõusolekuta või hilisema heakskiiduta, kehtib, kui: 1) tehingust ei teki isikule otseseid tsiviilkohustusi [...]”.

<sup>58</sup> „Vaimse puude tõttu eestkoste alla antud piiratud teovõimega isiku teisele isikule õigusvastaselt tekitatud kahju eest vastutab isiku eestkostja, kui ta ei tõenda, et ta on teinud kõik, mida temalt saab mõistlikult oodata, et ära hoida eestkostetava poolt kahju tekitamist”. Võlaõigusseadus, RTI 2001, 81, 487, § 15 lg 3 [§ 1053 lg 5] (jõustunud 1. juulil 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

<sup>59</sup> Sotsiaalministri 3. jaanuari 2002. a määrus nr 3 „Töövõime kaotuse protsendi määramise juhend”, RTL 2002, 9, 92, § 2 lg 6 (jõustunud 1. jaanuaril 2002). Muudetud järgnevatel määrustega: nr 80, 24. mai 2002 (RTL 2002, 64, 972), jõustunud 1. juunil 2002, edaspidi: „sotsiaalministri määrus nr 3/2002”.

<sup>60</sup> Töölepingu seaduse § 2 lg 1: „Töötajaks võib olla 18-aastaseks saanud teovõimeline või piiratud teovõimeline füüsiline isik [...]”.

<sup>61</sup> Töölepingu seaduse § 29: „Töölepingu sõlmib tööandjaga või tööandja selleks volitatud esindajaga iga töötaja, ka alaealine, isiklikult. Tööleping loetakse sõlmituks, kui pooled on lepingule alla kirjutanud või töötaja on tööle lubatud.”

<sup>62</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 10.

<sup>63</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik, § 260 lg 4.

<sup>64</sup> Töölepingu seaduse § 2 lg 1: „Töötajaks võib olla 18-aastaseks saanud teovõimeline või piiratud teovõimeline füüsiline isik [...]”; seda sätet kitsendab tsiviilkohtumenetluse seadustiku [tõlkija märkus: *viide on vale, õige on tsiviilseadustiku üldosa seaduse § 10*] § 10, milles on öeldud: „Piiratud teovõimega isiku poolt seadusliku esindaja eelneva nõusolekuta tehtud ühepoolne tehing on tühine.”

põdes pikaajalist haigust.<sup>65</sup> Kõnealune arv hõlmab ka 4874 alla 14-aastast puudega last. Enamik kõigist puudega või pikaajalist haigust põdevatest inimestest – kokku 97 929 – elas kodus. 5225 puudega või pikaajalist haigust põdevat inimest elas hooldeasutustes, neist 288 olid alla 14-aastased lapsed ning 2291 olid vanemad kui 60 aastat.<sup>66</sup> 2002. aasta esimesel poolel olid puudega inimeste sotsiaaltoetuste saajatest 4580 nooremad kui 16 aastat ning 84 794 olid 16-aastased ja vanemad. Toetuse saajatel oli diagnoositud *keskmine, raske* või *siigav* puue. Ligikaudu 45 000 puudega täisealist sai töövõimetuspensioni.<sup>67</sup> *Kerge* puudega inimestel pole oma puudest tulenevate kulude katteks õigust saada pensioni või muud riiklikku toetust, seega ei peegeldu nende arv ka ametlikus statistikas. Olemasolevate statistiliste andmete alusel pole võimalik eristada puuete liike, seega pole teada ka sotsiaaltoetusi saavate vaimupuudega inimeste ametlikku arvu.

Statistikaamet kogub üksikasjalikke andmeid puudega inimeste arvu kohta, kelle suhtes Sotsiaalkindlustusameti arstliku ekspertiisi komisjon igal aastal ekspertiisi korraldab. See teave on eristatud puude raskusastme ja töövõimetus määra, kuid mitte puude liigi alusel. Statistilised andmed, mis kajastavad hariduse kättesaadavust vaimupuudega lastele ja noortele, on ebatäpsed – õpilaste sildistamise vältimiseks ei koguta andmeid diagnoosi alusel, vaid vastavalt sellele, millist tüüpi õppekava järgi õpitakse. Sama õppekava järgivate õpilaste puude tüüp ja raskusaste võivad aga erineda.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> Eesti Statistikaamet, Statistikaameti andmebaas, kättesaadav aadressil on <http://pub.stat.ee/px-web.2001/dialog/statfileri.asp> (andmed septembrist 2004), (edaspidi: „Statistikaameti andmebaas”).

<sup>66</sup> Statistikaameti andmebaas.

<sup>67</sup> Statistikaameti andmebaas.

<sup>68</sup> Kai Kukk, Haridus- ja Teadusministeeriumi nõunik, avaldus tehtud OSI ümarlaul, Tallinn, juuni 2004. Selgitav märkus: OSI pidas Eestis 2004. aasta juunis ümarlauakohtumise, et võimaldada valitsuse esindajatel, lapsevanematel ja valitsusvälistel organisatsioonidel selle raporti projekti kritiseerida.

### III. Hariduse kättesaadavus

#### 1. ÕIGUSLIK JA HALDUSRAAMISTIK

*Põhiseadus tagab igaühe õiguse haridusele ja see õigus on sätestatud ka Haridusseaduses. Üldist põhi- ja keskkharidust reguleerivad õigusaktid reguleerivad ka eriõpet. Erivajadustega lastel, kaasa arvatud vaimupuudega lastel, on õigus õppida oma elukohajärgses koolis – tingimusel, et kohalikud ametiasutused on loonud sobiva õpikeskkonna. Vastasel juhul on lastel õigus õppida nende vajadustele vastavas lähimas koolis. Praktikas jääb see vaimupuudega laste õigus tihti realiseerimata – paljud koolid keelduvad vaimupuudega lapsi vastu võtmast, põhjendades, et nad ei suuda osutada vajalikke tugiteenuseid. Kehtivad õigusnormid ei määratle täpselt, mida koolid peavad tegema, et erivajadustega laste vajadusi rahuldada.*

*Eestis on tugiteenuste pakkumine juba puude avastamisest alates väga piiratud. Üldjuhul ei diagnoositagi puuet enne seitsmendat eluaastat. Seetõttu ei saa vaimupuudega lapsed (ja nende perekonnad) toetust, mida nad vajavad lapse koolikeskkonda sobitamisel. Nõustamiskomisjonide korraldatavad hindamised on multidistsiplinaarsed ning need hõlmavad vanemaid või eestkostjaid. Tuginedes iseenda antud lapse puude raskusastme hinnangule, soovivad komisjonid tema jaoks sobivat kooli tüüpi. Samuti soovivad nad sobivat klassi tüüpi – olemas on ju eriklassid erineva raskusastmega puudega lastele – ja õppekava, mille alusel laps peaks haridust omandama. Sõltumata soovitusel peavad aga vaimupuudega lapse vanemad või eestkostja kõigepealt andma nõusoleku lapse erikooli või eriklassi suunamiseks. Praegusajal soovib enamik vanemaid, et nende vaimupuudega laps õpiks tavakoolis.*

#### 1.1 Õigus haridusele

Põhiseaduse § 37 on tagatud igaühe õigus haridusele, kaasa arvatud mittekodanikud, Eestis viibivate välisriikide kodanike lapsed ja illegaalselt riigis viibivad välismaalased.<sup>69</sup> Kõnealune artikkel sätestab: „Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta”.<sup>70</sup>

<sup>69</sup> „Põhiseaduses loetletud kõigi ja igaühe õigused, vabadused ja kohustused on võrdselt nii Eesti kodanikel kui ka Eestis viibivatel välisriikide kodanikel ja kodakondsuseta isikutel”. Põhiseadus, § 9.

<sup>70</sup> Põhiseadus, § 37: „Igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Et teha haridus kättesaadavaks, peavad riik ja kohalikud omavalitsused ülal vajalikul arvul õppeasutusi. Seaduse alusel võib avada ja pidada ka muid õppeasutusi, kaasa arvatud erakooli. Laste hariduse valikul on otsustav sõna vanematel. Igaühel on õigus saada eestikeelset õpetust. Õppekeele vähemusrahvuse õppeasutuses valib õppeasutus. Hariduse andmine on riigi järelevalve all.”

Puudega laste ja noorte hariduse seisukohast kõige tähtsamad seadused on:

- Haridusseadus<sup>71</sup>
- Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus<sup>72</sup>
- Koolieelse lasteasutuse seadus<sup>73</sup>
- Kutseõppeasutuse seadus<sup>74</sup>
- Erakooliseadus<sup>75</sup>

Haridusseadus sätestab, et riik ja kohalikud omavalitsused peavad tagama kõigile võimaluse õppimiskohustuse täitmiseks ja elukestvaks õppeks<sup>76</sup>, õigusaktides ette nähtud tingimustel ja korras.<sup>77</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus sätestab, et kohalikud omavalitsused peavad looma kõigile oma haldusterritooriumil elavatele lastele eelkoolihariduse saamise võimaluse<sup>78</sup> – ja erivajadustega lastele tuleb luua võimalused arenemiseks ja kasvamiseks elukohajärgses lasteasutuses.<sup>79</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus reguleerib kõigi õpilaste, kaasa arvatud erivajadustega õpilaste, haridust ning määratleb ka „erivajadustega õpilase” mõiste.<sup>80</sup> Vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele, või-

<sup>71</sup> Haridusseadus, RTI 1992, 12, 192 (jõustunud 30. märtsil 1992, viimati muudetud 19. novembril 2004).

<sup>72</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, RT I 1993, 63, 892 (jõustunud 10. oktoobril 1993. a, viimati muudetud 1. septembril 2004).

<sup>73</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, RTI 1999, 27, 387 (jõustunud 27. märtsil 1999, osaliselt jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 5. juulil 2004).

<sup>74</sup> Kutseõppeasutuse seadus, RTI 1998, 64/65, 1007 (jõustunud 25. juulil 1998, viimati muudetud 19. novembril 2004).

<sup>75</sup> Erakooliseadus RTI 1998, 57, 859 (jõustunud 6. juulil 1998, viimati muudetud 19. novembril 2004).

<sup>76</sup> „Elukestev õpe” on määratletud nii: „Elukestev õpe võimaldab üksikisikul ja ühiskonnal väärikalt toime tulla kiiretest ja vastuolulistest arengutest tulenevate väljakutsetega. Õppimine on elukestev protsess, mille teadvustatus ning eesmärgistatus sõltub õppija east ja individuaalsest eripärasest. Õppimine toimub mängu ja matkimise, vaatluse ja mõtestamise, elamuse ja kogemuse, harjutamise ja katsetamise, meeldejätmise ja loomise kaudu. Elukestva õppimise kui elustiili kujundamisel on oluline õppija sisemine motivatsioon.” Vabariigi Valitsuse 2002. aasta 25. jaanuari määrus nr 56, „Põhikooli ja gümnaasiumi riiklik õppekava”, RT I 2002, 20, 116 (jõustunud 25. veebruaril 2002, kehtetuks tunnistatud 22. juunil 2002), § 12.

<sup>77</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 4.

<sup>78</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, § 3.[§ 10]

<sup>79</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, § 18 lg 1.

<sup>80</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 4 lg 2: „Erivajadustega õpilaste kool on kehaliste, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ja psüühikahäiretega ning kasvatusel eritingimusi vajavatele õpilastele.”

vad erivajadustega õpilased saada eriõpet või abi erikoolis või sanatoorses koolis.<sup>81</sup> Kõnealune seadus reguleerib ka põhikoolides ja gümnaasiumides nii tava- kui eriõpeks kasutatavaid õppekavu.<sup>82</sup>

Oluline on, et vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele võivad erivajadustega lapsed, kaasa arvatud vaimupuudega lapsed, õppida oma elukohajärgses tavakoolis.<sup>83</sup> Kui kohalik omavalitsus pole loonud erivajadustega laste õpetamiseks elukohajärgses koolis sobivaid tingimusi, siis on neil õigus õppida lähimas nende erivajadustele vastavas koolis.<sup>84</sup> Vaimupuudega inimesed, kes pärast 17-aastaseks saamist soovivad jätkata põhihariduse omandamist, vajavad selleks nõustamiskomisjoni luba.

Teoreetiliselt peaks eespool nimetatud sätetest tulenema erivajadustega laste võimalus õppida tavakoolis. Tegelikult puudub enamikul erivajadustega lastel endiselt võimalus kodulähedases koolis õppida, sest ressursse napib ning koolide soov ja valmisolek neid vastu võtta on üldiselt väike. Kool otsustab koos vanematega, kas kooli võimalused lapse hariduse tagamiseks on piisavad. Üks probleem on see, et kehtivad õigusnormid ei määratle täpselt, mida koolid peavad oma õpikeskkonnas muutma selleks, et seal õppivate erivajadustega laste vajadusi rahuldada.<sup>85</sup> Lisaks õpivad tavakoolide nimekirjadesse kantud vaimupuudega lapsed tihti tegelikult kodus. Kutseõppeasutuse seadus sätestab eraldi nõuded tagamiseks puudega inimeste võimaluse õppida kutsekoolis.<sup>86</sup> 1998. aastal võeti vastu seadus<sup>87</sup> erivajadustega õpilaste kutsekoolidesse kaasamise kohta. Kõnealuse seaduse rakendamine on raske, sest kutsekoolidel puuduvad teadmised, oskused ja kogemused ning õpetajate suhtumine erivajadustega õpilastesse pole soosiv.

<sup>81</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 4 lg 1: „Sõltuvalt õpilaste vajadusest saada eriõpet, eriabi, kasvatuse eritingimusi ja ravi, võib põhikool ja gümnaasium olla erikool või sanatoorne kool.” Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 4 lg 3: „Sanatoorne kool on kool tervisehäiretega õpilastele, kus nad õpivad ja saavad vajalikku ravi.”

<sup>82</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 4 lg 4: „Eriõppe puhul võib õppeaastate arv tulenevalt õppekavast erineda selle seaduse paragrahvis 2 kehtestatud. Erineva õppeaastate arvu, õppeainete loendi ja õppetundide arvu erivajadustega õpilaste erikoolis ja sanatoorses koolis kehtestab haridus- ja teadusminister määrusega.”

<sup>83</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 19 lg 1: „Kool on kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele.”

<sup>84</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 21 lg 1: „Valla- või linnavalitsus võimaldab hälvikutel õppida elukohajärgses koolis haridus- ja teadusministri kehtestatud tingimustel. Vastavate tingimuste puudumisel on puuetega või eriabi vajaval lapsel õigus õppida lähimas tingimustele vastavas koolis.”

<sup>85</sup> E. Tiitus, „Erivajadusega õpilane tavakoolis ja suhtumine erivajadusega laste tavakooli kaasamise”, Diplomitöö, Tallinna Pedagoogikaülikool 2000, lk 16 (edaspidi: Tiitus, „Erivajadustega õpilased”).

<sup>86</sup> Kutseõppeasutuse seadus, § 14 lg 1[4].

<sup>87</sup> Kõnealune seadus jõustus 1998. aastal.

## 1.2 Koolide struktuur ja haldamine

Eestis kestab standardne kohustuslik haridus vanuses 7–17. Lapsed peavad käima koolis kuni nad on omandanud põhihariduse või saanud 17-aastaseks.<sup>88</sup> Koolikohustuse pikendamiseks peavad erivajadustega laste vanemad saama nõustamiskomisjoni loa.<sup>89</sup>

Haridusseaduses on hariduse tasemed liigitatud järgnevalt:<sup>90</sup>

- *Alusharidus*: kuni 7-aastastele lastele. Alusharidus on teadmiste, oskuste, vilumuste ja käitumisharjumiste kogum, mis loob eeldused edukaks edasijõudmiseks igapäevaelus ja koolis.
- *Põhiharidus*: esimene kuni üheksas klass (vanus 7–16). Põhiharidus on riigi haridusstandardiga ettenähtud kohustuslik üldharidusmiinimum. Põhihariduse omandamine loob eeldused ja annab õiguse jätkata õpinguid keskkhariduse omandamiseks.
- *Keskharidus*: kümnes kuni kaheateistkümnend klass (vanus 16–18/19). See haridustase põhineb põhiharidusel. Keskharidus jaguneb üldkeskkhariduseks ja kutsekeskkhariduseks. Kutsekeskkharidus põhineb üldkeskkharidusel, kuid seda ei tunnustata riiklikult kõrgharidusena, vaid loetakse vahetasemeks keskkhariduse ja kõrghariduse vahel.
- *Täiendusharidus*: vanus 18/19 ja vanemad. Täiendusharidust annavad kutsekoolid, ülikoolid, kolledžid ja täienduskoolituskeskused. Täiendusharidus on üldhariduslikud ja kutsealased teadmised, oskused, vilumused ning kutsenõuetele vastavad käitumisharjumised ja väärtused, mis on vajalikud olemasolevate säilitamiseks ja laiendamiseks.

Põhi- ja keskkhariduse kohta koos kasutatakse mõistet „üldharidus”.<sup>91</sup>

Nagu näitab tabel 1, leidub Eestis mitmesuguseid alusharidust pakkuvaid era- ja avalikke haridusasutusi. Lastesõimed on mõeldud kuni 3-aastastele lastele. Enamus lapsi käivad kuni 7-aastaseks saamiseni tavalasteaias (2002. aastal käis lasteaias 48 567 last). Mõned neist lasteaiadest on lasteaiad-algkoolid. Erivajadustega lapsed saavad alusharidust omandada tavalasteaiadade sobitusrühmades koos teiste lastega või siis erirühmades, kuhu kuuluvad ainult erivajadustega lapsed. Samuti võivad nad käia erivajadustega, k.a vaimsete puuetega lastele mõeldud erilasteaiades. Eesti kuues erilasteaias käib kokku 253 last.

<sup>88</sup> Koolikohustuslik on laps, kes jooksva aasta 1. oktoobriks saab seitsmeaastaseks.

<sup>89</sup> Haridusseadus 2003, § 8 lg 2.

<sup>90</sup> Haridusseadus 2003, § 14–18.

<sup>91</sup> Teave Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehe lingi „Haridus” alt, kättesaadav aadressil <http://www.hm.ee> (seisuga 16. juuni 2004), Üldharidus (edaspidi: „Haridusministeeriumi koduleht”).

**Tabel 1. Koolieelsed lasteasutused (seisuga 1. jaanuar 2002)**

Lasteasutuse tüüp	Lasteasutuste arv	Kohtade arv	Laste arv	Lapsi 100 koha kohta
Lastesõim	10	406	473	117
Lasteaed	533	45,412	45,956	101
Lasteaed-alkkool	74	3155	3019	96
Erilasteaed	6	264	253	96
Keskus (erivajadustega lastele)	1	180	151	84
Kokku	624	49,417	49,852	101

**Allikas:** Haridus- ja Teadusministeerium<sup>92</sup>

Põhiharidust pakuvad riigi-, munitsipaal- ja erakoolid. Tavakoolid ja erikoolid on kohalike omavalitsuste vastutusel. Munitsipaal- ja riigikoolid peavad vastu võtma kõik nende teeninduspiirkonnas elavad koolikohustuslikud lapsed, kuid erivajadustega laste vastuvõtmisel peab kool tagama neile sobivad tingimused. Kui koolis on vabu kohta, siis võib võtta vastu lapsi ka väljastpoolt teeninduspiirkonda. Erivajadustega laste haridust reguleerib aastast 2003 Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, millega reguleeritakse haridust üldiselt, ka erivajadusteta laste haridust. Lapsed ja noored, kes vajavad eriõpet, eriabi, eritingimusi või ravi, võivad õppida<sup>93</sup> kas erikoolis,<sup>94</sup> sanatoorses koolis<sup>95</sup> või kodus.<sup>96</sup> Vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele võib nõustamiskomis-

<sup>92</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

<sup>93</sup> Haridusministri 18. juuli 2000. aasta määrus nr 24, „Koduõppe kord” (RTL 2000, 84, 1234), jõustunud 29. juulil 2000.a, § 5 lg 1 (edaspidi määrus nr 24/2000).

<sup>94</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 4 lg 2: „Erivajadustega õpilaste kool on keha-, kõne-, meele- ja vaimupuuetega ning psüühikahäiretega, samuti kasvatus eritingimusi vajavatele õpilastele.”

<sup>95</sup> „Sanatoorses koolis on mõeldud pigem tervisehäiretega kui vaimupuudega õpilastele”, Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 4 lg 3.

<sup>96</sup> „Kui kool ei suuda puudega või tervisehäirega lapsele pakkuda sobivaid tingimusi, siis võib kuni üheksanda klassini koolikohustust täita kodus”, Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 20. Põhikooli- ja gümnaasiumiõpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise menetlust reguleerib kultuuri- ja haridusministri 16. juuni 1994. aasta määrus nr 10, „Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheitmise korra kinnitamine”, RTL 1994, 39 (jõustunud 24. augustil 1994, muudetud haridusministri 5. juuli 2002. aasta määrusega nr 62, RTL 2002, 81, 1239, jõustunud 27. juulil 2002), § 1 (edaspidi, „määrus nr 10/1994”).

**Tabel 2. Erivajadustega laste pearaha suurendamise koefitsiendid üldhariduses (ei kohaldata tavakoolides)**

Erivajadustega õpilase kategooriad	Koefitsient (ühe erivajadustega õpilase kohta)
Somaatiliste, kõne- ja meelepuuetega laste klassid	2,3
<i>Kerge</i> vaimupuudega laste klassid	1,9
<i>Mõõduka, raske või sügava</i> vaimupuudega ja liitpuudega laste klassid	3,5
Õpiraskustega laste klassid	1,3
Käitumishälvetega laste klassid	1,6
Õpe sanatoorses koolis	
Lisakulud koduõppel olevatele õpilastele (koduõpe tervislikel põhjustel)	4,4
Koduõpe psühhiaatriaiglas	1,3
Koduõpe lastehaiglas	0,6
Raviõpe	0,2

**Allikas:** Haridus- ja Teadusministeerium<sup>97</sup>

jon soovitada vaimupuudega lastele ka eriklasse.<sup>98</sup> Eriklasse võib luua Haridus- ja Teadusministeerium riigi- või munitsipaalkoolides, mis võivad olla nii tava- kui erikoolid. Selliseid klasse on nelja tüüpi:

- tasandusklassid – õpiraskustega laste õpetamiseks;
- abiklassid – *kerge* vaimupuudega laste õpetamiseks;
- toimetulekuklassid – *mõõduka* vaimupuudega laste õpetamiseks;
- hooldusklassid – *raske* ja *sügava* vaimupuudega laste õpetamiseks.<sup>99</sup>

Koolid saavad iga-aastase pearaha, mida eri- ja sanatoorsete koolide erivajadustega õpilaste, k.a vaimupuudega õpilaste, puhul suurendatakse kindla koefitsiendi järgi.<sup>100</sup>

<sup>97</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, teave avaldatud ministeeriumi kodulehel <http://www.hm.ee> (seisuga 2. detsember 2004).

<sup>98</sup> Samuti on olemas keha-, kõne-, meelepuuete ja psüühikahäiretega laste klassid. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21 lg 1. [§ 21 lg 4<sup>1</sup> p 1].

<sup>99</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21 lg 4.

<sup>100</sup> Vabariigi Valitsuse 17. veebruari 2003. a määrus nr 49, Seaduses „2003. aasta riigieelarve eraldisteks kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi määratud vahendite jaotamise kord”, RTI 2003, 16, 94 (jõustunud 22. veebruaril 2003, kehtetuks tunnistatud 20. juunil 2003).



(Vt tabel 2.) Eri- ja sanatoorsete koolide kerge vaimupuudega laste pearaha korrutatakse koefitsiendiga 1,9 ja mõõduka vaimupuudega laste pearaha koefitsiendiga 3,5. Siinjuures on oluline ära märkida, et tavakoolides õppivate vaimupuudega laste – isegi, kui käivad eriklassis – pearaha ei suurendata. Tavakoolide eriklasside õpilaste õppimist rahastatakse ülejäänud õpilastega samal alusel, ehkki eriklasside õpilaste arvu piirnormid on madalamad kui tavaklassidel.<sup>101</sup> Sellest tulenevalt moodustatakse eriklasse enamasti linnades, kus nende täitumise tõenäosus on suurem, ning vähem maapiirkondades või väiksemates koolides.

### *Kutsekoolide rahastamine*

Pearaha süsteem stimuleerib kutsekoole erivajadustega lastele eriklasse looma, kuna kutsekoolide eriklasside õpilaste pearaha on kaks korda suurem.

## 1.3 Puude diagnoosimine haridussüsteemis

Vaimupuudega lastel diagnoositakse puue tavaliselt vanuses 7–14, väga harva varem. Rahvusvahelise praktikaga võrreldes diagnoositakse vaimne puue Eestis väga hilja, välistades seega tugiteenuste osutamise varases eas, siis, kui vaimupuudega lastel nendest kõige rohkem kasu oleks. Riik peaks töötama selle nimel, et diagnoosida vaimne puue lastel võimalikult varases eas, hiljemalt enne seitsmendat eluaastat. Mõnedel juhtudel ei soovi vanemad oma lastele ekspertiisi, sest vaimse puude diagnoos toob pea-aegu automaatselt kaasa erikooli saatmise, kuna eritingimuste loomine tavakoolides on veel puudulik. Riik peaks välja arendama tugisüsteemi, mis võtaks arvesse lapse individuaalset arengut.

Vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele aastast 2003, määravad haridussüsteemis laste vajaduse eriõppe järele kindlaks nõustamiskomisjonid. Nõustamiskomisjonid moodustatakse maakonnas maavanema korraldusega. Nõustamiskomisjon on viieliikmeline, selsse kuuluvad eripedagoog, logopeed, psühholoog, sotsiaaltöötaja ja vastavalt kas maavalitsuse või linnavalitsuse esindaja.<sup>102</sup>

Nõustamiskomisjoni pädevuses on:<sup>103</sup>

- määrata erivajadustega õpilasele võimetekohane õppekava või õppevorm;
- suunata erivajadustega õpilane lapsevanema (hooldaja) nõusolekul sanatoor-  
sesse kooli, hälvikute erikooli või eriklassi;

<sup>101</sup> Piirnormid on järgnevad: kõne-, meele-, kehapuuetega ning käitumishälvetega laste klassis 12 õpilast; psüühikahäiretega laste klassis 16 õpilast (tasandusklassis, mis on õpiraskustega laste klass, või abiklassis); liitpuudega laste klassis 7 õpilast („toimetulekuklassis” või „hooldusklassis”), ja sanatoorse kooli klassis 25 õpilast. Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 26 lg 1.

<sup>102</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21.

<sup>103</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21 lg 3.

- otsustada lapsevanema taotlusel koolikohustuse edasilükkamine.

Nõustamiskomisjonid hindavad vaimupuudega laste võimeid multidistsiplinaarselt. Nõustamiskomisjoni otsus tugineb pedagoogilistele, psühholoogilistele ja meditsiinilistele uuringutele. Protsessi on kaasatud ka laste vanemad.<sup>104</sup> Vastavalt lapse puude tõsidusele võivad nõustamiskomisjonid diagnoosida vaimupuudega lapsel puude ühel neljast raskusastmest (*kerge, mõõdukas, raske* või *sügav*). Komisjonid otsustavad ka selle, millal peab diagnoosi uuendama. Üldiselt kehtivad diagnoosid kolm aastat.

Lapsele sobiva kooli tüüp vastab üldjuhul diagnoositud puude raskusastmele:

- *Kerge* vaimupuudega laste puhul eeldatakse, et põhiharidus suudetakse omandada kohandatud õpitingimustes. Haridus- ja Teadusministeeriumi seisukoha järgi suudavad kerge vaimupuudega lapsed järgida tavakooli õppekava toetatuna mõnedest korralduslikest muudatustest (kohandatud õppekorraldus, tunniplaanid ja õppe edukuse hindamine); või siis nähakse nende jaoks ette põhihariduse taseme eriprogramm erikoolis.<sup>105</sup>
- *Mõõduka, raske* ja *sügava* vaimupuudega lapsed õpivad üldiselt eriprogrammide alusel erikoolides või sügava vaimupuudega lastele mõeldud sotsiaal- ja hooldusasutustes.<sup>106</sup>

Siiski on kõik lapsed seaduse ees võrdsed ja vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele on neil õigus õppida oma elukohajärgses koolis.<sup>107</sup> Vanematel või eestkostjatel on õigus valida oma lapsele kool.<sup>108</sup> Nõustamiskomisjon soovib lapse võimetega sobiva õppekava.<sup>109</sup> Komisjon võib lapse erikooli või eriklassi suunata ainult vanemate või eestkostja nõusolekul.<sup>110</sup>

Enamus *mõõduka, raske* või *sügava* vaimupuudega laste vanematest soovib, et nende laps käiks tavakoolis. Vaatamata sellele, et laste vanematel on seaduslik *õigus* panna

<sup>104</sup> M. Leemet, „Tallinna linna nõustamiskomisjon aitab määrata lapsele sobiva õppekava ja arengutasemele vastava õppevormi”, ajakiri Sotsiaaltöö, märts 2004.

<sup>105</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 18.

<sup>106</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 18.

<sup>107</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2003, § 19 lg 1: „Kool on kohustatud tagama õppimisvõimalused igale kooli teeninduspiirkonnas elavale koolikohustuslikule lapsele.”

<sup>108</sup> Põhiseadus, § 37.

<sup>109</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus §21 lg 3: „Võimetekohane õppekava või kool soovitatakse erivajadustega õpilastele meditsiiniliste, psühholoogiliste ja pedagoogiliste uuringute põhjal nõustamiskomisjoni otsusega.”

<sup>110</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus § 21 lg 4: „Sanatoorsesse kooli, erivajadustega õpilaste kooli ja -klassi võetakse õpilane vastu lapsevanema (hooldaja) kirjaliku avalduse ning nõustamiskomisjoni otsuse alusel.”

oma laps sellesse kooli, mille teeninduspiirkonnas nad elavad, jääb see õigus tihti realiseerimata, sest enamikus tavakoolides pole vajalikke tugiteenuseid, k.a tugiõpetajaid.

Põhimõtteliselt peaks kohalik omavalitsus erivajadustega lapse perekonda abistama ja toetama, kuid hetkel piirdub see abi peamiselt vaid meditsiinilise lähenemisega. Nõustamiskomisjoni otsuses selle kohta, kas erivajadustega laps peaks õppima tavakoolis, on otsustav sõna arstidel ja meedikutaustaga komisjoniliikmetel.<sup>111</sup> Nõustamiskomisjoni pädevuses on otsustada ainult kooliealiste laste õppekava ja õppevormi üle, nooremad lapsed jäävad nende tähelepanu alt välja. Vastavad kohalikud ametiasutused peaksid tagama, et puuetega laste ja nende vanemate arstlikule abistamisele lisanduks pedagoogiline, psühholoogiline, sotsiaalne ja majanduslik tugi, kuna erivajadustega laste tulevik sõltub suurel määral sellest, kuivõrd vanemad neid toetavad ning aidata tahavad (ja suudavad).<sup>112</sup>

## 1.4 Varajase sekkumise teenused

Varase sekkumise teenuseid kuni seitsmeaastaste vaimupuudega laste jaoks Eestis lihtsalt ei eksisteeri.<sup>113</sup> Vaimupuudega laste panek tavalasteaeda on võimalik ainult vanemate initsiatiivil ja nendepoolse rahalise toetusega. Vaimupuudega laste kaasamist tavalasteaeda ei reguleeri ükski seadus ning selleks pole loodud eraldi teenuseid.

## 2. RIIKLIK HARIDUSPOLIITIKA

*Alates riigi taasiseseisvumisest üheksakümnendate aastate alguses on Eestis hariduspoliitikat süstemaatilisel reformitud. Eesti on üks väbeseid riike, mis pööras Euroopa Liiduga ühinemise protsessi käigus eraldi tähelepanu puuetega inimeste haridusvajadustele. Euroopa Komisjoni ja Eesti Valitsuse koostöös valminud „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum” sisaldab mitmeid soovitusi vaimupuudega laste kaasatuse suurendamiseks kõigil hariduse astmetel. Pärast Eesti ühinemist Euroopa Liiduga 2004. aastal suunatakse põhi-, kesk- ja kutseharidusse EL-i struktuurifondide raba. Siiski pole valitsus neid vahendeid veel konkreetselt vaimupuudega inimestele suunatud projektidele eraldanud. Eesti riigi hariduspoliitika tunnustab vaimupuudega inimeste võrdsete võimaluste ning elukestva õppe*

<sup>111</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 18.

<sup>112</sup> I. Viiralt, „Puudelaps pereuuringute keskmes”, Tallinna Pedagoogiline Ülikool, Tallinn, 1996.

<sup>113</sup> Definiitsioon: Varase sekkumise teenuseid ning muud tuge pakutakse imikutele ja väikelastele ning nende perekondadele, kui lastel on haigusseisund või erivajadused, mis võivad nende arengut kahjulikult mõjutada, või sellise haigusseisundi või erivajaduste tekkimise oht. Varase sekkumise eesmärk on lapse seisundi tagajärgi leevendada ning tagada lapse maksimaalne areng ja kaasatus ühiskonda. Varane sekkumine võib olla ravi või preventiivse loomuga ning teenused varieeruvad identifitseerimisest (haiglates või koolides toimuv identifitseerimine ja edasi suunamine) diagnoosimisest ja otsese sekkumise programmideni. Teenuseid ja tuge võidakse pakkuda mitmesuguses keskkonnas.

*edendamise vajadust. Samas pole veel ellu viidud võtmetähtsusega hariduspoliitika programmdokumentide, eriti 2001. aastal koostatud haridusstrateegia „Õpi-Eesti”, soovitusi. Hariduspoliitika edasisele kujundamisele võiksid oluliseks lähtekohaks olla Põhjamaade Ministrite Nõukogu poolt rahastatud ja korraldatud „Kool kõigile” projekti raames tehtud kaasava hariduse alased järeldused ja soovitused.*

## 2.1 Euroopa Liit ja riiklik hariduspoliitika

Eesti Euroopa Liiduga ühinemise protsessi ajal ei eraldatud PHARE vahendeid konkreetselt vaimupuudega inimestele mõeldud haridusprogrammidele, kuigi PHARE oli sel perioodil peamine EL-i poolse rahastamise kanal.<sup>114</sup> Ühinemise käigus Euroopa Komisjon üldiselt puudega inimeste olukorraga ei tegele. Samas sisaldab Sotsiaalministeeriumi ja Euroopa Komisjoni poolt 2003. aastal välja töötatud „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”<sup>115</sup> eraldi alapeatükki vaimupuudega inimeste kohta. Kõnealuses alapeatükis märgitakse, et kuigi kaasatus on paranenud, „on vaja suurendada jõupingutusi varase sekkumise edendamiseks ning tavakoolides ja päevahooldeasutustes vajalike oskuste ja valmisoleku suurendamiseks”.<sup>116</sup>

Hariduse kättesaadavust hinnates öeldakse memorandumis:

Järjest on paranenud kõigi laste, kaasa arvatud erivajadustega laste, võimalused saada ettevalmistust kooliks ning omandada oma võimetele vastavat haridust. [...] Koolides ja kutsekoolides on suurenenud puuetega õpilaste arv (2001/2002 õppeaastal õppis 75% puuetega lastest tavakoolis).<sup>117</sup>

Memorandumis on loetletud mitmeid probleeme ning nende lahendamiseks vajalikke poliitilisi lahendusi, milledest paljud puudutavad otseselt vaimupuudega lapsi ja noori. Konkreetselt on esmaste prioriteetidena hariduse kättesaadavuse parandamisel loetletud järgnevad tegevussuunad:<sup>118</sup> tagada alushariduse kättesaadavus; arendada välja paindlikumad õppimisvõimalused puuetega õpilastele; arendada õpetajakoolituse programme, et aidata õpetajatel erivajadustega õpilasi ära tunda; arendada ja teha puuetega õpilastele kättesaadavaks tavakoolis õppimist toetavad teenused ja eriõppevahendid.

<sup>114</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

<sup>115</sup> Sotsiaalministeerium, „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum – Eesti” (projekt), Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium ja Euroopa Komisjoni Tööhõive ja sotsiaalküsimuste peadirektoraat, Brüssel, 2003, avaldatud Sotsiaalministeeriumi kodulehel, [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/JIM\\_Estonia/\\$file/JIM\\_Estonia.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/JIM_Estonia/$file/JIM_Estonia.pdf) (seisuga 22. november 2004), (edaspidi „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”).

<sup>116</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”, lk 39.

<sup>117</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”, lk 31–32.

<sup>118</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”, lk 22–23.

2004. aasta juulis avaldatud Eesti „Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava” ei sisalda konkreetset plaani kaasatuse parandamiseks koolides, vaid pigem rõhutab edasiminekut tugiteenuste vallas, sh õpetajad, abilised ja transport.<sup>119</sup>

Alates Euroopa Liiduga ühinemisest saab Eesti kasutada EL-i struktuurifondide vahendeid. „Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm dokumendiks aastateks 2004–2006”<sup>120</sup> (edaspidi „Eesti SPD”) sätestab prioriteedid ja meetmed, mille järgi sel perioodil projekte EL struktuurifondide<sup>121</sup> kaudu rahastatakse. „Eesti SPD” sisaldab mitmeid hariduse ja kutseõppe alaseid meetmeid, kuid puudega inimesi selles eraldi ei mainita.<sup>122</sup>

## 2.2 Riiklikud haridusprogrammid

Eesti kulutab haridusele proportsionaalselt suure osa oma SKT-st: alates 1990-ndate keskpaigast kulutatakse igal aastal haridusele peaaegu 7% SKT-st. Hariduskulutuste kõrgpunkt oli 1999. aastal, jõudes siis 7,5% tasemele SKT-st.<sup>123</sup> Euroopa Liidus ja teistes OECD riikides kõigub vastav protsent nelja ja kuue vahel.<sup>124</sup> See suhtarv on viimastel aastatel vähenenud (2000. aastal – 6,9%, 2001. ja 2002. aastal – 6,3%), kuid absoluutarvudes on kulutused haridusele jätkuvalt tõusnud.<sup>125</sup>

Aastatel 1997 kuni 2000 tehti mitu algatust, mille eesmärk oli haridussüsteemi jaoks strateegiliste visioonide loomine, samuti haridussüsteemi paigutamine laiemasse, teadmistel ja infotehnoloogial põhineva globaalse majanduse konteksti. Nende algatuste

<sup>119</sup> „Eesti Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava”, juuli 2004, avaldatud Euroopa Komisjoni kodulehel [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/nap\\_incl\\_2004\\_ee\\_en\\_version.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/nap_incl_2004_ee_en_version.pdf) (seisuga 2. detsember 2004), lk 26, (edaspidi “NAP”).

<sup>120</sup> „Eesti riiklik arengukava Euroopa Liidu struktuurifondide kasutuselevõtuks – ühtne programm dokumendiks (SPD) aastateks 2004–2006”, ratifitseeritud arengukava vaatluskomisjoni poolt 10. märtsil 2004. a avaldatud aadressil [www.struktuurifondid.ee/failid/ESTONIAN\\_SPD\\_2004\\_2006.pdf](http://www.struktuurifondid.ee/failid/ESTONIAN_SPD_2004_2006.pdf) (inglise keeles) ja aadressil [www.hm.ee](http://www.hm.ee) (eesti keeles), (seisuga 16. juuni 2004), Sissejuhatus, lk 5 (edaspidi “Eesti SPD”).

<sup>121</sup> EL struktuurifondid koosnevad Euroopa Regionaalarengu Fondist (ERDF), Euroopa Sotsiaalfondist (ESF), Euroopa Põllumajanduse Arendus- ja Tagatisfondi arendusrahastust (EAGGF arendusrahastu) ja Kalanduse Arendusrahastust (FIFG). Eesti on defineeritud sihtrühma nr 1 piirkonnaks, kus EL struktuurifonde kasutatakse “arengus mahajäänud piirkondade arenguks ja struktuurseteks muutusteks”.

<sup>122</sup> „Eesti SPD”, meede nr 1.1 (lk 207) ja meede nr 4.3 (lk 259).

<sup>123</sup> H. Zelloth, „Monograafia Eesti kutsehariduse, täienduskoolituse ning tööhõiveteenuste süsteemide ja struktuuride kohta”, kirjastus Sõnasepp, Tallinn 2003, lk 98, (edaspidi: Zelloth, „Monograafia”).

<sup>124</sup> Zelloth, „Monograafia”, lk 111.

<sup>125</sup> Zelloth, „Monograafia”, lk 111.

seas oli Eesti Haridusfoorumi<sup>126</sup> loomine ning mitme haridusstrateegia ja poliitika programmdokumendi koostamine, muuhulgas „Õpi-Eesti”, „Visioon – Eesti haridussüsteemist aastal 2010”, „Tiigrihüpe” (1996–2000), ja „Tiigrihüpe Pluss” (2001–2005).

Tiigrihüppe Sihtasutus<sup>127</sup> alustas tegevust 1997. aastal, mil talle eraldati riigieelarvest 35,5 miljonit krooni (u 2,3 miljonit eurot).<sup>128</sup> Sihtasutus parandab üldhariduse kättesaadavust erivajadustega õpilastele, pakkudes info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat (IKT) projekti „IKT erivajadustega laste hariduses” raames.

Projekti raames toetatakse tugikeskusi ning nõustatakse erivajadustega lapsi, nende vanemaid, õpetajaid, haridusametnikke ja teisi huvitatud osapooli. Õpiraskustega laste hariduslike erivajaduste tugikeskus töötab Tartu Kroonuaia Kooli baasil, ning annab IKT vahendite koolitust kogu Eestis.<sup>129</sup>

Aastatel 1999–2000 koostasid Haridus- ja Teadusministeerium ja Eesti Haridusfoorum koostöös teiste valitsusväliste organisatsioonide ja sotsiaalpartneritega hariduse strategiadokumendi projekti nimega „Õpi-Eesti”. Kõnealune dokument keskendub haridussüsteemi edasisele arengule ning õpetajatele ja õpilastele üldise tugisüsteemi loomisele. Projekt kiideti heaks Vabariigi Valitsuse 30. oktoobri 2001. a istungil, kuid Riigikogu pole seda veel heaks kiitnud. Puudub teave selle kohta, miks arutelu dokumendi üle on katkenud. „Õpi-Eesti” peamise eesmärgina deklareeritakse, et igal Eesti elanikul, sõltumata soost, vanusest, vaimsest ja füüsilisest tervisest, sotsiaalsest staatusast, majanduslikest võimalustest ja elukohast, on õigus võimetekohase hea hariduse omandamisele.<sup>130</sup> Hariduskohustuse täitmiseks tuleks seadusandluses sätestada õppurite individuaalsust ja erivajadusi arvestavad õppevormid ja õppekavad.<sup>131</sup> „Õpi-Eesti” rõhutab elukestva õppe võimaldamise vajadust ning elukestvaks õppeks valmisole-

<sup>126</sup> Eesti Haridusfoorum on mittetulundusühing, mis esindab kõiki tähtsamaid hariduspoliitilisi huvigruppe Eestis. Foorumi eesmärgiks on osalusdemokraatia, partnerluse ja ühiskondlike kokkulepete põhimõtete edendamine Eesti hariduspoliitikas. Vt: Eesti Haridusfoorumi koduleht <http://www.haridusfoorum.ee> (seisuga 22. november 2004).

<sup>127</sup> „Tiigrihüpe” on rahvuslik sihtprogramm Eesti haridussüsteemi tugevdamiseks kaasaegse info- ja kommunikatsioonitehnoloogia abil. Programm on põhiliselt suunatud üldharidusele, kuid hõlmab ka põhi- ja kutseharidust. Vt: Tiigrihüppe programmi koduleht, <http://www.tiigrihype.ee> (seisuga 12. september 2004).

<sup>128</sup> Vahetuskurss on €1 = EEK 15,65.

<sup>129</sup> Tiigrihüppe Sihtasutus: <http://www.tiigrihype.ee> (seisuga 11. juuli 2005).

<sup>130</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, „Õpi-Eesti 2001”, avaldatud ministeeriumi kodulehel aadressil <http://www.hm.ee> (seisuga 16. juuni 2004), lk 4, (edaspidi, „Haridusministeerium, Õpi-Eesti 2001”).

<sup>131</sup> Projekti pole Riigikogu veel heaks kiitnud, see on heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 30. oktoobri 2001. a istungil. Puudub teave selle kohta, miks arutelu dokumendi üle on katkenud. Istungi protokoll ja projekti tekst on avaldatud aadressil <http://web.riigikogu.ee/ems> (seisuga 16. aprill 2004).

ku loomist õpilastes. Õppekavasid tuleks kohandada erivajadustega inimeste vajadustele, võttes arvesse isiku puuet. Lisaks ei tohiks erivajadustega õpilastele kehtida vanusepiiranguid. Õppeaeg tuleks arvestada tegelikult õppetegevuses osalemise aja järgi.<sup>132</sup> „Õpi-Eesti” programmis esitatud ideede elluviimine peaks toimuma seadusandluse reformi kaudu.

Poliitika programmdokument „Visioon – Eesti haridussüsteemist aastal 2010” on osa „Õpi-Eesti” haridusstrateegiast.<sup>133</sup> Selle põhiseisukoht on, et aastaks 2010 on haridusest saanud Eesti rahvusliku arengu peamine eeldus. „Õpi-Eesti” programm hõlmab 18 põhilist teemat, sealhulgas: „erivajadustega õpilased”, „elukestev õpe”, „õpime õppima”, „õpetaja on võti” ja „teadusuuringutel põhinevad uuendused”. Dokumendi paljude ambitsioonikate eesmärkide hulgas on loetletud näiteks „keskharidus igapähele, kõrgharidus paljudele”, „Eesti kvalifikatsioonid Euroopa Liidu omadega võrreldavaks” ja „kutse-kõrgharidus on väärtus”. „Õpi-Eesti” sisaldab lisaks visiooni Eesti haridussüsteemist aastal 2010, mille kohaselt pööratakse siis kõigil õppetasetel tähelepanu eriti andekatele, mahajääjatele, puuetega ja riskiperedest pärit õppuritele ning võimaldatakse neile sobivaid õppevorme ja õpet individuaalõppekavade järgi.<sup>134</sup>

## 2.3 Rahvusvahelised algatused

Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja Eesti Haridus- ja Teadusministeerium viisid Balti riikides aastatel 1999–2004 läbi ühisprojekti „Kool kõigile”.<sup>135</sup> Projekti peamine eesmärk oli anda kõigile lastele maksimaalne võimalus optimaalseks arenguks. Projekt viidi läbi kohaliku haridussüsteemi raames, kus põhiprintsiibiks oli õppuri osalemine kohalikus kogukonnas.<sup>136</sup> Projekt koosnes neljast etapist: planeerimine, koordineerimine, hindamine ja rakendamine. Tänapäev on läbi viidud ka kolm alaprojekti: „Üleminekud”, „Õpetajakoolitus” ja „Õpime koos”.

Antud algatuse raames peamine Eestis teostatud projekt kandis nime „Erivajadustega õpilaste üleminekute toetamine”. Projekti eesmärk oli kaasava hariduse edendamine Eestis nii, et erivajadustega õpilased saaksid õppida koos teistega üldhariduskoolides

<sup>132</sup> „Haridusministeerium, Õpi-Eesti 2001”.

<sup>133</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, „Visioon – Eesti haridussüsteemist aastal 2010”, avaldatud ministeeriumi kodulehel aadressil <http://www.hm.ee> (seisuga 22. november 2004), (edaspidi, „Visioon – Eesti haridussüsteemist aastal 2010”).

<sup>134</sup> „Visioon – Eesti haridussüsteemist aastal 2010”, lk 5.

<sup>135</sup> „Kool kõigile” on Põhjamaade termin, mis näitab, et põhiharidus tuleb korraldada võrdselt kõigi õpilaste vajadustele vastavaks, sõltumata õpilaste võimetest, võimalustest ja vajadustest. L. Kaikkonen, K. Kukk ja K. Kõiv, „Toetame õpilaste üleminekuid: Kool kõigile”, Sotsiaalministeerium, 2003, lk 25. (edaspidi Kaikkonen *et al.*, „Toetame õpilaste üleminekuid”).

<sup>136</sup> „Kool kõigile” on Põhjamaade termin, mis näitab, et põhiharidus tuleb korraldada võrdselt kõigi õpilaste vajadustele vastavaks, sõltumata õpilaste võimetest, võimalustest ja vajadustest. Kaikkonen *et al.*, „Toetame õpilaste üleminekuid”, lk 26.

ning kutsekoolides ja oleksid seega tööturule sisenemiseks paremini kvalifitseeritud.<sup>137</sup> „Õpetajakoolituse” alaprojekti üldine eesmärk oli arendada erivajadustega laste õpetamisel vajalikke teadmisi ja oskusi projektis osalevate õpetajate kutsealase arengu raames. „Õpime koos” alaprojekti eesmärk oli pedagoogilise ja psühholoogilise nõustamisteenistuse loomine, mis pidi abistama tavakoolide õpetajaid erivajadustega õpilaste õppe planeerimisel.<sup>138</sup> Sellised nõustamiskeskused aitavad õpetajaid erivajadustega õpilastele individuaalsete õppekavade koostamisel ja rakendamisel ning õpilaste juhendamisel. Projekt püüdis anda teenuse eeskujuna, mille raames loodi näidiskeskuse selleks väljavalitud linnas, milleks oli Võru. Nõustamiskeskus Võrus töötas 2003. aasta septembrist kuni 2004. aasta oktoobrini.

„Kool kõigile” projekti tulemuste lõpphindang valmis 2004. aasta suvel ning selles leiti, et kolmes alaprojektis seatud eesmärgid õnnestus täita.<sup>139</sup> Projekti juhtgrupp ja koordinaatsioonigrupp (projekti juhid ja Haridus- ja Teadusministeeriumi esindajad) on soovitanud „Kool kõigile” projekti Eestis jätkata.

### 3. HARIDUS TEGELIKKUSES

*On olemas eraldi õppekavad kerge ning mõõduka/raske vaimupuudega lastele. Raske või sügava vaimupuudega lapsed õpivad spetsiaalsetes „hooldusklassides”. Tavaklassides õppivad vaimupuudega lapsed võivad järgida individuaalset õppekava. Kuigi viimane võimalus on üha populaarsem, pole paljudel vaimupuudega õpilastel võimalik seda kasutada, põhiliselt seetõttu, et koolides puuduvad vajalikud spetsialistid ja tugisüsteemid. Pedagoogide haridus sisaldab ka õpet tööks erivajadustega lastega, kuid uuringud näitavad, et õpetajad vajavad selles vallas rohkem koolitust ja tuge.*

*Kuigi Eesti õiguses ja poliitikas tunnustatakse mõningaid kaasava hariduse põhimõtteid, pole suuremal osal vaimupuudega lastest veel võimalust tavakoolis õppida. Aastatel 1998–2002 kasvas oluliselt erivajadustega laste arv (kõik erivajadused) tavakoolidest, 25 protsendi võrra. Aastatel 2002–2003 õppis 74 protsenti neist lastest tavakoolide eriklassides ning 7 protsenti tavaklassides. Tavakoolides õppivate vaimupuudega laste arv pole täpselt teada, kuid teada on, et see arv kasvab hariduse kõigil astmetel, koolieelsest haridusest keskhariduseni, põhjuseks peamiselt vanemate poolne surve. Lisaks tuleb vaimupuudega laste tegeliku olukorra hindamisel olla mõnevõrra ettevaatlik ka seetõttu, et paljud tavakoolide õpilaste nimekirja kantud lapsed õpivad tegelikult kodus. Selline süsteem ei vasta kaasava hariduse eesmärkidele, kuigi võimaldab mõnedel lastel vältida eriinternaatkoolis elamist. Kodus õppivate vaimupuudega laste arvu kohta puuduvad ametlikud andmed.*

<sup>137</sup> N. Öström, Hinnang projektile „Kool kõigile”, Põhjamaade ja Balti riikide ühisprojekt erivajadustega õpilaste hariduse alal aastatel 2000–2004, Kopenhaagen, 2004, lk 15, avaldatud aadressil <http://www.norden.org/pub/uddannelse/uddannelse/sk/2004-737.pdf> (seisuga 22. november 2004) (edaspidi, „Öström, „Kool kõigile” hinnang”).

<sup>138</sup> Öström, „Kool kõigile” hinnang, lk 21.

<sup>139</sup> Vt.: Öström, „Kool kõigile” hinnang.



Vaimupuudega laste õpetamist tavakoolis takistab endiselt mitu asjaolu. Takistuseks on transpordi puudumine, suur õpilaste arv klassis ja mõnede õpetajate ning normaalsete laste vanemate vastuseis. Kõige olulisemaks takistuseks on siiski kvalifitseeritud spetsialistide vähesus. Näiteks enamasti ei suuda kohalikud ametiasutused lasteaedade tugioõpetajaid finantseerida ja vanemad või eestkostjad peavad tugioõpetaja kulud ise katma. Umbes pooltel lasteaedadest pole võimalik kasutada sotsiaalpedagoogi teenuseid, seega langeb kasvatajatele suur koormus. Koolidele ei eraldata vaimupuudega laste vajaduste rahuldamiseks rahalisi vahendeid. Olulist osa etendavad ka õiguslikud takistused – paberil eksisteerib küll õigus saada haridust tavakoolis, kuid olemasolevad normid ei sätesta vajalikke mehhanisme selle õiguse tegelikuks rakendamiseks.

Aastatel 2002–2003 õppis erikoolides, k.a. internaatkoolides, 5166 erivajadustega, peamiselt vaimupuudega õpilast. Paljudel raske või sügava vaimupuudega lastel ja noortel pole muud võimalust, kui õppida kodust kangel asuvas eriinternaatkoolis. Nendes koolides antava hariduse kvaliteet on suhteliselt madal, põhjuseks ressursside vähesus. Ei jätku raba, kvalifitseeritud õpetajaid ega sisseaset. Samadel põhjustel on halvad ka eriinternaatkoolide elamistingimused. Samuti on üsna tavaline vaimupuudega laste õpetamine kodus, peamiselt seetõttu, et tavakoolides, mis pole puuetega laste kaasamist oma prioriteediks seadnud, puuduvad vajalikud tingimused. Valdav enamus tavakoolide õpilaste nimekirjadesse kantud vaimupuudega lastest õpib tegelikult kodus.

### 3.1 Ressursid ja tugiteenused

#### 3.1.1 Õppekava ja tugiteenused

##### *Alusharidus*

Alusharidus tugineb alushariduse raamõppekavale, mis on standardne riiklik õppekava.<sup>140</sup> Eriasteaiad ja eriklassidega lasteaiad koostavad oma õppekavad ise. Need põhinevad riiklikul raamõppekaval, kuid arvestavad laste puuetest tulenevate erivajadustega. Ühisrühmades järgivad erivajadustega lapsed koos teiste lastega standardset riiklikku õppekava, kuid tavaliselt on neile tagatud lisatoetus, sealhulgas päeva sobiv planeerimine, õppemetodoloogilised ja organisatsioonilised meetmed, näiteks „õppeabi” – k.a. logopeediline abi, raviõpe, psühholoogiline tugi, füsioteraapia ja sotsiaalpedagoogika – ning tugisõu teenused, mille eest üldjuhul maksavad vanemad.<sup>141</sup>

##### *Kohustuslik haridus*

Kohustuslikus põhihariduses on kasutusel kolm erinevat riiklikku õppekava:<sup>142</sup>

- riiklik õppekava – põhikoolide ja gümnaasiumide standardne õppekava;

<sup>140</sup> Vabariigi Valitsuse 15. oktoobri 1999. a määrus nr 315, „Alushariduse raamõppekava kinnitamine”, RTL 1999, 80, 737 (jõustunud 1. novembril 1999).

<sup>141</sup> Anonüümne intervjuu lasteaiakasvatajaga 2002. aastal.

<sup>142</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

- lihtsustatud (või abiõppe) õppekava – kerge vaimupuudega õpilastele; selle õppekava järgi õpib 1,4% põhikooli õpilastest;
- toimetuleku õppekava – mõõduka ja raske vaimupuudega õpilastele; selle õppekava järgi õpib 0,4% põhikooli õpilastest;

Nii „toimetuleku” kui ka „lihtsustatud õppekava” põhinevad riiklikul õppekaval.

Raske või sügava vaimupuudega lapsi õpetatakse hooldusklassides.

Koolidel on õigus ja kohustus riiklikku õppekava vastavalt kooli omapärale, piirkondlikele iseärasustele ja õpilaste vajadustele edasi arendada. Siiski peab Haridus- ja Teadusministeerium koolide poolt tehtud muudatused heaks kiitma. Kõik riikliku õppekava järgi õppivad õpilased peaksid suutma kooli lõpetada ning sooritada riigieksamid. Erivajadustega lastele soovitab sobiva kooli ja õppekava nõustamiskomisjon. Järjest rohkem erivajadustega lapsi õpib tavakoolides. Algkoolides on kõigi laste jaoks kasutusel üks – riiklik – õppekava, samas kui erivajadustega lapsed õpivad algkoolides kas lihtsustatud või toimetuleku õppekava järgi. Erivajadustega lastele pakutakse tavakoolis lisatuge vastavalt nõustamiskomisjoni poolt soovitatud individuaalsele õppekavale. Erivajadustega laste koolide õppekavad koostatakse eri koolitüüpide jaoks eraldi, pidades silmas põhikoolide ja gümnaasiumide riikliku õppekava üldisi eesmärgi.<sup>143</sup> Tavakoolides ja erikoolides õppivate vaimupuudega laste täpne arv pole teada. Haridus- ja Teadusministeerium kogub statistilisi andmeid erinevat õppekava järgivate laste arvu kohta. Nagu on näha tabelist 3, kasutatakse vaimupuudega laste õpetamisel lihtsustatud ja toimetuleku õppekavasid nii erikoolides kui tavakoolides – tava- ja eriklassides.

**Tabel 3. Lihtsustatud ja toimetuleku õppekava järgivad õpilased ning hooldusklasside õpilased (2003–2004)**

Klassi või õppekava tüüp	Eri-kool	Õpilaste arv		
		Tavakoolid		
		Tavaklass	Eriкласс	Kokku
Lihtsustatud õppekava	2,058	343	243	2,644
Toimetuleku õppekava	602	33	97	732
Hooldusklassid	157	–	57	214
Kokku	2,817	376	397	3590

**Allikas:** Eurydice andmebaas<sup>144</sup>

<sup>143</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

<sup>144</sup> Eurydice andmebaas, Eesti, jagu nr 10.8. Statistika, „Erivajadustega lapsed üldharidussüsteemis”, 1996/97 – 2003/200, avaldatud Eurydice andmebaasi kodulehel aadressil <http://www.eurydice.org/Eurybase> (seisuga 2. detsember 2004).

*Individaalsed õppekavad*

Kui lapse erivajadused ei nõua, et laps peaks käima erikoolis või tavakooli eriklassis, võib laps neljanda võimalusena õppida tavakoolis individaalse õppekava järgi.<sup>145</sup> Individaalsed õppekavad on mõeldud peamiselt käitumishälvetega lastele või nendele, kelle füüsiline puue takistab koolis käimist.

Kuigi tavakooli kaasamise kohta puudub Eestis eraldi seadusandlus, on individaalsete õppekavade kasutamine reguleeritud sellekohase määrusega<sup>146</sup> ning neid saab kasutada ainult vanemate soovil või nõusolekul. Erivajadustega lastel on õigus individaalsele õppekavale, sõltumata sellest, kas nad käivad tavakoolide eriklassis või mitte. Individaalsed õppekavad võidakse sisse seada mõnede või kõigi õppeainete osas<sup>147</sup> ning kõigil üldhariduse, st põhi- ja keskhariduse tasemetel.<sup>148</sup> Individaalsed õppekavad ei sisalda iseseisva toimetuleku või suhtlemisoskuse õpetust. Erikoolides õpivad lapsed riikliku õppekava järgi ja individaalset õppekava saab kohaldada vaid vanemate avalduse alusel.

Individaalne õppekava on kirjalik dokument, milles on lühidalt kirjas erivajadustega õpilase õppekava. Selles võetakse arvesse õpilase individaalsed arenguvajadused. Individaalne õppekava koostatakse kohe pärast vaimupuudega lapse tavakooli vastu võtmist. Kavas peaksid olema määratletud õppe lühiajalised ja pikaajalised eesmärgid, millist eriabi laps vajab ja kuidas ta on võimeline klassi töös osalema. Samuti peaks kava kajastama lapse edasijõudmist. Arvatakse, et individaalsed õppekavad kiirendavad õppeprotsessi.

Individaalne õppekava koostatakse tuginedes riiklikule õppekavale. Individaalne õppekava peaks arvestama kooli sotsiaalset tausta ja kohaliku piirkonna omapära. Vajaduse korral võidakse koostada gruppõppekava (tavakooli eriklassi õppekava), millest lähtudes koostatakse individaalne õppekava.<sup>149</sup> Sellisel juhul muudetakse sisuliselt kooli ja klassi õppekava erivajadusi arvestavaks individaalseks õppekavaks. Õppekavaga peavad nõus olema õpilane, õpetajad ja kohapealsed ametnikud ning see peaks tagama nii õpilase kui õpetaja kaitse ning nägema ette rehabilitatsiooni võimalused.<sup>150</sup>

Taotledes individaalset õppekava, on individaalprogrammi alusel võimalik saada õpe-

<sup>145</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 80.

<sup>146</sup> Haridusministri 26. detsembri 2004. a määrus nr 61, „Individaalse õppekava järgi õppimise kord” (RTL 2004, 155, 2329).

<sup>147</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

<sup>148</sup> Haridusministri määrus nr 17/1997, punkt 2.

<sup>149</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

<sup>150</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 76.

tajatelt lisatuge raviõppe näol<sup>151</sup> (millega arendatakse õpilase psühholoogilist talitlust) ja logopeedi teenuseid (millega arendatakse enamasti pigem kirjutamisoskust kui lugemis- või suhtlemisoskust).<sup>152</sup> Sellist tuge võivad mobiilse teenuse kujul osutada eripedagoogid ja seda kas koolis või lapse kodus.<sup>153</sup> Individuaalne õppekava paneb niigi tööga koormatud õpetajatele lisakoormuse ning individuaalse õppekava rakendamisel tehtavat tööd eraldi ei tasustata.

Individuaalsed õppekavad muutuvad Eestis üha populaarsemaks. Vaatamata võimalusele õppida individuaalse õppekava järgi, puudub paljudel erivajadustega õpilastel endiselt võimalus saada sellega kaasnevat eriõpet, seega jäävad nad õppimisel ilma vajalikust toest. Selle probleemi täpsed põhjused pole teada, kuid võib oletada, et koolides puuduvad vajalikud spetsialistid ja tugisüsteemid. Eestis pole nõustamiskeskused ja pedagoogilised psühholoogiteenused veel eriti kaugele arenenud.

### 3.1.2 Õpetajakoolitus

Kõik, kes tegelevad puudega inimeste õpetamisega, peavad omama piisavat erialast väljaõpet.<sup>154</sup> Kaasajastatud üldised õpetajakoolituse õppekavad sisaldavad nüüd ka erivajadustega, k.a vaimupuudega laste, õpetamise koolitust. Seetõttu omavad hiljuti ülikooli lõpetanud õpetajad lisaks tavakoolile erivajadustega õpilaste õpetamise oskusi. Samas need õpetajad, kes on ülikooli lõpetanud enne õppekavade uuendamist, võivad olla täiesti ilma eripedagoogilise ettevalmistuseta. Spetsialiste, sh nõustajaid, sotsiaalpedagooge ja logopeede valmistatakse ette Tallinna Ülikoolis ja Tartu Ülikoolis.<sup>155</sup>

Ülikoolid pakuvad spetsiaalseid lisakursusi põhikooli õpetajatele ja eripedagoogidele.<sup>156</sup> Pikaajalist koolitust pakub Rahvatervise ja Sotsiaalkoolituse Keskus.<sup>157</sup> Muuhul-

<sup>151</sup> Vabariigi Valitsuse 14. jaanuari 2002. a määrus nr 13, „Püsiva töövõimetuse, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse arstliku töövõimetuse ekspertiisiga tuvastamise kord”, RTI 2002, 6, 23 (jõustunud 1. jaanuaril 2002). Muudetud järgnevatel määrustega: 28. jaanuari 2003. aasta määrus nr 34 RTI 2003, 12, 62 (jõustunud 7. veebruaril 2003) (edaspidi „Vabariigi Valitsuse määrus nr 13/2002”).

<sup>152</sup> Riikliku Kooliameti 9. mai 1995. a korraldus nr 91, „Logopeedide tööeeskirjade kinnitamine”, avaldatud Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehel <http://www.hm.ee> (seisuga 11. juuli 2005).

<sup>153</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”, lk 7.

<sup>154</sup> „Riiklikud võrdsete võimaluste standardreeglid”, punkt 5.

<sup>155</sup> K. Kukk, „Erivajadused hariduses, kokkuvõte”, Haridus- ja Teadusministeerium, Tallinn, 2004, lk 10. (edaspidi „Kukk, Erivajadused hariduses”).

<sup>156</sup> Siin on üheks probleemiks logopeedide koolitamine venekeelsetele koolidele. Üks võimalik lahendus oleks kursuste korraldamine koostöös Peterburi Ülikooliga. Kukk, „Erivajadused hariduses”, lk 25.

<sup>157</sup> Rahvatervise ja Sotsiaalkoolituse Keskus on Sotsiaalministeeriumi hallatav asutus. Keskus korraldab sotsiaalkoolitust, tervishoiuteenuste arendust, rahvatervise alast koolitust ja ning kutseõppe alast arendustegevust. Koduleht: <http://www.rahvatervis.ee/ava.html>.

gas koolitatakse tööterapeute, füüsilise puudega inimestega töötavat personali, hoolekandeasutuste töötajaid, samuti pakutakse riskianalüüsi ning juhtumikäsitlemise kursusi. Korraldatud on mitmeid seminaride, koolituspäevi ning ümarlauadiskussioone nii puudega inimestele kui neile, kes nendega töötavad.<sup>158</sup>

Strateegiadokument „Õpi-Eesti” sisaldab alateemat „Õpetaja on võti”, milles on täpsustatud õpetajate võtmerolli haridussüsteemi muutmisel.<sup>159</sup> Dokumendis on öeldud, et õpetajakoolituses, seejuures nii esma- kui täiendkoolituses, tuleb rõhutada eri võimete ja huvide, eri rahvusest ning kultuurikeskkonnast pärit laste ning erivajadustega õppurite koosõpetamist, kaasaegsete infotehnoloogiahendite kasutamist õppetöös, tegutsemist pedagoogiliste meeskondadena ning suhtlemist lastevanemate ja kogukonna esindajatega.<sup>160</sup> Samas ei ole „Õpi-Eesti” strateegiat veel Riigikogus heaks kiidetud ja tegemata on selle elluviimiseks vajalikud muudatused seadusandluses. Samuti on „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumis” prioriteetse valdkonnana mainitud õpetajakoolituse programme, mis õpetaksid õpetajaid erivajadusi ja õpiraskusi ära tundma ning asjakohast nõu ja abi leidma.<sup>161</sup>

Põhjamaade Ministrite Nõukogu rahastatud projekti „Kool kõigile” raames läbi viidud uuringud näitavad, et Eesti õpetajad vajavad lisamotivatsiooni, tulgu see siis palgakõrgendusena või suurema tunnustamisena enesetäienduse eest. Õpetajad vajavad lisakoolitust erivajadustega õpilaste kaasamise alal ning konkreetseid nõuandeid selle kohta, kuidas valmistada õpilasi ette koolist tööellu siirdumiseks.<sup>162</sup>

### 3.2 Kaasav haridus

Eestis on alates iseseisvuse taastamisest haridussüsteemi ulatuslikult reformitud, eriti just viimase seitsme aasta jooksul on vaimupuudega laste õpetamises võetud suund kaasavale lähenemisele. Salamanca eripedagoogika konverentsil osalejana ja konverentsi tulemusena koostatud deklaratsiooni<sup>163</sup> allkirjastajana on Eesti võtnud kohustuseks edendada kaasavat haridust. Kõnealune protsess eeldab fundamentaalset muutust suhtumises – on vaja tunnustada kõigi õppurite individuaalseid võimeid ning muuta haridussüsteem ja õppemetoodikad kõigi õpilaste vajadusi arvestavaks.

<sup>158</sup> „Riiklikud võrdsete võimaluste standardreeglid”, „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid”, rakendusjuhise eessõna Eha Leppik, oktoober 2003 (edaspidi „Riiklikud võrdsete võimaluste standardreeglid”).

<sup>159</sup> Haridusministeerium, „Õpi-Eesti 2001”, lk 10.

<sup>160</sup> Haridusministeerium, „Õpi-Eesti 2001”, lk 10.

<sup>161</sup> Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum, lk 22–23.

<sup>162</sup> Haridusministeerium, „Õpi-Eesti 2001”, lk 10.

<sup>163</sup> UNESCO, „Salamanca deklaratsioon”.

### 3.2.1 Alusharidus

Alusharidus on kuni seitsmeaastaste laste haridus. Riiki on kutsutud üles erivajadustega laste alusharidusele suuremat tähelepanu pöörama, et võimaldada nende hilisemat edukat kaasamist tavakoolidesse.<sup>164</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum” üks prioriteete hariduse kättesaadavamaks muutmisel oli puuetega lastele kooliks hea ettevalmistuse tagamine paremate alushariduse ja tasuta päevahoiu võimaluste abil.<sup>165</sup>

Koolieelse lasteasutuse seadus sätestab, et kohalikud omavalitsused peavad võimaldama alushariduse kõigile nende haldusterritooriumil elavatele lastele.<sup>166</sup> Erivajadustega lastele, k.a keha-, kõne-, meele- või vaimupuuetega ning eriabi või erihooldust vajavad lapsed, peab kohalik omavalitsus looma arenemis- ja kasvamisvõimalused nende elukohajärgses lasteasutuses. Enamasti saavad kohalikud ametiasutused vaimupuudega lapse erivajadustest teada alles siis, kui vanemad ise neile sellest teatavad. Kui ametnikke on informeeritud, saavad nad vanemaid diagnoosimise suhtes nõustada. Kuna paljudes piirkondades, eriti väiksemates maa-asulates, ei ole erikooli ega -klasse, soovitatakse tihti vaimupuudega laps lähimasse suuremasse lasteaeda või kooli panna. Tegelikult ei hakka need lapsed tihti üldse lasteaia käima, vaid jäävad vanematega koju.<sup>167</sup>

Erivajadustega lapsed, k.a vaimupuudega lapsed, võetakse tavalasteaia sobitus- või erirühma vastu vanema või eestkostja kirjaliku avalduse ja nõustamiskomisjoni otsuse alusel.<sup>168</sup> Nõustamiskomisjon suunab erivajadustega lapse sobitusklassi, kui on kindlaks tehtud, et kool suudab lapsele pakkuda vajalikul määral tuge ning lapse arenguks on loodud sobivad tingimused. Tingimuste loomise eest vastutab lasteaia juhataja. Vastavalt Koolieelse lasteasutuse seadusele, moodustavad kohalikud omavalitsused sobitusrühmi või erirühmi lasteasutuse juhataja ettepanekul.<sup>169</sup>

Vaimupuudega laste kaasamine tavalasteaedadesse on jätkuvalt raskendatud. Haridus- ja Teadusministeeriumi kinnituse kohaselt toimib Eestis kaasav haridus, kuid praktikas koolieelse kaasamise programme ei rahastata. Seetõttu puuduvad lasteaedadel ressursid vaimupuudega laste edukaks integreerimiseks. Näiteks on endiselt suur probleem transport ning paljud lasteasutuste juhatajad ei näe sellele lahendust. Mõnedel juhtudel ei suuda kohalikud omavalitsused katta lapse transpordikulusid kaugemal asuvasse lasteaeda, kus on loodud paremad tingimused erivajadustega laste arenguks,

<sup>164</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 78.

<sup>165</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”, lk 22–23.

<sup>166</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, [§ 10].

<sup>167</sup> Intervjuu Bianca Mättas’ega, Tallinn, jaanuar 2005.

<sup>168</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, § 6 lg 6.

<sup>169</sup> Koolieelse lasteasutuse seadus, § 6; intervjuu anonüümsust palunud lasteaiakasvatajaga, Tallinn, jaanuar 2002.

vaatamata sellele, et transpordikulude katmine on kohaliku omavalitsuse kohustus. Võib juhtuda, et kohalik omavalitsus ei suuda katta lapse lasteaiakoha kulusid. Sellisel juhul on võimalik, et tavalasteaiad on sunnitud vastu võtma sügava vaimupuudega lapse, suutmata tagada talle arenguks vajalikke tingimusi.<sup>170</sup> Lõplik otsustusõigus on kohalikel omavalitsustel. Nõustamiskomisjoni pädevuses pole seda otsust suunata, kuid iga perekond peab tuginema omaenda ressurssidele. Kui vanemad ei nõustu kohaliku omavalitsuse poolt pakutud lahendusega, ei jää neil muud üle, kui eraviisiliselt lahendus leida ja selle eest ise maksta. Valitsus peaks astuma samme, et tagada kohalikele omavalitsustele piisavad vahendid selleks, et kindlustada kõigile lastele kvaliteetne haridus võimalikult elukoha lähedal.

Teine tähis probleem on kvalifitseeritud tugiõpetajate puudus. Maapiirkondades on tavaline, et kaks või kolm erivajadustega last käivad rühmas, milles õpib enam kui 20 õpilast. Lasteaias võib sellised rühmi olla kuni kolm.<sup>171</sup> Sellises keskkonnas on kasvataja tihti võimetu korralikult hoolitsema olgu siis erivajadustega või erivajadusteta laste vajaduste eest, rääkimata sellest, et tal õnnestuks arvestada iga lapse individuaalsete võimetega. Eestis pole töötavat õpetajate tugisüsteemi ei alushariduses ega muudel haridustasemetel, kuigi tava- ja erilasteaiad väljendavad tihti vajadust vaimupuudega laste tugiõpetajate järele. Mõnedel juhtudel suudavad kohalikud omavalitsused tugiõpetajate teenust finantseerida, kuid piirkonniti on olukord erinev. On juhtumeid, kus laps vajab riikliku õppekava järgimiseks individuaalset juhendajat ning vanematel või eestkostjatel tuleb juhendaja ise palgata.

Vaimupuudega lapse tavalasteaeda kaasamine eeldab kohalike ametnike, õpetajate (kasvatajate) ja teiste laste vanemate poolset mõistmist ja heasoovlikkust.<sup>172</sup> Vanemate jaoks, kes soovivad oma last tavalasteaeda panna, saab tihti tegelikuks takistuseks just tõrjuv suhtumine.

2002. aastal määratles Haridus- ja Teadusministeeriumi uuring mitmed probleemsed valdkonnad erivajadustega laste alushariduses.<sup>173</sup> Olulisena tõuseb nende seast esile tähtsa tugipersonali vähesus, mh logopeedide (75% ametikohtadest täitmata)<sup>174</sup> ning sotsiaalpedagoogide puudus. Pooltes uuritud tavalasteaedadest puudus kasvatajatel ja vanematel eripedagoogide tugi, mida on tarvis erivajadustega laste konkreetsete vajaduste väljaselgitamiseks ning vastavate kasvatusprogrammide planeerimiseks ja järgimiseks. Vaatamata sellele, et vanemate ja õpetajate vahel valitses tihe koostöö, ei jõudnud viimased suure koormuse tõttu kõiki lapsi vajalikul määral aidata.

<sup>170</sup> Intervjuu anonüümsust palunud lasteaiakasvatajaga, Tallinn, jaanuar 2002.

<sup>171</sup> Intervjuu anonüümsust palunud lasteai juhatajaga, Tallinn, märts 2004.

<sup>172</sup> Intervjuu Bianka Mättasega, jaanuar 2005.

<sup>173</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, „Alushariduse uuring“, 2002, avaldatud eesti keeles aadressil <http://www.hm.ee> (seisuga september 2004).

<sup>174</sup> Mõnedel juhtudel on lasteaiad sõlminud lepingud polikliinikutes töötavate logopeedidega, kes aastas kord või paar lapsi kontrollivad ja otsustavad, kes abi vajab. Anonüümne intervjuu lasteaiatöötajaga, Tallinn, jaanuar 2002.

Uuringus märgitakse ka, et individuaalsed tegevuskavad on koostatud ainult üksikutele erivajadustega lastele. Uuringu tulemuste kohaselt saab praegustes tingimustes (tugi personali vähesus jne) tavalasteaeda kaasata ainult kergemate puuetega, sealhulgas kerge vaimupuudega lapsi, kuna laste arv rühmas ulatub enamasti seadusega lubatud ülempiirini.<sup>175</sup> Suurim lubatud õpilaste arv klassis on 36.<sup>176</sup> Uuringust paistis siiski õpetajate valmisolek erivajadustega laste kaasamiseks, samuti õpetajate teadlikkus selliste laste vajadustest ning kaasamise pakutavatest võimalustest. Veel ühe positiivse tulemusena märgiti uuringus, et lasteaedade eriklassides oli eripedagoogiline töö organiseeritud kas heal või rahuldaval tasemel.<sup>177</sup>

MTÜ Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit (EVPIT) viis koostöös Soome tugiõpetajatega läbi kolmeaastase kaasamisprojekti.<sup>178</sup> Projekti käigus pakuti koolitust ning võeti tavalasteaedadesse tööle 12 vaimupuudega laste tugiõpetajat. Projekti tulemusena täheldati vaimupuudega laste arengus edasiminekut ning laste vanemad ja lasteaia-töötajad hakkasid paremini mõistma tugiõpetajate rolli vaimupuudega laste kaasamisel. Kahjuks projekti rahastamine ei jätkunud ja see lõpetati 2002. aastal. Üheks projekti käigus esile kerkinud tähtsaks probleemiks oli teiste laste vanemate vastuseis. Praegu korraldab EVPIT vabatahtlike tugiõpetajate koolitusi.

### 3.2.2 Põhi- ja keskharidus tavakoolides

Vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele võib erivajadustega lapsi õpetada nende kodukohajärgses koolis eeldusel, et seal on loodud vajalikud tingimused.<sup>179</sup> Paraku ei sätesta kehtivad õigusnormid täpselt, mida tavakoolid nende tingimuste loomiseks tegema peavad.<sup>180</sup> Paberil eksisteerib õigus saada haridust tavakoolis, kuid olemasolevad normid ei sätesta vajalikke mehhanisme selle õiguse rakendamiseks.

Aastatel 2002–2003 õppis Eesti 636 üldhariduskoolis, k.a erikoolid, kokku 200 478 õpilast.<sup>181</sup> Andmed on olemas tavakoolis õppivate erivajadustega laste arvu kohta üldiselt, vaimupuudega lapsi eraldi välja toodud ei ole. Sellele vaatamata on tõenäoline, et tavakoolis õppivate vaimupuudega laste arv kasvab pidevalt tänu vanemate ja mitmesuguste organisatsioonide jõupingutustele ning vaimsete puuete alase teabe suuremale levikule.<sup>182</sup>

<sup>175</sup> Anonüümne intervjuu lasteaia, jaanuar 2002.

<sup>176</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus 2003, § 25 lg 1.

<sup>177</sup> Intervjuu anonüümsust palunud lasteaia-töötajaga, Tallinn, jaanuar 2002.

<sup>178</sup> Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit (EVPIT), Projekt „Varane kaasamine” (1999–2001). Esimesel aastal rahastas PHARE, järgnevatel aastatel Soome organisatsioon FDUV.

<sup>179</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 19 lg 1.

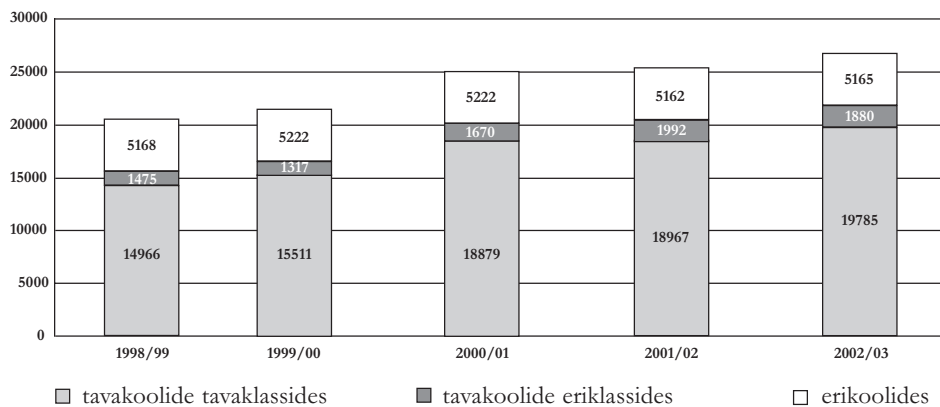
<sup>180</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 28.

<sup>181</sup> Haridusministeeriumi koduleht.

<sup>182</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 29.



**Graafik 1. Erivajadustega lapsed üldharidussüsteemis, tava- ja erikoolid (seisuga 10. september 2002).**



**Allikas:** Haridus- ja Teadusministeerium<sup>183</sup>

Graafikult 1 võib näha, et aastatel 1998–2002 tõusis erivajadustega, kaasa arvatud vaimupuudega, õpilaste koguarv põhihariduse tasemel oluliselt – 25% võrra. Tegemist on perioodiga, mil õpilaste koguarv hoopis vähenes. Lähiaastateks võib prognoosida erivajadustega õpilaste suhtarvu kasvu jätkumist.<sup>184</sup> Erikoolide õpilaste arv vaadeldaval perioodil ei muutunud, kuid erikoolides õppivate erivajadustega laste osakaal vähenes 24 protsendilt 19 protsendini. Aastatel 2002–2003 õppis üldhariduskoolides, k.a erikoolid, kokku 26 851 erivajadustega õpilast. Neist 74% õppis tavakoolide tavaklassides ja 7% tavakoolide eriklassides. See suhtarv võib aga olla eksitav, kuna eriti maapiirkondades on tavaline, et tavakoolide õpilaste nimekirjadesse kantud vaimsete või muude puuetega lapsed õpivad tegelikult kodus (vt punkt 3.3.1).<sup>185</sup>

Peamine põhjus erivajadustega õpilaste koguarvu kasvu taga on selliste laste „nähtavamaks” muutumine Eesti ühiskonnas. Puuet ei peeta enam nii häbiväärseks ja seda diagnoositakse paremini. Teine põhjus on erivajadustega laste tugiteenuste paranemine tavakoolides. Näiteks on kasvanud logopeedide arv koolides ning raviõpet loetakse nüüd erivajadustega laste hariduse osaks. Nõukogude perioodil oli laialt levinud arva-

<sup>183</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, Analüüsi ja planeerimise osakond (seisuga 10. september 2002), andmed saadaval ministeeriumi kodulehel aadressil <http://www.hm.ee> (seisuga 15. juuli 2005).

<sup>184</sup> Haridusministeeriumi koduleht, Statistika link.

<sup>185</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, Analüüsi ja planeerimise osakond (seisuga 10. september 2002), <http://www.hm.ee> (seisuga 15. juuli 2005).

mus, et haigusest või puudest tulenevalt ei vaja mõned lapsed üldse haridust. Selles osas on olukord paranenud ja niisugust mõtteviisi esineb nüüd palju vähem. Pigem vastupidi, tänane Eesti seadusandlus toetab hariduse võimaldamist puuetega lastele.<sup>186</sup> Paljud vanemad ei arva enam, et nende vaimupuudega lapsed peaksid püsima kodus, ning on nende tavakooli kaasamise osas senisest enesekindlamad.

Vaatamata paranenud suhtumisele on vaimupuudega laste tavakoolidesse kaasamisel endiselt suureks takistuseks puudulikud tugiteenused. „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumis” loetletud prioriteetidid hariduse kättesaadavamaks muutmiseks sisaldavad ka vajadust välja arendada tavakoolis õppimist toetavad teenused (rehabilitatsioon, isiklik abistaja, viipekeele tõlketeenus, kodu ja kooli vaheline transport) ja erioõppevahendid ning teha need puuetega õpilastele kättesaadavaks.<sup>187</sup>

Hoolimata kaasamise alal tehtud edusammudest on endiselt tunda üsna suurt õpetajate vastuseisu. Ilmselt on selle probleemi põhjuseks õpetajate vähesed teadmised puuetega laste kohtlemisest, samuti õpetajate mure, et nad ei suuda samas klassis õpetada tavalisi ja erivajadustega õpilasi. Samas leidub ka eripedagooge, kelle arvamuse kohaselt edendatakse kaasavat haridust peamiselt poliitilistel kaalutlustel ning hariduspoliitikat kujundatakse võimalikult odava ja laialt kättesaadava lahenduse suunas.<sup>188</sup> Need pedagoogid usuvad, et füüsilise puudega laste kaasamine on „loomulik”, kuid vaimupuudega lapsi tuleb haridussüsteemi planeerimisel teistest eristada.

### 3.2.3 Erikoolid

Vastavalt Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusele võivad eriõpet, eriabi, kasvatus eritüüpimusi või ravi vajavad lapsed õppida erikoolis.<sup>189</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi statistika aastate 2002–2003 kohta näitab, et 636 üldhariduskooli hulgas oli 45 erivajadustega õpilaste kooli, k.a eriiinternaatkoolid. Erikoolides käis kokku 5166 erivajadustega õpilast – 19% kõigist erivajadustega lastest. Erikoolides õppivate vaimupuudega laste täpset arvu on raske kindlaks teha. Nagu on näha tabelist 4, jäi erikoolides õppivate laste arv aastatel 1998–2003 üldjoontes samaks.

#### *Erikoolid*

Erikoolid on mõeldud peamiselt kerge ja mõõduka vaimupuudega lastele.<sup>190</sup> Enamikul erikoolide õpilastest on kerge või mõõdukas vaimne puue. Mõnikord on erikoolid vaimupuudega lapsele ainus hariduse omandamise võimalus, kuna enamikus tavakoolides puudub kvalifitseeritud personal vaimupuudega laste õpetamiseks. Seetõttu on

<sup>186</sup> OECD, „Eesti hariduspoliitika ülevaade“, Pariis, 2001, lk 57.

<sup>187</sup> „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandum”, lk 22–23.

<sup>188</sup> V. Saliste, „Võrdsed võimalused vs paremad võimalused”, ajakiri Haridus Nr 6/2003.

<sup>189</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 21 lg 3.

<sup>190</sup> Määrus nr 10/1994, punkt 2.

**Tabel 4. Erivajadustega õpilased erikoolides (1998–2003)**

		1998–99	1999–00	2000–01	2001–02	2002–03	2003–04
Õpilasi kokku		5185	5222	5220	5182	5166	5065
Vaimupuudega lastele mõeldud õppekava järgi õppivad õpilased	Lihtsustatud õppekava (kerge vaimupuudega õpilastele)	2255	2281	2241	2171	2098	2058
	Toimetuleku õppekava (mõõduka ja raske vaimupuudega õpilastele)	395	438	534	586	570	602
	Õpilasi hooldusklassides	45	84	102	118	163	157
Kokku		2695	2803	2877	2875	2831	2817

Allikas: Eurydice<sup>191</sup>

ka vanemad üldiselt erikoolidega rahul – vähemalt õpetavad seal nende lapsi spetsialistid. Erikoolides õppimise puudus on eraldatus puueteta (tavalistest) lastest ja seega väiksemad arenguvõimalused; erikoolide keskkond ei soosi arengut võrdselt tavakoolidega.<sup>192</sup>

### *Eriinternaatkoolid*

Raske või sügava vaimupuudega lapsed ja noored on eriti raskes olukorras, kuna tihti ei ole neil võimalust õppida oma kodu lähedal. Enamasti on nad sunnitud õppima perekonnast eemal, internaatkoolis, kuna kodulähedastes koolides puuduvad raske või sügava vaimupuudega laste õpetamiseks tingimused või tahe. Väiksemates kohtades on raske või sügava vaimupuudega noortel pärast 17-aastaseks saamist õpingute jätkamine praktiliselt võimatu.

Üldiselt on tingimused eriinternaatkoolides väga halvad, kuid olukord pole igal pool ühesugune. Erikoolides antava hariduse kvaliteet on madal tulenevalt ressurside puudusest: puudu on rahast, kvalifitseeritud õpetajatest ning varustusest.<sup>193</sup> Samadel põhjustel pole kiita ka eriinternaatkoolide olmetingimused. Siiski võib eriinternaatkool olla parim võimalus vaesemate perede lastele või neile, kel perekonda üldse pole. Seal kindlustatakse lapsele voodi, kus magada, kolm söögikorda päevas ning keegi, kes tema eest hoolitseb.<sup>194</sup>

<sup>191</sup> Eurydice andmebaas, Eesti, jagu nr 10.8. Statistika, „Erivajadustega lapsed üldharidussüsteemis, 1996/97 – 2003/2004”, avaldatud Eurydice andmebaasi kodulehel aadressil <http://www.eurydice.org/Eurybase> (seisuga 2. detsember 2004).

<sup>192</sup> Intervjuu tavakooli sotsiaalpedagoog Keiu Talvega, Tallinn, aprill 2005.

<sup>193</sup> Intervjuu Bianka Mättasega, jaanuar 2005.

<sup>194</sup> Intervjuu Bianka Mättasega, jaanuar 2005.

Paljud Eesti erikoolid täidavad tegelikkuses paljude laste suhtes ka sotsiaalhoolekan-deasutuse funktsiooni.<sup>195</sup> On juhtumeid, kus sellisesse kooli suunatakse laps, kes tege-likult eriõpet ei vaja. Paljudel lastel on pärast eriinternaatkooli lõpetamist suuri raskusi hakkamasaamise ja ühiskonnaga kohanemisega.

### 3.3 Haridus väljaspool koolisüsteemi

#### 3.3.1 Kodus õppimine

Laps võib koolikohustust täita kodus kas vanemate või eestkostja palvel või tervislikel põhjustel. Avalduse koduõppeks<sup>196</sup> võib esitada perearst, eriarst või lapsevanem.<sup>197</sup> Ko-duõppele tervislikel põhjustel on õigus 1.–9. klassi (vanus 7–15 a) õpilasel, kelle elu-kohale lähimas koolis puuduvad võimalused luua tingimused õppetöös osalemiseks. Kahjuks tähendab määruse selline säte praktikas tihti seda, et vaimupuudega lapsed jäetakse ilma võimalusest õppida tavakoolis ning omandada ühiskonnas toimetulemi-se oskusi, kuna koolidel puuduvad võimalused nende õpet vajalikul määral toetada.

Tervislikel põhjustel kodus toimuvat õpet korraldab kool. Lapsevanema soovil kodus toimuvat õpet korraldab lapsevanem, kooli ülesanne on õpitulemuste kontrollimine ja hindamine.<sup>198</sup> Kui kodus järgitakse põhikooli ja gümnaasiumi riiklikku õppekava, kor-raldab õpet elukohajärgne tavakool. Kui kodus õpitakse lihtsustatud õppekava või toi-metuleku õppekava järgi, võib õpet korraldada ka mõni puuetega laste erikool, kus seda õppekava rakendatakse.<sup>199</sup>

Vaimupuudega lapse vanemad või eestkostja võivad soovi korral korraldada lapse õpet kodus. See kehtib põhiliselt kerge vaimupuudega laste puhul. Tegelikult õpib enamik koolide nimekirjadesse kantud vaimse või muu puudega lastest kas kodus või indivi-duaalõppekava järgi.<sup>200</sup> See võimaldab lapsel elada kodus ja vältida elukohast kaugele eriinternaatkooli sattumist. Kodus õppimine pole aga kuigi efektiivne. Samuti on olu-liselt piiratud lapse suhtlemisvõimalused ning sotsiaalsete oskuste areng on suuresti takistatud. Samuti paneb see vanematele suure koormuse.<sup>201</sup> Kodus õppiv õpilane on vastava kooli ja klassi õpilaste nimekirjas märkusega „koduõppel”. Ta saab õpikud, töövihikud, tööraamatud ning muud õppetöös vajalikud vahendid samadel alustel ja korras kui koolis koolikohustust täitev õpilane.

<sup>195</sup> Intervjuu Helle Kännuga. Helle Känd on lapsevanem, arst ja Maarja Kooli asutaja. Maarja Kool on ravipedagoogiline kool mõõduka ja raske vaimupuudega ning liitpuudega lastele.

<sup>196</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, § 20.

<sup>197</sup> Määrus nr 24/2000.

<sup>198</sup> Määrus nr 24/2000, § 1.

<sup>199</sup> Määrus nr 24/2000, § 1.

<sup>200</sup> Intervjuu Bianka Mättasega, jaanuar 2005.

<sup>201</sup> Tiitus, „Erivajadustega õpilane”, lk 34.

### 3.3.2 Laste haridus hooldekodudes

Üldiselt on Eestis edukalt läbi viidud hooldekodude osakaalu vähendamine.<sup>202</sup> Sotsiaalministeeriumi andmetel elas 2001. aastal hooldekodudes 257 alla 14-aastast puuetega last ning 873 puudega noort vanuses 15–17.<sup>203</sup> Nende andmete eritlus puude tüübi alusel puudub, seega ei ole võimalik hinnata, kui paljudel neist on vaimne puue või kuivõrd head haridust nad saavad

## 4. ÜLEMINEK HARIDUSSÜSTEEMIST TÖÖLE

*Eestis reformiti biljuti kutseharidussüsteemi ning kutseõpet saavate noorte hulk suureneb. Viimase aja muudatused õigusnormides on soodustanud erivajadustega noorte pääsu kutseõppeasutustesse. Aastatel 2002–2003 õppis kutseõppeasutustes u 300 erivajadustega õpilast, paljud neist vaimupuudega. Vaimupuudega õpilaste kutsekoolides õppimise suurim takistus on kvalifitseeritud personali vähesus ja suured klassikomplektid. Vaimupuudega noored saavad ettevalmistust tööeluks ka kutse-rehabilitatsiooni pakkuvas Astangu Toimetulekukeskuses. Tööhõiveametid vaimupuudega töötutele inimestele tööturuteenuseid (nt kutseõpet) ei paku. Tööhõiveametid ei korralda ka spetsiaalselt vaimupuudega inimestele mõeldud õppepraktikat ega ümberõpet. Üldiselt on vaimupuudega inimeste kutseõppe, ümberõppe või edasiõppe võimalused Eestis piiratud.*

### 4.1 Kutseharidus

Eestis reguleerib kutseharidust Kutseõppeasutuse seadus. Kutseharidussüsteemi loetakse hetkel Eesti hariduspoliitika kõige arenenumaks ja enim reformitud valdkonnaks.<sup>204</sup> Kutsehariduspoliitika reformikava esitati 1998. aasta kutsehariduse kontseptsioonis.<sup>205</sup> Tegemist ei olnud ametliku poliitika programmdokumendiga, kuid selles esitati ideid Eesti kutsehariduse parandamiseks. Vastavalt kontseptsioonile on kutsehariduse eesmärk tagada individuaalse arengu võimalused, aidata noortel tööturu muutustega kohaneda ning omandada laialdasi kutseoskusi. Kutsehariduse võtmeprint-

<sup>202</sup> Vt näiteks: David McDaid ja Graham Thornicroft, „Poliitika ülevaade. Vaimne tervis II. Hooldusasutuste ja kogukonna hoolduse tasakaalustamine”, *European Observatory on Health Systems and Policies*, avaldatud aadressil <http://www.euro.who.int/Document/E85488.pdf> (seisuga 6. juuli 2005).

<sup>203</sup> Sotsiaalministeerium, teave avaldatud UNHCR-le esitatud „Lapse õiguste konventsiooni täitmise aruandes”, Tabel 25, Hooldekodudes elavate puuetega laste arv, 2001, avaldatud aadressil <http://www.unhcr.ch/html/menu2/6/crc/doc/replies/wr-estonia-1.pdf> (seisuga 6. juuli 2005).

<sup>204</sup> Soren Nielsen, „Eesti kutseharidussüsteemi ülevaade”, SEL Kopenhagen, 1995.

<sup>205</sup> Haridus- ja Teadusministeerium, „Kutsehariduse kontseptuaalsed lähtekohad – hariduspoliitiline arenguprogramm”, Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud 1998. aastal, avaldatud Haridusministeeriumi kodulehel.

siibid peaksid olema efektiivsus, paindlikkus, funktsionaalsus, koostöö, kvaliteet ja avatus.

Umbes 25% kõigist õpilastest läbivad osa oma haridusteedest kutseõppeasutustes. 2001. aastal loodi uue võimalusena kutsealane eelkoolitus, mida pakutakse õpilastele, kel puudub põhiharidus, kuid kes on vanemad kui 17 aastat ehk ei ole enam koolikohustuslikud. Kutsealase eelkoolituse eesmärk on võimaldada neil noortel omandada kutseoskusi ning motiveerida neid õpinguid jätkama.<sup>206</sup>

Kutsekoolide geograafiline jaotus üle Eesti on ühtlane. Maapiirkondades on neil õppeasutustel ka muid ühiskondlikke funktsioone, näiteks hoiavad sealseid töökohad inimesi linnadesse kolimast. Kutseõppeasutuste keskmine suurus on viimase kümne aasta jooksul kasvanud. 1992–1993 õppeaastal õppis 87 kutseõppeasutuses kokku 30 690 õpilast ehk keskmiselt 353 õpilast ühe kooli kohta.

Aastateks 2002–2003 oli 81 kutseõppeasutuse keskmine õpilaste arv suurenenud 435 õpilasele, sealhulgas puudega õpilased, ning kutseõpet saavate õpilaste koguarv juba 35 267.<sup>207</sup> Selline kasv võib kõige negatiivsemalt mõjutada just vaimupuudega õpilasi, kes nõuavad rohkem individuaalset tähelepanu, kui oma võimsuse piiril töötavad koolid enamasti pakkuda suudavad.

Pärast põhihariduse omandamist võivad erivajadustega lapsed ja noored jätkata haridusteed keskkoolis või kutseõppeasutuses. Kutseõppeasutuse seadus sisaldab eraldi sätteid, mille eesmärk on võimaldada puudega inimestel kutsekoolides õppida.<sup>208</sup> Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise kohta on olemas eraldi Vabariigi Valitsuse määrus, mis tagab puuetega inimestele kutsehariduse omandamise võimaluse.<sup>209</sup> Kõnealused õigusaktid on viinud kutseõppeasutustes õppivate erivajadustega inimeste arvu suurenemiseni. Aastatel 1998–1999 oli kutseõppeasutustes 10 eriklassi erivajadustega õpilastele, milles õppis kokku 197 peamiselt vaimupuudega õpilast.<sup>210</sup> 2002–2003 õppeaastal õppis 81 kutseõppeasutusest 22-s kokku peaaegu 300 erivajadustega

<sup>206</sup> Zelloth, „Monograafia”, lk 98.

<sup>207</sup> Koolitust on põhikoolide ja gümnaasiumide õppekavadesse lülitatud valikainete kaudu laiendatud ka keskhariduse tasemele, et võimaldada õpilastel kutsekeskhariduse kiiremat omandamist. Vt Haridus- ja Teadusministeeriumi koduleht. Aastatel 2003–2004 võtsid 71 kutsekooli vastu kokku 15 958 õpilast, Haridus- ja Teadusministeeriumi kutsehariduse ja tööhõive seirekeskus, „Abiks otsustajale, kutseõppeasutused 2004”, avaldatud Elukestva Õppe Arendamise Sihtasutuse kodulehel <http://www.innove.ee> (seisuga 26. juuli 2005) (pole enam kättesaadav).

<sup>208</sup> Kutseõppeasutuse seadus, § 14 lg 4.

<sup>209</sup> Vabariigi Valitsuse 21. novembri 1998. a määrus nr 265, „Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise tingimuste ja korra kinnitamine”, RTI 2002, 105, 626 (jõustunud 7. detsembril 1998, viimati muudetud 17. detsembril 2002. aasta määrusega nr 393, RTI 2002, 105, 626 (jõustunud 1. jaanuaril 2003).

<sup>210</sup> Poleshchuk, „Eesti raport”.

õpilast.<sup>211</sup> Hiljuti loodud kutsehariduskeskused<sup>212</sup> näevad samuti oma õpilaste seas erivajadustega inimesi.

Üks „Tegevuskava kutseharidussüsteemi arendamiseks Eestis aastatel 2001–2004”<sup>213</sup> eesmärk oli õppimisvõimaluste loomine erivajadustega õpilastele. Püstitati eesmärk suurendada õppekohtade arvu 250-lt (2000. a) 350-le (2001. a), et kindlustada koht kõigile taotlejatele. Eesmärk jäi täitmata, sest registreerus ainult 222 erivajadustega õpilast, kuid kõigile neile kindlustati õppekoht.<sup>214</sup>

Kutsekoolidesse vastuvõtu korrad on aastate lõikes erinevad.<sup>215</sup> Praegu on käsil mõnede koolide reorganiseerimine või sulgemine ning need õppeasutused puuetega õpilasi vastu ei võta. Peamised probleemid puuetega õpilaste kutsekoolidesse vastuvõtmisel tulenevad kvalifitseeritud personali vähesusest ja ning koolide töötajate arvamusel, et nad ei suuda selliste õpilaste vajadusi rahuldada. Vaimupuudega õpilastele ei sobi suured klassikomplektid, sest nad vajavad rohkem individuaalset lähenemist. Põhiliselt motiveerib kutsekoole puuetega õpilastele eriklasse avama asjaolu, et selliste klasside eripedagoogid mõistavad erivajadustega õpilaste tegelikke vajadusi.<sup>216</sup> Teine motivaator on riiklik pearahasüsteem, mis muudab erivajadustega õpilaste eriklassides õpetamise rahaliselt soodsaks. Kutsekooli eriklassis õppivate erivajadustega õpilaste riiklik aastane pearaha on kaks korda suurem tavaklassis õppijate omast.

Astangu Toimetulekukeskus on ainus mitmesuguste erivajadustega inimestele mõeldud riiklik kutserehabilitatsioonikeskus ning peab suutma pakkuda teenust terves riigis. Ilmselgelt ei piisa ainult ühest sellisest keskusest. Kutseharidus ei vasta tihti tööturu vajadustele ning põhihariduseta vaimupuudega noortel puuduvad kutsehariduse omandamise võimalused täielikult.

### *Astangu Toimetulekukeskus*

Vaimupuudega inimesed, kes ei suuda haridust omandada tavakutsekoolides, saavad ettevalmistuse tööturule sisenemiseks Astangu Toimetulekukeskuses. See on ainus institutsioon Eestis, mis pakub „tööteraapiat” ehk kutserehabilitatsiooni. Keskus asub Sotsiaalministeeriumi haldusalas ning on ainus puudega inimestele mõeldud kutseõppeasutus Eestis.

<sup>211</sup> Intervjuu Astangu Toimetulekukeskuse sotsiaalse rehabilitatsiooni teenistuse juhataja Leelo Ainsooga, veebruar 2004.

<sup>212</sup> Piirkondlikud kutsehariduskeskused on loodud mitme sama piirkonna kutseharidusasutuse ühendamisel, et tagada mitmekesisem ja kvaliteetsem haridus.

<sup>213</sup> „Tegevuskava kutseharidussüsteemi arendamiseks Eestis aastatel 2001–2004”, Valitsuse poolt heaks kiidetud 2001. aastal, avaldatud Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehel.

<sup>214</sup> Zelloth, „Monograafia”, lk 68.

<sup>215</sup> Intervjuu Leelo Ainsooga, veebruar 2004.

<sup>216</sup> Intervjuu Leelo Ainsooga, veebruar 2004.

Keskuses õppida soovivad inimesed peavad olema omandanud keskkariduse, mis lihtsustatud õppekava järgi tähendab üheksaklassilist haridust. Kandidaadid läbivad kated mitmesuguste spetsialistide juures.<sup>217</sup> Keskuses õppimine on õpilastele tasuta.<sup>218</sup> Aastatel 2003–2004 oli keskuses 126 õpilast. Praegu käivad 81 õpilast „õpperaskustega” õpilastele mõeldud eriklassides, valdav enamus neist on vaimupuudega. Kooli kutseõppe programm on jagatud eri tasemeteks, mis võimaldab õpet alustada vastavalt õpilase vajadustele. Kooli lõpetades saavad õpilased tunnistuse, mis on Haridus- ja Teadusministeeriumi tunnustatud kehtiv kvalifikatsioonitõend.

Keskuse karjäärinõustajad otsivad ettevõtteid, kes sooviksid erivajadustega inimesi tööle võtta. Selliste ettevõtete leidmine on aga raske. Tihti muretsevad tööandjad sellepärast, et vaimupuudega inimesed võivad end töökohal vigastada ning et nad ei ole teiste töötajatega võrdselt täpsed ja ettevaatlikud. Üks karjäärinõustaja märkis antud intervjuus, et „tänapäeval ei kahtle tööandjad niivõrd puudega inimeste oskustes, kui kardavad pigem, et puude tõttu võib nendega midagi juhtuda”.<sup>219</sup>

Astangu Toimetulekukeskuse oma statistika kohaselt leiab 59% lõpetajatest töö, 6% jätkab õpinguid mujal ning 35% kas ei leia tööd või vajavad veel koolitust. Siiski pole enamus Astangu lõpetajatest vaimupuudega inimesed. Suurem osa vaimupuudega lõpetajatest ei leia tööd ning jätkab tavaliselt teistes hoolduskeskustes.

## 4.2 Tööturuteenused ja täisealiste elukestev õpe

Üldiselt on vaimupuudega inimestel Eestis vähe kutseõppe, ümberõppe ja edasiõppe võimalusi. Töötu sotsiaalse kaitse seadus<sup>220</sup> näeb ette töötutele kuni kuuekuulise tööturukoolituse korraldamise gruppides või individuaalõppena. Tööturukoolitus võib toimuda tööalase koolitusena (koolitus kutse-, ameti- ja erialaste teadmiste, oskuste ja vilumuste omandamiseks, täiendamiseks või ümberõppeks) või koolitusena toimetulekuks tööturul ja kohanemiseks tööturu nõudmistega (tööturu nõudmistega ja võimaluste tutvustamine, isiku psühholoogiline ettevalmistamine tööturul konkureerimiseks). Praegu puudub riiklik kutseõppesüsteem juba töötavatele inimestele. Tööhõiveamet ei korralda konkreetset vaimupuudega inimestele õppepraktikat ega ümberõpet, mõnel üksikul juhul on tööhõiveamet vaimupuudega inimese ümberõppele saatnud.

<sup>217</sup> Keskusesse vastuvõtu aluseks on ekspertide (arstid, psühholoogid, psühhiaatrid, logopeedid, sotsiaalpedagoogid, füsioterapeudid ja sotsiaaltöötajad) arvamused, õpilase eelnev haridus ning hinnang õpilase tegelikele oskustele ja motivatsioonile.

<sup>218</sup> Kooli rahastab Eesti Vabariigi Valitsus koos EL-i programmidega (Leonardo da Vinci Programme, Joint Action), rahastamine toimub ka õpilasvahetuse programmide ja õppeakavade arendamise programmide kaudu.

<sup>219</sup> Intervjuu karjäärinõustaja Imbi Mustaga, Astangu Toimetulekukeskus, mai 2004.

<sup>220</sup> Töötu sotsiaalse kaitse seadus RTI 2000, 57, 371 (jõustunud 1. oktoobril 2000, viimati muudetud 9. veebruaril 2005).



Vastavalt „Sotsiaalse kaasatuse riiklikule tegevuskavale” on valitsus määratlenud täisealiste hariduse riiklikud prioriteetidid aastateks 2004–2006. Nendele prioriteetidele tuginedes kavatseb valitsus töötada välja projekte EL rahalisel kaasabil.<sup>221</sup> Hetkel on elukestva õppe võimalused Eestis äärmiselt piiratud. Elukestva õppe süsteemi väljarendamine eeldab mehhanismide loomist, mille kaudu saaks pakkuda ümberõppe ja õppepraktika võimalusi kõigile inimestele, kes end tööhõiveametis arvele võtavad. Rakendamisel on kord, mille järgi kõrgharidusasutused saavad õppepraktikat (st praktika või koolitus töökohal) ning töökogemust õppetulemusena arvesse võtta. Lisaks sellele tulevad praegu loodavatesse kutsehariduskeskustesse ka täisealistele mõeldud õppepraktika keskused.<sup>222</sup>

---

<sup>221</sup> NAP, lk 28.

<sup>222</sup> J. Elbing-Nõlvak, „Õppimisvõimalused puuetega inimestele”, Sinuga, nr 1/2000.

## IV. Töö kättesaadavus

### 1. ÕIGUSLIK JA HALDUSRAAMISTIK

*Eesti Vabariigi Põhiseaduses on sätestatud kodanike õigus vabalt töökohta valida ning Põhiseaduse kohaselt on puuetega inimesed „riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all”. Konkreetselt puuetega inimeste tööhõivet reguleerivaid õigusakte ei ole. Töölepingu seadus puuetega inimeste õigusi eraldi ei kaitse. Seni pole Eesti vastu võtnud spetsiaalseid õigusakte Euroopa Liidu tööhõivedirektiivi järgimiseks. 16-aastastel ja vanematel puuetega isikutel, kelle töövõime kaotuse protsent on vastavalt ekspertiisikomisjoni otsusele vähemalt 40, on õigus saada rahvapensioni või jubul, kui nad on eelnevalt töötanud – töövõimetuspensioni. Puuetega inimesed, kelle töövõime kaotuse protsent on vähem kui 40, ei saa sotsiaaltoetust oma puude alusel. Töövõimetus ekspertiisi menetluses arvestatakse ainuüksi meditsiinilisi aspekte ning isik, kelle suhtes ekspertiisi tehakse, samuti ka tema vanemad või eestkostja ei viibi otsuse tegemise juures. Pärast Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse muutmist on puude raskusastme ja töövõimetus määra kriteeriumid selgemalt sätestatud. Siiski on õiguskantslerile esitanud palju kaebusi inimesed, kelle pensione on vähendatud pärast nende puude raskusastme ümberhindamist kooskõlas uute kriteeriumitega. Enamik vaimupuudega inimesi sõltub täielikult riiklikest toetustest, mis on hetkel väga väikesed. Isegi kui nad suudavad tööd leida, ei ole tööle asumiseks tihti peale motivatsiooni, sest vahe miinimumpalga ja pensioni vahel on subteliselt väike.*

#### 1.1 Võrdsed võimalused ja võitlus diskrimineerimisega

Põhiseaduse § 29 kohaselt on Eesti kodanikel õigus vabalt valida tegevusala, elukutset ja töökohta. „Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul”.<sup>223</sup> Kõnealuses paragrahvis on lisaks sätestatud, et riik korraldab kutseõpet ja abistab tööotsijaid töö leidmisel. Põhiseaduse § 28 sätestab eritagatised vanuritele ja puuetega inimestele ning annab töövõimetusisikutele õiguse riigi abile ja tervise kaitsele.<sup>224</sup> Paragrahvis on öeldud, et „puuetega inimesed on riigi ja kohalike omavalitsuste erilise hoole all.”

Eestis puuduvad eraldi õigusaktid konkreetselt puuetega inimeste tööhõive reguleerimiseks. Vaimupuudega inimeste tööhõive ja sotsiaalse kaitse seisukohalt kõige olulisemad seadused on:

- Töötuskindlustuse seadus<sup>225</sup>
- Töötus sotsiaalse kaitse seadus<sup>226</sup>

<sup>223</sup> Põhiseadus, § 29.

<sup>224</sup> Põhiseadus, § 28 ja 29.

<sup>225</sup> Töötuskindlustuse seadus RTI 2001, 59, 359 (jõustunud 1. jaanuaril 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

<sup>226</sup> Töötus sotsiaalse kaitse seadus RTI 2000, 57, 371 (jõustunud 1. oktoobril 2000, viimati muudetud 9. veebruaril 2005).

- Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus<sup>227</sup>
- Eesti Vabariigi töölepingu seadus<sup>228</sup>
- Avaliku teenistuse seadus<sup>229</sup>
- Sotsiaalhoolekande seadus<sup>230</sup>
- Töö- ja puhkeaja seadus<sup>231</sup>
- Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus 2002<sup>232</sup>
- Puhkuse seadus<sup>233</sup>

Seni pole Eesti vastu võtnud konkreetseid õigusakte, mis on vajalikud Euroopa Nõukogu 27. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ (edaspidi „tööhõivedirektiiv”) järgimiseks, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel<sup>234</sup>. Vastavalt Euroopa Komisjoni 2004. aasta „Võrdsuse ja mittediskrimineerimise raportile”, puuduvad Eestis praegu tööhõivedirektiivi „rakendamiseks konkreetsed ettepanekud”.<sup>235</sup> Direktiivis on sätestatud nõuded siseriiklikele õigusaktidele, mis peaksid määratlema otsese ja kaudse diskrimineerimise, ahistamise ja hirmutamise kõigis töölevõtu etappides. Tööhõivedirektiivis on loetletud rida tunnuseid, mille alusel diskrimineerimine on keelatud, ning puue on üks nendest. Eesti ei ole palunud pikendust tööhõivedirektiivi ülevõtmise tähtajale, milleks oli 1. mai 2004.<sup>236</sup>

<sup>227</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus RTI 1996, 3, 57 (jõustunud 1. septembril 1996, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

<sup>228</sup> Eesti Vabariigi töölepingu seadus, RTI 1992, 15/16, 2412 (jõustunud 1. juulil 1992, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

<sup>229</sup> Avaliku teenistuse seadus RTI 1995, 16, 228 (jõustunud 1. jaanuaril 1996, viimati muudetud 1. mail 2004).

<sup>230</sup> Sotsiaalhoolekande seadus RTI 1995, 21, 323 (jõustunud 1. aprillil 1995, viimati muudetud 9. veebruaril 2005).

<sup>231</sup> Töö- ja puhkeaja seadus RTI 2001, 17, 78 (jõustunud 1. jaanuaril 2002, osaliselt jõustunud 1. septembril 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

<sup>232</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus RTI 1999, 16, 273 (jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

<sup>233</sup> Puhkuse seadus RTI 2001, 42, 233 (jõustunud 1. jaanuaril 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

<sup>234</sup> Euroopa Nõukogu 27. novembri 2000. a direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel, avaldatud Euroopa Komisjoni kodulehel aadressil [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/jul/directive78ec\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jul/directive78ec_en.pdf) (seisuga 3. september 2004).

<sup>235</sup> Euroopa Komisjon, „Võrdsuse ja mittediskrimineerimise aastaraport 2004”, lk 12.

<sup>236</sup> Euroopa Komisjon, „Võrdsuse ja mittediskrimineerimise aastaraport 2004”, lk 12.

Töölepingu seadus sätestab, et isikut ei tohi ebavõrdselt kohelda soo, rassi, vanuse, rahvuse, keeleoskuse, puude, seksuaalse suundumuse, kaitseväeteenistuse kohustuse, poliitiliste vaadete või erakonda kuulumise, usuliste või muude veendumuste tõttu.<sup>237</sup> Samuti on töötajate või tööandjate õigusi keelatud piirata perekonnaseisu, perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse seisundi, töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise tõttu.<sup>238</sup>

Põhiseaduse § 29 näeb ette, et „töövaidluste lahendamise korra sätestab seadus”. Vastavalt töölepingu seadusele korraldab riiklikku järelevalvet tööandjate tööseaduste ning nende rakendussätete järgimise üle Tööinspeksioon.<sup>239</sup> Tööinspeksiooni kohalikel asutustel on õigus teha ettekirjutusi kõigile tööandjatele, kes kõnealuseid seadusi rikuvad.<sup>240</sup> Enamasti üritatakse töövaidlusi lahendada kohtute asemel Töövaidluskomisjonis, kuna viimasel juhul ei tule maksta riigilõivu.<sup>241</sup> Töövaidluskomisjon on kohtueelne sõltumatu individuaalseid töövaidlusi lahendav töövaidlusorgan,<sup>242</sup> mille koosseisu kuulub komisjoni juhataja ning töötajate ja tööandjate esindajad.<sup>243</sup> Kui vaidlevad pooled ei nõustu Töövaidluskomisjoni otsusega, võivad nad ühe kuu jooksul alates komisjoni otsusest pöörduda sama töövaidluse läbivaatamiseks maa- või linnakohtusse.<sup>244</sup>

Sotsiaalhoolekande seaduses on sätestatud, et kohalikud omavalitsused peavad koostöös pädevate riigiasutustega looma puuetega inimestele võimalused kutseõppeks ja vilumuste omandamiseks, et nad saaksid tööturul kandideerida.<sup>245</sup> Samuti peavad nad koostöös pädevate riigiorganitega kohandama töökohti ja looma rakenduskeskusi, kus noored saaksid oma oskusi rakendada.<sup>246</sup>

## 1.2 Puude diagnoosimine ja töövõimetuse ekspertiis sotsiaaltoetuste määramiseks

Sotsiaalkindlustusameti 17 kohaliku osakonna juurde on loodud arstliku ekspertiisi komisjonid. Komisjon koosneb kahest või erandjuhul ühest arstist, sõltuvalt juhtumist. Arstid teostavad ekspertiisi, millega määratakse kindlaks isiku puude raskusaste ja sellest tulenev õigus sotsiaaltoetustele ning isiku töövõimetuse määr.

<sup>237</sup> Töölepingu seadus, § 10 lg 1.

<sup>238</sup> Töölepingu seadus, § 10 lg 1.

<sup>239</sup> Töölepingu seadus, § 145 lg 1.

<sup>240</sup> Töölepingu seadus, § 145 lg 2 ja lg 4.

<sup>241</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, § 9.

<sup>242</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, § 10 lg 1.

<sup>243</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, § 11 lg 27.

<sup>244</sup> Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, § 24.

<sup>245</sup> Sotsiaalhoolekande seadus, § 26 lg 1 ja lg 2.

<sup>246</sup> Sotsiaalhoolekande seadus, § 26 lg 3.

### *Puude raskusaste*

Ekspertiisikomisjonid määravad lastel ja kuni 65-aastastel täiskasvanutel ühe kolmest puude raskusastmest: *keskmine*, *rask* või *sügav*. Komisjon<sup>247</sup> määrab puude raskusastme tähtajaga kuus kuud kuni kolm aastat.<sup>248</sup> Nii täisealiste kui ka laste õigus sotsiaaltoetustele sõltub neil diagnoositud puude raskusastmest – *keskmine*, *rask* või *sügav* – ning sellest tulenevast kõrvalise abi vajadusest. Kerge vaimupuudega inimestel ei ole üldjuhul õigust saada puudega inimestele mõeldud sotsiaaltoetusi.

Puude kolm raskusastet on määratletud järgmiselt:<sup>249</sup>

- *Sügav* puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik pidevat kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet ööpäevaringselt.<sup>250</sup>
- *Rask* puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik kõrvalabi, juhendamist või järelevalvet igal ööpäeval.<sup>251</sup>
- *Keskmine* puue on inimese anatoomilise, füsioloogilise või psüühilise struktuuri või funktsiooni kaotus või kõrvalekalle, millest tingituna vajab isik regulaarset kõrvalabi või juhendamist väljaspool oma elamiskohta vähemalt korra nädalas.<sup>252</sup>

### *Töövõimetus*

Ekspertiisikomisjonide pädevuses on määrata kindlaks 16–65-aastaste inimeste töövõimekaotuse protsent, mille kohta kasutatakse mõistet „töövõimetus”. Komisjoni määratud töövõimetus võib olla osaline või täielik ning seda väljendatakse töövõime kaotuse protsendina.<sup>253</sup> Ekspertiisikomisjon võib isiku püsivalt töövõimetuks tunnistada kestusega kuus kuud, üks aasta, kaks aastat, viis aastat või kuni vanaduspensionikka jõudmiseni, kuid mitte kauemaks kui viis aastat.<sup>254</sup> Iga viie aasta järel tuleb teha korduvekspertiis.

Lisaks määrab ekspertiisikomisjon kindlaks töövõimetus tekkimise aja, põhjuse ja kestuse. Töövõime kaotuse protsendi määramisel võetakse lisaks isiku vaimsetele või-

<sup>247</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 1.

<sup>248</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 2.

<sup>249</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 1.

<sup>250</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 1 p 1.

<sup>251</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 1 p 2.

<sup>252</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 1 p 3.

<sup>253</sup> Ekspertiisi võib teostada ka ekspertarst (enamasti psühhiaatri eriharidusega), kellega Sotsiaalkindlustusamet on sõlminud arstliku ekspertiisi tegemiseks töövõtulepingu. (Vabariigi Valitsuse määrus nr 13/2002, § 2.)

<sup>254</sup> Riikliku pensionikindlustuse seadus, § 16 lg 1.

metele arvesse ka tema initsiatiivikust, sotsiaalset kohanemisvõimet ning afektiivset ja emotsionaalset seisundit. Lisaks muule teabele on komisjoni otsuses näidatud püsiva töövõimetuse määr protsentides.<sup>255</sup> Ekspertiisikomisjon määrab töövõime kaotuse protsendi igal isikul eraldi, sõltumata varem kindlaks määratud puude raskusastmest. Vaimupuudega inimeste puhul on töövõime kaotuse protsent jagatud nelja gruppi.<sup>256</sup> Need grupid on määratletud järgmiselt:<sup>257</sup>

- *Grupp 1*, töövõime kaotuse protsent 30–40: sellesse gruppi kuuluvate inimeste peamine tunnus on, et kooli lõpetamise või puuetega inimeste erikoolis eriala omandamise järel on neil säilinud edasiõppimise võime ning pole isiksusehäireid, mis takistaksid sotsiaalses elus osalemist. Selle grupi inimestel pole õigust rahvapensionile ega töövõimetuspensionile ning eeldatakse, et nad suudavad töötada.
- *Grupp 2*, töövõime kaotuse protsent 50–70: vaimupuudega inimesed, kes pole suutelised sotsiaalseks assimileerumiseks ja iseseisvaks eluks. Ka need, kes puute tõttu pole suutelised eritöökodades sobivat eriala õppima.
- *Grupp 3*, töövõime kaotuse protsent 80–90: inimesed, kellel on tugevasti väljendunud vaimsete võimete piiratus, intelligentsi raske mahajäämus koos tunduvalt kitsenenud õppimisvõimega ning olulised puudused sõnavaras. Samas on neil suhteliselt soodne isiksuse ja sotsiaalse kohanemisvõime areng (suhteline edu erikoolis, iseseisev elukorraldus mõnedes eluvaldkondades). Veel on võimalik nende lülitumine üldisesse tööellu, tehes lihtsaid füüsilisi töid.
- *Grupp 4*, töövõime kaotuse protsent 100 ehk töövõime täielik kaotus: vaimupuudega inimesed, kes pole suutelised töötama.

### *Ekspertiisi kord*

Töövõimetuse arstliku ekspertiisi taotluse esitab perearst või üldarst.<sup>258</sup> Perearst määrib ekspertiisitaotlusele kõigi isikul teadaolevate ja eeldatavalt püsivat töövõimetust põhjustavate haiguste diagnoosid koos raskusastmega.<sup>259</sup> Diagnoosimisel peab arst järgima RHK-10 juhiseid. Kui arst on vormi täitnud, peab isik, kellele ekspertiisi taot-

<sup>255</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 13/2002, § 11 lg 2.

<sup>256</sup> Sotsiaalministri 3. jaanuari 2002. a määrus nr 3, „Töövõime kaotuse protsendi määramise juhend” RTL 2002, 9, 92 (jõustunud 1. jaanuaril 2002. a, viimati muudetud 24. mai 2002. aasta määrusega nr 80, RTL 2002, 64, 972 (jõustunud 1. juunil 2002), (edaspidi, „sotsiaalministri määrus nr 3/2002”).

<sup>257</sup> Sotsiaalministri määrus nr 3/2002, § 3.

<sup>258</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 13/2002, § 3 lg 1, § 3 lg 3.

<sup>259</sup> Samuti peab taotluse vormil olema esitatud teave organismi funktsionaalse seisundi kohta, diagnooside koodid, nimetatud haigustega seotud uuringute andmed, senine ja praegune ravi, objektiivsed leiud ja teised ekspertiisitaotluse vormil nõutavad andmed.

letakse, selle allkirjastama, kinnitades nii, et on teadlik ekspertiisi eesmärgist.<sup>260</sup> Kui ekspertiisi taotletakse piiratud teovõimega isikule, kirjutab tema eest alla eestkostja.

Pärast seda, kui arst on kõik asjakohased dokumendid Sotsiaalkindlustusametile edastanud, väljastab ekspertiisikomisjon puude raskusastme<sup>261</sup> ja töövõimetuse protsendi määramise kirjaliku otsuse.<sup>262</sup> Oluline on see, et komisjoni otsus põhineb arsti edastatud materjalidel.<sup>263</sup> Komisjoni istungist ei võta osa isik, kelle kohta ekspertiisi tehakse, ega ka tema vanemad või eestkostja.

Puude raskusastme ja töövõimetuse protsendi määramisel valitseb negatiivne lähene-mine, see tähendab, et ekspertiisi tegijad keskenduvad võimetele, mis isik on kaotanud, mitte tema allesjäänud võimetele. Tööhõivealastes õigusaktides kasutatav mõiste „töövõimetus” ise viitab sellele, et keskendutakse inimeste puudustele. Mõiste „töövõimetus” tuleks asendada mõne terminiga, mille kõrvaltähendused on positiivsed. Puude raskusastme ja töövõimetuse protsendi ekspertiisi menetlused tuleks teinetei-sest lahutada.

Kuna tõend väljastatakse ilma isiku osaluseta, ei võimalda menetlus väga individuaal-set lähenemist. Seetõttu vähendab töövõimetuse definitsiooni praegune käsitus puu-dega inimeste töö saamise võimalusi ja on nende suhtes diskrimineeriv.

Ekspertiisikomisjoni otsusega mittenõustumisel võib isik kolme kuu jooksul alates ot-susest teadasaamise päevast pöörduda Sotsiaalkindlustusameti juures asuvasse vaid-luskomisjoni.<sup>264</sup> Vaidluskomisjon korraldab seejärel korduvekspertiisi.

Alates Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse jõustumisest 1. jaanuaril 2000 on inimestel õigus vaidlustada ka neile määratud toetuste suurus.<sup>265</sup> Seda on võimalik teha õiguskantsleri kaudu. Enamus esitatud kaebustest vaidlustavad ekspertiisikomis-jonis<sup>266</sup> määratud puude raskusastme, kuna sellest sõltub makstavate sotsiaaltoetuste suurus. Vaidlustatud on ka vaidluskomisjoni otsuseid.

Analüüsidest puudega inimestelt laekunud kaebusi, järeldas õiguskantsler, et puude ras-kusastet käsitlevad kaebused olid põhjustatud seadusandlikest muudatustest, millest

<sup>260</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 13/2002, § 3 lg 4, § 3 lg 9.

<sup>261</sup> Sotsiaalministri määrus nr 9/2002, § 2 lg 1.

<sup>262</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 13/2002, § 3 lg 10, § 11 lg 1.

<sup>263</sup> Sotsiaalministri määrus nr 9/2002 § 3.

<sup>264</sup> Sotsiaalministri 7. märtsi 2001. a määrus nr 32, „Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamise kord”, RTL 2001, 38, 528, § 13.

<sup>265</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 23.

<sup>266</sup> Võrdluseks, Tallinnas elas 2002. aastal kokku 14 632 puudega inimest (kõik vanuserühmad), kelle jaotus puude raskusaste järgi oli järgmine: 5559 keskmise puudega, 7063 raske puudega ja 2010 sügava puudega. Sotsiaalkindlustusamet, statistika avaldatud Sotsiaalkindlustusameti kodulehel, aadressil <http://www.ensib.ee> (seisuga juuni 2004).

ei olnud avalikkust piisavalt teavitatud.<sup>267</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduses sätestatud menetlus näeb ette puude raskusastme määramise peamiselt isiku tervisest või puudest lähtudes. Kuid kõnealuse seaduse viimased muudatused, mis jõustusid 1. augustil 2002, võtavad arvesse ka isiku vajaduse kõrvalabi, juhendamise või järelevalve järele. Seaduse kohaselt on kõrvalabi või juhendamine abi osutamise inimesele, kes ei tule iseseisvalt toime söömise, hügieenitoimingute, riietumise, liikumise või suhtlemisega.<sup>268</sup> See tähendab, et seadusemuudatusega on puude raskusastme kriteeriume sisuliselt muudetud.

Õiguskantsleri hinnangul ei olnud puude raskusastme määramise kriteeriumid enne kõnealust muudatust piisava täpsusega määratletud.<sup>269</sup> Selle tulemusena määrati paljudele inimestele pärast seaduse jõustumist senisest kergem puude raskusaste, kuigi nende tervislik seisukord või puue ei olnud vahepeal muutunud.<sup>270</sup> Õiguskantsler leidis, et puudega inimeste õigused on pärast puude raskusastme määramise menetluse muutmist senisest paremini kaitstud. Siiski soovitas õiguskantsler puude raskusastme kriteeriume senisest rohkem patsientidele, arstidele ja ekspertiisikomisjonide liikmetele selgitada. Õiguskantsler pani ette, et üks viis kõnealuse soovitusel järgimiseks oleks sotsiaaltöötajate osavõtt ekspertiisikomisjonide tööst, mis võimaldaks paremini hinnata isiku abivajadust.<sup>271</sup>

### 1.3 Rehabilitatsiooniteenused

Rehabilitatsioon hõlmab puudega inimeste oskuste ja võimete arendamist ning tugi-teenuste osutamist. Rehabilitatsiooni eesmärgiks on parandada isiku võimet ise hakkama saada ja vähendada vajadust kõrvalise abi järele. Puudega inimestele võidakse puude raskusastme ekspertiisi taotlemisel soovitada rehabilitatsiooniteenuseid. Siiski ei ole alati saadaval rehabilitatsiooniteenuseid inimestele, kelle puue on diagnoositud juba lapsepõlves, mis vaimupuudega inimeste puhul on kõige tavalisem. Korduvekspertisi ajal ei ole vaimupuudega inimestele rehabilitatsiooniplaani koostamine kohustuslik, ehkki seda võib paluda.

Rehabilitatsiooniteenuseid osutab rehabilitatsioonirühm, kes koostab kõigepealt rehabilitatsiooniplaani ning rakendab selles toodud meetmeid.<sup>272</sup> Rehabilitatsiooniplaan koostatakse puudega täiskasvanule või lapsele ekspertiisikomisjoni juhiste alusel või

<sup>267</sup> Õiguskantsler, „Ülevaade õiguskantsleri tegevusest: 1. september 2002–31. august 2003”, lk 34, avaldatud aadressil [http://www.oiguskantsler.ee/files/failid/XNVDoiguskantsleri\\_tegevuse\\_ulevaade\\_2003.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/files/failid/XNVDoiguskantsleri_tegevuse_ulevaade_2003.pdf) (seisuga 2. detsember), (edaspidi „õiguskantsler, Ülevaade”).

<sup>268</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2.

<sup>269</sup> Õiguskantsler, „Ülevaade”, lk 33.

<sup>270</sup> Vastavalt puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse §-le 2 on sügava puude kriteerium see, kui isik vajab abi ööpäevaringselt. Raske puude korral vajatakse abi vähemalt kord ööpäevas.

<sup>271</sup> Õiguskantsler, „Ülevaade”, lk 34.

<sup>272</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 2 lg 2.



sellise arsti juhiste järgi, kellega Sotsiaalkindlustusamet on sõlminud arstliku ekspertii-  
si tegemiseks töövõtulepingu. Ekspertiisikomisjon võib nõuda rehabilitatsiooniplaani  
juhul, kui see on vajalik puude raskusastme kindlaksmääramiseks.<sup>273</sup> Rehabilitat-  
siooniplaani põhjal saab komisjon teha kindlaks isiku vajaduse abi järele ning tema  
puudest tulenevate lisakulude suuruse. Isiklik rehabilitatsiooniplaan on kirjalik õigus-  
likult siduv dokument, mille kohustuslik vorm on kehtestatud sotsiaalministri määru-  
suga.<sup>274</sup> Rehabilitatsiooniplaan kehtestatakse üheks, kaheks või viieks aastaks vastavalt  
rehabilitatsioonirühma otsusele.<sup>275</sup> Tähtis on, et soovi korral koostatakse ekspertiisi  
käigus rehabilitatsiooniplaanid ka vaimupuudega täisealistele isikutele.

Aktiivset rehabilitatsiooni pakutakse rehabilitatsiooniasutustes, mis on saanud Sotsiaal-  
ministeeriumilt sellekohase litsentsi. Rehabilitatsioonirühma koosseisu kuuluvad arst,  
psühholoogi haridusega kutsenõustaja, sotsiaaltöötaja, tegelusteraapia spetsialist ja  
õde.<sup>276</sup> Vajaduse korral lülitatakse rühma koosseisu muidki eksperte.<sup>277</sup> Sotsiaalmini-  
steeriumi litsentseeritud rehabilitatsioonikeskused asuvad enamasti maakonnakeskus-  
tes: 2004. aastal litsentseeriti 39 keskust, neist 12 Tallinnas.<sup>278</sup> Keskused pakuvad pea-  
miselt psühholoogilist ja psühhiaatrilist nõustamist, logopeedilist abi ning füsioteraapiat.  
16–65 aastaste puuetega inimeste aktiivseks rehabilitatsiooniks makstakse rehabilitat-  
sioonitoetust. Rehabilitatsioonitoetust makstakse rehabilitatsioonikulude osaliseks  
hüvitamiseks.<sup>279</sup>

Vaimupuudega laste vanemate arvates on Eesti nüüdsel rehabilitatsioonisüsteemil mit-  
meid puudusi. Kõige olulisemaks vajakajäämiseks loetakse asjaolu, et rehabilitat-  
siooniplaanid sisaldavad tihti ainult piirkonnas saadaolevaid teenuseid või neid, mille  
katteks on piisavalt raha, ent mitte neid, mida laps tegelikult vajab. Ühe intervjuueri-  
tud lapsevanema sõnul ei mõisteta Eestis tihtipeale, et „rehabilitatsiooniplaan on  
mõeldud inimese heaks, mitte lihtsalt riigile või kohalikule omavalitsusele finantseeri-  
miseks”.<sup>280</sup> Süsteemi teine oluline puudus on rehabilitatsiooniteenuste halb kättesaa-  
davus väljaspool suuri keskusi.<sup>281</sup> Lapsevanemad ja puudega inimesed ei vaja ainult

<sup>273</sup> Sotsiaalministri 8. jaanuari 2002. a määrus nr 9, „Puude raskusastme määramise ja lisakulu-  
de tuvastamise kord”, RTL 2002, 10, 104, § 2 lg 2 (edaspidi „määrus nr 9/2003”).

<sup>274</sup> Määrus nr 9/2003, § 2 lg 2.

<sup>275</sup> Intervjuu Leelo Ainsooga, veebruar 2004.

<sup>276</sup> Sotsiaalministri 28. juuni 2000. a määrus nr 43, „Rehabilitatsiooniasutustele esitatavad nõu-  
ded” (RTL 2000, 82, 1205), § 7.

<sup>277</sup> Vt: Sõmer, „Võlusõna – rehabilitatsioon”, Sinuga nr 2/2000; Sotsiaalministri 28. juuni 2003.  
a määrus nr 43, „Rehabilitatsiooniasutustele esitatavad nõuded”, RTL 2000, 136, 2163.

<sup>278</sup> Tartumaal on seitse rehabilitatsioonikeskust, Viljandimaal ja Ida-Virumaal neli, Pärnumaal, Saa-  
remaal, Läänemaal, Võrumaal ja Põlvamaal kaks ning Jõgevamaal, Valgamaal ja Raplamaal üks.

<sup>279</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 11 lg 1.

<sup>280</sup> Intervjuu lapsevanem K. Märtsensiga, Tallinn, veebruar 2004.

<sup>281</sup> „*Inclusion Europe*, Vaimupuudega inimeste inimõigused, Eesti 2002”, *Inclusion Europe*, NIZW ja Eesti  
Vaimupuudega Inimeste Tugiliit, Brüssel 2002, avaldatud aadressil [http://www.hot.ee/evpit/  
inimoiguste\\_aruanne.html](http://www.hot.ee/evpit/inimoiguste_aruanne.html) (seisuga september 2004) (edaspidi „*Inclusion Europe*, Eesti raport”).

rehabilitatsiooniplaane, vaid ka tegelikku rehabilitatsiooni nii kohalikul kui riigi tasandil. Enamasti vajatakse psühholoogilist nõustamist, kuid selline teenus on äärmiselt defitsiitne. Samaväärselt rehabilitatsioonivõtetega on vajalik arstide mõistev suhtumine ja tähelepanu.<sup>282</sup>

Eelnevast tulenevalt jääb rehabilitatsiooniplaani ellurakendamine tihti lapsevanemate õlule. Kui perekond ei suuda plaanis ette nähtud tegevusi majanduslikel põhjustel lubada, võidakse need järgmise plaani koostamise ajal lihtsalt välja jätta. Enamik plaanides ette nähtud teenustest pole tegelikult kättesaadavad ning valitsuse tugi on minimaalne. Kuid probleemiks võib osutuda ka lapsevanemate suhtumine. Paljud vanemad ei hinda rehabilitatsiooniplaani väärtust, pidades seda lihtsalt järjekordseks bürookraatlikuks formaalsuseks, mis ei anna praktilisi tulemusi. PHARE „Puuetega inimeste tööhõive edendamise projekti” raames tehtud uuringus tõdeti, et rehabilitatsioon ei ole täielik ning ei oma tööhõivele positiivset mõju. Uuring soovitas rehabilitatsiooni ümber kujundada, arvestades rohkem puuetega inimeste tulevase tööalase karjääri-ga.<sup>283</sup>

#### 1.4 Sotsiaalhoolekandesüsteemi roll

Sotsiaalkindlustusameti kaudu makstakse pensione ja toetusi ligikaudu 370 000 inimesele, sealhulgas rohkem kui 100 000 puudega inimesele ning umbes 200 000 lastega perele, k.a neile, kes saavad puudega lapse toetust. 2002. aastal maksti pensionide, toetuste ja muude väljamaksetena enam kui 9 miljardit krooni (umbes 575 miljonit eurot). Riikliku statistika kohaselt sai 2003. aastal rahvapensioni 55 480 inimest, sh 905 alla 18-aastast last.<sup>284</sup> Sotsiaaltoetuste suurus sõltub puude raskusastmest.

Üle 16-aastastele puuetega inimestele, kellel ekspertiisikomisjon on määranud töövõimetuse protsendi 40 ja 100 vahel<sup>285</sup>, makstakse igakuist toetust (töövõimetuspensioni või rahvapensioni) kuni 800 EEK ehk umbes 51 € kuus.<sup>286</sup> On märkimisväärne, et inimesed, kelle töövõimetuse protsent on väiksem kui 40, k.a enamus kerge vaimupuudega inimesi, ei oma õigust kõnealustele toetustele.

Rahvapensioni makstakse tööealistele puudega inimestele, kellel puudub töövõimetuspensioni määramiseks nõutav pensionistaaž. Enamus vaimupuudega inimesi pole

<sup>282</sup> *Inclusion Europe*, „Eesti raport”, lk. 5.

<sup>283</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine Eestis”: Tööturumeetmete ülevaade, avaldatud aadressil [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/ReviewofLabourMarketMeasures/\\$file/Review%20of%20Labour%20Market%20Measures.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/ReviewofLabourMarketMeasures/$file/Review%20of%20Labour%20Market%20Measures.doc) (seisuga 2. detsember 2004), (edaspidi PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”).

<sup>284</sup> Sotsiaalkindlustusamet, „Riiklik statistiline aruanne 2003”, avaldatud Sotsiaalkindlustusameti kodulehel, [http://www.ensib.ee/frame\\_eelarve.html](http://www.ensib.ee/frame_eelarve.html) (seisuga 17. juuli 2005).

<sup>285</sup> Riikliku pensionikindlustuse seadus, § 14 lg 1.

<sup>286</sup> Riikliku pensionikindlustuse seadus, § 2.

kunagi töötanud ja seega saavad nad peamiselt rahvapensioni. Rahvapensioni suurus arvutatakse protsendina rahvapensioni määrast. 2004. aasta aprillis oli see 990 EEK (u 63 €) kuus. 100% töövõimetule isikule makstakse rahvapensioni täismäär, samas kui 40% töövõime kaotusega isik saab 396 EEK (u 25 €) kuus.<sup>287</sup> Võrdluseks, sotsiaalabi eeldusena kehtestatud toimetulekupiir on 750 EEK kuus (u 48 €)<sup>288</sup> ja 2004. aastal oli ametlik palga alammäär 2480 EEK kuus (u 159 €).<sup>289</sup> Isikud, kelle rahvapension on väiksem kui toimetulekupiir, omavad õigust lisatoetustele kuni toimetulekupiirini. Puudega inimesed kaotavad tööle asumise korral õiguse rahvapensionile.

Töövõimetuspensioni<sup>290</sup> makstakse ainult tööealistele puuetega inimestele, kellel on nõuetekohane tööstaaž.<sup>291</sup> Isikule makstava töövõimetuspensioni suurus arvutatakse töövõimetuse protsendi ja kogunenud tööstaaži alusel.<sup>292</sup> 2003. aastal oli töövõimetuspensioni keskmine suurus 1190 EEK kuus (u 76 €).<sup>293</sup> Isiku õigus töövõimetuspensioni saada ei lõpe isiku tööle asumisel.<sup>294</sup> Töötuks jäämisel võib neil tekkida õigus ka töötü abirahale.<sup>295</sup> Siiski ei maksta töötü abiraha samaaegselt töövõimetuspensioniga.<sup>296</sup>

<sup>287</sup> Vt: Sotsiaalkindlustusameti koduleht, Rahvapension, avaldatud aadressil [http://www.ensib.ee/frame\\_pensionid\\_eng.html](http://www.ensib.ee/frame_pensionid_eng.html) (seisuga 2. detsember 2004).

<sup>288</sup> Toimetulekupiir on püsivad muutumatuna 500 EEK juures alates 1998. aasta algusest. (Toimetulekupiir kehtestati Vabariigi Valitsuse 2. detsembri 1997. a määrusega nr 234, RTI, 17.12.1997, 88, 1483, alates 2002. aastast sätestatakse see vastava aasta Riigieelarve seaduse § 6 lg-s 6. 2005. aastal on toimetuleku piir tõusnud 750 kroonini kuus).

<sup>289</sup> Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2003. a määrus nr 323, „Palga alammäära kehtestamine”, RTI 2003, 83, 561 (jõustunud 1. jaanuaril 2004).

<sup>290</sup> 1. jaanuaril 2000 muudeti senine puudega inimeste invaliidsuspension pensionireformi käigus „töövõimetuspensioniks”.

<sup>291</sup> Vastavalt Riikliku pensionikindlustuse seaduse § 14 lõikele 1 on õigus saada töövõimetuspensioni järgmistel isikutel: isikud, kes on vanuses 16 aastat kuni vanaduspensionieani; isikud, kes on tunnistanud püsivalt töövõimekaotuse Vabariigi Valitsuse kehtestatud korras töövõime kaotusega 40–100 protsenti; isikud, kellel on olemas käesoleva seaduse §-s 15 sätestatud töövõimetuspensioni määramiseks nõutav pensionistaaž. Töövõimetuspension määratakse püsiva töövõime kaotuse ajaks.

<sup>292</sup> Vt: Sotsiaalkindlustusameti koduleht, Töövõimetuspension, avaldatud aadressil [http://www.ensib.ee/frame\\_pensionid\\_eng.html](http://www.ensib.ee/frame_pensionid_eng.html) (seisuga 2. detsember 2004).

<sup>293</sup> Sotsiaalkindlustusamet, Statistika, avaldatud aadressil [http://www.ensib.ee/frame\\_eelarve.htm](http://www.ensib.ee/frame_eelarve.htm) (seisuga september 2004).

<sup>294</sup> Riikliku pensionikindlustuse seadus 2004, § 43 lg 1.

<sup>295</sup> Kui neil on kindlustusstaaži vähemalt 12 kuud töötuna arvelevõtmisele eelnenuks 24 kuu jooksul. Töötü abiraha suurus sõltub isiku varasemast keskmisest palgast. Töötuskindlustuse seadus 2004, § 1 lg 1 ja § 6 lg 1.

<sup>296</sup> Isikule, kellel on õigus mitmele riiklikule pensionile, määratakse üks riiklik pension tema valikul. Riikliku pensionikindlustuse seadus 2004, § 4 lg 2 ja § 6.

Töötuid ja nende perekondi ähvardab reaalne oht langeda vaesusesse, kuna töötu abiraha on väga väike.<sup>297</sup> Enne 2003. aasta 1. jaanuaril kehtima hakanud töötuskindlustussüsteemi<sup>298</sup> oli töötutel õigus saada töötu abiraha ainult 400 EEK (u 26 €)<sup>299</sup>, mis on vähem kui minimaalse toidukorvi maksumus.<sup>300</sup> Samuti oli see väiksem sotsiaalabi eeldusena kehtestatud toimetulekupiirist ning suur osa töötu abiraha saavatest majapidamistest olid sunnitud eluspüsimiseks taotlema sotsiaalabi eluaseme- ja toimetulekutoetuste näol.<sup>301</sup> Töötu abiraha makstakse kuni 270 päeva jooksul ning seda tähtaega pikendatakse vaid erandjuhtudel.<sup>302</sup>

Lisaks eksisteerib veel seitset tüüpi sotsiaaltoetusi konkreetselt keskmise, raske või sügava puudega inimeste ja nende perekondade jaoks. Need on: puudega lapse toetus,<sup>303</sup> puudega täiskasvanu toetus; hooldajatoetus; puudega vanema toetus; õppetoetus; rehabilitatsioonitoetus; täienduskoolitustoetus.<sup>304</sup>

Puudega isikule, kellel on õigus mitmele igakuisele sotsiaaltoetusele, makstakse välja toetuste kogusumma, kuid mitte rohkem kui kahekordne „sotsiaaltoetuste määr” kuus. 2004. aastal oli sotsiaaltoetuste määr 400 EEK kuus (u 26 €).<sup>305</sup>

<sup>297</sup> Euroopa Nõukogu Sotsiaalharta sõltumatute ekspertide komitee on osutanud, et Eestis makstav töötu abiraha on liiga väike. Toimetulekutoetus on vaesuse leevendamise viimane abinõu. Töötu abiraha peaks ületama vaesuspiiri (750 EEK, u 48 €) ja olema nii suur, et poleks vaja taotleda muid toetusi. Vt: Sotsiaalministeerium, Tööturumeetmete kontseptsiooni eelnõu, Sotsiaalministeerium, aprill 2004, avaldatud aadressil [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/tooturumeetmetekontseptsiooneelnou/\\$file/tooturumeetmete%20kontseptsiooni%20eelnou.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/tooturumeetmetekontseptsiooneelnou/$file/tooturumeetmete%20kontseptsiooni%20eelnou.doc) (seisuga september 2004), (edaspidi „Sotsiaalministeerium, Kontseptsiooni eelnõu”).

<sup>298</sup> Töötu sotsiaalse kaitse seadus 2003.

<sup>299</sup> Abiraha suurus püsib tänaseni sama. (Vabariigi Valitsuse 15. novembri 2000. a määrus nr 363, „Töötu riikliku abiraha määr”, RTI 2000, 86, 557 (jõustunud 25. novembril 2000) § 1.

<sup>300</sup> Eesti Statistikaameti andmetel on majapidamise 30 päeva minimaalse toidukorvi maksumus 669 EEK. Eesti Statistikaamet, Statistikaameti koduleht, [www.stat.ee/index.aw?set\\_lang\\_id=2](http://www.stat.ee/index.aw?set_lang_id=2) (seisuga 17. juuli 2005).

<sup>301</sup> 2002. aastal taotles üks kolmandik töötu abiraha saajatest lisaks sotsiaalabi (toimetulekutoetus). Sotsiaalministeerium, „Kontseptsiooni eelnõu”.

<sup>302</sup> Et rõhutada hüvitise aktiivset toetavat rolli, kavatsetakse töötu abiraha nimetada ümber „tööotsija toetuseks”. Sotsiaalministeerium, „Kontseptsiooni eelnõu”.

<sup>303</sup> Vastavalt Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadusele on kuni 16-aastastel lastel õigus saada puudega lapse toetust: „Puudega lapse toetust makstakse järgmistes suurustes: 1) keskmise puudega lapsele – 215 protsenti sotsiaaltoetuste määrast; 2) raske ja sügava puudega lapsele – 255 protsenti sotsiaaltoetuste määrast.”

<sup>304</sup> Täpsem teave nende toetuste kohta, vt: Sotsiaalkindlustusameti koduleht, Sotsiaaltoetused puuetega inimestele, avaldatud aadressil [http://www.ensib.ee/frame\\_pensionid\\_eng.html](http://www.ensib.ee/frame_pensionid_eng.html) (seisuga 2. detsember 2004).

<sup>305</sup> Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, § 18 lg 1.

Töövõimetuspensioni saavatel inimestel on õigus end töötuna arvele võtta<sup>306</sup> ja kasutada tööhõiveameti teenuseid.<sup>307</sup> Inimestel, kellel on diagnoositud töövõimetus protsent alla saja, on õigus tööhõiveameti teenustele, kuid nad saavad registreeruda ainult tööotsijatena, mitte töötutena. Tööhõiveametid osutavad järgmisi tööturuteenuseid: teavitamine tööturu olukorrast ja tööturukoolituse võimalustest; töövahendus; kutse-nõustamine; tööturutoetus ettevõtluse alustamiseks; tööturutoetus tööandjale väiksema konkurentsivõimega töötü töölerrakendamiseks; hädaabitööd tööandjate kehtestatud tingimustel.<sup>308</sup>

Tänaeni ei ole läbi viidud uuringuid vaimupuudega inimeste majandusliku olukorra kohta. Siiski võib arvata, et vaesus on üsna suur, sest enamus neist inimestest sõltuvad täielikult pensionidest ja sotsiaaltoetustest. Nende jaoks, kes suudavad vaid madalat palka teenida, pole tööl käimine tihti majanduslikult otstarbeks, kui võtta arvesse sellega kaasnevad kulud nagu näiteks transport, einestamine väljaspool kodu või lapsehooldus ning võimalik sotsiaaltoetuste kaotamine. Kõige madalamad on palgad ja töötasud kõrge tööpuudusega piirkondades ning sellistes valdkondades nagu põllumajandus, tervishoid ja sotsiaalhoolekanne, k.a sotsiaalhoolekandeasutustes. Kerge või keskmise vaimupuudega inimesed, keda toetab majanduslikult perekond, loobuvad tihti miinimumpalgaga tasustatud töökohast, kuna tööl käies kaotavad nad õiguse rahvapensionile ning tööl käimise kulud ületavad teenistuse.

Selline suundumus märgiti ära PHARE „Puuetega inimeste tööhõive edendamise projekti” raames tehtud uuringus, milles leiti, et praegune pensionisüsteem ja töövõimetus raskusastme määramise süsteem ei motiveeri puudega inimesi tööd otsima. Kõnealune uuring tõi välja, et vaimupuudega inimeste tööhõive olukorda saaks parandada pensionisüsteemi muutmise kaudu, lisaks tuleks puude raskusastme hindamisel täpsemalt arvesse võtta inimese võimeid ja konkreetse abi vajadust töökohal, selle asemel, et keskenduda isiku puuetele ja vajadustele.<sup>309</sup>

## 2. RIIKLIK TÖÖHÕIVEPOLIITIKA

*Euroopa Liiduga übinemise protsessi käigus olid mitmed PHARE rabastatud projektid suunatud puudega inimeste töö leidmise hõlbustamisele Eestis. Kõnealuste projektide peamiseks eesmärgideks olid rehabilitatsiooni- ja tööturuteenuste parandamine ning töökohtade kohandamine puudega inimeste vajadustele. Eestis puudub puudega inimeste töölevõtmisel kvootide süsteem. Valitsus üritab soo-*

<sup>306</sup> „Kui nad tööhõiveametis töötuna arvelevõtmisele eelnenud 12 kuu jooksul vähemalt 180 päeva ei ole töötanud püsival töövõimetus tunnistamise tõttu”. Töötü sotsiaalse kaitse seadus, § 7 lg 3.

<sup>307</sup> Tööturuteenuse seadus, § 5 lg 1.

<sup>308</sup> Tööturuteenuse seadus, § 3.

<sup>309</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.

*dustada „tööturul vähem konkurentsivõimeliste” isikute, sealhulgas puudega inimeste töölevõtmist maksusoodustuste ja aktiivsete tööturumeetmete kaudu. Siiski pole need meetmed välja töötatud konkreetset puudega inimeste jaoks ning ei vasta vaimupuudega inimeste erilistele vajadustele. Konkreetsemalt, tööturutoetustest ei piisa juhendajate kulude katmiseks ning töökohade kohandamisel ei nähta ette abivahendeid nagu lihtsustatud keeles tööjuhised jm. Üldine teadlikkus tööturumeetmetest on väga madal ning mõnedel juhtudel ei ole rahalisi vahendeid tööturutoetusteks tegelikult olemas.*

## 2.1 Euroopa Liit ja riiklik tööhõivepoliitika

Üldiselt saab laiem avalikkus Euroopa Liidu toel sotsiaalsektoris teostatavatest riiklikest projektidest vähe teavet ning osaleb neis väga vähesel määral. Euroopa Liiduga ühinemise protsessi käigus olid mitmed PHARE rahastatud projektid suunatud puudega inimeste tööhõive parandamisele.

2003. aasta alguses käivitati Sotsiaalministeeriumi juhtimisel PHARE partnerlusprojekt „Puuetega inimeste tööhõive suurendamine”. Projekti eesmärk oli puudega inimeste võimete arendamine ja tööhõive suurendamine rehabilitatsiooni- ja tööturuteenuste ning töökohtade kohandamise kaudu.<sup>310</sup> Senine kogemus puudega inimeste töölevõtmisel osutab, et võtmeroll on siin töökohtade kohandamisel. Paraku pole Eesti tööandjad ei kohustatud ega motiveeritud töökeskkonda vastavalt puuetega inimeste vajadustele kohandama, sest tööhõivedirektiivi pole Eestis veel üle võetud. Tööandjatele, kes soovivad puuetega isikuid tööle võtta, ei pakuta piisavalt asjakohast nõustamist ja/või rahalist toetust. Partnerlusprojekti raames korraldas Sotsiaalministeerium 2003. aastal mitu ümarlauakohtumist ja muud üritust. Paraku olid vaimupuudega inimestega tegelevad kodanikeühendused kaasatud vaid üks kord ja seda vabatahtlikkuse alusel.

2004. aastal lõppes veel üks partnerlusprojekt, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.<sup>311</sup> See oli Eesti Vabariigi Sotsiaalministeeriumi ja Ühendkuningriigi vaheline koostööprojekt, mille käigus mõlema riigi eksperdid analüüsisid üksikasjalikult puudega inimeste töö leidmise võimalusi Eestis, tegid ettepanekuid tööturu- ja rehabilitatsiooniteenuste arendamiseks ning koolitasid ja juhendasid riigiametnikke ja teisi töötajaid, kelle ülesanne on puudega inimeste toetamine tööturul nii töö saamisel kui säilitamisel.

Projekti käigus analüüsiti tööturuteenuseid ja rehabilitatsiooniüksuste võrgustikku ning formuleeriti mitu konkreetset soovitusi.<sup>312</sup> Näiteks märgiti, et puudega inimestele mõeldud tööturuteenused ja nende tööhõivet soodustavad tegevused pole kooskõlastatud.

<sup>310</sup> Sotsiaalministeeriumi koduleht, <http://www.sm.ee> (seisuga september 2004).

<sup>311</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine” HYPERLINK [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/ReviewofLabourMarketMeasures/\\$file/Review%20of%20Labour%20Market%20Measures.doc](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/ReviewofLabourMarketMeasures/$file/Review%20of%20Labour%20Market%20Measures.doc) .

<sup>312</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.

Riigiasutustel, kohalikel omavalitsustel, kodanikeühendustel ja tööandjatel soovitati teha koostööd, et pakkuda vaimupuudega inimestele rohkem töökohti. Samuti soovitati luua koostöövõrgustikud tööhõiveametite, pensioniametite ning rehabilitatsiooni- ja kutseõppeasutuste vahel.<sup>313</sup> Projekti tulemusena valmis „Hea tava käsiraamat”, mis sisaldab tööandjatele mõeldud praktilisi nõuandeid puudega inimeste palkamiseks.<sup>314</sup> MTÜ Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit (EVPIT)<sup>315</sup> valmistas ette käsiraamatu ühe peatüki, mis kirjeldab vaimupuudega inimeste tööalaseid vajadusi.<sup>316</sup> Valmimas on teisingi käsiraamatuid töökohtade kohandamisest ja puudega inimeste juhendamise kohta töökohal.

## 2.2 Riiklik tööhõivepoliitika

Valitsuse puuetega inimeste poliitika põhineb Sotsiaalministeeriumi või Haridus- ja Teadusministeeriumi algatustel. Tööturupoliitika väljatöötamisega tegeleb Sotsiaalministeeriumi Tööturu osakond ja seda viivad igapäevaselt ellu 16 maakondades asuvat tööhõiveametit. Tööturupoliitika peab lähtuma eelkõige Töötu sotsiaalse kaitse seadusest ja Tööturuteenuse seadusest.

Aastatel 2001–2003 lähtuti riiklikus tööturupoliitikas „Riiklikus Tööhõive Ühishinnangus”,<sup>317</sup> „Riiklikus Arengukavas 2003”<sup>318</sup> ja „Tööhõive Tegevuskavas 2003”<sup>319</sup> sõnastatud prioriteetidest.

„Tööhõive Tegevuskava 2003” peamine prioriteet on aktiivsete tööturumeetmete osakaalu jätkuv suurendamine riskigruppide ja tööandjate vajadustest lähtuvalt.<sup>320</sup> Seni-

<sup>313</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.

<sup>314</sup> Sotsiaalministeerium, „Töö ja puuetega inimesed: „Hea tava käsiraamat” tööandjale”, avaldatud ministeeriumi kodulehel aadressil <http://www.pite.ee/index.php?lang=est&go=pfgpgp> (seisuga 22. september 2004), (edaspidi „Sotsiaalministeerium, Hea tava käsiraamat”).

<sup>315</sup> MTÜ Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit (EVPIT) on katusorganisatsioon, mis seisab vaimupuudega inimeste huvide ja õiguste eest. Organisatsiooni eesmärk on vaimupuudega inimeste ühiskondliku olukorra parandamine ja neile võrdsete võimaluste tagamine.

<sup>316</sup> Sotsiaalministeerium, „Hea tava käsiraamat”.

<sup>317</sup> „Riiklik Tööhõive Ühishinnang”, avaldatud inglise keeles aadressil [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_analysis/japs/estonia\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/japs/estonia_en.pdf) (seisuga 15. juuli 2005).

<sup>318</sup> Riiklik Arengukava 2003.

<sup>319</sup> Igal aastal koostatakse „Tööhõive Tegevuskava”, tuginedes Euroopa Liidu tööhõive strateegia ja juhiste neljale sambale. Tegevuskava valmib Sotsiaalministeeriumi, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi, Siseministeeriumi ja sotsiaalpartnerite koostöös. „Tööhõive Tegevuskava 2003” (heaks kiidetud 16. juulil 2003), avaldatud Haridus- ja Teadusministeeriumi kodulehel, <http://www.hm.ee> (edaspidi „Tööhõive Tegevuskava 2003”).

<sup>320</sup> „Tööhõive Tegevuskava 2003”.

sest enam pannakse rõhku individuaalsele tööle riskigruppidesse kuuluvate inimestega. Põhiprobleemidena tuuakse tegevuskavas välja kõrge töötuse määr – 12,6%, kõrge pikaajaliste töötute osatähtsus – 46% töötutest ning töötuse määra suured piirkondlikud erinevused.

Euroopa Liidu sotsiaalse kaasamise protsessi osalisena valmistas Sotsiaalministeerium koostöös teiste ministeeriumidega ette „Eesti Sotsiaalse kaasatuse riikliku tegevuskava”,<sup>321</sup> tuginedes seejuures „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumile”. Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumini koostamine oli Eesti jaoks ettevalmistus kaheaastase „Sotsiaalse kaasatuse riikliku tegevuskava” esitlemiseks 2004. aasta juulis. Paraku ei võtnud EVPIT ja teised puudega inimestega tegelevad kodanikeühendused „Sotsiaalse kaasatuse ühismemorandumini” koostamisest osa. Ühismemorandum on avaldatud Sotsiaalministeeriumi kodulehel, kuid ainult inglisekeelsena, olles sellisel moel suurema osa Eesti inimeste jaoks kättesaamatu.<sup>322</sup> Tegelikult on enamus Eesti poolt Euroopa Liidule esitatud tegevusaruandeid kättesaadavad ainult valitsuse kaudu ja inglise keeles. Irooniliseks võib pidada asjaolu, et samal ajal on Euroopa Komisjoni kodulehel avaldatud mitmed eestikeelsed dokumendid, k.a „Eesti Sotsiaalse kaasatuse riiklik tegevuskava”.<sup>323</sup> Üldiselt on valitsusasutuste puudega inimeste kaasamise püüdlused tagasihoidlikud ning sellealases tegevuses puudub kooskõla. Sotsiaalpartnerite roll puuetega isikute tööhõive suurendamisel ja töökohtade kohandamisel nende vajadustele on seni olnud väike.

## 2.3 Riiklikud algatused ja meetmed

Eestis on seni vähe rakendatud aktiivseid tööhõivemeetmeid töötute tööturule tagasi-pöördumiseks ning need on olnud alarahastatud. Aastal 2001 moodustasid kulutused tööhõivemeetmetele 0,22% SKT-st. Ainult 38,5% sellest kogukulust kulutati aktiivsetele tööhõivemeetmetele ning vaid 14,1% registreerunud tööotsijatest oli hõlmatud aktiivsetest tööhõivemeetmetest.<sup>324</sup> Passiivse tööhõivepoliitika üheks tagajärjeks on see, et tekib palju inimesi, kes on kaotanud lootuse tööd leida ning on töökoha otsimisest täielikult loobunud.<sup>325</sup>

Eestis ei kasutata puudega inimeste tööle võtmisel kvootide süsteemi ning puudega inimeste jaoks ei ole aktiivseid tööhõivemeetmeid eraldi välja töötatud. PHARE ra-

<sup>321</sup> „Eesti Sotsiaalse kaasatuse riikliku tegevuskava” eestikeelne versioon on avaldatud Euroopa Komisjoni kodulehel [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/nap\\_incl\\_2004\\_ee.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/nap_incl_2004_ee.pdf) (seisuga 26. november 2004).

<sup>322</sup> Intervjuu EVPIT-i juhatause esimehe Agne Raudmehega, Tallinn, juuni 2004.

<sup>323</sup> „Eesti Sotsiaalse kaasatuse riikliku tegevuskava” eestikeelne versioon on avaldatud Euroopa Komisjoni kodulehel [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/soc-prot/soc-incl/nap\\_incl\\_2004\\_ee.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/nap_incl_2004_ee.pdf) (seisuga 26. november 2004).

<sup>324</sup> Statistikaameti andmebaas.

<sup>325</sup> Eesti Puuetega Inimeste Koda, Aastaraport 2002, avaldatud aadressil <http://www.epikoda.ee/include/blob.php?download=epikmain1&id=0323> (seisuga september 2004), lk 20.



hastatud uuringus leiti, et puudega inimesed kasutavad vähe olemasolevaid aktiivseid tööhõivemeetmeid, mis pealegi on mõeldud laiemalt „väiksema konkurentsivõimega” inimestele, mitte konkreetselt puudega inimestele. Uuringus soovitati tööturuteenusid analüüsida ning töötada vastavalt vajadusele välja uusi.<sup>326</sup> Praegu soodustab riik puudega inimeste töötamist peamiselt maksusoodustuste ja tööandjatele makstavate toetuste kaudu.

Tööhõiveameti kaudu makstakse tööandjatele „väiksema konkurentsivõimega” isiku tööle võtmise puhul tööturutoetust. See hõlmab ka puudega inimesi, kelle töövõime kaotus on 40–90% (100% töövõimetuid inimesi ei saa tööle võtta)<sup>327</sup> ja kes on tööhõiveametis töötuna registreeritud.<sup>328</sup> Tööandjale, kes võtab täiskohaga tööle väiksema konkurentsivõimega isiku, makstakse toetust, mille suurus esimese kuue kuu jooksul on kuupalga alammäär kuus<sup>329</sup> ning järgmise kuue kuu jooksul pool kuupalga alammäärast kuus.<sup>330</sup> Riik hüvitab tööandjale ka puuetega töötaja sotsiaalmaksu kulu.<sup>331</sup>

Vastavalt Tulumaksuseadusele on olemas eraldi maksusoodustused töövõimetuspen- siooni ja muid puudega seotud hüvitisi saavatele inimestele.<sup>332</sup> Valitsuse määrus tööhõivealase riigiabi andmise eritingimuste kohta kehtestab tööandjale teatavad maksusoo- dustused iga sellise töötaja kohta, kelle pealt makstakse tööturutoetust.

Riigiabi võib katta kuni 60%<sup>333</sup> töötaja töölevõtmisele järgneva aasta brutopalgast koos

<sup>326</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.

<sup>327</sup> Tööturuteenuse seadus 2002, § 19 lg 3 p 1.

<sup>328</sup> Riiklike pensionide saajad võivad registreeruda tööhõiveametites.

<sup>329</sup> 2004. aastal on kuupalga alammäär 2480 krooni (u 159 €) kuus (Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2003. a määrus nr 323, „Palga alammäära kehtestamine”, RTI 2003, 83, 561, jõustunud 1. jaanuaril 2004).

<sup>330</sup> Tööturuteenuse seadus, § 19 lg 5.

<sup>331</sup> Riik hüvitab sotsiaalmaksu (700 EEK, u 45 €) tööandjale, kes võtab tööle vähemalt 40% töövõime kaotusega isiku, kuni 231 EEK (u 15 €) kuus töötaja kohta. Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, RTI 1999, 16, 273 (jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

<sup>332</sup> Kuni 31. detsembrini 2004 oli residendist füüsilise isiku maksuvaba tulu 16 800 krooni aastas. Riiklikku pensioni, k.a töövõimetuspension, saavatel isikutel võib maksuvaba tulu olla suurem, kuni 36 000 krooni. Tulumaksuseadus, RTI 1999, 101, 903 (jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005), § 23 lg 2. Kuni 31. detsembrini 2004 oli residendi tulumaksu määr 26%. Perioodil 1. jaanuar 2005 kuni 1. jaanuar 2007 väheneb tulumaksu määr 2% aastas, jõudes 2007. aastaks 20 protsendini. Tulumaksuga maksustatakse residen- dist füüsilise isiku poolt maksustamisperioodil Eestis ja väljaspool Eestit kõikidest tuluall- katest saadud tulu, sealhulgas: palgatulu, ettevõtlustulu, kasu vara võõrandamisest, renditulu ja litsentsitasud, intressid, dividendid, elatis, pensionid, stipendiumid, toetused, preemiad, loteriivõidud, kindlustushüvitised ja väljamaksed pensionifondist. Tulumaksuseadus, § 12 lg 1. HYPERLINK „<https://www.riigiteataja.ee/ert/act.jsp?id=78069&creplstring=33>”

<sup>333</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 214/2003, § 3 lg 5.

sotsiaalmaksu ja töötuskindlustusmaksuga,<sup>334</sup> mille suurus on arvatud enne otseste maksude mahaarvamist.<sup>335</sup> Vastavalt kõnealusele määrusele võib riigiabi katta ka muid puudega inimeste tööga seotud kulusid, k.a puuetega töötaja töökohta kohandamise kulud, puuetega töötajale abilise palkamise kulud, puuetega töötajale eritöövahendite ostmise või valmistamise kulud.<sup>336</sup>

Tööandjale<sup>337</sup> antakse riigiabi ainult siis, kui täidetud on kindlad tingimused.<sup>338</sup> Esimene tingimus on, et puudega inimese palkamise järel ei tohi töökohtade arv ettevõttes suureneeda. Töökoht peab olema vabanenud eelmise töötaja töölepingu lõpetamisel kas töötaja<sup>339</sup> või tööandja soovil<sup>340</sup> või töötaja üleviimisel osalisele töötajale.<sup>341</sup> Praktikas tähendab see tingimus, et vaimupuudega inimese palkamine on väga ebatõenäoline. Teine tingimus on, et puudega isikul peab olema õigus sama tööandja juures töötada vähemalt 12 kuud.<sup>342</sup>

Vaatamata õigusaktides sätestatule, leiti Tallinna Puuetega Inimeste Koja korraldatud Tallinna projekti<sup>343</sup> käigus, et olemasolevad riiklikud meetmed ei soodusta puudega inimeste tööhõivet piisavalt. Projekt tõi esile, et puudega inimeste osalemist avatud tööturul takistab sobivate tugiteenuste ning riiklike toetuste puudumine ning teabe vähesus. Tööandjatega tehtud intervjuudele<sup>344</sup> tuginedes leiti, et ainult 40% tööandjatest olid teadlikud vähem konkurentsivõimeliste, k.a puudega inimeste, palkamiseks mõeldud tööturutoetustest ja maksusoodustustest. Neist tööandjatest, kes polnud olemasolevatest toetustest teadlikud, soovisid vaid pooled lisainformatsiooni saada.

Tööandjad, kes olid põhimõtteliselt huvitatud puuetega inimeste palkamisest, ei teadnud, kust saada sellekohast teavet, kes võiks neid nõustada, millised on puudega inimeste kutsenõustamisega tegelevad organisatsioonid ning millised ettevõtted korraldavad puudega inimeste transporti või töökohtade kohandamist. Olukorras, kus puudub vajalik teave, on lihtsam puudega inimene lihtsalt palkamata jätta.

<sup>334</sup> Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2003. a määrus nr 214, „Tööhõivealase riigiabi andmise eritingimused” (RTI 2003, 57, 385), jõustunud 15. augustil 2003, § 3 lg 4, (edaspidi „Vabariigi Valitsuse määrus nr 214/2003”).

<sup>335</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 214/2003, § 3 lg 6.

<sup>336</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 214/2003, § 4 lg 1.

<sup>337</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 214/2003, § 1 lg 1.

<sup>338</sup> Vabariigi Valitsuse määrus nr 214/2003, § 3 lg 3.

<sup>339</sup> Töölepingu seadus, §§ 79, 80, 82 ja 85.

<sup>340</sup> Töölepingu seadus, § 86.

<sup>341</sup> Töö- ja puhkeaja seadus, § 6.

<sup>342</sup> Välja arvatud Töölepingu seaduse § 86 loetletud juhtudel (Tööandja algatusel töölepingu lõpetamise alused).

<sup>343</sup> Vt punkt IV.3.2.

<sup>344</sup> Ühe osana projektist intervjueeriti 22 Tallinna tööandjat, kelle juures töötas kokku 15 puudega inimest.

Veel oli probleem, et mõnede tööandjate väitel osutusid tööhõiveameti pakutavad tööturutoetused praktikas tihti kättesaamatuks. Näiteks proovis EVPIT 2004. aasta märtsis vaimupuudega täisealisele isikule vabalt tööturult tööd leida, kasutades tööandjatele mõeldud tööturutoetust.<sup>345</sup> Paraku polnud Tallinna tööhõiveametil tööturutoetuseks raha ning seda loodeti saada alles maikuuks. Tööandjatele mõeldud sotsiaalmaksusoodustus on liiga väike ning selle saamise kord liiga bürokraatlik. Näiteks 2002. aastal määrati Tallinnas puudega inimeste tööle võtmiseks tööturutoetust ainult kuuel korral.<sup>346</sup>

Prægused toetused ei ole eriti efektiivsed konkreetselt vaimupuudega inimestele paremate võimaluste loomisel. Puudega töötajatele mõeldud tugiteenuseid on vähe või puuduvad need üldse. Vaimupuudega inimesed ei vaja töökohas väga suuri ümberkorraldusi, kuid vajavad siiski juhendajat või tugiisikut. Riiklikust sotsiaalabiprogrammist makstav hüvitis ei kata juhendaja palkamise kulu ja see teeb raskemate vaimsete puuetega inimeste ligipääsu avatud tööturule väga raskeks. Lisaks sellele ei loeta lihtsustatud keeles trükitud juhendeid ja märke või silte, mille abil vaimupuudega töötaja töökeskkonda sobivamaks kujundatakse, puudega isiku abivahenditeks ja seega tööandja kulusid ei hüvitata. Vaimupuudega inimeste hakkamasaamiseks töökohal pole mingit abi ette nähtud, kuigi töökohtade kohandamiseks eraldati 2004. aastal eelarvest 5 miljonit krooni (u 320 000 €).<sup>347</sup> Eestis tähendab „töökohtade kohandamine” praktikas enamasti füüsilise puudega inimeste jaoks tehtavaid ümberkorraldusi.

### 3. TÖÖHÕIVE OLUKORD JA TÖÖTURUPOLIITIKA KOHALDAMINE

*Vaimupuudega inimestest töötavad väga vähesed; kõigist puudega inimestest kokku on tööga hõivatud vaid umbes 12 protsenti. Puudega inimeste tööhõive olukorda kajastavad ametlikud andmed pole eristatud puude tüübi järgi. Nii töötute kui töötavate puuetega inimeste arv on neis andmetes süstemaatiliselt kajastatud tegelikust väiksemana, sest arvesse ei ole võetud kerge puudega inimesi. Lisaks ei registreeri paljud vaimupuudega inimesed ennast töötuks ja seega ei saa kasu pakutavatest tööturuteenustest.*

*Vaimupuudega inimeste vabal tööturul konkureerimisel on kõige olulisemad abivahendid töökohtade kohandamise teenused.<sup>348</sup> Paraku puudub Eestis õiguslik raamistik töökohtade kohandamisele tavamõistes, ehkki ühes Sotsiaalministeeriumi määruses leidub selle mõiste definitsioon. Tallinna Puuetega Inimeste Koda viis läbi ühe väikese projekti, mis oli suunatud vaimupuudega inimeste tööhõive*

<sup>345</sup> Intervjuu EVPIT tegevusjuhendaja Reet Paumerega, aprill 2004, Tallinn.

<sup>346</sup> Anonüümne intervjuu Tööturuameti konsultandiga, Tallinn, märts 2004.

<sup>347</sup> NAP, juuli 2004, lk 23.

<sup>348</sup> Töökohtade kohandamise teenus on suunatud puuetega inimeste töö konkurentsivõimele muutmisele integreeritud töökeskkonnas. Teenus hõlmab tugiisikuid, transporti, tehnilisi abivahendeid, spetsiaalset väljaõpet ja isiklikku juhendamist.

soodustamisele tööturutoetuste kaudu. Samuti pakub Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit, EVPIT, kutsenõustamist Tallinnas elavatele vaimupuudega täiskasvanutele. Eelnevale vaatamata on äärmiselt vajalik, et valitsus edendaks vaimupuudega inimestele töökohtade kohandamise teenuste pakku-mist. Lisaks ebapiisavale riigipoolsele rabastamisele ja tugiteenustele, on tööd soovival vaimupuudega inimestel töö leidmisel takistuseks nende vähene valmisolek töö otsimiseks, eriti vähesed kutseseo-ksed.

Puuduvad ametlikud andmed selle kohta, kui palju vaimupuudega inimesi teeb subsideeritud tööd. Subsideeritud tööd rabastab riik läbi toetuste, mida makstakse nii tööandjatele kui töötajatele. 2004. aastal pakkusid 46 organisatsiooni riigi poolt subsideeritud tööd kokku 511 puudega inimesele kogu Eestis. Enamasti olid nendeks organisatsioonideks sotsiaalhoolekandeesutused, näiteks hooldekodud ja päevakeskused. Tallinna keskus Juks on ainus konkreetselt vaimupuudega inimestele subsideeritud tööd pakkuv asutus, kus hetkel saab tööd ja koolitust 30 puudega inimest.

### 3.1 Statistilised andmed

Töötute ja töö otsimisest loobunute arv on Eestis viimastel aastatel stabiilselt kasva-nud ning jõudnud 13%-ni kogu tööealisest elanikkonnast, mis on suhteliselt kõrge näitaja. Kaks kolmandikku töötutest on parimas tööeas, vanuses 25–49 aastat, ning pikaajaliste töötute arv on murettekitavalt suur.<sup>349</sup> Puudega inimesed on Eesti tööturul kõige halvemas olukorras.<sup>350</sup>

Tööpuuduse määr puudega inimeste seas on alates 1991. aastast kiiresti tõusnud ning on palju suurem ülejäänud elanikkonna tööpuudusest. Enam kui pooled puudega ini-mestest on tööealised, kuid 2004. aastal töötas neist ainult 12%.<sup>351</sup> Puudega inimeste kohta käivad ametlikud andmed ei ole puude tüübi alusel liigitatud. Vaimupuudega inimesed üldiselt end tööhõiveametis töötutena ei registreeri ja seega ei kajastu nad ka pikaajaliste töötute statistikas.<sup>352</sup> Seni on puudega inimeste tööhõivestatistikat tehes tuginetud sotsiaalabi saavate inimeste arvule.<sup>353</sup> Samas peab töötuna registreerumiseks ja tööturuteenuste kasutamiseks inimese töövõimetus olema vähem kui 40%. Seega on tööealiste puudega inimeste koguarv tugevalt alahinnatud.<sup>354</sup>

<sup>349</sup> „Kauem kui aasta töötä olnud isikute osatähtsus töötute seas kasvas 30 protsendilt 1995. aastal 45 protsendini 2000. aastal”. Tööturuameti koduleht, statistika, [http://www.tta.ee/est/statistika/viimased\\_andmed.html](http://www.tta.ee/est/statistika/viimased_andmed.html) (seisuga september 2004).

<sup>350</sup> Samuti kuuluvad riskigruppi madala haridustasemega noored töötud; pikaajalised töötud; need, kes on jõudmas pensioniikka (65) ja inimesed, kes ei oska riigikeelt. Tööturuameti koduleht, Statistika, [http://www.tta.ee/est/statistika/viimased\\_andmed.html](http://www.tta.ee/est/statistika/viimased_andmed.html) (seisuga sep-tember 2004).

<sup>351</sup> Statistikaameti andmebaas.

<sup>352</sup> Intervjuu Harjumaa tööhõiveameti juhtumikorraldaja Anne Martiniga, Tööturuamet, Tal-linn, august 2004.

<sup>353</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.

<sup>354</sup> Tööturumeetmete eelnõu, Sotsiaalministeerium, aprill 2004.

### 3.2 Vaba tööturg

Eestis leiavad väga vähesed vaimupuudega inimesed töö vabal tööturul. Samuti saavad vaimupuudega inimesed harva kasu aktiivsetest tööhõivemeetmetest. Töökohtade kohandamise mõiste ei ole Eesti seadustes defineeritud.

#### *Tallinna Puuetega Inimeste Koda*

MTÜ Tallinna Puuetega Inimeste Koda viis 2001. aasta septembrist 2002. aasta veebruarini Tallinnas läbi olulise projekti pealkirjaga „Toetatud töölerakendamine Tallinna puuetega noortele”.<sup>355</sup> Projekti eesmärk oli leida vabalt tööturul töö 20 puudega noorele, sealhulgas 9 kerge ja keskmise puudega noorele, kasutades tööhõivemeetmete tuge.<sup>356</sup> Projekti algne eesmärk – leida töö kõigile 20 puudega noorele – jäi täitmata, ehkki kolmel või neljal osalejal õnnestus saada lühiajaline või osalise tööajaga töö. Projekti korraldajad järeldasid, et madala kvalifikatsiooniga töökoha leidmine ja hoidmine õnnestub kerge vaimupuudega inimestel paremini kui keskmise vaimupuudega inimestel.

Puuetega noorte töölenõustamise projekti käigus ilmnisid mõned suundumused puudega inimeste tööhõive valdkonnas. Näiteks selgus, et mittetulundusühingud on puudega inimestele olulised tööandjad. Eraettevõtted ei ole motiveeritud oma töötajate heaolu eest hoolitsema ning puudega inimesi palkama, kuna tööjõudu leidub piisavalt. Samuti selgus projekti käigus, et tööandjad hoiduvad tähtajatute töölepingute sõlmimisest.<sup>357</sup> Veel järeldati, et tööandjad väärtustavad töösuhte paindlikkust, töötajate isikuomadustest olid eelistatud otsustusvõime, võime iseseisvalt töötada ja muutustega kohaneda.

Sama projekti raames toimusid veel intervjuud tööandjatega. Kõige paremaks hindasid tööandjad kerge vaimupuudega noorte tööd, kes olid eelnevalt osalenud kutserehabilitatsioonis. Need noored olid kõik eelnevalt läbinud koolituse Astangu Toimetulekukeskuses<sup>358</sup> puutöö, õmblemise või pagari erialal. Noorte tööks oli madala kvalifikatsiooniga rutiinne töö. Tööandjate hinnangul olid nad hoolikad ja vastutustundlikud ning teatud ülesannete täitmisel väga järjekindlad. Siiski vajasisid vaimupuudega

<sup>355</sup> „Toetatud töölerakendamine Tallinna puuetega noortele”, Intervjuu projektijuht Pirjo Vaarmaga, Tallinna Puuetega Inimeste Koda, Tallinn, aprill 2004.

<sup>356</sup> Igale töölenõustajale oli planeeritud 7 klienti. Nõustajate tööülesannete hulka kuulusid nii tööd otsivale puudega inimesele kui ka tööandjale suunatud esmanõustamine, individuaalne töö kliendiga, kliendi oskuste ja teadmiste kaardistamine, tööandjatega suhtlemine eesmärgiga leida kliendile sobiv töö, töölerakendatud kliendi või tema tööandja poolt tekkinud küsimuste ja probleemide lahendamine, töötajate andmebaasi loomine, aruandlus projektijuhi-le, koostöö kliendi perekonnaga, teavitamine projektist ja selle eesmärkidest. Projekti rahastas Sotsiaalministeerium (284 016 EEK).

<sup>357</sup> Intervjuu Pirjo Vaarmaga, aprill 2004.

<sup>358</sup> Vt punkt III.4.1.

töötajad tööandjate sõnul regulaarset juhendamist ja järelevalvet. Kuna juhendamise kulude hüvitamiseks puuduvad küllaldased riiklikud toetused, siis on see tööandjatele lisakulu. Projekti tulemusel leidis kinnitust ajaolu, et tööandjad väldivad puudega inimeste palkamist, kuna neil on vähe või pole üldse teavet sellega seotud küsimustes.

Uuringus osalenud tööandjad, kes olid tööle võtnud puudega inimesi, arvasid, et riik võiks puudega inimeste töökohtade kohandamist näiteks rahaliselt toetada. Lisaks näitas uuring, et on vaja arendada konkreetset puudega inimestele mõeldud tööturuteenusid.

Viimase tulemusena osutati, et äärmiselt tähtis on ettevõtjate koostöö riiklike kutse-rehabilitatsiooni teenuseid pakkuva Tööhõiveametiga. Seetõttu peaks valitsus soodustama puudega inimeste registreerumist Tööhõiveametis, et teha tööturuteenuste kasutamine võimalikuks ka neile. Tööandjad soovitasid ka töötute puudega inimeste andmebaasi loomist.

### *Puuetega inimeste tööhõive edendamine Eestis*

PHARE projekt „Puuetega inimeste tööhõive edendamine Eestis”, mille käigus koostati puudega inimeste tööalane „Hea tava käsiraamat”<sup>359</sup> tööandjatele, jõudis tööle-nõustamise projekti raames tehtud tööandjate uuringuga sarnastele tulemustele. PHARE projekti käigus leiti, et enamasti tööandjad Eestis puudega inimeste töökohtade kohandamisega ei tegele ja soovitati luua töökohtade kohandamiseks tugiteenusüsteem – muuhulgas „töökohtade kohandamise teenus”; lisaks veel nõustamisteenus tööandjatele ja süsteem töökohtade kohandamise rahastamiseks. „Sotsiaalse kaasatuse riiklikus tegevuskavas” väidetakse, et töökohtade kohandamise teenus on juba loodud.<sup>360</sup> Veel soovitati PHARE projektis rohkem panustada tööandjate ja puuetega inimeste teavitamisele ning hoiakute muutmisele, sest tööandjate senised kogemused ja teadmised puudega inimeste palkamise kohta on piiratud.<sup>361</sup>

### *Puudega inimestele tööturul võrdsed võimalused*

Hiiumaa Puuetega Inimeste Koda viis Hiiumaal läbi projekti „Võrdsed võimalused tööturule konkureerimisel puuetega inimestele Hiiu maakonnas”,<sup>362</sup> mille käigus selgus, et maapiirkondades on tööläbirääkimisteks paremad tingimused. Maapiirkondade tööandjad on töölesoovijatega tihti varasemast tuttavad ning on ka üldiselt puudega inimestega rohkem kokku puutunud. Tallinnas on puudega inimestel palju raskem

<sup>359</sup> „Hea tava käsiraamat” valmis Eesti Sotsiaalministeeriumi ja Ühendkuningriigi vahelise PHARE partnerlusprojekti käigus („Puuetega inimeste tööhõive edendamine”). Vt punkt IV.2.2.1.

<sup>360</sup> NAP, lk 21.

<sup>361</sup> PHARE, „Puuetega inimeste tööhõive edendamine”.

<sup>362</sup> „Võrdsed võimalused tööturule konkureerimisel puuetega inimestele Hiiu maakonnas”, projekt kestis 1. jaanuar 2003–31. detsember 2003; jätkus 1. jaanuar 2004–12. detsember 2004.

tööandjaga tööläbirääkimisteks isiklikku kontakti saavutada. Tallinnas tuleb seega kasutada teistsuguseid meetodeid. Tööandjatega tuleb otse ühendust võtta, kutsenõustajad peavad toetama nii töötajaid kui tööandjaid ning vajalikud on ka puudega inimeste positiivne kajastamine meedias ja kampaaniad hoiakute muutmiseks puudega inimeste töö suhtes.

### *Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit*

EVPIT tegeleb Tallinnas elavate vaimupuudega täiskasvanute kutsenõustamisega. Liit on määratlenud peamised takistused tööd soovivate vaimupuudega inimeste töö leidmisel.<sup>363</sup> Tähtsaimad neist on vaimupuudega inimeste vähene ettevalmistus töö otsimiseks ning sobivate tugiteenuste vähesus.

Tihti pole vaimupuudega noored psühholoogiliselt tööks ette valmistatud ja tööotsinguteks kulutatakse vähe aega. Osalt on selle põhjuseks vähesed tööotsimise oskused, kuid tihti ei pea vaimupuudega inimesed ise ennast töövõimeliseks ning ei usu oma võimulusse vabal tööturul tööd leida. Vaimupuudega inimeste toetamisel tuleb seepärast arvesse võtta nende inimeste tihtipeale madalat enesehinnangut, nende endi arusaama oma võimetest ja ootusi töö suhtes. Sellega seoses on oluline ka perekondade nõustamine, kuna enamus nõustatavate vanematest ei toeta ideed, et nende vaimupuudega pereliige võiks tööd leida. Lapsevanemate ootused on tihti ebarealistlikud.

Lisaks sellele on paljude vaimupuudega inimeste ettevalmistus tööturul konkureerimiseks halb või ebapiisav. Eriti halvas olukorras on vene keelt kõnelevad vaimupuudega inimesed, kuna enamikul töökohtadest, isegi kui tegemist on lihtsa käsitööga, nõutakse teatavat eesti keele oskust. Ainult põhiharidusega ja ilma kutsekvalifikatsioonita isikutel, olgu puudega või mitte, on tänapäeval raske tööd leida. Kutseharidussüsteem ei vasta tööturu nõuetele ja ootustele ning kutsenõustamine pole laialt kättesaadav; soovida jätab ka nõustamise tase. Lisaks on kutsehariduses praktilise koolituse osa liiga väike, kutsekoolid pakuvad elukutse õppimiseks vähe võimalusi ning ainult põhiharidusega isikutel puuduvad need võimalused hoopis. Kutsekoolid peavad hakkama oma õpilasi motiveerima, õpetades neile oskusi, mida tööturul väärtustatakse.

Samuti on EVPIT juhtinud tähelepanu vaimupuudega inimeste tööandjatele mõeldud tugiteenuste vähesele kättesaadavusele.

### **3.3 Subsideeritud töö**

Subsideeritud töö ametlikku definitsiooni ei ole olemas,<sup>364</sup> samuti ei ole läbi viidud uuringuid selgitamiseks, kui suur on vajadus puudega inimestele mõeldud subsideeri-

<sup>363</sup> Intervjuu sotsiaalpedagoog Keiu Talvega, EVPIT, Tallinn, jaanuar 2005.

<sup>364</sup> Ainus õigusakt, kus viidatakse subsideeritud tööle, on Sotsiaalministri 3. jaanuari 2002. a määrus nr 4, „Hoolekandeametustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded, lisa 1”, RTL 2002, 9, 93.

tud töökohtade järele. Subsideeritud tööd tegevate vaimupuudega inimeste arvu kohta andmeid ei koguta.

2005. aasta veebruaris korraldasid Eesti Puuetega Inimeste Koda ja Sotsiaalministeerium seminari, kus tutvustati Ühendkuningriigi puuetega inimeste toetamise süsteemi ning analüüsiti olemasolevat süsteemi ja Eesti tugisüsteemi edasiarendamise võimalusi. Väidetavalt võetakse kõik seminari soovitusel arvesse uue Sotsiaalhoolekande seaduse koostamisel.<sup>365</sup>

Riikliku poliitika programmdokumendis kutsutakse üles<sup>366</sup> subsideeritud töökohtade ning tööandjate ja puuetega töötajate tugisüsteemide loomisele. Tugiteenused on abi, juhendamine ja nõustamine, töökohtade kohandamine ning töötingimuste sobitamine töötaja vajadustega. Kõnealune programm on suunatud erasektorile ning see kutsub tööandjaid üles kaasava töökeskkonna loomisele. Püstitatud eesmärgid on võimalik saavutada, andes tööandjatele sihtotstarbelist rahalist abi või pakkudes neile spetsialistide, näiteks psühholoogide, sotsiaaltöötajate, juristide või arstide teenuseid.<sup>367</sup> Paraku on need teenused praegu raskesti kättesaadavad.

Eestis rakendatakse psüühikahäirega inimeste tööhõive edendamiseks toetatud töö teenust, riik maksab iga puudega töötaja kohta 625 krooni kuus (u 40 €) otse tööandjale või töökohal vajaliku juhendamise tegelevale organisatsioonile. Subsideeritud töökohtadel teenivad inimesed 25–75% palga alammäärast kuus, sõltuvalt oma töövõimest. 2004. aastal pakkus 46 organisatsiooni riiklikult toetatud töö teenust, kokku 511 puudega inimesele kogu Eestis. Harjumaal ja Tallinnas oli neid organisatsioone 10 ja töötajaid 149. Enamus subsideeritud töökohtadest asus sotsiaalabiasutustes, näiteks hooldekodudes. Subsideeritud töökohti ei tohi segi ajada päevakeskustega. Viimased pakuvad puudega inimestele küll tegevust, kuid erinevalt subsideeritud töökohtadest ei maksta seal palka.

Ainus spetsiaalselt vaimupuudega inimestele mõeldud toetatud töö keskus on Tallinnas asuv „Juks”. Vaimupuudega noortele, kes ei ole valmis kutsekooli minema või avatud turul tööd otsima, on koolituskeskus „Juks” ainus võimalus. Keskus peab toetama inimeste siirdumist tööellu. Keskuse instruktorid õpetavad ja juhendavad töö käigus kudumist, siidimaali, õmblemist ja portselanimaali. Praegu töötab keskus 30 vaimupuudega inimest.

<sup>365</sup> Vt: Eesti Puuetega Inimeste Koda koduleht, <http://www.epikoda.ee/index.php?op=4&id=0058> (seisuga 15. juuni 2005).

<sup>366</sup> Sotsiaalministeerium, „Laste ja erivajadustega inimeste hoolekande programm aastateks 2004–2006”, avaldatud ministeeriumi kodulehel aadressil [http://www.sm.ee/est/HtmlPages/lasteprogramm/\\$file/lasteprogramm.pdf](http://www.sm.ee/est/HtmlPages/lasteprogramm/$file/lasteprogramm.pdf) (seisuga mai 2004), (edaspidi „Laste ja erivajadustega inimeste hoolekande programm aastateks 2004–2006”).

<sup>367</sup> „Laste ja erivajadustega inimeste hoolekande programm aastateks 2004–2006”.



Tihti puudub vaimupuudega noortel töökohal hakkamasaamiseks vajalik suhtlemis-  
oskus. Parimal juhul peavad vaimupuudega noored subsideeritud töökohal vastu aas-  
ta. Neil jääb puudu enesekindlusest ning usk oma tööoskustesse on äärmiselt väike.<sup>368</sup>

Praegu tähendab subsideeritud töö või tööturutoetuse süsteem tööandjate arvates seda,  
et töö eest maksab riik. On juhtumeid, kui pärast puudega inimese toetuse aastase  
tähtaja lõppu on tööandjad töötaja vallandanud. Õnneks leidub ka palju tööandjaid,  
keda ei motiveeri üksnes riigi rahaline toetus. Ajavahemikus november 2003 – veeb-  
ruar 2004 leidis kümme puudega inimest töö tööandja juures, kes ei soovinudki riigi  
toetust.

---

<sup>368</sup> Intervjuu Harju maavalitsuse peaspetsialisti Kalev Aedmaga, Tallinn, aprill 2004.

## V. Järeldused

Kaasaja Eestis on valdava enamiku vaimupuudega inimeste jaoks kättesaamatud nii tavakooli haridus kui ükskõik milline töö. Viimaste aastate jooksul on vaimupuudega inimeste olukorra parandamisel tehtud mitmeid olulisi edusamme, seda peamiselt tänu Euroopa Liiduga ühinemisele. Konkreetse näitena on koolis käivate vaimupuudega laste arv viimase kümnendi jooksul märgatavalt kasvanud ning järjest rohkem vaimupuudega laste vanemaid ja eestkostjaid soovib, et nende laps õpiks tavakoolis. Sellegipoolest on säilinud mitmed olulised takistused.

Valitsus peaks seadma prioriteediks laialdaste seadusemuudatuste sisseviimise, et takistada puudega inimeste diskrimineerimist. Valitsus peaks tagama ulatusliku teabekogumise vaimupuudega inimeste kohta kõigis eluvaldkondades ning jälgima eestkostete all olevate inimeste arvu. Kaasava hariduse kättesaadavaks tegemiseks tuleks kaotada seadusandlikud tõkked, mis takistavad vaimupuudega laste panemist tavakooli. Valitsus peaks jälgima, kuidas puudega õpilaste kaasamine ka tegelikult edeneb ning kindlustama tavakoolidele ressursid ükskõik millise raskusastmega puudega laste õpetamiseks kogu nende haridustee vältel. Töö kättesaadavaks muutmisel on esmatähtis spetsiifiliselt puudega inimestele mõeldud aktiivsete tööhõivemeetmete edasiarendamine ning puudega inimestele töökohtade kohandamise teenuse tagamine kogu riigis. Põhjalikult tuleks ümber kujundada töövõimetus ekspertiisi menetlus ning tööturu-teenused tuleks muuta vaimupuudega inimeste vajadustele vastavaks.

Eesti õigusaktid ei kaitse puudega inimesi diskrimineerimise eest veel piisavalt hästi. 1. mail aastal 2004 ühines Eesti Euroopa Liiduga, olles kohustatud siseriiklikku õigusesse üle võtma mitmete EL-i direktiivide sätteid. Paraku pole Eesti veel üle võtnud ei Euroopa Liidu tööhõivedirektiivi ega võrdse kohtlemise direktiivi. Kõnealused aktid, eriti tööhõivedirektiiv, on puuetega, sh vaimsete puuetega, inimeste õiguste kaitseks väga olulised. Valitsus peaks seadma prioriteediks neile direktiividele vastavate siseriiklike õigusaktide vastuvõtmise.

Eestis on olemas usaldusväärsed ametlikud andmed puudega inimeste kohta ning 2000. aasta rahvaloenduse küsimustikus oli mitu küsimust ka puuete kohta. Kuigi andmed on olemas kõigi oluliste sektorite lõikes, ei ole need puude tüübi järgi liigitatud. Selleks, et saada ülevaade just vaimupuudega inimeste olukorrast ja vajadustest, peaks valitsus tagama, et nende kohta kogutaks regulaarselt samadel alustel võrreldavat infot. Eelkõige on vaja andmeid selle kohta, kui palju vaimupuudega lapsi õpib tavakoolides ja kui paljud neist on küll õpilaste nimekirjades, kuid saavad tegelikult õpetust kodus. Lisaks on vaja teavet vaimupuudega täiskasvanute tööhõive olukorra kohta.

Eestkostete all olevate inimeste arv ei ole ametlikult teada. Tegelikult määrab kohus suuremale osale vähemalt keskmise vaimupuudega inimestele pärast 18-aastaseks saamist eestkostja. Valitsus peab jälgima, kui palju vaimupuudega inimesi eestkostete alla pannakse ning kui suures ulatuses nende teovõimet piiratakse. Valitsus peab hoolitse-

ma selle eest, et vaimupuudega inimesed saaksid võimalikult suures ulatuses kasutada oma kodanikuõigusi, sh õigust töötada ja töölepinguid sõlmida.

### *Hariduse kättesaadavus*

Praegu puudub vaimupuudega lastel ja nende perekondadel kogu riigis ligipääs varase sekkumise teenustele. Vaimne puue diagnoositakse liiga hilja ja see ei võimalda lapsi piisavalt hästi tavakooliks ette valmistada. Valitsus peab hoolitsema selle eest, et kogu riigis oleks kättesaadavad kuni kuueaastastele lastele ja nende perekondadele suunatud kvaliteetsed varase sekkumise teenused.

Vaatamata sellele, et tavakoolidesse vastu võetavate vaimupuudega laste arv pidevalt suureneb, õpib enamik selliseid lapsi ikka erikoolis või saab küll tavakooli nimekirjas olles õpetust hoopis kodus. Haridus- ja Teadusministeerium peaks hoolikalt jälgima vaimupuudega laste kaasava hariduse arengut. Eriti tuleks jälgida, et tavakoolidesse vastu võetud vaimupuudega lapsed ei õpiks tegelikult kodus. Ministeerium ja kohalikud ametiasutused peavad tagama, et vaimupuudega lapsele kooli valimisel võetaks piisavalt arvesse ka vanemate soove.

Haridusseaduses on sätestatud vaimupuudega laste õigus õppida elukohajärgses tavakoolis, kuid see õigus on sätestatud olulise klausliga, mille kohaselt kohalik omavalitsus peab olema loonud puudega laste õpetamiseks sobivad tingimused. Samas jätavad õigusaktid määratlemata, mida „sobivad tingimused” täpselt tähendavad. Jääb selgusetuks, mida nimelt on tavakoolid kohustatud tegema vaimupuudega lastele sobivate tingimuste loomiseks. Vaimupuudega laste kaasava hariduse edendamiseks peaks Haridus- ja Teadusministeerium andma välja eraldi sellekohaseid õigusakte, eesmärgiga tagada maksimaalne integratsioon ning võrdsed võimalused hariduse saamisel. Sellekohaste määrustega tuleks täpselt sätestada vaimupuudega lastele tavakoolis ette nähtud tingimused.

Vaimupuudega laste eduka kaasamise tähtsaim eeltingimus on tugiteenuste ja eriti tugitõpetajate olemasolu. Enamikul tavakoolidest pole nüüdis-Eestis rahalisi vahendeid, et rahuldada kõigi raskusastmetega vaimsete puuetega laste spetsiifilisi vajadusi. Haridus- ja Teadusministeerium peab garanteerima piisava rahastamise vaimupuudega laste ja noorte tavakoolidesse kaasamiseks, eelkõige selleks, et koolidel oleks võimalik rahuldada puudega õpilaste erivajadused, eriti just tavakoolidesse tugitõpetajate või individuaalsete juhendajate palkamise kaudu. Samuti peaks ministeerium tegelema teiste kaasava hariduse teel seisvate takistustega, nagu näiteks: transpordi puudulikkus, suured klassikomplektid ja mõnede õpetajate ning normaalsete laste vanemate vastuseis. Endiselt pole enamik vaimupuudega noori koolist lahkudes valmis võistlema järjest nõudlikumal tööturul. Vaimupuudega inimeste töö saamise lihtsustamiseks peaks valitsus kannustama kutsekoole ja tööturuasutusi koostööle puuetega noorte ettevalmistamiseks vastavalt tööturu vajadustele. Eelkõige peaks valitsus lihtsustama vaimupuudega inimeste pääsu erikoolide asemel tavakutseõppeasutustesse.

### *Töö kättesaadavus*

Väga vähesed vaimupuudega inimesed käivad tööl. Eestis pole puudega inimeste palkamiseks kehtestatud kvootide süsteemi; riik soodustab puudega inimeste tööhõivet peamiselt „vähem konkurentsivõimelistele” isikutele mõeldud aktiivsete tööhõivemeetmete abil. Kõnealused meetmed ei ole aga välja töötatud konkreetsetelt vaimupuudega inimeste vajadusi silmas pidades. Valitsus peaks välja arendama ja juurutama aktiivseid tööhõivemeetmeid ka otseselt vaimupuudega inimeste jaoks. Need peaksid hõlmama tööturutoetust tööandjatele vaimupuudega inimestele juhendajate palkamiseks ning suurendatud tööturutoetusi tööandjatele, kes palkavad raske vaimupuudega või liitpuudega isikuid. Valitsus peaks hoolitsema sellegi eest, et tööhõiveametid suudaksid puudega, k.a vaimupuudega inimestele, pakkuda nende vajadustele vastavaid tööturuteenuseid.

Vabal tööturul konkureerimiseks on vaimupuudega inimeste kõige olulisem abivahend töökohtade kohandamise teenus, kuid Eesti õigusaktid ei määratle seda teenust tema tavapärasest tähendusest. Valitsus peaks prioriteediks seadma laiaulatusliku õigusliku raamistiku loomise töökohtade kohandamise teenuse osutamiseks. Seejärel tuleks töökohtade kohandamise teenust piisavalt rahastada, tehes selle kättesaadavaks vaimupuudega inimestele kogu riigis.

Praegune töövõime hindamise menetlus ei vasta piisavalt hästi vaimupuudega inimeste vajadustele. Sotsiaalministeerium peaks praeguse puude raskusastme ja töövõime- tuse (millest sõltub inimese õigus sotsiaaltoetustele) hindamise süsteemi täielikult ümber tegema. Praeguse süsteemi asemel, kus keskendutakse rohkem sellele, mida isik teha ei suuda, tuleks kasutusele võtta selline menetlus, mis võimaldaks vaimupuudega inimeste võimeid ja vajadusi täpsemini hinnata. Sotsiaalministeerium peaks muutma töövõime- tuse ekspertiisi korda, sätestades, et menetlusest peab osa võtma ka isik, kelle kohta ekspertiis tehakse ning vajadusel ka tema vanemad või eestkostja.

## Lisa 1

Tabel A1. Eesti õigusaktide sätted, mis reguleerivad puudega inimeste tööd

	Terve töötaja	Puudega töötaja		Puudega lapse vanem/ eestkostja või täiesti töövõimetu isiku hooldaja
		Arst ei ole seadnud eritingimusi	Arst on keelanud teatud tegevused	
<b>Töötaja</b>	18-aastaseks saanud teovõimeline või piiratud teovõimeline füüsiline isik. <sup>369</sup>			
<b>Tööaeg</b>	8 tundi päevas ehk 40 tundi nädalas, <sup>370</sup> lubatud ületunnid kuni 4 tundi päevas. <sup>371</sup>	Ületunnitöö on keelatud. <sup>372</sup>		Ainult isiku nõusolekul. <sup>373</sup>
<b>Töötamine öösel</b>	Ööaeg on ajavahemik kella 22.00-st 6.00-ni. <sup>374</sup>	Ei tohi tööle rakendada. <sup>375</sup>		Ainult töötaja nõusolekul. <sup>376</sup>
<b>Töötamine puhkepäeval</b>	Töötaja nõusolekul või ajutiste edasilükkamatute tööde tegemiseks või vääramatust jõust tingitud vajaduse korral. <sup>377</sup>	Ei tohi tööle rakendada. <sup>378</sup>		Ainult töötaja nõusolekul. <sup>379</sup>
<b>Tasuline lisapuhkepäev</b>	Pole õigust tasulisele lisapuhkepäevale.			1 täiendav tasuline puhkepäev kuus, rahastatakse riigieelarvest. <sup>380</sup>
<b>Katseaeg</b>	Kuni 4 kuud. <sup>381</sup>	Katseaega ei rakendata töölevõtmisel neile ettenähtud töö- (ameti-) kohtadele. <sup>382</sup>		Kuni 4 kuud.
<b>Puhkus</b>	Põhipuhkus 28 kalendripäeva.	Pikendatud põhipuhkus 35 päeva, <sup>383</sup> millest 28 kalendripäeva ületava puhkuseosa eest makstakse rahalist hüvitist riigieelarve vahenditest. <sup>384</sup> Sõltumata töötatud ajast on töötajal õigus esimesel tööaastal saada puhkust täies ulatuses. <sup>385</sup>		Kuni 18-aastast puudega last kasvataval lapsevanemal on õigus täiendavale palgata lapsepuhkusele kuni 14 kalendripäeva ulatuses. <sup>386</sup>
<b>Töölähetus</b>	Tööandjal on õigus lähetada töötaja tööülesannete täitmiseks väljapoole töölepinguga määratud töö tegemise asukohta mitte kauemaks kui 30 järjestikuseks kalendripäevaks ja töötaja on kohustatud minema niisugusesse töölähetusse. <sup>387</sup>			Ainult töötaja nõusolekul. <sup>388</sup>

Allikas: Töölepingu seadus 2004, Puhkuseseadus 2004, Töö- ja puhkeaja seadus 2003.

<sup>369</sup> Töölepingu seadus 2004, § 2 lg 2

<sup>370</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 4 lg 1

<sup>371</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 9 lg 2

<sup>372</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 8 lg 1

<sup>373</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 8 lg 1

<sup>374</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 11 lg 1

<sup>375</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 11 lg 3

<sup>376</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 11 lg 4

<sup>377</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 22 lg 1  
ja lg 2

<sup>378</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 22 lg 3

<sup>379</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 22 lg 4

<sup>380</sup> Töö- ja puhkeaja seadus 2003, § 23

<sup>381</sup> Töölepingu seadus 2004, § 33 lg 2

<sup>382</sup> Töölepingu seadus 2004, § 33 lg 5

<sup>383</sup> Puhkuseseadus 2004, § 9 lg 2

<sup>384</sup> Puhkuseseadus 2004, § 26 lg 1

<sup>385</sup> Puhkuseseadus 2004, § 13 lg 2

<sup>386</sup> Puhkuseseadus 2001, § 31 lg 1 ja lg 2

<sup>387</sup> Töölepingu seadus 2004, § 51 lg 1

<sup>388</sup> Töölepingu seadus 2004, § 51 lg 2

## Lisa 2. Tsiteeritud õigusaktid

Riigi Teataja elektrooniline versioon on kättesaadav aadressil [www.riigiteataja.ee](http://www.riigiteataja.ee). Enamiku Eesti seaduste terviktekstide inglisekeelsed versioonid on avaldatud aadressil <http://www.legaltext.ee>.

### Seadused

Reklaamiseadus, RT I 1997, 52, 835 (jõustunud 1. jaanuaril 1998, viimati muudetud 1. märtsil 2005).

Lastekaitse seadus, RT 1992, 28, 370 (jõustunud 1. jaanuaril 1993, viimati muudetud 1. mail 2004).

Tsiviilkohtumenetluse seadustik RTI 1998, 43–45, 666 (jõustunud 1. septembril 1998, viimati muudetud 1. märtsil 2005).

Eesti Vabariigi Põhiseadus RTI 1992, 26, 349

Haridusseadus, RTI 1992, 12, 192 (jõustunud 30. märtsil 1992, viimati muudetud 19. novembril 2004).

Perekonnaseadus, RTI 1994, 75, 1326 (jõustunud 1. jaanuaril 1995, viimati muudetud 8. aprillil 2004).

Tsiviilseadustiku üldosa seadus, RTI 2002, 35, 216 (jõustunud 1. juulil 2001, viimati muudetud 27. detsembril 2003).

Puhkuseseadus, RTI 2001, 42, 233 (jõustunud 1. jaanuaril 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

Tulumaksuseadus, RTI 1999, 101, 903 (jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

Individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, RTI 1996, 3, 57 (jõustunud 1. septembril 1996, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

Võlaõigusseadus, RTI 2001, 81, 487 (jõustunud 1. juulil 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

Õiguskantsleri seadus, RTI 1999, 29, 406 (jõustunud 1. juunil 1999, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

Koolieelse lasteasutuse seadus, RTI 1999, 27, 387 (jõustunud 27. märtsil 1999, osaliselt jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 5. juulil 2004).

Erakooliseadus, RTI 1998, 57, 859 (jõustunud 6. juulil 1998, viimati muudetud 19. novembril 2004).

Avaliku teenistuse seadus, RTI 1995, 16, 228 (jõustunud 1. jaanuaril 1996, viimati muudetud 1. mail 2004).

Eesti Vabariigi töölepingu seadus, RTI 1992,15/16, 2412 (jõustunud 1. juulil 1992, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

Puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seadus, RTI 1999, 16, 273 (jõustunud 1. jaanuaril 2000, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

Töötu sotsiaalse kaitse seadus, RTI 2000, 57, 371 (jõustunud 1. oktoobril 2000, viimati muudetud 9. veebruaril 2005).

Sotsiaalhoolekande seadus, RTI 1995, 21, 323 (jõustunud 1. aprillil 1995, viimati muudetud 9. veebruaril 2005).

Eesti Vabariigi Väljateenitud aastate pensionide seadus, RTI 1992, 21, 294 (jõustunud 1. juulil 1992, viimati muudetud 1. mail 2004).

Töötuskindlustuse seadus, RTI 2001, 59, 359 (jõustunud 1. jaanuaril 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2004).

Kutseõppeasutuse seadus, RTI 1998, 64/65, 1007 (jõustunud 25. juulil 1998, viimati muudetud 19. novembril 2004).

Palgaseadus, RTI 1994, 11, 154 (jõustunud 1. märtsil 1994, viimati muudetud 29. oktoobril 2004).

Töö- ja puhkeaja seadus, RTI 2001, 17, 78 (jõustunud 1. jaanuaril 2002, osaliselt jõustunud 1. septembril 2002, viimati muudetud 1. jaanuaril 2005).

## Määrused

Vabariigi Valitsuse 21. novembri 1998. a määrus nr 265, „Puudega inimeste kutseõppeasutuses õppimise tingimuste ja korra kinnitamine”, RTI 2002, 105, 626 (jõustunud 7. detsembril 1998, viimati muudetud 2002. aasta 17. detsembri määrusega nr 393, RTI 2002, 105, 626, jõustunud 1. jaanuaril 2003).

Vabariigi Valitsuse 15. oktoobri 1999. a määrus nr 315, „Alushariduse raamõppekava kinnitamine”, RTL 1999, 80, 737 (jõustunud 1. novembril 1999).

Vabariigi Valitsuse 15. novembri 2000. a määrus nr 363, „Töötu riikliku abiraha määr” RTI 2000, 86, 557 (jõustunud 25. novembril 2000).

Vabariigi Valitsuse 14. jaanuari 2002. a määrus nr 13, „Püsiva töövõimetuse, selle tekkimise aja, põhjuse ja kestuse arstliku töövõimetuse ekspertiisiga tuvastamise kord”, RTI 2002, 6, 23 (jõustunud 1. jaanuaril 2002; muudetud 2003. aasta 28. jaanuari määrusega nr 34, RTI 2003,12, 62, jõustunud 7. veebruaril 2003).

Vabariigi Valitsuse 25. jaanuari 2002. a määrus nr 56, „Põhikooli ja gümnaasiumi riik-



lik õppekava”, RTI 2002, 20, 116 (jõustunud 25. veebruaril 2002, kehtetuks tunnistatud 22. juunil 2002).

Vabariigi Valitsuse 17. veebruari 2003. a määrus nr 49, „Seaduses „2003. aasta riigieelarve” eraldisteks kohaliku omavalitsuse üksustele jooksvateks kuludeks tasandusfondi määratud vahendite jaotami”e kord”, RTI 2003, 16, 94 (jõustunud 22. veebruaril 2003, kehtetuks tunnistatud 20. juunil 2003).

Vabariigi Valitsuse 5. augusti 2003. a määrus nr 214, „Tööhõivealase riigijabi andmise eritingimused”, RTI 2003, 57, 385 (jõustunud 15. augustil 2003).

Vabariigi Valitsuse 18. detsembri 2003. a määrus nr 323, „Palga alammäära kehtestamine”, RTI 2003, 83, 561 (jõustunud 1. jaanuaril 2004).

Kultuuri- ja haridusministri 16. juuni 1994. a määrus nr 10, „Põhikooli ja gümnaasiumi õpilaste vastuvõtmise, ühest koolist teise ülemineku, koolist lahkumise ja väljaheimise kord”, RTL 1994, 39 (jõustunud 24. augustil 1994, viimati muudetud 2002. aasta 27. juuli määrusega nr 62).

Haridusministeeriumi 12. septembri 1997. a määrus nr 17, „Individaalse õppekava koostamise ja rakendamise korralduslike aluste” kinnitamine 1997, RTL 1997,161/162, 888 (jõustunud 1. novembril 1997).

Haridus- ja Teadusministri 2. juuni 1999. a määrus nr 34, „Parandusõpperühma töökorralduse aluste kinnitamine”, RTL 1999, 98, 1196 (jõustunud 19. juunil 1999).

Haridusministri 18. juuli 2000. a määrus nr 24, „Koduõppe kord”, RTL 2000, 84, 1234 (jõustunud 29. juulil 2000).

Haridusministri 26. detsembri 2004. a määrus nr 61, „Individaalse õppekava järgi õppimise kord”, RTL 2004,155, 2329.

Sotsiaalministri 28. juuni 2000. a määrus nr 43, „Rehabilitatsiooniasutustele esitatavad nõuded”, RTL 2000, 82, 1205.

Sotsiaalministri 3. jaanuari 2002. a määrus nr 4, „Hoolekandeesutustele ja hoolekandeteenustele esitatavad kohustuslikud nõuded”, RTL 2002, 9, 93.

Sotsiaalministri 3. jaanuari 2002. a määrus nr 3, „Töövõime kaotuse protsendi määramise juhend”, RTL 2002, 9, 92 (jõustunud 1. jaanuaril 2002; muudetud 2002. aasta 24. mai määrusega nr 80, RTL 2002, 64, 972, jõustunud 1. juunil 2002).

Sotsiaalministri 8. jaanuari 2002. a määrus nr 9, „Puude raskusastme määramise ja lisakulude tuvastamise kord, vastu võetud 8. jaanuaril 2002”, RTL 2002, 10, 104 (jõustunud 1. jaanuaril 2002; muudetud järgnevate määrustega: 27. märtsi 2002. a määrus nr 55, RTL 2002, 47, 654, jõustunud 13. märtsil 2002; 17. veebruari 2003. a määrus nr 25, RTL 2003, 26, 397, jõustunud 28. veebruaril 2003; 26. märts 2004, RTL 2004, 35, 580, jõustunud 10. aprillil 2004).

Sotsiaalministri 7. märtsi 2001. a määrus nr 32, „Lapse puude raskusastme ja tekkimise aja määramise ning 16-aastase ja vanema inimese puude raskusastme määramise ja lisakulude vajaduse tuvastamise kord”, RTL 2001, 38, 528.

## Muu

Riikliku Kooliameti 9. mai 1995. a korraldus nr 91, „Logopeedide tööeeskirjade kinnitamine; „Kutsehariduse kontseptsioon”, Vabariigi Valitsuse poolt heaks kiidetud 1998. aastal.

Riigikogu resolutsioon: „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglid”, heaks kiidetud Vabariigi Valitsuse 16. mai 1995. a istungil. Lühendatud versioon ÜRO „Puuetega inimestele võrdsete võimaluste loomise standardreeglitest”, ÜRO peaassamblee, 48. istungjärg, resolutsioon 48/96, lisa, 20. detsember 1993.

## Lisa 3. Kirjandus

### *Inglise keeles*

Inclusion Europe, *Human Rights of People with Mental Disabilities, Estonia 2002*. Inclusion Europe, NIZW ja Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit, Brüssel ja Tallinn, 2002.

Sotsiaalministeerium, *Joint Inclusion Memorandum – Estonia (draft)*. Eesti Vabariigi Sotsiaalministeerium ja Euroopa Komisjoni Tööhõive ja sotsiaalküsimuste peadirektooraat, Brüssel, 2003.

L. Kaikkonen, K. Kukk ja K. Kõiv, „*Supporting the transitions of students: A school and work for everyone*”. Sotsiaalministeerium, Tallinn, 2003.

K. Kukk, *Educational special needs*. Haridus- ja Teadusministeerium, Tallinn, 2004.

D. McDauid ja G. Thornicroft, *Policy brief. Mental health II. Balancing institutional and community-based care*. European Observatory on Health Systems and Policies, London, 2005.

U. Mereste, *The lexicon of the Economy II*. Eesti Entsüklopeediakirjastus, Tallinn, 2003.

S. Nielsen, *Report on the Vocational Education and Training System in Estonia*. SEL Copenhagen, Kopenhaagen, 1995.

N. Öström, *Evaluation of „Development of a School for All” Nordic – Baltic Cooperation in Special Needs Education 2000–2004*. Kopenhaagen, 2004.

V. Poleshchuk, *Report on Measures to Combat Discrimination in the 13 Candidate Countries (VT/2002/47): Country report on Estonia*. Migration Policy Group and MEDE European Consultancy, Brüssel, 2003.

### *Eesti keeles*

Tiitus, E., „Erivajadusega õpilane tavakoolis ja suhtumine erivajadusega laste tavakooli kaasamise”, diplomitöö. Tallinna Pedagoogiline Ülikool, 2000.

Viiralt, I., „Puudelaps pereuringute keskmes. Tallinn”. Tallinna Pedagoogiline Ülikool, 1996.