

TARTU ÜLIKOOL
Pärnu kolledž
Sotsiaaltöö korralduse osakond

Katrin Aasamaa

**VORMILISED OTSUSED JA REAALSED
TOIMINGUD TÄISKASVANUTE EESTKOSTE
KORRALDAMISEL EESTI NÄITEL**

Magistritöö

Juhendaja: Anne Rähn, MA

Pärnu 2025

Soovitan suunata kaitsmisele

(allkirjastatud digitaalselt)

Anne Rähn

Kaitsmisele lubatud

TÜ Pärnu kolledži programmijuht

(allkirjastatud digitaalselt)

Ewe Alliksoo

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

(allkirjastatud digitaalselt)

Katrin Aasamaa

SISUKORD

Sissejuhatus	4
1. Eestkoste teoreetilised lähtekohad.....	7
1.1. Inimesekeskse eestkoste alused.....	7
1.2. Rahvusvahelised põhimõtted eestkoste asendatud ja toetatud otsustamise mudelites	12
1.3. Kohaliku omavalitsuse roll ja vastutus eestkostesüsteemis	18
2. Uuring täiskasvanute eestkoste kohta kohalike omavalitsuste näitel	25
2.1. Täiskasvanute eestkoste olukorra kirjeldus.....	25
2.2. Uurimismetoodika ja valimi kirjeldus.....	26
2.3. Eestkoste küsitluse ja dokumendianalüüsi tulemused.....	31
2.4. Arutelu ja ettepanekud	43
Kokkuvõte.....	51
Viidatud allikad.....	53
Lisa 1. Küsimustiku küsimused	62
Lisa 2. Eestkoste teostamise dokumendid.....	65
Lisa 3. Toetatud otsustamise rakendamist takistavad tegurid.....	68
Lisa 4. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide tähelepanekud ja soovitusel täiskasvanute eestkoste kohta	69
Summary	71

SISSEJUHATUS

Eestkoste kui õigusinstitutsioon täidab olulist rolli nende isikute esindamisel ja toetamisel, kelle otsustusvõime on piiratud. Traditsiooniliselt on eestkoste tähendanud asendusotsustamist, kus eestkostja teeb otsuseid eestkostetava eest, lähtudes seadusega määratletud põhimõtetest. (Bigby & Douglas, 2020, lk 46) Kehtivate õigusaktide järgi võib eestkoste asendatud otsuse mudel piirata inimese otsustusõigust osaliselt või täielikult. Toetatud otsuse mudeli puhul säilib inimese võimalus teha oma elu puudutavaid otsuseid võimalikult iseseisvalt, saades selleks vajalikku tuge. (Davidson *et al.*, 2016, lk 32)

Seaduseid, mis reguleerivad eestkostja tööd, on menetluslike puuduste pärast palju kritiseeritud, sest puuduvad ühtsed suunised kõigile eestkostjatele (Kanter, 2015, lk 26). Wood (2016, lk 13–14) rõhutab oma artiklis vajadust eestkotesüsteemi reformi järele, et pakkuda paremat tuge ja juhiseid eestkostjatele, võimaldades neil täita oma rolli eetilisel keerulistes ja pidevalt muutuvates oludes tõhusalt. Ta lisab, et kuigi riiklikud seadused määravad üldjoontes eestkostja kohustused, jäävad need juhised sageli liiga üldsõnaliseks ega toeta piisavalt konkreetsete ja igapäevaste otsuste tegemist.

Mitmed Euroopa riigid, sealhulgas Eesti, on säilitanud eestkoste kui peamise regulatsiooni ning piiravad erivajadusega inimeste teovõimet seaduse alusel, mitte individuaalsetest vajadustest lähtudes (European Network of National Human Rights Institutions & Mental Health Europe, 2020, lk 11; Webb *et al.*, 2020, lk 3; Committee on the Rights of Persons with Disabilities, 2021, lk 6). Laurila (2021, lk 9) rõhutab, et toetatud otsustamise rakendamine on endiselt väheuuritud valdkond.

Eestis on täiskasvanute eestkoste riiklikult määratletud institutsioon, mille kaudu kohus määrab eestkostja õigused ja kohustused (Olm, 2019, lk 5). Uuringud näitavad, et kohalikke omavalitsusi määratakse eestkostjaks üha sagedamini (Trankmann *et al.*, 2023, lk 43), kuid praktikas puuduvad selged töökorralduslikud standardid ja kohtu määratletud

ülesanded ei pruugi olla üheselt mõistetavad ega teostatavad (Eesti Puuetega Inimeste Koda, 2018, lk 64; Watson *et al.*, 2022, lk 2807). Õigusteadlased Arrak ja Uusen-Nacke (2020, lk 491) on rõhutanud, et Eesti eestkostesüsteem vajab põhjalikku reformi, et viia see rahvusvaheliste inimõiguste standarditega kooskõlla.

Teema aktuaalsus tuleneb ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 rakendamise nõudest, mille kohaselt tuleb riikidel loobuda asendatud otsustamisest ning tagada puuetega inimeste õigus teovõime teostamisele toetatud otsustamise kaudu (Harding & Taşcıoğlu, 2018, lk 1).

Uurimisprobleem seisneb selles, et Eesti eestkostesüsteem toetub valdavalt asendatud otsustamise mudelile ning kohalike omavalitsuste eestkostetöö ei ole piisavalt juhitud, mistõttu on oht eestkostetavate õiguste ja autonoomia piiramisele.

Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida Eesti kohalike omavalitsuste praktikat täiskasvanute eestkoste tagamisel ja selle hetkeseisu ning teha ettepanekuid eestkostesüsteemi arendamiseks Maakohtutele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Sotsiaalkindlustusametile ja kohalikele omavalitsustele.

Töö eesmärgi saavutamiseks on autor sõnastanud järgmised uurimisküsimused:

1. Millised on Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna spetsialistide hinnangud täiskasvanute eestkostega seotud toimingutele ning asendatud ja toetatud otsustamisele?
2. Milliseid täiskasvanute eestkostetöö tegevusi ja otsuseid tehti ühes valitud kohalikus omavalitsuses 2024. aastal?

Käesolev magistritöö tugineb kombineeritud uurimismeetodile, st selle küsitluses ja dokumendianalüüsi osas kasutati nii kvalitatiivset kui ka kvantitatiivset meetodit. Küsitluse käigus kogutud andmed võimaldasid statistilist analüüsi ja avatud vastuste sisuanalüüsi. Dokumendianalüüs sisaldas ühe valitud kohaliku omavalitsuse 2024. aasta täiskasvanute eestkostet puudutavaid dokumente, mille abil analüüsiti nende sisulist tähendust ja otsustustavasid.

Töö koosneb kahest peatükist. Esimeses peatükis käsitletakse eestkostega seotud teoreetilisi lähenemisviise, otsustusõiguse mudeleid ja kohaliku omavalitsuse rolli

täiskasvanute eestkostes. Teises peatükis tutvustatakse uurimismetoodikat ning analüüsitakse küsitluse ja dokumendianalüüsi tulemusi. Samuti sisaldab see peatükk arutelu ja ettepanekuid, mis aitavad muuta eestkostetöö inimesekesksemaks.

Avaldan siirast tänu juhendaja Anne Rähnile järjepideva toe, põhjaliku tagasiside ning sisulise juhendamise eest magistr töö koostamise protsessis. Samuti avaldan tänu Märjamaa Vallavalitsusele usalduse ja koostöö eest, võimaldades ligipääsu vajalikele dokumentidele ning jagades konstruktiivseid soovitusi. Teie praktiline tugi andis väärtusliku panuse magistr töö sisulisse arengusse ning kohaliku omavalitsuse praktika paremaks mõistmiseks.

1. EESTKOSTE TEOREETILISED LÄHTEKOHAD

1.1. Inimesekeskse eestkoste alused

Täiskasvanute eestkoste teostamisel on oluline mõista sotsiaaltöö teoreetilisi mudeleid ja lähenemisviise. Enesemääramise teooria, tugevustele keskenduv lähenemisviis ja taastumisväärtuste põhimõtted võimaldavad eestkoste õiguspraktikas vältida ülemääraseid piiranguid ning kujundada süsteemi, mis toetab eestkostetava isiklikke eesmärke ja võimalusi.

Enesemääramise teooria keskendub inimese kolmele sisemisele psühholoogilisele põhivajadusele: autonoomia, kompetentsus ja seotus, mille rahuldamine on inimese sisemise motivatsiooni, vaimse tervise ja heaolu alus (Ryan & Deci, 2000, lk 68). Kolme põhivajadust selgitatakse järgmiselt:

- autonoomia tähendab, et inimene kogeb oma tegevusi lähtuvalt enda valikutest ja sisemistest soovidest, mitte välisest survest (Ryan & Deci, 2000, lk 70);
- kompetentsus väljendab tunnetust, et inimene on võimeline oma eesmärke saavutama ning igapäevaelus toime tulema (Ryan & Deci, 2000, lk 74);
- seotus viitab vajadusele olla tähenduslikes suhetes, tunda kuuluvustunnet ja olla aktsepteeritud (Ryan & Deci, 2000, lk 72).

Kui eespool nimetatud vajadused on täidetud, suureneb inimese sisemine motiveeritus ja tagatud on isiksuse areng. Nende vajaduste rahuldamata jätmine viib motivatsiooni languseni ja psühholoogilise heaolu vähenemiseni (Ryan & Deci, 2000, lk 70). Lisaks eelnevale toob Wehmeyer (2020) välja, et enesemääramine on lahutamatult seotud elukvaliteediga. See ei ole ainult arengu komponent, vaid väärtus ja eesmärk isikukesksete teenuste kujundamisel. Wehmeyeri sõnul tähendab enesemääramine seda, et inimene tegutseb oma elu põhjusliku mõjutajana. Ta teeb teadlikke otsuseid, millel on tema jaoks tähendus. (Wehmeyer, 2020, lk 2–3)

Uuem teoreetiline raamistik, põhjusliku toimimise teooria (ingl *Causal Agency Theory*), kirjeldab enesemääramist kui soovi ja suutlikkust ise mõjutada oma elu suunda. See sisaldab teadlikke, eesmärgipäraseid ja enda algatatud tegevusi, mille kaudu inimene suudab kujundada oma elu vastavalt enda väärtustele ja eelistustele. Lisaks rõhutab Wehmeyer (2020, lk 4), et enesemääramist tuleb toetada ka nendel inimestel, kellel on psüühiline erivajadus, kuna teadlike valikute tegemise võimalus suurendab nende elukvaliteeti, autonoomiat ja rahulolu.

Just sellele keskendub sotsiaaltöö rõhumisvastase praktika teooria (ingl *Anti-Oppressive Practice*), mis rõhutab inimõiguste, enesemääramise ja osaluse tähtsust (Baines *et al.*, 2021, lk 219–220). Selle teooria kohaselt on oluline vältida hierarhilisi suhtemudeleid, kus professionaalid teevad otsuseid klientide eest ilma nende arvamust kuulda võtmata. Rõhumisvastane praktika kutsub sotsiaaltöötajaid üles mitte ainult tööks individuaalsel tasandil, vaid osalema süsteemide kriitilises hindamises ja muutmises, sealhulgas sotsiaalsüsteemide reformimises, et tagada toetatud otsustamise laiem rakendamine. Sotsiaalne õiglus peab olema sotsiaaltöötajate karjääri ja igapäevaelu keskne osa, aidates kaasa nii individuaalse kui ka kollektiivse sotsiaalse muutuse saavutamisele. (Baines *et al.*, 2021, lk 216–217)

Hanson (2024, lk 13) kirjutab oma artiklis, et sotsiaaltöös on vaja aktiivsemalt rakendada ja propageerida vähem piiravaid otsustusvõime toetamise lahendusi, et edendada psüühiliste erivajadustega inimeste enesemääramist ja heaolu. Brown (2024, lk 1612) toob samas välja, et sotsiaaltöötajad peaksid arvestama inimese elukogemuse, kultuurilise tausta ja elukeskkonnaga, kuna need mõjutavad oluliselt otsustamisprotsessi. Browni sõnul saavad sotsiaaltöötajad autonoomiat toetada, kui näevad otsustusvõimet laiemalt ning tunnistavad endale, et otsuste tegemine toimub alati vastastikustes suhetes ja sotsiaalses kontekstis.

Otsustamise protsessi eesmärk on leida otsus või tegevus, mis aitab saavutada kõige paremini seatud sihi (Khemka, 2021, lk 134). Eestkoste puhul on oluline mõista, kuidas eestkostetavad otsuseid langetavad. Khemka (2021, lk 134) kirjeldab otsustusprotsessi teede mudelit (ingl *pathways model of decision processing*), mis pakub teoreetilist raamistikku inimeste otsustusprotsessi mõistmiseks. Mudel eristab nelja otsustamise teed,

mis aitavad selgitada, kuidas intellektipuudega inimesed teevad otsuseid erinevates olukordades:

1. Intuitiivne otsustamine põhineb kiirel ja automaatsel reageerimisel. Otsused langetatakse tuttavlikkuse ja emotsioonide põhjal, ilma teadliku analüüsita. Seda otsustusviisi kasutatakse igapäevaolukordades, kus valikud on lihtsad ja kiire reageerimine piisav. Khemka (2021, lk 136–137) märgib, et intellekti- ja arengupuudega inimeste puhul võib see olla domineeriv otsustamisviis.
2. Kaalutletud otsustamine on sobiv keeruliste ja pikaajaliste tagajärgedega otsuste tegemisel. See eeldab alternatiivide hindamist ja tagajärgede analüüsi. Selle etapi läbimiseks vajavad intellekti- ja arengupuudega inimesed sageli täiendavat tuge ja juhendamist (Khemka, 2021, lk 137–138).
3. Intuitiivselt otsustamiselt üleminek kaalutletud otsustamisele algab emotsioonipõhise esmase otsusega, kuid liigub analüütilisema otsustamise suunas, kui olukord osutub keerukamaks. Khemka (2021, lk 138) selgitab, et see lähenemine võimaldab esmase emotsionaalse reaktsiooni asendada süstemaatilise mõtlemisega, kui olukord seda nõuab. Näiteks võib inimene alguses teha kiire otsuse, kuid suunamise abil jõuda analüütilisema lähenemiseni.
4. Kaalutlevalt otsustamiselt intuitiivsele üleminekul muutub korduv kogemus ja juhendamine ajapikku õpitud intuitiivseks otsustamiseks. See võimaldab intellekti- ja arengupuudega inimestel langetada igapäevaelus vajalikke otsuseid kiiremini ja enesekindlamalt (Khemka, 2021, lk 139).

Macdonald ja Deacon (2019, lk 441) rõhutavad, et sotsiaaltöötajatel on oluline roll abivajajate sotsiaalsete vajaduste tõeliseks mõistmiseks ja nende elukvaliteedi parandamiseks püsivate lahenduste abil. Biopsühhosotsiaalne mudel on laialdaselt tunnustatud kui sobiv raamistik komplekssete ja kestvate terviseprobleemide, sealhulgas psüühikahäirete käsitlemiseks. Wade ja Halligan (2017, lk 997) toovad esile, et biopsühhosotsiaalne mudel on üks enim kasutatavaid lähenemisviise rehabilitatsiooni ja puudega seotud uurimustes ning on alus paljudele kliinilistele juhistele ja ravimudelitele. Mudeli tugevuseks on selle suutlikkus arvestada inimese bioloogiliste, psühholoogiliste ja sotsiaalsete tegurite koosmõjuga.

Biopsühhosotsiaalse mudeli mõtteviisi jätkuks on ülesandekeskne lähenemisviis, mis pakub praktilist tööriista eestkostetava osaluse toetamiseks. Fortune ja Reid (2017, lk 548) selgitavad, et selle lähenemisviisi keskmes on probleemilahendus ja ülesannete planeerimine ning elluviimine koostöös kliendiga. Nii sotsiaaltöötaja kui ka klient panustavad tegevustesse, mis aitavad lahendada konkreetseid probleeme. Meetodi tugevuseks on selle paindlikkus. Seda saab kohandada erisuguses kontekstis, sealhulgas tõsiste ja püsivate psüühikahäiretega inimeste toetamisel. Rooney (2018, lk 98–99) rõhutab, et ülesandekeskne lähenemisviis toetab kliendi jõustamist ja keskendumist tema tugevustele, mitte nõrkustele. Ülesandekeskne aitab vältida ühekülgselt paternalistlikku suhet, kus sotsiaaltöötaja langetab eestkostetava eest otsused. Selle asemel tuleb julgustada eestkostetavat aktiivselt osalema oma elu puudutavates otsustes. Keerulises olukorras jääb keskele kohale iseseisvuse ja õiguste austamine ning sotsiaaltöötaja ülesanne on pakkuda sobivat tuge otsustusprotsessi igas etapis.

Blundo jt (2019, lk 217) kirjeldavad tugevustele keskenduvat lähenemisviisi kui väärtuspõhist praktikat, mis eeldab sotsiaaltöötajalt suurt muutust vaates iseendale, abivajajale ja ümbritsevale maailmale. See lähenemisviis ei eita valu ega kannatusi, kuid rõhutab inimese potentsiaali, lootusi ja suutlikkust muutusteks. Tugevustele keskenduv sotsiaaltööl on kuus põhialust:

1. keskendumine inimese tugevustele, mitte diagnoosile;
2. koostöösuhe kui toetuse alus;
3. arusaam, et iga inimene on võimeline kasvama ja õppima;
4. nii õnnestumise kui ka ebaõnnestumise õiguse tunnustamine;
5. toetuse pakkumine loomulikes keskkondades;
6. kogukonna käsitlemine ressursside allikana (Blundo *et al.*, 2019, lk 217).

Tugevustele keskendumine aitab vältida probleemipõhist määratlemist, kus isiku identiteet taandub diagnoosile (nt „skisofreenik“), ja taastab inimese kui terviku vaate. See perspektiiv aitab sotsiaaltöös hoida tasakaalu toetamise ja kaitsmise vahel. Inimesel ei ole ainult tema raskused, vaid on ka tema unistused, oskused ja püüdlused (Blundo *et al.*, 2019, lk 218).

Kõikehõlmava rehabilitatsioonikäsitluse meetodika (ingl *Comprehensive Approach to Rehabilitation*, edaspidi CARE) keskendub inimese taastumisele ja elu terviklikule

käsitlemisele, ühendades isiklikud, sotsiaalsed ja keskkonnategurid (Hollander & Wilken, 2017, lk 13). Selle lähenemisviisi eesmärk on toetada psüühiliselt ja sotsiaalselt haavatavate inimeste osalemist kogukonnas, aidates neil säilitada oma rollid ja panuse ühiskonnas. CARE metoodika lähtub tugevustele toetuvast mõtlemisest. Inimese teadmised, oskused, varasemad kogemused ja toimetulekustrateegiad on väärtuslikud ressursid, mis aitavad toime tulla haavatavusega. Lisaks sisemistele ressurssidele otsitakse toetavaid võimalusi kogukonnast, suhetest ja teenustest. (Hollander & Wilken, 2017, lk 53–56)

CARE metoodika on tihedalt seotud taastumisväärtustel põhineva lähenemisviisiga, mille keskmes on elu, mis on inimese jaoks isemääratletud, lootusrikas ja tähendusrikas. Taastumismudel ei keskendu ainult sümptomite leevendamisele, vaid inimesele kui tervikule – tema identiteedile, lootustele, võimalustele ja mõjuvõimu suurendamisele. Oluliseks muutub terapeutiline suhtumine riskidesse: inimest julgustatakse võtma vastutust oma riskide eest ja arendama oskusi nende juhtimiseks, selle asemel et piirduda pelgalt kaitse pakkumisega. (Benbow & Blakeman, 2020, lk 419)

Eestis on CARE metoodikat sotsiaalvaldkonnas kasutatud alates 2001. aastast. CARE võimaldab sotsiaalvaldkonna töötajatel valida erinevaid suhtlemisstrateegiaid, sealhulgas olukordades, kus inimene ei ole valmis sügavamaks koostööks. Metoodika sisaldab mitmeid praktilisi töövahendeid, näiteks ohumärkide kaardistamine, stressiga toimetuleku viiside leidmine, sotsiaalse võrgustiku ja keskkonna analüüsi tööriistad ning erinevad töölehed. CARE metoodika haakub hästi sotsiaalnõustamise tavapärase etappidega. Isiku profiili koostamine annab ülevaate inimese eelnevate positiivsete kogemuste ja tulevikuvõimaluste kohta kaheksas eluvaldkonnas (sh töö, tervis, suhted, õppimine, elukeskkond), mis loob aluse eesmärgistatud tegevusplaani koostamiseks. Tegevusplaan aitab spetsialistil oma tegevust teadlikult planeerida. Samuti pakub CARE töövõtteid, mis keskenduvad inimese elukeskkonna kujundamisele ja toetamisele. (Tsuiman, 2024, lk 58–59)

Käesolevas peatükis käsitletud teoreetilised lähtekohad rõhutavad inimese võimekust, potentsiaali ja õigust osaleda oma elu puudutavates otsustes. Need käsitlused aitavad mõista, kuidas nii sotsiaaltöös kui ka eestkostes on võimalik vältida ülemäärast piiravat sekkumist ning toetada inimest tema isiklikul eluteel.

1.2. Rahvusvahelised põhimõtted eestkoste asendatud ja toetatud otsustamise mudelites

Käesolevas peatükis analüüsitakse, kuidas inimeste autonoomiat ja otsustamisõigust saab toetada, vältides samal ajal liiga piiravaid või paternalistlikke hoiakuid. Samuti kirjeldatakse rahvusvahelisi suundi ja tavasid, mis on viinud täiskasvanute eestkoste süsteemi ajakohastamiseni ning pakkunud välja eestkoste alternatiive.

Traditsioonilist eestkoste protsessi on nimetatud asendatud otsuste tegemise protsessiks, kus nn asendaja on volitatud langetama otsuseid piiratud teovõimega inimese nimel (Peterson *et al.*, 2021, lk 6). Samuti on läbi ajaloo kehtinud puuetega inimeste suhtes paternalistlikud hoiakud ja piirangud, mille kohaselt ühiskond otsustab, mis on nende inimeste „parimates huvides“, sageli piirates nende võimet iseseisvalt oma elu üle otsuseid teha (Finn *et al.*, 2022, lk 30). Paternalismi on määratletud kui isiku vabaduse piiramist tema enda heaolu nimel (Barclay, 2024, lk 124).

Teaster ja Chamberlain (2020, lk 155) märgivad, et eestkoste on õigussüsteemi protsess, mille raames määratakse isikule või organisatsioonile kohustus ja õigus teha otsuseid teise isiku elukorralduse üle, kui kohus on tuvastanud, et viimane ei ole võimeline ise otsuseid tegema. Eestkoste eesmärk on kaitsta ja hoolitseda isikute eest, kes ei suuda oma isiklike ega varaliste küsimuste üle ise otsustada. Riikliku eestkoste puhul määratakse riigiametnik või riiklikult rahastatav organisatsioon vastutavaks eestkostjaks. See toimub siis, kui puuduvad pereliikmed või sõbrad, kes oleksid valmis ja võimelised eestkostja rolli täitma. Näkki jt (2024, lk 2) toovad välja, et kuigi õigussüsteemid erinevad riigiti, on eestkoste määramise üldine õiguslik standard see, et inimene ei ole võimeline ise otsuseid langetama ja eestkoste on vajalik tema huvide kaitsmiseks, kuna tema asju ei ole võimalik muul viisil asjakohaselt korraldada. Oluline on, et inimene teaks, mida ta eestkostjalt oodata võib, ning saaks piisavat abi murede ja soovide väljendamiseks (Giertz, 2018, lk 263).

Arsenault (2017, lk 38) toonitab, et hea eestkostja arendab pidevalt oma oskusi ja teadmisi, sealhulgas suhtlemisoskust eakate ja puuetega inimestega, mõistmaks nende vajadusi. Eestkostetava huvides otsuseid tehes on oluline lähtuda tema väärtustest ja heaolust. Samuti peab eestkostja jälgima elutingimusi ning olema kursis eluaseme-,

hooldus- ja avalike hüvede võimalustega. Lisaks nõuab see roll teadlikkust finants-, kohtualaste ja meditsiiniliste küsimuste vallas. Eestkostja peab vältima huvide konflikti ning tagama oma tegevuste läbipaistvuse, andes korrapäraselt kohtule aru. Silecchia (2024, lk 100) rõhutab, et kohus, kes määrab eestkostjaid, peaks pakkuma eestkostjatele koolitust ja juhendamist, et selgitada eestkostja rolli tehnilisi aspekte, vältimaks võimalikke eksimusi vastutuse täitmisel.

Massachusettsis läbiviidud uuringus keskenduti tervishoiuasutustes viibivatele eestkosteta täiskasvanutele. Uuringus osales 81 tervishoiutöötajat (sh sotsiaaltöötajad, õed ja arstid) ning 23 juristi ja eestkostjat, kes töötasid haiglates ja pikaajalise hoolduse asutustes. (Catlin *et al.*, 2022, lk 5) Tervishoiutöötajate hinnangul mängivad eestkostjad kriitilist rolli. Eestkostjad lahendavad meditsiinilise ravi, elukvaliteedi, eluaseme, rahaliste vahendite ja turvalisusega seotud küsimusi. Samuti leiti, et eestkoste puudumine võib põhjustada hoolduses viivitusi, sealhulgas pikemaid haiglas viibimisi, hilinenud palliatiivravi alustamist ning ebakindlust eluaseme ja finantskorralduste osas. Eestkostjate tegevus aitas sageli kaasa sujuvamatele üleminekutele raviasutuste vahel ja tagas parema kvaliteediga hoolduse. (Catlin *et al.*, 2022, lk 13)

Õigusaktides ja üldistes ühiskondlikes arusaamades eeldatakse, et enamik inimesi on võimelised iseseisvalt otsuseid langetama. Selline eeldus tugineb põhimõttel, et iga inimene suudab oma elu puudutavaid otsuseid teha iseseisvalt, välja arvatud juhul, kui esineb vastupidiseid asjaolusid. Siiski on olemas inimesi, kellel on puue või terviseprobleemid, mis võivad ilma toetuseta muuta nad teatud otsuste tegemisel võimetuks. Selleks, et tagada inimestele võrdne võimalus otsuste langetamisel osaleda, on oluline luua mehhanismid, mis aitavad tuvastada, millal selline olukord aset leiab, ning pakkuda asjakohast otsustamise tuge (Webb *et al.*, 2020, lk 2).

Godfrey (2021, lk 84–85) märgib, et spetsialistid, sealhulgas kohtunikud, juristid, sotsiaaltöötajad ja meditsiinivaldkonna esindajad, peavad suunama oma fookuse traditsiooniliselt lähenemiselt, mis keskendub inimese kaitsmisele iseenda eest, sellele, et kaitsta inimese otsustusõigust kui inimõigust. See tähendab, et tuleb leida viise, kuidas toetada inimesi nii, et nad suudavad otsustada enda eest võimalikult suures ulatuses. Toetatud otsustamine ja teised alternatiivsed meetodid peaksid olema esimesed lahendused, mida kaalutakse, enne kui otsustatakse eestkoste kasuks.

Eestkoste õiguslike arengusuundumuste mõistmiseks on oluline teada kolme peamist rahvusvahelist kokkulepet, mis on mõjutanud eestkosteõiguse arengut. Esiteks 2008. aastal jõustunud puuetega inimeste õiguste konventsioon, eelkõige selle artikkel 12 õigusvõime rakendamise kohta, mille riigid peavad tagama. (Dinerstein *et al.*, 2016, lk 437, 439) Sarnaseid teemasid käsitlevad ka 2000. aasta Haagi konventsioon täiskasvanute rahvusvahelise kaitse kohta ja 2010. aasta Yokohama deklaratsioon (Silecchia, 2024, lk 98–99). Haagi konventsioon määratleb rahvusvaheliste olukordade raames täiskasvanute ja nende vara kaitsmise alused, pakkudes selgeid juhiseid juhtudeks, kus täiskasvanute teovõime on piiratud. 2010. aastal algatatud Yokohama deklaratsioon kutsub riike üles vastu võtma seadusi, mis austavad täiskasvanu soove ja väärtusi võimalikult suures ulatuses. Need kolm kokkulepet toonitavad vajadust üle vaadata täiskasvanute eestkoste süsteem, mille juured ulatuvad sajandite taha, kuid mis tänapäeval vajab ajakohastamist, et paremini toetada inimeste õigusi ja autonoomiat. (Dinerstein *et al.*, 2016, lk 440)

Duffy (2024, lk 87) märgib, et ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 rakendamine peab keskenduma toetatud otsustamise arendamisele mitte ainult seadustes, vaid ka praktikas, samuti tagama, et valitsused investeerivad tõhusatesse, läbipaistvatesse ja vastutustundlikkesse toetatud otsustamise süsteemidesse. Asendatud otsustamise süsteemilt toetatud otsuste süsteemile üleminekul on üldnorm, et otsuse langetamiseks pakutava abi viis ja ulatus peavad vastama konkreetse inimese vajadustele (Parrest & Muller, 2015, lk 53–54).

Toetatud otsustamine on üks sellistest mehhanismidest, mis põhineb põhimõttel, et igal inimesel on õigus osaleda otsuste tegemises ning kasutada oma õigusvõimet, isegi kui ta vajab selleks tuge (Kelly *et al.*, 2021, lk 69; Bigby & Douglas, 2020, lk 49). Selle lähenemise keskmeks on usalduslik suhe, mille kaudu inimene saab väljendada oma eelistusi toetatud viisil. Toetajate ülesanne on aidata inimesel mõista vajalikku teavet, uurida võimalikke alternatiive ja väljendada oma tahet, kuid lõplik otsustusõigus jääb siiski inimese enda kätte (Barclay, 2024, lk 124).

Otsustusvõime ja autonoomia on omavahel tihedalt seotud mõisted. Inimest võib pidada autonoomseks, kui ta suudab määratleda oma eelistused, langetada otsuseid ja tegutseda vastavalt oma tahtele, ilma välise sunduse või manipulatsioonita (Brown, 2024, lk 1612).

Seermann (2022, lk 25) rõhutab, et autonoomia ja otsustusvõime ei tähenda siiski täielikku sõltumatust. Enamik inimesi kasutab igapäevaselt tuge ja nõustamist otsuste tegemisel, olgu selleks pere, sõbrad või spetsialistid. Samal põhimõttel peaksid tuginema piiratud arusaamisvõimega inimesed, kelle puhul tuleks otsustusprotsessi toetada, mitte nende otsustusõigust piirata.

Sellest ideest lähtudes toetab autonoomiat väärtustav lähenemisviis seda, et inimesed vajavad küll otsustamisel tuge, kuid lõplikud otsused peavad jääma nende endi teha. See mudel seab eesmärgiks mitte piirata, vaid pakkuda isikutele vajalikku tuge, et nad saaksid teha teadlikke ja läbimõeldud otsuseid. (Finn *et al.*, 2022, lk 32) Lisaks võib see lähenemisviis julgustada inimesi, keda peetakse teovõimetuks, otsima abi, mida nad muidu võivad vältida kartuses, et nad satuvad eestkoste alla, jäetakse hooletusse või neid ähvardab füüsiline väärkohtlemine või institutsionaalsele hooldusele paigutamine (Silecchia, 2024, lk 100).

Rootsi oli üks esimesi riike, kes kaotas täiskasvanute eestkoste täielikult, asendades selle kahe alternatiivse tugimehhanismiga: heatahtlik hooldaja või mentor (*rts god man*) ja administraator või usaldusisik (*rts förvaltare*). Mõlemad on kohtu poolt määratud ja järelevalve all, kuid nende tegevusulatus on erinev. Mentor on leebem valik, mis nõuab isiku nõusolekut ning ei piira tema teovõimet, samas kui usaldusisik on palju ulatuslikumate volitustega ning keelab talle määratud isikul tegutseda usaldusisikule usaldatud valdkondades. Iisrael võttis 2016. aastal kasutusele kaheosalise alternatiivse süsteemi, mille eesmärk oli vähendada eestkoste määramise vajadust ja soodustada iseseisvamat otsuste tegemist. Kuigi täiskasvanute eestkoste võimalus jäi seadusega kehtima, hakkasid kohtud eelistama kahte muud mehhanismi: pikaajalist volitust (ingl *durable power of attorney*, DPA) ja toetatud otsustamise mehhanismi (ingl *supported decision-making*, SDM). (Shakargy, 2023, lk 455–456) DPA on poolprivaatne meede, mis võimaldab isikul eelnevalt määrata esindaja ja anda juhised tulevaste otsuste kohta, samal ajal kui SDM annab määratud isikule juurdepääsu teabele, kuid ei anna talle otsustusõigust. Kanada Ontario provintsis viidi 1992. aastal sisse muudatused, mis tugevdasid puuetega inimeste õigusi ja vähendasid eestkoste kasutamist. Ontario süsteem sarnaneb Iisraeli reformiga, pakkudes püsivat volitust (ingl *continuing power of attorney*, CAP) ja eestkostjat. CAP võimaldab täiskasvanutel planeerida olukorda, kus nad ei

pruugi enam olla võimelised otsuseid tegema, ning hõlmab nii vara haldamist kui ka isiklikku hooldust. (Shakargy, 2023, lk 456–458)

Soomes aastatel 2021–2022 tehtud uuringus käsitleti tegureid, mis võivad lükata edasi eestkostja määramise vajaduse dementsusega inimesele. Uuringus osalenud meditsiinitöötajate ja õiguseksperptide hinnangul vähendab eestkoste vajadust olukord, kus inimese igapäevased finantsasjad on lihtsalt korraldatud, näiteks otsekorralduste kaudu või kui arveid tasub usaldusväärne sugulane. Samuti aitab eestkoste vajadust edasi lükata üürikorteris elamine, kuna sel juhul on eluasemega seotud asjaajamised sageli delegeeritud üürileandjale, ühistule või hooldusfirmale. Olulist rolli mängib inimese teadlikkus oma diagnoosist ja sümptomitest, mis toetab iseseisvat toimetulekut ja vajadusel abi otsimist. Kui inimene on valmis aktsepteerima sugulaste, sotsiaalteenuste või koduhoolduse abi, vähendab see samuti eestkostja määramise vajadust. Lisaks selgus, et kõrgharidus ja tööelu kogemus aitavad pikendada iseseisvust, samas kui rutiinsed tegevused toetavad võimekust oma asjade eest hoolitseda. (Näkki *et al.*, 2024, lk 17–18)

Soome eestkostesüsteemis on eestkostja ülesanded peamiselt finants- ja eraasjade haldamine. Riiklik eestkostja peaks Soomes olema määratud ainult viimase võimalusena. Eelistatakse lähedasi või eraõiguslikke isikuid, kes tunnevad eestkoste all olevat isikut paremini ja suudavad arvestada tema tahte ja eelistustega. Riiklikud eestkostjad ei tunne isiklikult oma kliente ja neil puudub tihti piisav teave eestkoste all oleva isiku tahte, vajaduste ja eelistuste kohta. (Karjalainen, 2024, lk 20)

Austraalia on astunud samme, et minna üle toetatud otsustamise mudelile, pakkudes alternatiivi senisele asendusotsustamisele. Kuigi Austraalia õigusreformi asutused on olnud selles valdkonnas aktiivsed, puuduvad selged ja ühtsed mudelid, mida kohaliku tasandi rakendusasutustele suunata. Soovitused varieeruvad ja nende seadusandlikku rakendamist takistavad tihti poliitilised ja haldustegurid. Siiski on märgata, et mõned soovitused on hakanud seadusandlusse jõudma, kuigi see protsess on aeglane ja ebahühtlane. (Then *et al.*, 2018, lk 69)

2014. aasta augustis käivitas Bizchut (2017, lk 33) Euroopa Liidu toetuse osana katseprojekti ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 alusel. Uuring näitas, et projektis kasutatud otsustusmudel suutis oluliselt edendada osalejate võimet

mõista otsustusprotsesse, teha otsuseid ja neid ellu viia. Uuringus tuvastati, et ainus element, millega toetajad raskusi kogesid, oli osaleja funktsionaalse seisundi kõikumine, näiteks vaimse tervise episoodi tõttu. Mudelit soovitakse kohandada, et see sobiks ka selle omadusega. (Bizchut, 2017, lk 44–45)

Euroopa Komisjoni avaldas (European Commission, 2024, lk 9) 20. novembril 2024 juhendi, mis käsitleb puuetega inimeste iseseisvat elu ja kogukonda kaasamist. See dokument pakub praktilisi soovitusi liikmesriikidele, kuidas kiirendada üleminekut institutsionaalselt hoolduselt kogukonnapõhiste teenustele.

2014. aastal arendati Ameerikas üht esimest toetatud otsustamise katseprojekti, et koguda teavet toetatud otsustamise kohta (Costanzo *et al.*, 2022, lk 114). Costanzo jt (2022, lk 121) märkisid, et kõige sagedamini rakendati toetatud otsustamist tervishoiuga seotud otsuste tegemisel, millele järgnesid rahalised otsused. Need on valdkonnad, mis käivitavad sageli eestkoste vajaduse kaalumise. Otsustajad avaldasid rahulolu toetatud otsustamise protsessiga, sealhulgas nende valitud toetajate ning viisidega, kuidas toetajad neile abi pakkusid. Katseprojekti osalejad teatasid, et nende eelistusi ja otsuseid austati. Uurijate arvates näitas projekt seda, et kui puuetega inimestele antakse võimalus teha otsuseid koos pühendunud ja usaldusväärsete toetajate abiga, võib see olla rahuldust pakkuv kogemus. Samuti leiti hindamise käigus, et osalejad ei kogunud väärkohtlemist, hooletusse jätmist ega rahalist ärakasutamist. Paljud osalejad märkisid, et nad hindasid toetatud otsustamisel usaldusväärsete inimeste valimist ja koostöös otsuste tegemist.

Ameerikas on juristidele välja töötatud praktiline tööriist (American Bar Association, 2016, lk 1), mis aitab neil leida ja rakendada vähem piiravaid otsustusvõimalusi puuetega inimestele või neile, kelle otsustusvõime on vähenenud. Selle juhendi eesmärk on suunata hindama, kas isiku vajadused saab rahuldada alternatiividega, nagu volitused, hoolduslepingud või juhendatud otsustamine. Juhendi järgi on oluline, et igasugused otsused põhinevad isiku enda tahtel ja eelistustel, mitte ainult tema parimatel huvidel, mida teised võivad subjektiivselt määratleda.

Hurme ja Robinsoni (2022, lk 351) uuringu kohaselt toetavad mitmed USA kohtud eestkostjaid kirjalike juhendite ja käsiraamatutega, näidismuudatustega, veebipõhiste õppevideote ja kohtu korraldatud koolitustega. USA osariikides rakendatakse

kohustuslikke eestkostjalaseid koolitusi. Näiteks Floridas peavad pereliikmetest eestkostjad läbima 8-tunnise koolituse nelja kuu jooksul pärast eestkoste määramist ning professionaalsed eestkostjad 40-tunnise kursuse. Washingtoni osariigi elukutselised eestkostjad peavad läbima 90-tunnise koolituse ülikoolis. Marylandis on kohustuslik koolitus nii isiku kui ka vara eestkostjatele, kus isiku eestkostjad peavad koolituse läbima 120 päeva jooksul pärast eestkoste määramist ning vara eestkostjad 60 päeva jooksul. Ohios peavad eestkostjad läbima 6-tunnise sissejuhatava kursuse ning osalema 3-tunnises täiendõppes igal aastal. (Hurme & Robinsoni, 2022, lk 351–352)

Kuigi toetatud otsustamine on rahvusvaheliselt tunnustatud standard, ei piisa üksnes selle normatiivsest kinnitamisest. Kosuch (2025, lk 63) toob Saksamaa kvaliteediuringu põhjal esile, et 45% eestkostjatest märkisid, et abivajajad ise pigem soovivad, et otsus langetataks nende eest. Samuti märkis 40% eestkostjatest, et neil pole piisavalt aega toetatud otsustamise rakendamiseks. Need leiud viitavad, et ilma suhtlemise ja suhete parandamiseta jääb toetatud otsustamine teooriaks, mida praktikas ei rakendata.

Täiskasvanute eestkoste mudeli muutus põhineb arusaamal, et inimeste autonoomia ja otsustusõigus tuleb säilitada ka siis, kui nad vajavad otsuste tegemisel tuge. Rahvusvahelised kokkulepped ja mitmed riiklikud reformid näitavad, et eestkoste süsteemide ajakohastamine ja vähem piiravad alternatiivid on olulised sammud inimesekeskse lähenemise saavutamiseks.

1.3. Kohaliku omavalitsuse roll ja vastutus eestkotesüsteemis

Kohaliku omavalitsuse (edaspidi KOV) eestkostekohustus on reguleeritud Eesti õigusaktides. Eestkoste määramine toimub kohtumenetluse kaudu ning selle eesmärk on kaitsta inimese õigusi ja huve, kui ta ei suuda ise otsuseid langetada. KOV-i ülesanne on tagada, et eestkostetavad saaksid oma elu korraldada võimalikult iseseisvalt ja vastavalt enda vajadustele, ning teha koostööd teiste spetsialistidega, et pakkuda eestkostetavale piisavat tuge ja kaitset.

Eestis on eestkoste määramise alused sätestatud mitmes õigusaktis. Perekonnaseaduse (PKS) § 205 lõige 2 sätestab, et eestkoste ei ole vajalik, kui täisealise huve saab kaitsta volituse andmise ning perekonnaliikmete või muude abiliste kaudu (Perekonnaseadus,

2009). Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) § 526 lõike 1 kohaselt määrab kohus piiratud teovõimega isikule eestkostja kohtumäärusega (Tsiviilkohtumenetluse seadustik, 2005). PKS § 205 lõike 3 kohaselt määratakse eestkostjaks valla- või linnavalitsus, kui puudub sobiv isik, kes suudaks ja oleks valmis eestkostetööd tegema. Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜs) § 8 lõike 3 kohaselt eeldatakse, et isik, kellele on määratud eestkostja, on piiratud teovõimega (Tsiviilseadustiku üldosa seadus, 2002). See tähendab, et paljusid tehinguid saab isik teha ainult eestkostja nõusolekul. TsMS § 526 lg 2 punkti 3 kohaselt märgitakse eestkostja määruses ära eestkostja ülesanded. PKS § 194 lõike 2 kohaselt on eestkostjal kohustus esitada kohtule kord aastas kirjalik aruanne, milles kirjeldatakse eestkostetava vara valitsemist ja muid eestkostja ülesandeid.

Trankmanni jt (2023, lk 62) uuringust selgus, et täisealiste eestkostekorralduse puhul määratakse kohtumenetluses valdavalt eestkoste kõigi asjade ajamiseks. Eestkostja ülesanded on kohtulahendite resolutsioonides sageli kirjeldatud järgmistes valdkondades: eestkostetava elu korraldamine, inimväärsede elutingimuste ning sotsiaal- ja raviteenuste tagamine, õiguslike ja varaliste tehingute tegemine, rahaliste vahendite haldamine, viibimiskoha ja hoolduse korraldamine ning järelevalve. Samuti on rõhutatud, et eestkostetav ei tohi ilma eestkostja nõusolekuta tehinguid teha.

Kohaliku omavalitsuse esindamise õiguslik alus tuleneb kohaliku omavalitsuse korralduse seadusest (1993). Seaduse § 10 lõike 1 kohaselt on nii vald kui ka linn avalik-õiguslik juriidiline isik, keda esindavad seaduste ja omavalitsusüksuse põhimääruse alusel ning kehtestatud korras oma pädevuse piires volikogu, volikogu esimees, valla- või linnavalitsus ning vallavanem või linnapea või nende volitatud esindajad.

Sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) § 3 alusel lähtutakse sotsiaalhoolekandelise abi andmisel esmajärjekorras isiku vajadusest ja eelistatakse abimeetmeid, mis on suunatud võimaluste leidmisele ja isiku suutlikkuse suurendamisele korraldada oma elu võimalikult iseseisvalt. Abivajaduse väljaselgitamisel lähtutakse terviklikust lähenemisest isiku abivajadusele, võttes arvesse tema toimetulekut ja ühiskonnaelus osalemist mõjutavaid asjaolusid. SHS § 144 lg 1 punkti 13 alusel on kohaliku omavalitsuse kohustus kanda Sotsiaalkindlustusameti sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregistrisse eestkoste korraldamise ja seadmise ning eestkostja ülesannete täitmisega seotud andmed. (Sotsiaalhoolekande seadus, 2015) Eesti sotsiaalteenuste

kvaliteedijuhis (Sotsiaalkindlustusamet, 2018, lk 4) rõhutab, et sotsiaalteenustel on keskne inimese iseseisvuse ja vastutusvõime toetamine, tema vajaduste ja eesmärkide määratlemisse ning teenuse planeerimisse kaasamine, inimõiguste tagamine, privaatsuse kaitse ja võrdväärne partnerlus teenuse osutamisel, tagades kaebuste esitamise võimaluse.

Eesti sotsiaalvaldkonna töötaja eetikakoodeksi kohaselt on sotsiaalvaldkonna töötajate ülesanne toetada inimesi, kes ei suuda iseseisvalt või piisaval määral oma õiguste eest seista. Töötajad austavad iga inimest kui iseseisvat indiviidi, edendades tema õigust teha valikuid, otsustada ning kujundada oma elu viisil, mis ei sea ohtu tema enda ega teiste füüsilist ja vaimset heaolu, tervist või turvalisust ega kahjusta loodust ja elukeskkonda. Samuti arvestavad nad, et inimese võime oma vajadusi ja soove väljendada ning valikuid teha sõltub tervislikust seisundist, arusaamisvõimest, elukogemusest, ümbritsevast keskkonnast ning sotsiaal-majanduslikest tingimustest. Sotsiaalvaldkonna töötajad toetavad inimeste enesemääramisõigust ning tagavad, et neile vajalik tugi oleks kättesaadav ja sobiv. (Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon, 2022, lk 1–2)

Sotsiaaltöötaja 7 taseme kutsestandardis (Sihtasutus Kutsekoda, 2021, lk 10–11) on eestkoste korraldamine kirjeldatud täiendava kompetentsina, mis sisaldab järgmisi olulisi ülesandeid.

- Eestkoste vajaduse hindamine: sotsiaaltöötaja peab oskama hinnata, millistes eluvaldkondades inimene eestkostet vajab, ning koostama kohtule vastava avalduse eestkoste seadmiseks, pikendamiseks või lõpetamiseks.
- Kohtule aruandlus: sotsiaaltöötaja koostab esmase vara nimekirja, aastaaruanded vara kohta ning esitab need kohtule. Vajaduse korral taotleb ta kohtult lube tehinguteks, nagu kinnisvara müük või pärandiga seotud otsused.
- Eestkostetava igapäevaelu korraldamine: sotsiaaltöötaja korraldab eestkostetava igapäevaelu, vajaliku ravi ja teenused koostöös teiste spetsialistidega. Ta jälgib eestkostetava toimetulekut ning korraldab vajalikke toetusmeetmeid.
- Kohtus esindamine: sotsiaaltöötaja esindab kohaliku omavalitsuse seisukohti eestkoste määramise, pikendamise või lõpetamise küsimustes.
- Koostöö ja nõustamine: spetsialist teeb koostööd juhtumiga seotud osapooltega ning nõustab füüsilistest isikutest eestkostjaid vastavalt vajadusele.

Tuubel (2013, lk 15) märgib, et kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate igapäevatöö oluline osa on piiratud teovõimega täiskasvanute eestkoste korraldamine nii enne eestkoste seadmist kui ka pärast selle määramist. Hinnatakse, et suure eestkostejuhtumite arvuga omavalitsuste ülesannetele kulub ligikaudu 20–30% sotsiaaltöötajate tööajast.

Keller (2014, lk 34–35) toob esile peamised ülesannete valdkonnad, millega eestkostja tegeleb:

- eestkoste seadmine, kohtumenetlused ja juriidiline esindamine – eestkostja ülesanne on koguda vajalikke dokumente ning koostada kohtule avaldusi ja arvamusi, sealhulgas eestkoste seadmise, vara müügi või muude toimingute kohta. Samuti esindab eestkostja eestkostetavat kohtuasjades linnaosa valitsuse nimel;
- eestkostetava finantsküsimuste haldamine – eestkostja ülesanne on vaadata üle pangakonto ja rahalised vahendid ning taotleda vajaduse korral kontole ligipääsu. Eestkostja suhtleb kohtutäituritega, et lahendada nõuete ja arestiga seotud küsimusi, sealhulgas ebaseaduslikult kinnipeetud raha tagastamine. Samuti korraldab ta püsi- ja e-arvete haldamist ning sõlmib internetipanga lepinguid;
- eestkostetava varaga seotud toimingud – eestkostja ülesanne on korraldada kinnisvara ülalpidamist, koostada vajaduse korral pärandi inventuur ja leida teised pärijad;
- eestkostetava elukorralduse ja hoolekande tagamine – eestkostja vastutab eestkostetava haiglaselise paigutamise eest, tagades vajaliku ravi, peavarju ja toidu. Samuti suunab ta eestkostetava erihoolekandeteenustele ning koostab taotlusi kinnisesse hoolekandetasutusse paigutamiseks.

Lisaks rõhutab Keller (2014, lk 34), et iga eestkostejuhtum on ainulaadne ning nõuab personaalset ja paindlikku lähenemist. Eestkostja ja sotsiaaltöötaja ülesanne on tagada eestkostetava õiguste ja huvide kaitse, kohandades oma tegevusi vastavalt konkreetse juhtumi vajadustele ja tingimustele.

Karolin (2017, lk 37) toob oma uurimistöös välja, et Põhja-Tallinna sotsiaalhoolekande osakonna juhendi kohaselt eeldab eestkostja ülesannete täitmine linnaosa valitsuse töötajalt juriidilist või majandusala kõrgharidust. Linnaosa valitsus peab tagama mitmed olulised toimingud, sealhulgas

- kontrollima, et eestkostetav ei oleks abielus;

- veenduma, et eestkostetava vara ei ole koormatud;
- kontrollima, et võõrandatava eluruumi aadressil ei oleks registreeritud teiste isikute elukohaandmeid peale eestkostetava;
- tagama, et kõik varaga seotud kohustused on täidetud;
- kontrollima vara tehnilist seisukorda ja ehitisregistri andmete õigsust;
- tagama hindamiseks juurdepääsu varale;
- teavitama linnavaraametit kontaktisikust, kes korraldab võimalikele ostjatele vara näitamist;
- tagama korteri võõrandamisel seal asuva vallasvara säilimise;
- korraldama vara võõrandamise tehingu. (Karolin, 2017, lk 37)

Karolin (2017, lk 37) on seisukohal, et eestkostja ülesandeid peaksid täitma spetsialistid, kellel on vajalikud juriidilised teadmised ja kelle peamine roll on eestkostjana tegutsemine. See tagaks eestkostetava huvide parema kaitse ning võimaldaks eestkostjaga seotud toiminguid täita asjatundlikumalt ja tõhusamalt.

Viks ja Noorkõiv (2022, lk 58) märgivad, et 2017. aasta haldusreform on toonud kaasa omavalitsuste ametnike spetsialiseerumise ja professionaalse võimekuse kasvu. Üks võimalus, kuidas ametnike pädevust suurendada ja teenuste kvaliteeti parandada, on spetsialiseerumine. Sotsiaalvaldkonnas on pärast omavalitsuste ühinemist loodud uusi spetsiifilisi ametikohti, sealhulgas tugispetsialiste ja eestkostele spetsialiseerunud ametnikke, kelle roll on omavalitsuste töös järjest tähtsam.

Olm (2019, lk 23) märgib, et määratud eestkostjal on oluline roll ka hoolekandeesutuses viibiva eestkostetava isiklike ja varaliste õiguste ning huvide kaitsel. Sotsiaalkindlustusameti soovitusel kuuluvad eestkostja kohustuste hulka hoolekandeesutuses viibiva eestkostetava puhul järgmised tegevused. Eestkostja

- omab ülevaadet eestkostetava varadest ja teeb vajaduse korral otsuseid varaga seotud küsimustes ja tehingutes;
- on kohustatud esitama kohtule aruande eestkostetava varade haldamise kohta;
- korraldab erihoolekandeteenuse saamiseks vajalike taotluste esitamise;
- tagab, et eestkostetaval on kehtivad dokumendid (isikut tõendavad dokumendid, puude ja pensioni määramise otsused);

- esitab vajalikud taotlused puudeastme määramiseks ja töövõimetuspensioni saamiseks;
- taotleb rehabilitatsiooniteenuseid ja korraldab nendele ligipääsu;
- taotleb vajaduse korral eestkostetavale isiklike abivahendeid ning võimaluse korral soodustusi nende soetamiseks;
- sõlmib eestkostetava nimel teenuste osutamise lepinguid (nt telefon, internet);
- haldab eestkostetava sissetulekuid ja pangakontosid (sh deebetkaardi ja internetipanga dokumendid);
- allkirjastab eestkostetava tegevusplaani ning hindab ja annab nõusoleku elukoha või teenuse vahetuse korral;
- esitab vajaduse korral avalduse eestkostetava kandmiseks uude perearsti nimistusse;
- annab nõusoleku tervisega seotud toimingute tegemiseks (nt vaktsineerimine);
- otsustab eestkostetava pildistamise, filmimise ja nende materjalide avalikustamise üle;
- kaitseb eestkostetava õigusi, kui teenuse osutamine ei vasta tema vajadustele või kui keskkond pole tema jaoks turvaline;
- toetab eestkostetavat, kui viimane soovib muuta teenuseosutajat või teenuse asukohta;
- tegutseb eestkostetava huvides, kui ta pole teenuse kvaliteediga rahul;
- jälgib, et hoolekandeametus tagaks eestkostetava õigused ja turvalise elukeskkonna (Olm, 2019, lk 23–24).

Eenmaa (2021, lk 40–41) toob välja, et tema tehtud uuringu intervjuudes osalenud sotsiaaltöötajatel oli keskmiselt 50 eestkostetavat, mõnel isegi kuni 90. Sotsiaaltöötajad leidsid, et eestkostesüsteem on keeruline ja sageli puudub selge arusaam, kuidas eestkostet praktikas korraldada. Näiteks ei mõisteta alati, millised on eestkostja õigused ja kohustused. Sotsiaaltöötajad ei näinud kehtivale eestkostesüsteemile alternatiive. Pigem rõhutasid nad, et eestkoste on oluline, eriti keeruliste psüühikahäiretega inimeste õiguste ja huvide kaitsmiseks. Kergemate psüühiliste erivajadustega isikute puhul leiti, et tuleks kaaluda sotsiaalteenuste tugevdamist (nt tugiisikuteenus).

Tööjõu- ja oskuste vajaduse seire- ja prognoosisüsteemi (OSKA) raames Pihli ja Kruselli (2021, lk 50) tehtud uuringust selgus, et sotsiaaltöötajad näevad oma töös kasvavat vajadust õiguslaste, eriti haldusmenetluse alaste teadmiste järele. Samuti peeti

vajalikuks oskust koostada haldusakte, lugeda ja tõlgendada seadusi ning esindada tööandjat kohtus. Lisaks tõsteti esile vajadust süvendada teadmisi eestkoste korralduse valdkonnas ja avaliku sektori toimimispõhimõtete ning õigus- ja sotsiaalsüsteemi tundmist.

2023. aasta sügisel valmis Justiitsministeeriumi ja Pärnu Maakohtu koostöös veebileht eestkostja.kohus.ee. Veebilehe eesmärk on aidata eestkostjatel mõista oma rolli ja vähendada teadmatusel tingitud ebakindlust, suurendada suhtlemise avatust ja tõhusust kohtutega, parandada aruandluse kvaliteeti, mis toetab kohtute tööd. Veebileht annab ülevaate eestkostjaks saamise ja eestkostja kohustuste kohta, aruannete koostamise ja nende esitamise kohta kohtule, samuti toetavate teenuste ja kontaktide kohta. (Tervise Arengu Instituut, 2023)

Kohalike omavalitsuste spetsialistide töö eestkoste valdkonnas on muutunud järjest spetsialiseeritumaks ja professionaalsemaks. Omavalitsustes on suurenenud teadlikkus ja koostöö vajadus, et tagada kõikide osapoolte õiguste ja huvide kaitse.

2. UURING TÄISKASVANUTE EESTKOSTE KOHTA KOHALIKE OMAVALITSUSTE NÄITEL

2.1. Täiskasvanute eestkoste olukorra kirjeldus

Õigusaktid näevad KOV-ile ette ulatuslikud ülesanded nii eestkoste menetlemisel kui ka eestkostja ülesannete täitmisel. Praktikas tähendab see, et just KOV-i spetsialistid on need, kes hindavad esmalt inimese toimetulekut ja otsustusvõimet ning esitavad kohtule ettepanekud eestkoste määramiseks.

Eestis on kokku 79 KOV-i, sealhulgas 15 linna ja 64 valda, kelle ülesanne on iseseisvalt korraldada kohaliku elu küsimusi ja tagada elanikele vajalikud teenused. KOV-i suurus ei mõjuta seadusest tulenevaid kohustusi, kõigil omavalitsustel on kohustus pakkuda elanikele sarnasel tasemel hoolekandeteenuseid ja sotsiaalset tuge. (Regionaal- ja Põllumajandusministeerium, 2025)

Ajavahemikus 2013–2023 on täisealiste eestkostetavate arv Eestis pidevalt kasvanud. Kui kümnendi alguses oli eestkostetavaid veidi alla 3000, siis kümme aastat hiljem on nende arv enam kui kahekordistunud. Kuigi enamik eestkostjaid on jätkuvalt füüsilised isikud, kes moodustavad aastate lõikes umbes 60% kõigist eestkostjatest, on kohalike omavalitsuste osatähtsus suurenenud ning ulatub viimastel aastatel umbes 36%-ni. (Trankmann *et al.*, 2023, lk 43).

Järjest sagedamini ei määrata eestkostet lähedastele, vaid vastutus langeb omavalitsustele, kes täidavad eestkostja kohustusi ametkondlikult, enamjaolt sotsiaaltöötajate kaudu. See suundumus viitab muutusele eestkoste sotsiaalses tähenduses.

2.2. Uurimismetoodika ja valimi kirjeldus

Käesolevas magistritöös kasutati kombineeritud uurimisviisi (segameetodit), mis ühendas nii kvantitatiivsed kui ka kvalitatiivsed uurimismeetodid (vt tabel 1). Kvantitatiivse uuringu eesmärk on koguda arvulisi andmeid, mis võimaldavad kirjeldada ja analüüsida uuritavate hinnanguid ja hoiakuid (Lagerspetz, 2017, lk 122). Kvalitatiivne uurimine keskendub tekstiliste andmete kogumisele ja sisuanalüüsile, et mõista sügavamalt, kuidas uuritavad tõlgendavad oma kogemusi ehk nähtusi, mida ei ole võimalik täielikult mõõta kvantitatiivsete meetoditega (Askarzai & Unhelkar, 2017, lk 27). Sisuanalüüsi abil tuvastatakse korduvad mustrid ja teemad, mis võimaldavad kvalitatiivseid tähelepanekuid esitada struktureeritud ja mõõdetaval kujul (Taherdoost, 2022, lk 57). Kvalitatiivse uuringu usaldusvääruse tõstmiseks rakendatakse mitme meetodi kombineerimist, sealhulgas kodeerimist, teemaanalüüsi ja sagedusanalüüsi. Need võimaldavad jagada tekstilised andmehulgad väiksemateks tähendusüksusteks, muutes analüüsi läbipaistvamaks, süsteemsemaks ja objektiivsemaks. (Muzari *et al.*, 2022, lk 19)

Tabel 1. Magistritöö uuringumeetodite tabel

Andmekogumise meetod ja aeg	Eesmärk	Valim/allikas	Analüüsi meetod
Ankeetküsitlus, märts 2025	Selgitada välja eestkostetööd tegevate spetsialistide arvamused ja hinnangud asendatud ja toetatud otsuste tegemisel	Eesti 79 KOV-i täiskasvanute eestkostetööd tegevad spetsialistid	Kvantitatiivne statistiline analüüs ja kvalitatiivne avatud vastuste analüüs
Dokumendianalüüs, aprill 2025	Kaardistada Märjamaa valla 2024. aasta täiskasvanute eestkostega seotud dokumendid	Märjamaa valla 2024. aasta eestkostetöös saadud ja loodud dokumendid	Kvalitatiivne korduvate teemade tuvastamise analüüs ja kvantitatiivne sisuanalüüs

Creswell ja Creswell (2018, lk 188, 196) toovad esile, et segameetod võimaldab ühendada mõlema lähenemisviisi tugevused ning saavutada terviklikuma arusaama uuritavast probleemist. See loob eeldused eri allikatest kogutud andmete võrdlemiseks ja

toetamiseks, mis suurendab uurimistulemuste usaldusväärsust. Segameetodi kasutamine sobis magistritöö teemaga, kuna täiskasvanute eestkostega seotud tööd ja otsustusprotsesse on võimalik mõista süvitsi siis, kui ühendada praktikute kogemuspõhised hinnangud (ankeetküsitlus) ja reaalsed otsused (dokumendianalüüs). Nii saab magistritöö vastata uurimisküsimustele laiemal ja põhjalikumal perspektiiviga, kui oleks võimalik vaid ühe uurimismeetodi kasutamisel.

Lagerspetz (2017, lk 175) märgib, et spetsiifiliste sotsiaalsete teemade uurimisel on oluline tuvastada need inimrühmad, kes puutuvad probleemiga vahetult kokku ning omavad selles vallas kogemust. Õunapuu (2014, lk 143) toob välja, et ettekatsetatud valimi liikmed valib uurija teadlikult, tuginedes oma teadmistele, kogemustele ja eriteadmistele konkreetse rühma kohta.

Käesoleva magistritöö uuritava sihtrühma moodustasid 79 Eesti kohalikku omavalitsust. Uuringu valimisse kaasati teadlikult eestkostetööd tegevad spetsialistid, sest just nendel on otsesed kogemused ja teadmised täiskasvanute eestkoste korraldamise kohta. Nad puutuvad igapäevaselt kokku psüühilise erivajadusega eestkostetavatega, vastutavad nende heaolu eest ja teevad nende nimel või nendega koos olulisi otsuseid. Nad on sobivaim sihtrühm eestkostetöö ja otsustusprotsesside analüüsi jaoks. Nende ülesanne on täita kohtumääruses toodud eestkostja ülesandeid.

Valimi suuruse määramisel kasutati MaCorr Researchi valimikalkulaatorit, seades usaldustasemeks 95% ja lubatud veapiiriks 5%. Selle põhjal on esinduslik valim 66 vastajat (MaCorr Research, *n.d.*).

Morgan (2022, lk 64, 72) kirjeldab, et dokumentide analüüs võimaldab uurida institutsioonide tavasid, avastada reeglipärasid ning mõista protsesside loogikat. Iga tekstiga dokumenti saab analüüsida nii kvalitatiivselt kui ka kvantitatiivselt, sõltuvalt uurimisküsimustest. Dokumendid ei ole lihtsalt tegelikkuse passiivsed kajastajad, vaid loovad ja kujundavad seda (Lagerspetz, 2017, lk 184).

Käesoleva töö dokumendianalüüsi puhul kasutati mugavusvalimit, mille puhul valim kujunes välja uurijale hõlpsalt ligipääsetavatest andmetest ja uurimiskontekstist. Mugavusvalim on sobiv uurimisstrateegia sotsiaalteadustes, eriti olukordades, kus uurija

kavatseb analüüsida nähtusi tegeliku juurdepääsetavuse ja kogemusliku läheduse kaudu. (Golzar *et al.*, 2022, lk 73)

Märjamaa Vallavalitsuse valik oli teadlik, kuna uurijal on otsene töökogemus selle omavalitsusega ning olemasolev koostöövalmidus võimaldas ligipääsu kogu 2024. aasta dokumendiprogrammi Amphora täiskasvanute eestkostetöö dokumentatsioonile ja paberkandjal isikukaustadele. Uurijal oli seega nii organisatsiooniline usaldus kui ka metodoloogiline ligipääs autentsetele andmetele, mis tagas uuringu usaldusväärsuse ja süvitsi mineku. See muutis uurija valitud kohaliku omavalitsuse väärtuslikuks juhtumianalüüsi objektiks, mille kaudu on võimalik mõista kohaliku omavalitsuse eestkostetöö tavasid ja otsustusprotsesse.

Märjamaa vald asub Rapla maakonnas ning on pindalalt Eesti suuruselt seitsmes omavalitsus. Märjamaa valla territoorium on maakonna suurim ning (Märjamaa Vallavalitsus, 2024, lk 4). 01.01.2025 seisuga elas Märjamaa vallas 7398 inimest (Eesti Linnade ja Valdade Liit, 2025).

Märjamaa Vallavalitsuse territooriumil asus AS Hoolekandeteenused Mõisamaa Hooldekodu. Hooldekodu likvideeriti 2012. a, kõik elanikud koliti üle Eesti uutesse kodudesse. Eestkostet vajavate inimese rahvastikuregistri järgseks elukohaks jäi Märjamaa vald, Raplamaa (kohaliku omavalitsuse täpsusega).

Valla eestkosteregistri (Aasamaa, 2024) andmete alusel oli 31. detsembri 2024. aasta seisuga Märjamaa Vallavalitsuse eestkostel 40 täisealist eestkostetavat, kelle hulgas oli võrdselt mehi ja naisi. Vanuseliselt kuulus enamik eestkostetavatest vanuserühmadesse 50–59 ja 40–49, kes kokku moodustasid üle poole kõigist eestkostetavatest. Keskmine eestkostetava vanus oli 57 aastat. Tööealisi eestkostetavaid, kellel oli määratud puuduv töövõime, oli üle kahe kolmandiku, vanaduspensioniealisi alla kolmandiku. Puude raskusastme järgi oli sügava puudega inimesi veidi rohkem kui raske puudega inimesi, sügava puudega eestkostetavaid oli veidi üle poole. Diagnooside osas oli intellektipuue tuvastatud valdaval enamusel eestkostetavatest, psüühikahäireid esines vähem kui kolmandikul. Teenuste lõikes kasutas enamik eestkostetavatest ööpäevaringset erihoolekandeteenust. Hooldusteenust osutati kokku 22 erinevas hoolekandetasutuses. Üldhooldusteenust ja kogukonnas elamise teenust sai väiksem osa eestkostetavatest,

kumbki teenus oli kasutusel vähem kui veerandil. Kodus elas vaid paar inimest. Eestkostetavad viibisid kaheksas erinevas maakonnas, neljas linnas ja 11 vallas. Nende viibimiskohad asusid Märjamaa vallast erineval kaugusel, ulatudes 1,6 km kuni 202 km.

Esimese andmekogumismeetodina korraldati internetipõhine ankeetküsitlus (vt lisa 1), mis koostati Tartu Ülikooli LimeSurvey keskkonnas. Magistritöö küsitluse alguses oli neli sissejuhatavat küsimust, millele järgnes viis teemaplokki (toetatud otsustamine, kohaliku omavalitsuse roll täiskasvanute eestkortes, kohaliku omavalitsuse praktilised ülesanded täiskasvanute eestkortes, eestkostetöö keerukus ja töökoormus, koolitus- ja juhendamisevajadus) ja need moodustusid kokku 31 väitest. Küsimustiku väidete koostamisel tugineti magistritöö teoreetilisele raamistikule ja varasematele uuringutele. Peamised autorid, kellele väited viitasid, olid Bigby ja Douglas, Barclay, Ryan ja Deci, Dinerstein, Brown, Silecchia, Trankmann, Tuubel, Keller, Karolin, Catlin ja mitmed teised.

Küsitluses oli üks avatud vastusega küsimus ja üks eestkosteteema täpsustuste ja soovitude kirjeldamise võimalus. Avatud vastusega küsimuste lisamise eesmärk oli võimaldada vastajatel väljendada oma seisukohti vabamas vormis ning täiendada kvantitatiivseid andmeid kvalitatiivsete tähelepanekutega. Avatud küsimustele vastamine oli valikuline.

Uuringus kasutati arvamuste avaldamiseks küsimustes Likerti skaalat. See skaala võimaldab väljendada numbrilise mõõteskaala abil oma vaateid, hoiakuid ja arvamusi vastavalt isiklikele kogemustele. (Mohd Rokeman, 2024, lk 78) Käesolevas töös paluti vastamisel küsitletavatel avaldada hinnanguid ja hoiakuid standarditud 5-pallisel skaalal (1 – üldse ei ole nõus, 2 – pigem ei ole nõus, 3 – mõnevõrra nõus, 4 – pigem nõus, 5 – täielikult nõus). Lagerspetz (2017, lk 161) rõhutab, et struktureeritud vastusevariantidega küsimused lihtsustavad vastuste võrdlemist ja analüüsi, aidates leida mustreid ning suundumusi vastajate hoiakutes ja kogemustes.

Uuringukutse edastati 79 kohaliku omavalitsuse sotsiaalvaldkonna juhile kahes etapis. Esmane kutse küsitluses osalemiseks edastati 10. märtsil 2025 ning korduskutse edastati 17. märtsil 2025. Mõlemas kutses oli märgitud vastamise tähtajaks 21. märts 2025. Uuringukutses paluti sotsiaalvaldkonna juhtidel jagada ankeedilink vastavale

eestkostetööd tegevale spetsialistile. Sotsiaalvaldkonna juhtide e-posti aadressid olid saadaval avalikult omavalitsuste kodulehtedel.

Küsitluse lõppedes registreeriti kokku 143 küsimustiku avamist, millest 53 olid täielikult täidetud küsimustikud. Osaliselt vastatud ehk katkestatud küsitlusi oli 90, mis tähendab, et vastaja avas küsitluse, kuid ei alustanud või ei lõpetanud selle täitmist. Kuna palve küsitlust edastada soovitud sihtgrupile sõltus iga KOV-i sotsiaalosakonna sisemisest töökorraldusest ja infoliikumisest, ei pruukinud kõik küsitluse avajad olla sihtrühma esindajad. Seda võib pidada üheks võimalikuks põhjuseks, miks 143 avatud küsitlusest täideti täielikult 53. Mõned küsitluse avajad võisid olla rollilt sellised spetsialistid, kes ei tundnud end pädevana vastama, kuna nad ei tegele igapäevaselt eestkostetööga. Samuti võis küsitluse katkestamine olla seotud ajapuuduse, ebaselge sihtrühma tunnetuse või mõne küsimuse tõlgendamisraskustega.

Küsitluse andmete analüüsis kasutati kirjeldavat statistikat, sealhulgas keskmiste arvutamist ja sagedusjaotuste koostamist, et hinnata vastajate hoiakute üldisi trende ja varieeruvust. Väidete vastuseid analüüsiti suundumuste analüüsi abil, et määrata kindlaks kõige kõrgema ja madalama hinnanguga teemad. See võimaldas tuvastada, millised eestkostetöö aspektid on vastajate hinnangul kõige probleemsemad ja milles nad tunnevad end kindlamalt. Avatud vastuste analüüsimiseks kasutati andmete temaatilise rühmitamise ja sageduspõhise kategoriseerimise meetodit. Kõik vastused loeti korduvalt läbi, et mõista sisu tervikuna ja tuvastada korduvad teemad, märksõnad ja mustrid. Seejärel liigitati vastused sisuliselt sarnastesse kategooriatesse. Pärast temaatilist liigitamist loodi sagedustabel, milles kajastati, kui sageli mingi teema vastustes esines.

Dokumendianalüüsi käigus loeti esmalt läbi 1577 Märjamaa Vallavalitsuse 2024. aasta jooksul registreeritud täiskasvanute eestkostetööga seotud dokumenti ning otsiti korduvaid teemasid, dokumentide pealkirju, koostajaid ja tegevussuundi. Kodeerimise abil määrati kindlad dokumentide kategooriad. Dokumentide koostajad jagati 14 kategooriasse. Seejärel koostati sagedustabel ja rakendati kvantitatiivset meetodit: loendati teatud kategooriate esinemissagedusi, et saada arvuline ülevaade, kui sageli esinesid eri liiki eestkostetsused ning millised otsustamistavad olid valdavad (vt lisa 2). Informatsiooni töötlemiseks ja analüüsimiseks kasutas töö autor Microsoft Exceli programmi ja statistilise analüüsi tarkvara JASP. Küsitluse andmete esitamisel

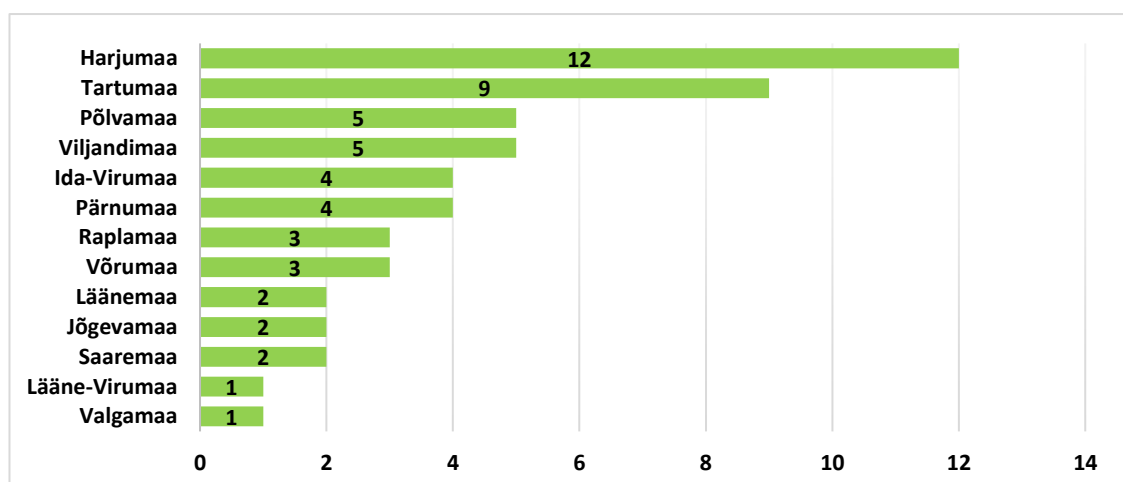
kasutatavad statistilised tähised on vastajate koguarv (n) ja aritmeetiline keskmine (m) ning dokumendianalüüsi puhul dokumentide koguarv (n).

Uuringusse kaasatud osapoolt teavitati konfidentsiaalsuse tagamise meetmetest ning andmete töötlemise põhimõtetest. Uuringu käigus saadud andmeid kasutati üksnes magistr töö eesmärkide saavutamiseks ja neid ei jagatud kolmandate isikutega. Andmed säilitati turvaliselt arvutis, mis oli ühendatud Märjamaa Vallavalitsuse parooliga kaitstud pilveteenusega, ning ligipääs oli ainult töö autoril. Kõik avatud vastustele vastajad kodeeriti tähe ja numbriga (nt „V1“) ning neid ei avalikustatud kujul, mis võiks kahjustada üksikisikute õigusi või privaatsust. Uuringu tulemused esitati kujul, mis keskendusid üldistele suundumustele ja mustritele, ilma et oleks võimalik tuvastada konkreetseid isikuid.

2.3. Eestkoste küsitluse ja dokumendianalüüsi tulemused

Järgnevalt analüüsib magistr töö autor kvantitatiivse ja kvalitatiivse uuringu tulemusena saadud andmete põhjal iga teemaploki statistilisi näitajaid ning sisulisi tähelepanekuid.

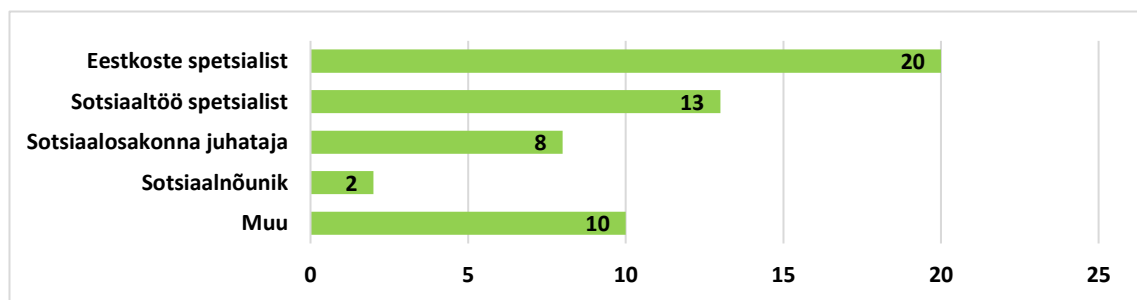
Enim vastajaid oli Harju ja Tartu maakonnast, mis on ootuspärane, arvestades nende piirkondade rahvaarvu ja kohalike omavalitsuste suuremat hulka (vt joonis 1). Vastanute hulk teistes maakondades jäi 2–5 vahele. Hiiu ja Järva maakonnast vastuseid ei laekunud.



Joonis 1. Vastanute jaotus maakonniti ($n = 53$)

Tulemused rõhutavad vajadust pöörata rohkem tähelepanu väiksemate ja vähem esindatud piirkondade eestkostetöö praktikatele. Tulevikus võiks arvesse võtta ka eesmärgipärasest andmete kogumist nendest piirkondadest, et saada terviklikum ülevaade eestkostetöö korraldusest kogu riigis.

Küsimusele „Milline on Teie ametinimetus?“ valis 43 vastajat ühe neljast eelsõnastatud ametinimetusest (vt joonis 2). Kõige suurema osa vastajatest moodustasid eestkoste spetsialistid, kelle peamine töövaldkond on otseselt seotud eestkostega. Teiseks kõige sagedasemaks ametinimetuseks oli sotsiaaltöö spetsialist, kelle töö hõlmab samuti eestkostega seotud ülesandeid, kuid laiemas sotsiaaltöö kontekstis. Kümme vastajat täpsustasid oma ametikoha, näiteks eestkoste sektori juht, abivallavanem, sotsiaaltöö juht, eestkoste peaspetsialist, teenistuse juhataja. See näitab, et praktikas võivad eestkostega seotud tööülesandeid täita väga erineva ametinimetusega töötajad.



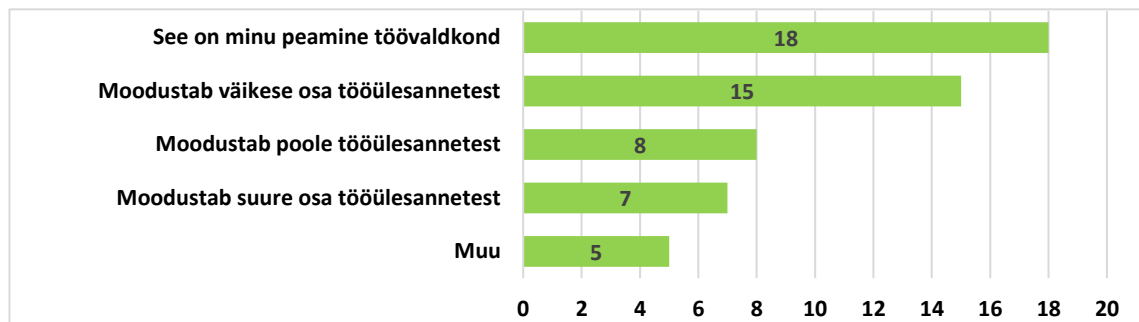
Joonis 2. Ametinimetuste jaotus (n = 53)

Erinev ametinimetuste jaotus toob esile vajaduse selgema tööjaotuse ja ametijuhendite määratlemise järele, et tagada ühtne arusaam eestkostetöö sisust ja vastutusalaadest. Kui eri tasanditel töötavad ametnikud täidavad sarnaseid ülesandeid, võib see tekitada rollikonflikte ja koormuse ebaühtlast jaotumist.

Küsitluse tulemused näitavad, et täiskasvanute eestkostega tegelemine ei ole kohalike omavalitsuste spetsialistide seas ühtlaselt jaotunud (vt joonis 3). Viis vastajat tõid esile, et nende töö eestkostega on ajutine (nt ametniku asendamise tõttu) või ei kuulu see hetkel üldse nende tööülesannete hulka. Üks vastaja tõi välja, et töötab 0,5 koormusega, kuid tema põhitegevus on siiski seotud eestkostega.

Tulemused osutavad vajadusele selgemalt määratleda eestkostega tegelevate spetsialistide tööülesanded ning kaaluda võimalikke töökorralduslikke muudatusi, mis

võimaldaksid ühtlasemat tööjaotust ning spetsialistide suuremat pädevust just eestkostetöö valdkonnas.

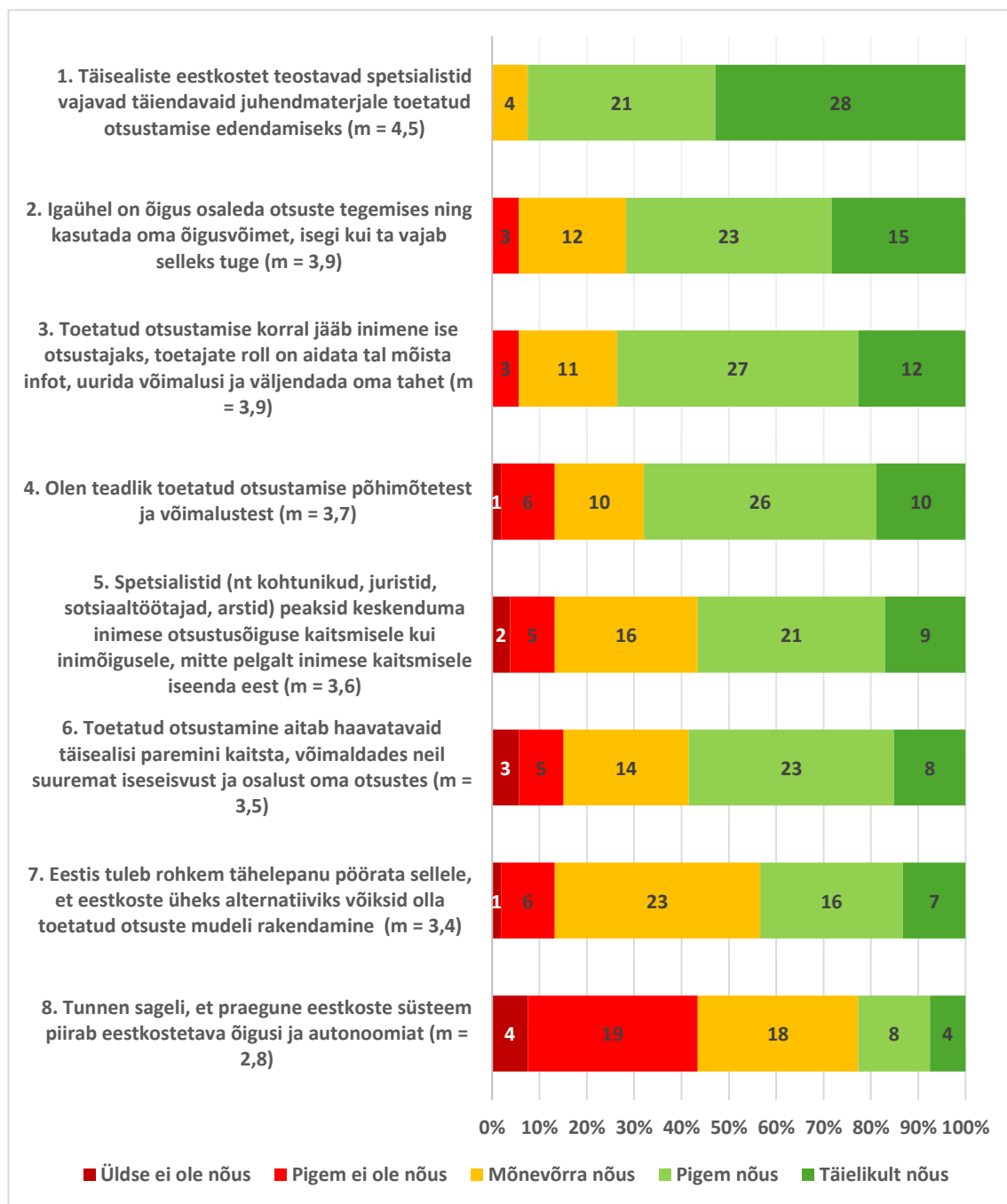


Joonis 3. Vastajate osakaal täiskasvanute eestkoste tööülesannetes (n = 53)

Küsimuse „Kui palju täisealisi eestkostetavaid Teil on?“ vastustest selgus, et väiksemates omavalitsustes võib spetsialistil olla ainult mõni eestkostetav, samas kui suuremates piirkondades võib ühe ametniku vastutusalas olla kümneid või isegi sadu inimesi. Väikseim märgitud eestkostetavate arv oli 0 ja suurim koguni 551. Terve valimi põhjal arvatud keskmine eestkostetavate arv oli 51. Omavalitsustes, kus eestkostetavaid on väga palju, võib inimesekeskne lähenemine jääda tagaplaanile, kuna ressursid ja aeg on piiratud. Suure töökoormuse tõttu võivad kannatada eestkostetavate õigused ja nende toetamise kvaliteet.

Küsitluse esimeses väidete ploki hindasid vastajad kaheksat väidet, mis puudutasid toetatud otsustamise põhimõtteid (vt joonis 4). Kaks kolmandikku vastajatest väljendasid nõusolekut, et nad on teadlikud toetatud otsustamise põhimõtetest, mis viitab sellele, et teoreetilised teadmised on vastajatel olemas, kuid nende praktiline rakendamine võib vajada täiendavat tuge. Tugev toetus anti väidetele, kus rõhutatakse isiku jäämist otsustajaks ja toetuse rolli valikute mõistmisel. See kinnitab, et vastajad peavad oluliseks inimese osalemist ja tahte väljendamist. Enamik vastajatest pigem ei nõustunud või jäi eriarvamusele väitega, et praegune eestkoste süsteem piirab eestkostetava õigusi ja autonoomiat. See tulemus võib viidata sellele, et vastajad ei näe süsteemi väga piiravana või usuvad, et nende töö praktikas tagab eestkostetavate õiguste ja autonoomia säilimise. Samas võib see osutada ka sellele, et kriitiline pilk eestkoste süsteemile ei ole Eestis veel laialdaselt levinud või väidet, et eestkostet teostavad spetsialistid vajavad täiendavaid juhendmaterjale toetatud otsustamise edendamiseks. See viitab, et kuigi toetatud

otsustamise põhimõtteid teatakse, tuntakse puudust praktilistest juhistest ja materjalidest, mis aitaksid toetatud otsustamist rakendada.

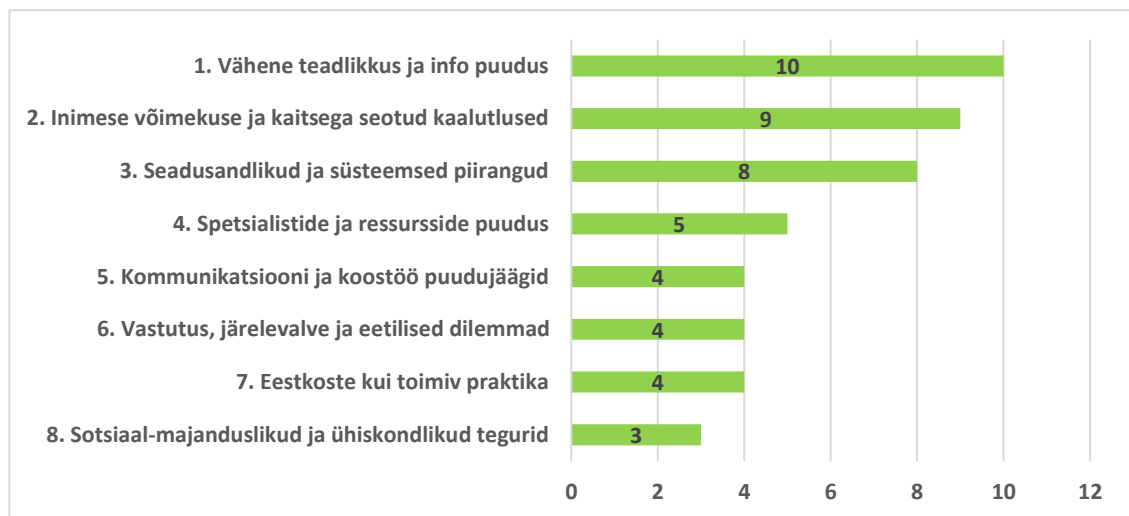


Joonis 4. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide hinnangud toetatud otsustamise põhimõtetele ja rakendamisele (n = 53)

Dokumendianalüüsi tulemused kinnitavad toetatud otsustamise vähest rakendamist praktikas. Analüüsitud 1577 eestkostega seotud dokumendi hulgas ei eristunud ühtegi

dokumenti, mis kajastaks otseselt toetatud otsustamise kokkuleppeid või tegevusi. Enamik dokumente oli seotud traditsioonilise eestkosteülesannete täitmisega (vt lisa 2).

Toetatud otsustamise ploki avatud küsimusele „Millised on peamised takistused, mis takistavad toetatud otsustamise süsteemi kasutuselevõttu Eestis?“ vastas 33 sotsiaalvaldkonna spetsialisti 53-st. Vastustest tuvastati kaheksa peamist takistust (vt joonis 5).

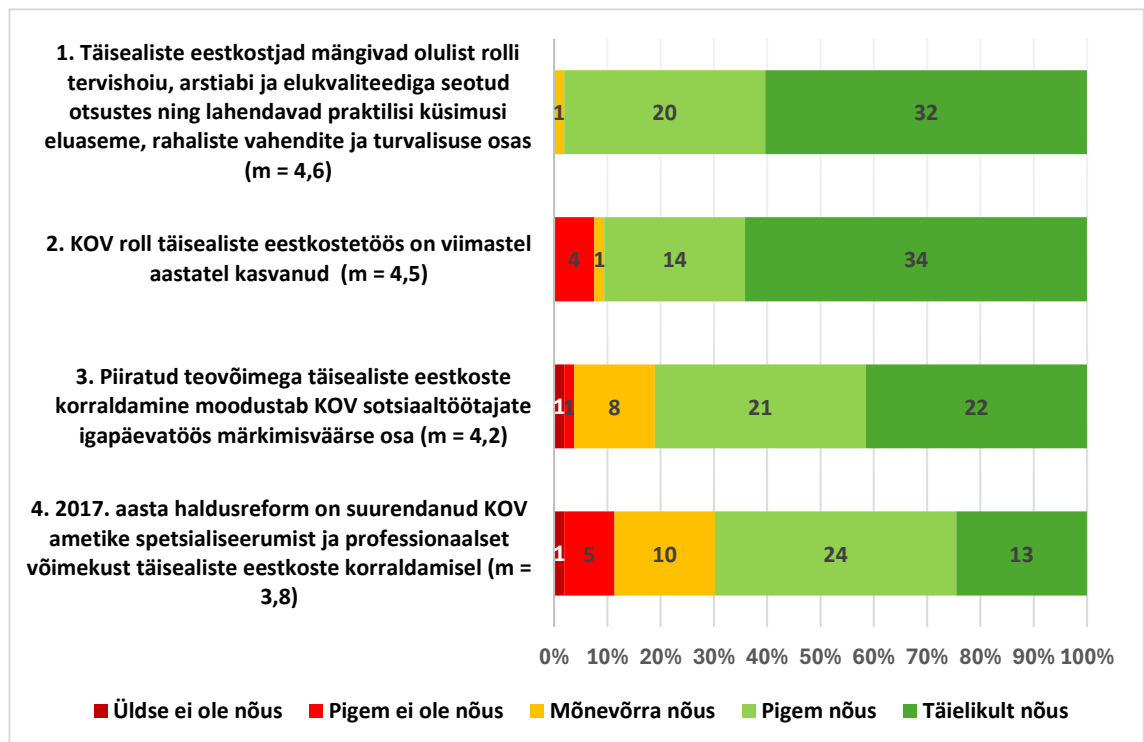


Joonis 5. Toetatud otsustamise rakendamist takistavate tegurite jaotus

Kõige sagedamini nimetati toetatud otsustamise rakendamise takistavaks teguriks vähest teadlikkust ja info puudust. Vastustes avaldus teatav kahtlus toetatud otsustamise rakendatavuses olukordades, kus inimene ei suuda suhelda, ei valda kirjaoskust või kui tema seisund põhjustab suurt haavatavust. Samuti nimetati olulisimaks teemaks, et toetatud otsustamist takistavad selgelt määratlemata seadusnormid, määruste tõlgendamise raskused ning vähenenud seadusloome initsiatiiv (vt lisa 3).

Küsitluse teises väidete ploki hinnati nelja väidet, mis puudutasid KOV spetsialistide rolli eestkoste korraldamisel (vt joonis 6). Suurem osa vastajatest nõustus väidetega, mis rõhutas KOV spetsialistide kesksel rollil eestkostetöö korraldamisel ja igapäevases juhtumikorralduses. See näitab, et vastajad tunnetavad oma vastutust ning peavad eestkostet mitte ainult halduslikuks ülesandeks, vaid sisuliseks sotsiaaltöö osaks. Vastajad andsid tugeva toetuse väitele, et sotsiaalvaldkonna spetsialistide töökoormus ja

vastutus eestkostetavate eest on kasvanud. Samuti näevad vastajad eestkostet oma töö tähtsa ja ajamahuka osana.



Joonis 6. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide hinnangud omavalitsuste rollile täiskasvanute eestkustes (n = 53)

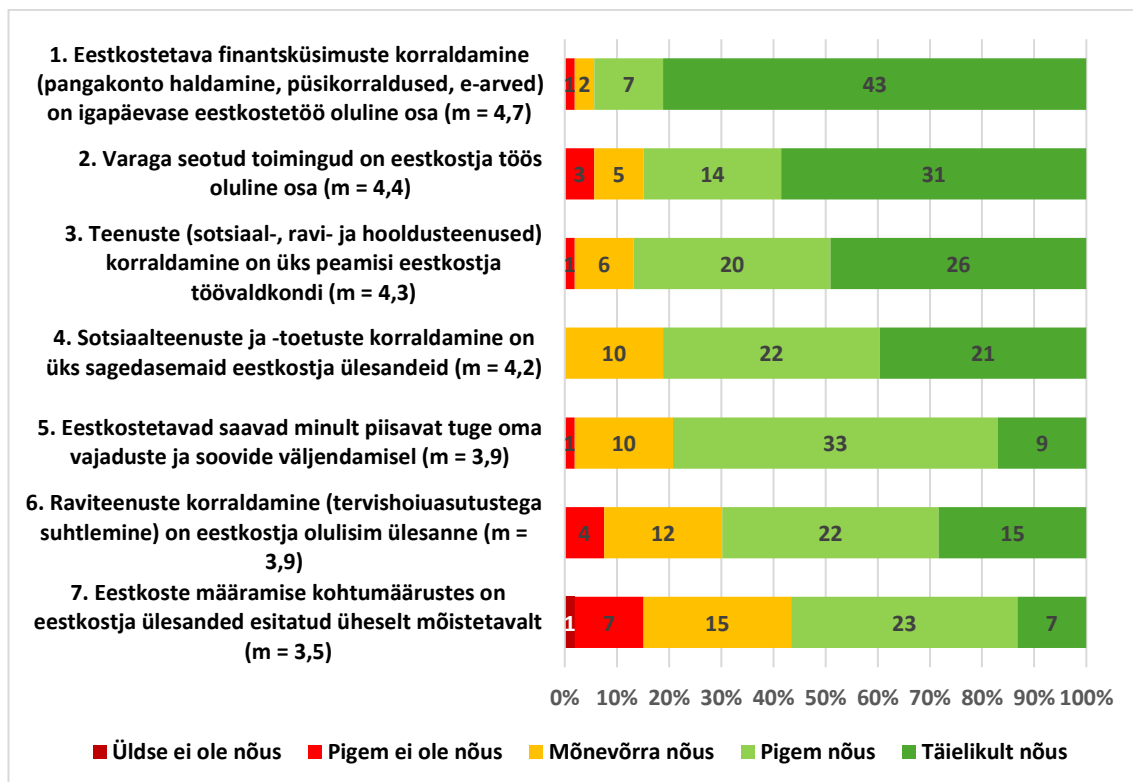
Haldusreformi mõju spetsialiseerumise ja professionaalse võimekuse kasvule hinnati mõnevõrra mõõdukamalt. Sellest võib järeldada, et spetsialiseerumine ja professionaalsuse tõus ei ole veel kõikides omavalitsustes ühtlaselt rakendunud. See võib sõltuda omavalitsuse suurusest, haldussuutlikkusest ning töökorralduslikest erinevustest.

Dokumendianalüüsist selgus, et KOV-i kui eestkostja roll väljendub konkreetsetes haldusdokumentides ja otsustes (vt lisa 2). Dokumentide hulgas olid näiteks eestkostetava esindamise volitused (n = 42) ning omavalitsuse hoolekande- või sotsiaalkomisjoni otsused teenuste või toetuste kohta. Samuti dokumenteeriti KOV-i poolt eestkostetavate heaolu jälgimist, näiteks 54 juhul vormistati eestkostetava külastuse akt ehk eestkostja külastas hoolekandeesutuses või kodus viibivat isikut. Nende dokumentide analüüs näitab, et omavalitsus täidab eestkostjana nii esindusfunktsiooni (volitades töötajaid eestkostetavat erinevates asutustes esindama) kui ka korraldab eestkostetavale vajalikke teenuseid (hooldus, tugi, transport jne) ning teostab järelevalvet eestkostetava eluolu üle.

Ülejäänud valdava osa eestkoste dokumentatsioonist moodustasid dokumendid, mis olid seotud suhtluses kolmandate osapooltega: teenuseosutajatega (51%), pankadega (14%), kohtutega (9%), erihoolekandenasutustega (10%) jne. See tähendab, et KOV kui eestkostja on vahendajaks eestkostetava ja erinevate süsteemide (tervishoid, pangandus, sotsiaalkindlustus, õigussüsteem) vahel. Tulemused näitavad, et omavalitsuse eestkostetöö sõltub seega paljuski koostööst teiste asutustega. Samuti saab järeldada, et ühe eestkostetava kohta võib aastas koostada kümneid dokumente, mis kõik nõuavad eestkostja tähelepanu ja ajaressurssi.

Kolmanda väidete ploki raames hinnati vastajate hinnanguid täiskasvanute eestkostja praktilistele ülesannetele (vt joonis 7). Enam kui kolmveerand vastajatest olid nõus väitega, et eestkostetava finantsküsimuste korraldamine (pangakonto haldamine, püsikorraldused, e-arved) on igapäevase eestkostetöö oluline osa. Hinnangud osutavad sellele, et rahaliste vahendite ja arvelduste haldamine moodustab suure osa spetsialistide igapäevatööst. Kolmveerand vastajatest olid täielikult või pigem nõus väitega, et raviteenuste korraldamine (tervishoiuasutustega suhtlemine) on eestkostja olulisim ülesanne. Tulemus osutab sellele, et raviotsused võivad spetsialistide kogemuses olla keerukad või ebapiisavalt toetatud. Vastajad hindasid, et eriti ravi ja tervishoiuga seotud ülesanded on olulised, kuna need nõuavad koostööd tervishoiuasutustega ning võivad olla keerukad ja ajamahukad.

Kolmandik vastajatest olid pigem nõus ja kümnendik täiesti nõus, et nad pakuvad eestkostetavatele piisavat tuge oma vajaduste ja soovide väljendamiseks. See viitab vastajate teadlikkusele oma rollist eestkostetavate toetamisel, kuid samas toob esile võimalikke kitsaskohti, mis on seotud suhtlemise ja enesemääramise toetamisega. Kõige rohkem erinesid hinnangud väites, et kohtumäärustes on eestkostja ülesanded üheselt mõistetavalt esitatud. Pooled vastajatest olid pigem või täielikult nõus, ligi kolmandik väljendas kas mõnevõrra nõustumist või kahtlust ning kaheksa vastajat ei olnud üldse nõus. See võib tähendada, et paljude spetsialistide hinnangul pole kohtu poolt määratud eestkostja ülesanded piisavalt konkreetsed.

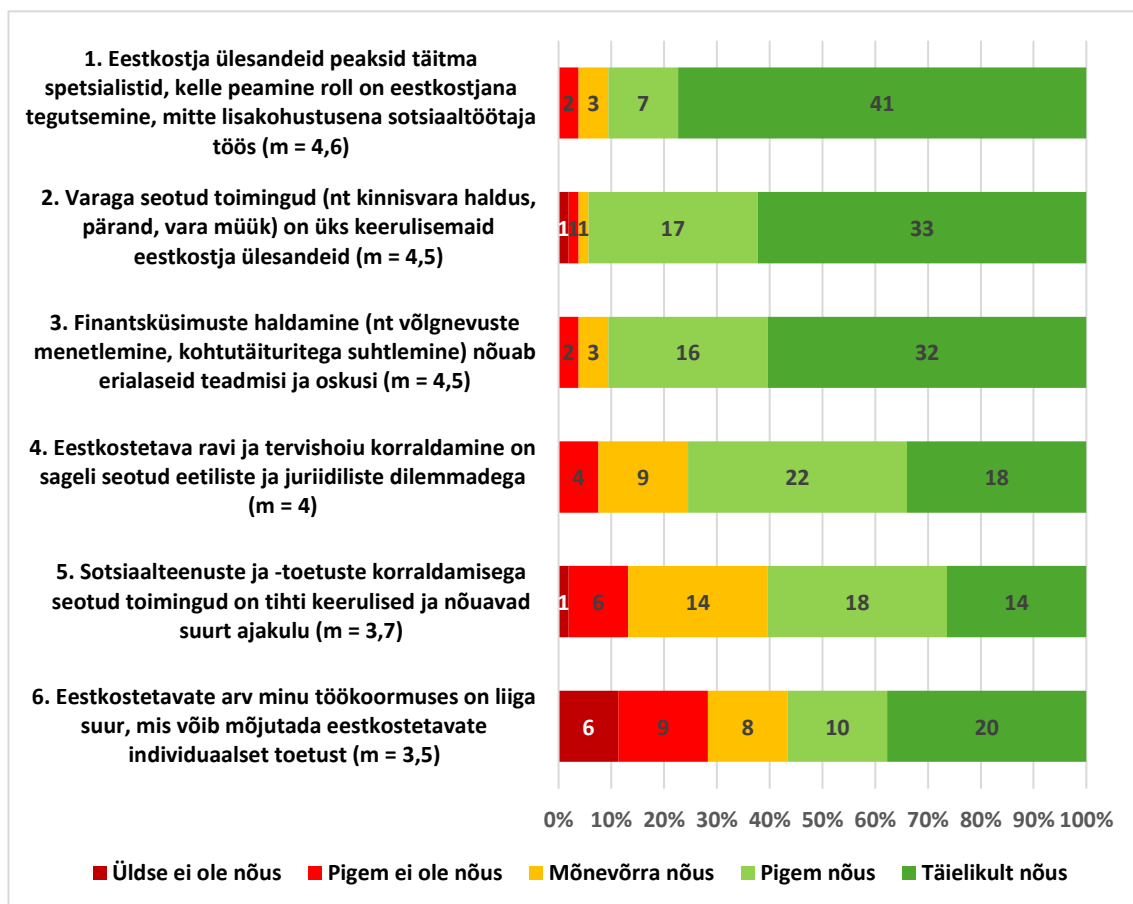


Joonis 7. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide hinnangud täiskasvanute eestkoste praktilistele ülesannetele (n = 53)

Dokumendianalüüsi tulemused toetavad ülalkirjeldatud pilti eestkostja töö sisust (vt lisa 2). Analüüsitud dokumentide hulgas oli 56 deebetkaardi kasutamise lepingut, 40 pangale esitatud esindusvolikirja ning 19 püskorralduslepingut, mis kõik on seotud eestkostetava pangakonto haldamisega. Finantsotsused ei piirdu ainult pangatoimingutega, eestkostja teeb ka igapäevaseid rahaasju puudutavaid toiminguid. Näiteks tuli dokumentidest välja 702 ostuarvet (arved erinevate teenuste või kaupade eest, sh juuksuriteenus, raviteenus, teraapiad) ning 85 e- tellimuse kinnitust (posti või e-poe tellimused riide, toiduainete, tarbeesemete soetamiseks). Need arvud peegeldavad, et suure osa ajast tegeleb eestkostja eestkostetavate igapäevaste kulutuste planeerimise ja teostamisega.

Neljanda väidete ploki eesmärk oli hinnata sotsiaalvaldkonna spetsialistide arusaamu täiskasvanute eestkostetöö keerukusest ja töökoormusest kuue väite alusel (vt joonis 8). Üle kolmveerandi vastajatest olid täielikult nõus väitega, et eestkostja ülesandeid peaksid täitma spetsialistid, kelle peamine roll on eestkostjana tegutsemine, mitte lisakohustusena sotsiaaltöötaja töös. See viitab vajadusele selgelt piiritletud ametikohtade järele, kus

eestkostetöö ei oleks pelgalt üks ülesanne teiste sotsiaaltöö kohustuste seas, vaid eraldi spetsialiseerumine.



Joonis 8. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide hinnangud täiskasvanute eestkoste keerukusele ja töökoormusele (n = 53)

Samuti leidsid vastajad, et varaga seotud toimingud (nt vara müük) ja finantsküsimuste haldamine (nt võlgnevuste menetlemine, suhtlemine kohtutäituritega) on olulised ja keerulised ülesanded. Nende valdkondade edukas haldamine eeldab erialaseid teadmisi ja oskusi, mida ei pruugi olla igal sotsiaaltöötajal, kelle igapäevatöö keskendub peamiselt sotsiaalteenuste osutamisele. Eestkostetavate ravi ja tervishoiu korraldamine toodi välja kui valdkond, kus esineb tihti eetilisi ja juriidilisi dilemmasid. Vastajad peavad tihti langetama keerulisi otsuseid, mis mõjutavad otseselt eestkostetava tervist ja heaolu. See omakorda nõuab nii põhjalikke teadmisi õiguslikest aspektidest kui ka oskust tasakaalustada eetilisi kaalutlusi. Tulemused viitavad ka sellele, et vastajad tajuvad eestkostetöö koormust suurena. Kolmveerand vastajatest leidis, et nende koormus on liiga

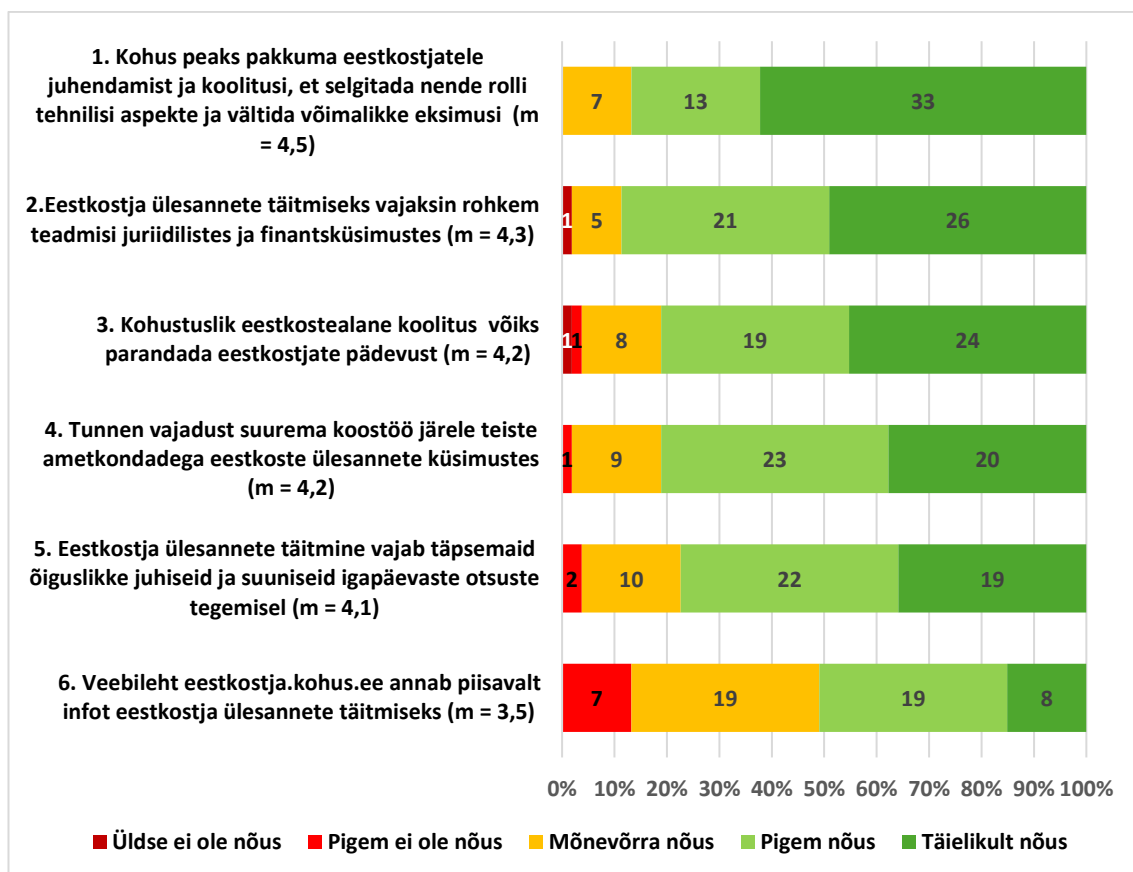
suur ja see võib mõjutada individuaalse toe kvaliteeti. See näitab selget vajadust tööjaotuse ja ametikohtade ülevaatamise järele, et tagada ühtlasem töökoormus ja kvaliteetsem toetus eestkostetavatele.

Küsitluse viimases väidete plokis paluti vastajatel hinnata eestkostetööks vajaliku koolituse, juhendamise ja teabe kättesaadavusega seotud kuut väidet (vt joonis 9). Tulemustest selgus, et vastajad tunnetavad tugevat vajadust täiendava juhendamise ja koolituse järele, mis toetaks nende igapäevatööd ja vähendaks võimalikke eksimusi tehnilistes küsimustes. Pea kõik vastajad olid täielikult nõus väitega, et kohus peaks pakkuma eestkostjatele juhendamist ja koolitusi, leidis laialdast toetust. See näitab selgelt, et kohtutelt oodatakse suuremat panust eestkostetöö praktilises juhendamises.

Samuti toodi esile, et eestkostja ülesannete täitmiseks vajatakse rohkem teadmisi juriidilistes ja finantsküsimustes. Seda kinnitab ka tugev toetus väitele, et kohustuslik eestkostevalane koolitus võiks parandada eestkostjate pädevust. See näitab, et vastajad teadvustavad, millistes valdkondades nad lisatuge vajaksid ning näevad praktilist vajadust ametliku koolitussüsteemi järele. Väide, et koostöö erinevate ametkondadega vajaks suuremat tähelepanu, leidis samuti toetust. See viitab, et vastajad tajuvad infotõkkeid ja vajadust parema kommunikatsiooni järele erinevate vahel.

Enam kui kolmandik vastajatest ei olnud üldse nõus või pigem ei nõustunud väitega, et veebiportaal eestkostja.kohus.ee annab piisavalt infot ülesannete täitmiseks. See viitab, et praegused infoallikad ei ole praktikutele piisavalt kasulikud ning vajavad sisulist täiendamist ja praktilist suunitlust.

Dokumendianalüüsi põhjal on koolitusvajaduse põhjused kergesti mõistetavad. Näiteks tuli KOV-il eestkostjana tegeleda pangakontode avamise, internetipanga lepingute, maksekohustuste ning muude finantslepingutega. Dokumentidest ilmnis mitukümmend kohtumäärust ja avaldust, mis olid seotud eestkoste seadmise, pikendamise ja aruandlusega. Isegi suhteliselt harva ette tulevad notariaalsed tehingud nagu pärimisega seonduv ja kinnisvara müük oli osa KOV-i tööst (vt lisa 2).



Joonis 9. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide hinnangud koolitus- ja juhendamisevajaduse kohta (n = 53)

Küsitluse lõpus paluti vastajatel täpsustada oma vastuseid ja jagada tähelepanekuid täisealiste eestkostega seotud kogemuste ja vajaduste kohta (vt lisa 4). Sellele kutsele vastas 20 sotsiaalvaldkonna spetsialisti 53-st, tuues esile kümme sisulist teemakategooriat

Kuues vastuses selgus, et koostöö pankadega on keeruline, sest pankade praktika ei arvesta kohtumäärustes toodud volituste ulatust ega esita selgeid nõudeid. PANGAD nõuavad kohtudokumentides mitteesinevaid detaile, nagu kululimiidid, ja praktikas nõutakse eestkostetava pangakaardi sidumist spetsialisti isikliku kontoga, mis tekitab segadust ja suurendab halduskoormust.

Töökoormuse ja juhtumite arv oli murekohaks neljale vastajale. Nad rõhutasid, et eestkostetöö on ajamahukas, sageli ebaproportsionaalne ning ulatub töövälisesse aega. Eestkostjad peavad tegelema igapäevaste pisiasjadega (nt tellimused, suhtlus teenuseosutajatega), mistõttu jääb vähem aega sisuliseks toetamiseks. Soovitati selgemat

tööjaotust eestkostja ja teenuseosutaja vahel ning eestkostetavate arvu piiramist ühe spetsialisti kohta.

Koolituse ja juhendamise vajadust mainiti neljas vastuses. Esile toodi vajadus süsteemse koolituse, dokumentide näidiste, praktiliste juhendmaterjalide ja omavahelise kogemuste jagamise platvormide järele. Vastajad märkisid, et eestkostjatele võiks luua tugigruppe, foorumeid ja teadmiste jagamise platvorme. Kirjeldati vajadust regulaarsete kogemuste vahetamise võimaluste järele, et üksteiselt õppida ning ühtlustada praktikat. Samuti märgiti, et koolitust vajavad ka füüsilisest isikust eestkostjad, kes tihti ei ole teadlikud kõigist nõuetest ning tunnevad kohtumenetluste ja aruandluse osas ebakindlust.

Eestkostja rolli määratlematust ja tööpiire toodi esile kolmes vastuses. Leiti, et eestkostjad täidavad sageli ülesandeid, mis peaksid kuuluma teenusepakkujatele või pereliikmetele. Vastajad tõid välja, et hooldusasutused või teenusepakkujad delegeerivad liigselt oma ülesandeid omavalitsuse eestkostjale ning puudub ühine arusaam rollijaotusest puudub. Selline tagasiside viitab vajadusele täpsustada eestkostja töö piire ja vastutusvaldkondi. Õiguslik ebaselgus ja määratlused kerkisid probleemina esile kolmes vastuses. Viidati, et kohtumääruste resolutiivosad on vastuolus seadustega või ei sisalda piisavalt täpseid volitusi. Vastajad vajavad selget ja rakendatavat regulatsiooni. Kolmes vastuses juhiti tähelepanu, et KOV-ides on eestkoste korraldamise praktika ebahühtlane. See sõltub omavalitsuse haldussuutlikkusest, juristide olemasolust ning kohtupraktikast, mistõttu on teenuse kvaliteet piirkonniti erinev. Selline ebahühtlus kinnitab, et KOV-i rolli täitmine nõuab spetsiifilist pädevust, mida kõikjal pole võrdselt tagatud.

Eetilised ja delikaatsed teemad esinesid kahes vastuses. Vastustes tõstatati üles eestkostja rolli inimese seksuaalkäitumise suunamisel ja raskete otsuste tegemisel vaimupuudega inimeste eest. Teemade osas oodati selgemaid seadusandlikke lahendusi või eetilisi aruteluraame. Füüsilisest isikust eestkostjate olukorda käsitlesid samuti kaks vastajat, kes tõdesid, et paljud füüsilisest isikust eestkostjad ei ole valmis täitma seadusest tulenevaid nõudeid. Nad tunnevad segadust kohtu- ja aruandlusprotsesside osas, mistõttu võib väheneda inimeste soov olla oma lähedase eestkostjaks. Vajadus on lihtsama ja toetavama süsteemi järele.

Üks vastaja rõhutas, et eestkoste määramine on mõnel juhul muutunud asenduseks puudulikule sotsiaalhoolekandeteenusele, eelkõige erihoolekandeteenuste valdkonnas. Kui vajalikud teenused oleksid kättesaadavad, ei oleks mitmetel juhtudel eestkostet vajagi. Tulemus osutab, et kogu eestkoste süsteemi tasandil on tarvis suuremat metoodilist tuge.

Uuringu tulemused näitavad, et täiskasvanute eestkoste on KOV-i sotsiaaltöö praktikas käsitletav eraldi valdkonnana, mis vajab selgemat õiguslikku raamistikku, professionaalset tuge, spetsialiseerumist ning senisest tõhusamat koostööd riiklike ametkondade vahel. Spetsialistide hinnangud viitavad tugevale valmisolekule eestkostet tõhustada, kui selleks on olemas selged suunised ja toetavad struktuurid.

2.4. Arutelu ja ettepanekud

Alapeatükis arutletakse uuringu tulemuste üle ning hinnatakse, mil määral kinnitavad tulemused teorias kirjeldatud põhimõtteid ja arusaamu eestkostetöö olemusest ja arengusuundadest. Samuti analüüsitakse, kuidas Eesti kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna spetsialistid tajuvad ja rakendavad täiskasvanute eestkostet ning kuidas võidakse valmis üleminekuks asendatud otsustamiselt toetatud otsustamisele.

Käesoleva magistr töö tulemuse põhjal võib väita, et enamik omavalitsuste spetsialiste on teadlikud toetatud otsustamise ideest. Vastajad nõustusid seisukohtadega, et eestkostetav peaks võimalusel jääma ise otsustajaks ning eestkostja rolli näha inimese abistamises valikute mõistmisel. Tulemus haakub enesemääramise teooriaga (Ryan & Deci, 2000, lk 70), mille kohaselt inimese autonoomia, kompetentsuse ja seotuse toetamine suurendab tema motivatsiooni ja heaolu. Spetsialistide hinnangut toetab samuti põhjusliku toimimise teooria käsitus (Wehmeyer, 2020, lk 2–3), mille kohaselt peab inimesel olema võimalus ise oma elu suunda mõjutada.

Olulise teemana tõstati tulemustes esile, et üks osa spetsialiste ei tunnetanud eestkotesüsteemi piiravana, teine osa nõustus, et eestkoste praktika võib takistada autonoomia ja enesemääramise põhimõtete rakendamist. Selline suhtumine on mõistetav, sest sotsiaaltöötajad puutuvad iga päev kokku juhtumitega, kus inimese otsustusvõime on

raske psüühilise erivajaduse tõttu tugevalt piiratud. See hoiak peegeldab jätkuvat paternalistlikku suhtumist, mida teooria tasandil on kritiseeritud (Barclay, 2024, lk 124).

Enamik spetsialiste rõhutas, et eestkostja mõjutab otseselt eestkostetavate heaolu, korraldades kriitilisi küsimusi alates tervishoiust ja ravist kuni eluaseme, rahaliste vahendite kasutamise ja turvalisuse tagamiseni. See kogemuspõhine arusaam on kooskõlas Massachusettsis läbiviidud uuringuga (Catlin *et al.*, 2022, lk 13), mis näitas, et eestkostja sekkumine aitas lahendada meditsiinilise ravi, elukoha ja finantskorralduse küsimusi ning hoidis ära hooldusprotsesside viivitusi, tagades sujuvama teenuste osutamise. Olm (2019, lk 23–24) on samuti rõhutanud eestkostetava tervise ja hoolekandega seotud otsuste olulisust.

Üks spetsialist tõdes, et paljudel juhtudel ei vajaks inimesed eestkostet, kui toimiksid muud efektiivsed toetusüsteemid. See järeldus tõstatab küsimuse eestkoste rollist sotsiaalhoolekande meetmena. Eestkoste ei peaks olema asendus teistele sotsiaalteenustele, vaid viimane meede, kui muud võimalused on ammendunud. Kui eestkostet kasutatakse puudujääkide kompenseerimiseks, viitab see süsteemsele probleemile. Godfrey (2021, lk 84–85) rõhutab samuti, et toetatud otsustamine ja teised alternatiivsed meetodid peaksid olema esimesed kaalutavad lahendused enne eestkoste rakendamist.

Mitmed spetsialistid tõid esile, et toetatud otsustamise rakendamise takistuseks peetakse vähest teadlikkust ja info puudumist toetatud otsustamise võimaluste kohta. See viitab praktikas tajutud vajadusele saada rohkem tuge, teadmisi ja tööriistu, et rakendada toetatud otsustamist süsteemselt. Seda hinnangut kinnitab Kosuchi (2025, lk 63) tähelepanek, et pelgalt normatiivse ideaali olemasolust ei piisa toetatud otsustamise rakendamiseks. Paljud eestkostjad eelistavad jätkata asendatud otsustamise tava, sest abivajajad ise võivad harjumuspäraselt eeldada, et otsuseid tehakse nende eest.

Samuti ilmnis uuringus, et spetsialistidele pole selge, kes toetatud otsustamise puhul oleks täpselt abistaja, milline oleks tema vastutus ja kuidas tagada, et inimese enda tahe tegelikult realiseeruks. Nagu Costanzo jt (2022, lk 121) rõhutavad, peab toetatud otsustamine ja eestkostetöö tuginema hästi struktureeritud ja turvalisel süsteemil, mille osaks on ka spetsialistide juhendamine. Duffy (2024, lk 87) on rõhutanud, et ÜRO

puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 rakendamine peab väljenduma konkreetsetes praktikas ja riik peaks investeerima läbipaistvatesse toetusmeetmetesse.

Rahvusvaheliselt püütakse eestkostet pigem vähendada ja asendada toetatud otsustamise meetmetega (Duffy, 2024, lk 87; Kelly jt, 2021, lk 69), kuid Eesti kohalike omavalitsuste spetsialistide kogemus peegeldab teistsugust suundumust. Spetsialistide hinnangul on omavalitsuste töömaht eestkoste valdkonnas viimastel aastatel kasvanud. See on kooskõlas Eesti 2023. a uuringu tulemustega, mis näitab, et omavalitsusi määratakse üha sagedamini täiskasvanute eestkostjateks (Trankmann jt, 2023, lk 43). Näkki jt (2024, lk 2) märgivad, et riikides, kus kogukondlik ja peresisene tugi on piiratud, suureneb riiklik eestkostekoormus, kuna muud lahendused ei toimi.

Trankmanni jt (2023, lk 62) analüüs Eesti kohtulahendite kohta näitas, et kohtud määravad eestkostja sageli kõigi asjade ajajaks. Uuringus osalenud spetsialistide hinnangud kinnitavad, et kohtu määratud eestkostja ülesanded ei ole piisavalt konkreetset, mistõttu võib praktiline otsustusruum jääda suuresti eestkostja tõlgendada. Enam kui pooled spetsialistidest tõid esile, et tunnetavad lünkasid oma pädevuses just õigus- ja finantsküsimustes ning vajavad nende valdkondade kohta rohkem teadmisi. Vastajad tunnevad ebakindlust, kas kõik otsused on kohtu ootustega kooskõlas. Pea pool spetsialistidest hindasid portaali eestkostja.kohus.ee kasulikkust üsna madalaks. Valdav osa spetsialistidest rõhutas vajadust üleriigiliste eestkoste teostamise standardite ja juhendamissüsteemi järele, et eestkostjad suudaksid täita oma rolli võrreldava kvaliteediga. Nad tegid ettepanekuid luua eestkostjatele tugigruppe, foorumeid ja regulaarseid kogemuste vahetamise võimalusi ning rõhutasid, et koolitust ja tuge vajavad ka eraisikutest eestkostjad. See tulemus näitab selgelt, et spetsialistid on motiveeritud senisest tõhusamaks koostööks.

Silecchia (2024, lk 100) rõhutab samuti, et kohtud peaksid pakkuma eestkostjatele põhjalikku juhendamist ja koolitust, et selgitada nende rolli tehnilisi aspekte ning ennetada võimalikke eksimusi vastutuse täitmisel. Näiteks USA osariikides on eestkostjatele kohustuslikud koolitusprogrammid, mis varieeruvad mahult ja sisult (Hurme & Robinson, 2022, lk 351–352). Tallinna linnaosa tasandil on eestkostetöö reguleeritud detailse juhendiga (Karolini, 2017, lk 37). Spetsialistide koolitusvajaduse eneserefleksioon kinnitab Arsenaulti (2017, lk 38) seisukohta, et hea eestkostja arendab

pidevalt oma teadmisi nii suhtlemise, kui ka finants- ja juriidilistes küsimustes, vältides sellega vigu eestkostetava huvide kaitsel.

Uuringu tulemused kinnitavad, et spetsialistid tunnetavad tööjaotuse ja spetsialiseerumise vajadust. Sarnaselt viitavad Viks & Noorkõiv (2022, lk 58) spetsialiseerumise kasvule ja uute ametikohtade loomise vajadusele. Selline spetsialiseerumine tooks kaasa mitmeid eeliseid: kõrgem pädevus eestkoste spetsiifilistes küsimustes, ühtlasem praktika ning parem katvus teistes sotsiaaltöö valdkondades.

Spetsialistid tõid esile, et eestkostetöö laieneb tihti tavapärasest tööajast väljapoole. Lisaks mainiti, et eestkoste korraldamise praktika on piirkonniti ebahühtlane ja sõltub omavalitsuse haldussuutlikkusest, juristide olemasolust ning kohalikust töökorraldusest. Väiksemates omavalitsustes puudub sageli spetsialiseeritud kompetents. See viitab, et praegune süsteem toetub suures osas spetsialistide pühendumusele, kuid pole pikaajaliselt jätkusuutlik. Need seisukohad on vastuolus CARE meetodika (Hollander & Wilken, 2017, lk 53) ja ülesandekeskse lähenemise põhimõtetega (Fortune & Reid, 2017, lk 548), mille kohaselt peab spetsialistil olema piisavalt aega, oskusi ja ressursse, et inimest individuaalselt toetada.

Eenmaa (2021, lk 40–41) on oma magistritöös toonud välja, et liiga paljude eestkostetavate puhul on keeruline igale inimesele piisavalt aega pühendada ja teda tema asjadesse kaasata. Avatud kommentaarides soovitasid spetsialistid piirata ühe spetsialisti vastutusalas olevate eestkostetavate arvu. Varem on samale probleemile viidanud Sotsiaaltöö ajakirja artiklis Tuubel (2013, lk15)

Teaster ja Chamberlain (2020, lk 155) märkisid, et otsustusõiguse üleandmise üheks olulisemaks eesmärgiks on isiku varaliste huvide kaitse. Spetsialistid kinnitasid üksmeelselt, et nende igapäevane eestkostetöö sisaldab eestkostetava rahaliste vahendite planeerimist ja kasutamist. Dokumendianalüüsi tulemused näitasid samuti, et ühe omavalitsuse 2024. aasta dokumentides leidus rohkelt pangatehingutega seotud materjale ning arvukalt arveid ja e- tellimuste kinnituskokke. See tulemus on ootuspärane, kuna eestkostja vastutab eestkostetava sissetulekute, väljaminekute ja muude rahaliste vahendite sihipärase kasutamise eest. Need leiud on kooskõlas Kelleri (2014, lk 34–35)

uurimistulemustega, mille kohaselt tegelevad KOV-i eestkostjad suure osa ajast eestkostetavate rahaasjade korraldamisega.

Biopsühhosotsiaalne mudel (Wade & Halligan, 2017, lk 997) ning tugevustele keskenduv lähenemine (Blundo jt, 2019, lk 217) rõhutavad, et inimese toetamine ei peaks piirduma üksnes juriidilise või haldusliku raamistikuga, vaid peab arvestama ka tema terviklikku eluolu, võrgustikku, psühholoogilist seisundit ja tugevusi. Kui spetsialistil puudub piisav aeg või ressursid, võib tekkida oht, et eestkostetav muutub pelgalt dokumendihalduse objektiks, mitte subjektiks, keda suunatakse enesemääramise poole.

Oluline positiivne aspekt, mis dokumendianalüüsist välja tuli, on inimesekeskse töö ilmingud. Uuringusse kaasatud omavalitsuses koostati 2024. aasta jooksul kümneid külastusakte. See tähendab, et eestkostja kohtus eestkostetavaga vahetult inimese enda elukeskkonnas. Brown (2024, lk 1612) toonitab, et otsustusprotsessid on alati suhtekeskised ja olukorrast sõltuvad. Arsenault (2017, lk 38) lisab, et hea eestkostja arvestab otsuste tegemisel eestkostetava väärtuste ja eelistustega ning omab oskust suhelda nii eakate kui ka puudega inimestega, et mõista nende tegelikke vajadusi.

Avatud vastustest kerkis esile spetsialistide koostöövajadus. Puudujäägid kohtutega, teenuseosutajatega ja teiste ametkondadega oli korduv motiiv. Pangad ei tunnusta alati eestkoste ulatust (nt ei aktsepteeri kohtumäärust kui piisavat volitust või nõuavad lisadetaile, mida määrukses pole) ning eeldavad, et eestkostja teeks toiminguid oma isikliku konto kaudu. Samuti kirjeldasid spetsialistid, et teenuseosutajad eeldavad sageli eestkostjalt ülesannete täitmist, mis võiksid olla teenusepakkuja enda vastutusvaldkonnas. See viitab süsteemsetele lünkadele, kus erinevad osapooled ei tegutse ühtse meeskonnana, vaid pigem isoleeritult.

Uuringu kokkuvõtteks võib öelda, et eesmärk sai täidetud. Mõlemale uurimisküsimusele leiti sisulised ja andmepõhised vastused. Esimese uurimisküsimuse tulemuste põhjal võib vastata, et kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna töötajad on eestkoste süsteemi kandvad jõud. Neil on kujunenud oluline praktiline kompetents eestkoste valdkonnas, ent nad tunnetavad mitmeid kitsaskohti. Peamised probleemid, mille spetsialistid välja tõid, on juhiste puudulikkus, ülemäärane töökoormus ning teatav ebamäärasus, kuidas konkreetsetes olukordades kõige paremini toimida, et samal ajal järgida nii seadust kui

ka inimõiguste põhimõtteid. Teisisõnu balansseerivad spetsialistid praegu kahe eesmärgi vahel. Ühelt poolt tahavad nad kaitsta haavatavaid täiskasvanuid ja võtta vajaduse korral nende eest ohjad enda kätte, teisalt mõistavad nad, et iga inimene, sõltumata puudest, peaks saama võimalikult palju ise oma elu suunata. See tasakaalu otsimine peegeldab teoorias laialt käsitletud dilemmat autonoomia ja kaitse vahel. Enesemääramise teooria ja ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon rõhutavad autonoomia ülimuslikkust, samas kui sotsiaaltöö eetikakoodeks paneb professionaalidele kohustuse mitte jätta abivajajat hooleta. Uuringu tulemused näitavad, et spetsialistid on avatud reformidele, mis muudaksid eestkostesüsteemi inimesekesksemaks ja vähem piiravaks, kuid nad vajavad selleks tuge riigi tasandil, olgu selleks seadusandlus, juhendmaterjalid või täiendusõpe.

Magistritöö väärtuslik osa on uuritud omavalitsuse 2024. aasta dokumentide sisuanalüüs, mis avas detailselt ühe KOV-i täiskasvanute eestkostetöö tegeliku sisu ja mahu. Teise uurimisküsimuse tulemused näitavad, et valitud kohaliku omavalitsuse täiskasvanute eestkostetöö tegutses peamiselt eestkostetavate elu korraldajana enamus eluvaldkondades: hoolitses, et katus oleks pea kohal, arved makstud, tervis kontrollitud ja õigused kaitstud. Iga otsus, olgu suur või väike, tehti eesmärgiga parandada eestkostetava eluolu ning kaitsta tema õigusi olukorras, kus ta ise seda piisavalt teha ei saa. Samuti peegeldavad tulemused, et kehtiv praktika toetab pigem asendatud otsustamist ning inimesekeskne toetatud otsustamise rakendamine on piiratud. Ent näha oli ka samme ja võimalusi toetatud otsustamise elementide rakendamiseks. Näiteks eestkostetavate külastamine on samm toetatud otsustamise suunas.

Üks takistus, mida tulemuste analüüsi käigus täheldati, oli see, et vastusevariantide hulgas puudus valik „ei oska öelda“ või „ei kohaldu“. See võis viia selleni, et mõni potentsiaalne vastaja katkestas küsimustiku täitmise, kuna ei leidnud enda kogemusele sobivat vastusevarianti. Tulevased uurijad võiksid kaaluda neutraalsete vastuste lisamist, et parandada vastamise mugavust ning andmete esinduslikkust. Lisaks selgus, et kõik 15 maakonda ei olnud esindatud, Hiiu ja Järva maakonnast vastuseid ei laekunud. See tähendab, et nende piirkondade eestkostetöö kohta puudub nii kvalitatiivne kui ka kvantitatiivne teave, mistõttu on oluline rõhutada, et andmestik ei ole uuringus

territoriaalses mõttes täiesti esinduslik. See kitsendus loob vajaduse edaspidistes uuringutes pöörata rohkem tähelepanu väiksemate omavalitsuste kaasamisele.

Küsitluse küsimus „Kui palju täisealisi eestkostetavaid Teil on?“ osutus vastajate seas mitmeti mõistetavaks. Kuna küsimuses ei täpsustatud, kas vastus peaks kajastama isiklikku või organisatsiooni vastutusala. Edasised uuringud võiksid sarnaste küsimuste puhul lisada täpsustuse, näiteks: „Palun märkige nende täisealiste eestkostetavate arv, kelle eest Te isiklikult igapäevaselt vastutate.“

Tulevased uurijad peaksid lisaks arvestama, et vastajate ametialased ülesanded võivad nende vastuseid oluliselt mõjutada. Praktikud (nt eestkostespetsialistid, sotsiaaltöötajad) keskenduvad oma vastustes sageli töö sisulisele küljele, sealhulgas otsustamisele ja eestkostetavate esindamisele. Strateegilisel tasandil töötavad vastajad (nt sotsiaalosakonna juhatajad) võivad aga keskenduda süsteemsetele ja korralduslikele aspektidele ning esitada üldisemaid andmeid. Selleks et tagada paremini fokuseeritud vastused, võiks tulevastes uuringutes kasutada küsimuse alguses ametikoha või rolli täpsustust ja eristada vajaduse korral vastuse tüüpe (nt isiklik vs. organisatsiooni vastus).

Autor on oma töös sõnastanud ettepanekud Eesti Maakohtutele, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Sotsiaalkindlustusametile ja kohalikele omavalitsustele, lähtudes leitud kitsaskohtadest ja teoreetilistest seisukohtadest.

Ettepanekud Maakohtutele:

1. Koostada eestkoste määramise kohtumäärused selgete ja üheselt arusaadavate juhistena, et eestkostja teaks täpselt oma volitusi ja ülesandeid.
2. Töötada välja eestkostja õiguste ja kohustuste juhendmaterjal.
3. Korraldada kõikidele eestkostjatele kord aastas veebiseminar, kus käsitletakse levinumaid eestkoste õigusküsimusi (aruandlus, tehingute lubatavus, eestkostetava õiguste kaitse jm).
4. Arendada veebilehest eestkostja.kohus.ee välja keskne eestkosteportaali, mis koondaks samm-sammulised juhiseid eestkostetava vara majandamiseks, aruannete koostamiseks, nõusolekute vormistamiseks ning samuti nõuandeid, kuidas kaasata eestkostetavat otsuste tegemisel.

Ettepanek Eesti Linnade ja Valdade Liidule:

1. Algatada eestkostetöö töögrupp ja koondada omavalitsuste täiskasvanute eestkoste ühised probleemid ning algatada arutelu teiste võtmeasutustega (kohtud, Sotsiaalkindlustusamet, ministriumid, Pangaliit jm) lahenduste leidmiseks.

Ettepanek Sotsiaalkindlustusametile:

1. Töötada välja standarditud toetatud otsustusvõime hindamise tööriist.

Ettepanekud kohalikele omavalitsustele:

1. Kehtestada sisemine standard, kui mitut eestkostetavat üks spetsialist tohib maksimaalselt hallata.
2. Kaasata senisest enam eestkostetava pereliikmeid või teisi lähedasi otsustusprotsessi.
3. Kindlustada eestkostja rollis olevale töötajale õiguslane tugi, et lahendada keerulisemaid juriidilisi nüansse (nt kohtumenetlused, lepingud, vara müügiprotseduurid).
4. Dokumenteerida iga eestkostetava puhul tema tahe olulistes küsimustes (nt hooldekodusse paigutamine, rahaliste vahendite kasutamine, meditsiiniotsused).

Eespool toodud ettepanekud nõuavad kõigilt osapooltelt koostööd ja pühendumist. Maakohtud, Eesti Linnade ja Valdade Liit, Sotsiaalkindlustusamet ja omavalitsused peavad ühiselt liikuma selles suunas, et eestkotesüsteem muutuks inimesekesksemaks, tõhusamaks ja vastaks rahvusvahelistele inimõiguste standarditele. Käesoleva uurimistöo tulemused ja teoreetiline raamistik annavad selleks suuna, pakkudes andmepõhiseid tõendeid ja argumente reformide vajalikkuse kohta.

KOKKUVÕTE

Käesolev magistritöö keskendus täiskasvanute eestkoste praktilisele korraldusele Eesti kohalikes omavalitsustes, võttes aluseks inimõiguste, enesemääramise ja toetatud otsustamise põhimõtted. Töö lähtus eeldusest, et kehtiv eestkosesüsteem on Eestis valdavalt asendatud otsustamisele tuginev ning vajab reformi, et vastata ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 12 nõuetele. Töös uuriti, kuidas kohalike omavalitsuste sotsiaalvaldkonna spetsialistid hindavad eestkoste ülesandeid ning millised vormilised ja sisulised otsused iseloomustavad eeskoste praktikat.

Teoreetilises osas analüüsiti eestkoste inimõiguste põhiseid lähenemisviise (nt enesemääramise teooria, tugevustele keskenduv lähenemisviis, rõhumisvastane praktika, CARE meetodika), samuti toetatud ja asendatud otsuste süsteeme rahvusvahelises võrdluses ning kohaliku omavalitsuse rolli ja vastutust eestkosesüsteemis Eesti õigusraamistiku ja praktika kontekstis.

Empiiriline osa tugines kombineeritud uurimismeetodile, ühendades kvantitatiivse ja kvalitatiivse andmekogumise nii küsitluses kui ka dokumendianalüüsis. Küsitluses osalesid spetsialistid, kellel on vahetu kokkupuude täiskasvanute eestkostega. Tulemuste analüüsis ilmnes, et praktikas tegelevad eestkostega erineva ametinimetusega töötajad ning eestkostetöö roll, koormus ja sisu on omavalitsustes väga erinev. Küsitluse tulemused näitasid, et spetsialistid peavad eestkostetöö suurimaks koormuseks finantsküsimuste ja varaga seotud toiminguid. Ühe kõrgema hinnangu pälvis väide, et eestkostja ülesanded peaksid olema spetsialiseeritud tööülesanne, mitte lisakohustus. Samuti leiti, et kohtumäärused ei ole piisavalt selged ning rollijaotus teenuseosutajate ja eestkostjate vahel vajab ühtlustamist. Toetatud otsustamist käsitlevad väited said küll suure toetuse, kuid praktikas takistavad toetatud otsustamise rakendamist teadmatus, süsteemsed puudused ja vähesed ressursid. Praktikud väljendasid valmisolekut

muutusteks, kuid ootavad selleks riigipoolset tuge ehk selgemaid kohtumääruisi, standarditud juhendmaterjale, koolitusi ja koostööplatvorme.

Dokumendianalüüs kinnitas, et suur osa eestkostetöö sisust on seotud finants- ja teenusekorraldusega. Dokumendid sisaldasid näiteks ostuarveid, ravi- ja hooldusteenustega seotud dokumente, sotsiaaltoetuste ja -teenuste taotlusi, kodukülastuse akte ning volituste andmist. See kinnitab, et eestkostetöö on mahukas, mitmetasandiline ja sisaldab ulatuslikku suhtlust erinevate osapooltega.

Töö arutelus rõhutatakse vajadust muuta täiskasvanute eestkoste süsteem inimesekesksemaks. Selle saavutamiseks on oluline suurendada spetsialistide teadlikkust ja pädevust toetatud otsustamise alal, selgemalt määratleda kohtumäärustes eestkostja volitused ning tugevdada KOV-ide ja kohtute vahelist koostööd.

Magistritöö praktiline panus seisneb ettepanekutes, mille sihtrühmadeks on kohalikud omavalitsused, Maakohtud, Sotsiaalkindlustusamet ning Eesti Linnade ja Valdade Liit. Soovitused sisaldavad spetsialiseeritud koolitussüsteemi loomist, otsustusprotsesside dokumenteerimise väljatöötamist, eestkostja rolli selgemat määratlemist ning vajadust arendada digilahendusi eestkostetöö hõlbustamiseks.

Töö piiranguteks olid, et Hiiu ja Järva maakonnast ei saadud vastuseid, küsitluse valikuvõimalustes puudus neutraalne valik (ehk vastusevariant „ei oska öelda“) ning küsimused võisid olla mitmeti mõistetavad, mis võis mõjutada vastuste selgust. Edasiarenduse võimalusena peaks järgmine uurimus sisaldama ka eestkostetavate ja nende lähedaste kogemusi, et mõista paremini, kuidas nad tajuvad otsustusõiguse piiramist või toetust. Samuti on soovitatav täiendada küsitluse struktuuri ning koguda andmeid eri ametikohtade põhjal, et saavutada suurem analüütiline selgus.

Töö tulemused on olulised poliitikakujundajatele, kes vastutavad eestkotesüsteemi arendamise eest, aga ka praktiseerivatele spetsialistidele, kelle igapäevatöö on toetada haavatavas olukorras olevad inimesi. Toetatud otsustamist ei saa ellu viia ilma riikliku toe ja selgete suunisteta. Spetsialistid vajavad selgeid juhiseid, seadusandlikke muudatusi ning ressursse, mis võimaldavad neil viia eestkostetöö vastavusse tänapäeva väärtuste ja rahvusvaheliste inimõiguste normidega.

VIIDATUD ALLIKAD

- Aasamaa, K. (2024). *Märjamaa Vallavalitsuse täisealiste eestkostetavate register*. Märjamaa Vallavalitsus.
- American Bar Association. (2016). *PRACTICAL tool for Lawyers: Steps in Supporting Decision-Making*.
https://www.americanbar.org/content/dam/aba/administrative/law_aging/PRACTICALGuide.pdf
- Arrak, L., & Uusen-Nacke, T. (2020). Piiratud arusaamisvõimega täisealise isiku eneseteostusvabadus ja kaitse: kas piiratud teovõime ja eestkoste regulatsioon vajab ümberhindamist? *Juridica*, (6), 482–492.
https://www.juridica.ee/article_full.php?uri=2020_6_piiratud_arusaamisv_imega_t_i_sealise_isiku_eneseteostusvabadus_ja_kaitse_kas_piiratud_teov_im
- Arsenault, N. M. (2017). Start with a Presumption She Doesn't Want to Be Dead: Fatal Flaws in Guardianships of Individuals with Intellectual Disability. *Minnesota Journal of Law & Inequality*, 35(1), 23–55.
<https://scholarship.law.umn.edu/lawineq/vol35/iss1/2/>
- Askarzai, W., & Unhelkar, B. (2017). Research Methodologies: An Extensive Overview. *International Journal of Science and Research Methodology*, 6(4), 21–42.
<https://ijsrm.humanjournals.com/research-methodologies-an-extensive-overview/>
- Baines, D., Tseris, E., & Waugh, F. (2021). Activism and advocacy. In N. Thompson & P. Stepney (Eds.), *Social work theory and methods: The essentials* (pp. 215–226). Routledge.
- Barclay, L. (2024). *Paternalism, supported decision-making, and expressive respect*. *Journal of Ethics and Social Philosophy*, 27(1), 121–149.
<https://doi.org/10.26556/jesp.v27i1.2926>
- Benbow, P., & Blakeman, P. (2019). Theories of mental health. In M. Payne & E. Reith-Hall (Eds.), *The Routledge Handbook of Social Work Theory* (pp. 414–422).

- Routledge.
- Bigby, C., & Douglas, J. M. (2020). Supported decision making. In R. J. Stancliffe, M. L. Wehmeyer, K. A. Shogren & B. H. Abery (Eds.), *Choice, preference, and disability: Promoting self-determination across the lifespan* (pp. 45–66). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-030-35683-5_3
- Bizchut, The Israel Human Rights Center for People with Disabilities (2017). *Supported Decision-Making service for persons with disabilities*. <https://sdmny.org/resources/sdm-service-for-persons-with-disabilities-2017/>
- Blundo, R., Bolton, K. W., & Lehmann, P. (2019). Strengths perspective: Critical analysis of the influence on social work. In M. Payne & E. Reith-Hall (Eds.), *The Routledge Handbook of Social Work Theory* (pp. 216–222). Routledge.
- Brown, C. (2024). Towards a ‘social model’ of mental capacity for social work. *The British Journal of Social Work*, 54(4), 1610–1626. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcad242>
- Catlin, C. C., Connors, H. L., Teaster, P. B., Wood, E., Sager, Z. S., & Moye, J. (2022). Unrepresented adults face adverse healthcare consequences: The role of guardians, public guardianship reform, and alternative policy solutions. *Journal of Aging & Social Policy*, 34(3), 418–437. <https://doi.org/10.1080/08959420.2020.1851433>
- Committee on the Rights of Persons with Disabilities. (2021). *Concluding observations on the initial report of Estonia*. United Nations. <https://www.ohchr.org/en/documents/concluding-observations/crpdccestco1-concluding-observations-initial-report-estonia>
- Costanzo, C. E., Glen, K. B., & Krieger, A. M. (2022). Supported decision-making: Lessons from pilot projects. *Syracuse Law Review*, 72(1), 99–163. <https://lawreview.syr.edu/wp-content/uploads/2022/09/99-163-Costanzo-2.pdf>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE Publications.
- Davidson, G., Brophy, L., Campbell, J., Farrell, S. J., Gooding, P., & O’Brien, A.-M. (2016). An international comparison of legal frameworks for supported and substitute decision-making in mental health services. *International Journal of Law and Psychiatry*, 44, 30–40. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2015.08.029>
- Dinerstein, R., Grewal, E. G., & Martinis, J. (2016). Emerging international trends and

- practices in guardianship law for people with disabilities. *ILSA Journal of International & Comparative Law*, 22(2), 436–460.
<https://nsuworks.nova.edu/ilsajournal/vol22/iss2/5/>
- Duffy, J. (2024). What if Britney Spears lived in Australia?: Disrupting the binary framing of guardianship versus supported decision-making. *Transnational Law and Contemporary Problems*, 33(1), 40–94.
<https://tlcp.law.uiowa.edu/sites/tlcp.law.uiowa.edu/files/2024-07/Duffy%20-%20FINAL.pdf>
- Eenmaa, E. (2021). *Psüühilise erivajadusega inimeste osalus oma eestkostes – maakohtu kohtunike, kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate ja erihoolekande asutuse töötajate tõlgendustes* [Magistritöö, Tartu Ülikool, Ühiskonnateaduste instituut]. ADA.
<http://hdl.handle.net/10062/72447>
- Eesti Linnade ja Valdade Liit (2025, 24. jaanuar). *Elanike arv kohalike omavalitsuste kaupa: Rahvastik 01.01.2025*. Loetud 1. mai 2025 aadressil
<https://www.elvl.ee/elanike-arv>
- Eesti Puuetega Inimeste Koda (2018). *Puuetega inimeste eluolu Eestis: ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni täitmise variraport*. https://www.epikoda.ee/wp-content/uploads/2018/03/EPIK_variraport_webi.pdf
- Eesti Sotsiaaltöö Assotsiatsioon. (2022). *Sotsiaalvaldkonna töötaja eetikakoodeks*.
<https://www.eswa.ee/wp-content/uploads/2024/12/sotsiaalvaldkonna-tootaja-koodeks.pdf>
- European Commission (2024). *Commission notice: Guidance on independent living and inclusion in the community of persons with disabilities in the context of EU funding*. C(2024) 7897 final. https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/add39bca-d41d-4935-b14f-1a5b2d59b636_en
- European Network of National Human Rights Institutions & Mental Health Europe. (2020). *Implementing supported decision-making: Developments across Europe and the role of national human rights institutions*. ENNHRI & MHE.
<https://ennhri.org/wp-content/uploads/2020/06/8-June-2020-Implementing-supported-decision-making-Developments-across-Europe-and-the-role-of-NHRIs.pdf>
- Finn, C. A., Smith, M. S., & Stein, M. A. (2022). *How persons with intellectual*

- disabilities are fighting for decision-making rights. Current History, 121(831), 30–35.*
<https://doi.org/10.1525/curh.2022.121.831.30>
- Fortune, A. E., & Reid, W. J. (2017). Task-Centered Social Work. In F. J. Turner (Ed.), *Social work treatment: Interlocking theoretical approaches* (6th ed., pp. 532–552). Oxford University Press.
- Giertz, L. (2018). Guardianship for adults with intellectual disabilities: Accountant, advocate, or ‘family’ member? *Scandinavian Journal of Disability Research, 20(1), 256–265.* <https://doi.org/10.16993/sjdr.40>
- Godfrey, D. (2021). Challenges in guardianship and guardianship abuse. *Bifocal, 42(4), 84–86.* https://www.americanbar.org/groups/law_aging/publications/bifocal/vol-42/vol-42-issue-4-march-april-2021/challenges-in-guardianship-and-guardianship-abuse/
- Golzar, J., Noor, S., & Tajik, O. (2022). Convenience Sampling. *International Journal of Education and Language Studies, 1(2), 72–77.*
<https://doi.org/10.22034/ijels.2022.162981>
- Hanson, J. (2024). Toolkit on Self-Determination and Decision-Making Supports. *MSW Capstones, 41.* https://digitalcommons.tacoma.uw.edu/msw_capstones/41/
- Harding, R., & Taşcıoğlu, E. (2018). Supported decision-making from theory to practice: implementing the right to enjoy legal capacity. *Societies 8(2), Article 25.*
<https://doi.org/10.3390/soc8020025>
- Hollander, D., & Wilken, J. P. (2017). *Kuidas klientidest saavad kodanikud. DUO Kirjastus.*
- Hurme, S. B., & Robinson, D. (2022). What’s working in guardianship monitoring: Challenges and best practices. *Syracuse Law Review, 72, 291–364.*
<https://lawreview.syr.edu/wp-content/uploads/2022/10/8.-HURME-ROBINSON.pdf>
- Kanter, A. (2015). Guardianship for young adults with disabilities as a violation of the purpose of the individuals with disabilities education improvement act. *Journal of International Aging Law & Policy, 8, 1–67.*
- Karjalainen, K. (2024). Representation of vulnerable adults in Finland in the light of CRPD. *Family & Law, 1–23.* <https://doi.org/10.5553/FenR/.000061>
- Karolin, M. (2017). *Täisealiste isikute huvide kaitse eestkostemenetluses kohtusüsteemi näitel* [Magistritöö, Tallinna Tehnikaülikool, Majandusteaduskond].

- <https://digikogu.taltech.ee/et/Item/1dd50563-ebaf-47a5-886e-e2f4f0a78d9a>
- Keller, K. (2014). Põhja-Tallinna Valitsus täiskasvanu eestkostjana. *Sotsiaaltöö*, (6), 34–36.
- Kelly, A. M., Hershey, L. B., & Marsack-Topolewski, C. N. (2021). A 50-state review of guardianship laws: Specific concerns for special needs planning. *Journal of Financial Service Professionals*, 75(1), 59–79.
https://www.emich.edu/cob/documents/kelly_2021_234.pdf
- Khemka, I. (2021). Theoretical perspectives on decision making. In I. Khemka & L. Hickson (Eds.), *Decision making by individuals with intellectual and developmental disabilities: Integrating research into practice* (pp. 117–145). Springer.
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-74675-9>
- Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus. (1993). *Riigi Teataja I*, 1993, 37, 558; *Riigi Teataja I*, 14.03.2025, 9. <https://www.riigiteataja.ee/akt/KOKS>
- Kosuch, R. (2025). Supported decision making: Ensuring relationship quality in adult guardianship. Contributions from a psychological perspective. *Journal of Aging Law & Policy*, 15, 59–78.
https://www.stetson.edu/law/agingjournal/media/jalp_v15_sp25.pdf
- Lagerspetz, M. (2017). *Ühiskonna uurimise meetodid. Sissejuhatus ja väljajuhatus*. Tallinna Ülikooli Kirjastus.
- Laurila, H. (2021). *Kehitysvammaisten tuetun päätöksenteon nykytila, toteutuminen ja osallisuus omannäköiseen elämään: integratiivinen kirjallisuuskatsaus* [Arengupuudega inimeste toetatud otsustamise hetkeseis, rakendamine ja osalus oma elu kujundamises: integratiivne kirjanduse ülevaade] [Opinnäytetyö, Oulun Ammatikorkeakoulu]. Theseus. <https://www.theseus.fi/handle/10024/510260>
- Macdonald, S. J., & Deacon, L. (2019). Disability theory and social work practice. In M. Payne & E. Reith-Hall (Eds.), *The Routledge handbook of social work theory* (pp. 435–447). Routledge.
- MaCorr Research. (n.d.). *Sample size calculator*. <https://www.macorr.com/sample-size-calculator.htm>
- Mohd Rokeman, N. R. (2024). Likert measurement scale in education and social sciences: Explored and explained. *EDUCATUM Journal of Social Sciences*, 10(1), 77–88.
<https://doi.org/10.37134/ejoss.vol10.1.7.2024>

- Morgan, H. (2022). Conducting a qualitative document analysis. *The Qualitative Report*, 27(1), 64–77. <https://doi.org/10.46743/2160-3715/2022.5044>
- Muzari, T., Shava, G. N., & Shonhiwa, S. (2022). Qualitative research paradigm, a key research design for educational researchers, processes and procedures: A theoretical overview. *Indiana Journal of Humanities and Social Sciences*, 3(1), 14–20. [https://indianapublications.com/articles/IJHSS_3\(1\)_14-20_61f38990115064.95135470.pdf](https://indianapublications.com/articles/IJHSS_3(1)_14-20_61f38990115064.95135470.pdf)
- Märjamaa Vallavalitsus. (2024). *Märjamaa valla arengukava 2018–2030*. https://www.riigiteataja.ee/aktilisa/4181/0202/4003/Arengukava_2024.pdf
- Näkki, K., Mäki-Petäjä-Leinonen, A., Ervasti, K., & Solje, E. (2024). Evaluating the need for legal guardianship in people with dementia: Gaining insight into professionals' assessment criteria. *International Journal of Law, Policy and the Family*, 38(1), Article ebae005. <https://doi.org/10.1093/lawfam/ebae005>
- Olm, A. (2019). *Eestkoste*. Justiitsministeerium. <https://www.just.ee/media/127/download>
- Parrest, N., & Muller, K. (2015). ÜRO puuetega inimeste konventsioon lõhkumas eestkosteüsteemi. *Sotsiaaltöö*, (1), 51–54.
- Perekonnaseadus. (2009). *Riigi Teataja I*, 60, 395; *Riigi Teataja I*, 06.07.2023, 7. <https://www.riigiteataja.ee/akt/PKS>
- Peterson, A., Karlawish, J., & Largent, E. (2021). Supported decision making with people at the margins of autonomy. *The American Journal of Bioethics*, 21(11), 4–18. <https://doi.org/10.1080/15265161.2020.1863507>
- Pihl, K., & Krusell, S. (2021). *Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: sotsiaaltöö*. SA Kutsekoda. https://oska.kutsekoda.ee/wp-content/uploads/2017/01/OSKA_sotsiaaltoouuringuaruanne_terviktekst_2021.pdf
- Regionaal- ja Põllumajandusministeerium. (2025, 1. aprill). *Kohalikud omavalitsused*. <https://www.agri.ee/regionaalareng-uhistransport/kohalikud-omavalitsused>
- Rooney, R. (2018). Task-centered practice. In N. Thompson & P. Stepney (Eds.), *Social work theory and methods: The essentials* (pp. 94–100). Routledge.
- Ryan, R. M., & Deci, E. L. (2000). Self-Determination Theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being. *American Psychologist*, 55(1), 68–78. <https://doi.org/10.1037/0003-066X.55.1.68>

- Seermann, H. (2022). *Tahteavalduse kehtivus teovõimes toimunud muudatuste järel*. [Magistritöö, Tartu Ülikool, õigusteaduskond]. ADA. <http://hdl.handle.net/10062/83068>
- Shakargy, S. (2023). Capacitating personal capacity: Cross-border regulation of guardianship alternatives for adults. *Journal of Private International Law*, 19(3), 450–480. <https://doi.org/10.1080/17441048.2023.2294618>
- Sihtasutus Kutsekoda. (2021). *Kutsestandardid: Sotsiaaltöötaja, tase 7*. <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10991272>
- Silecchia, L. A. (2024). A critique of guardianship theory from the perspective of Catholic thought: The tension between the duty to protect and preservation of legal autonomy. *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, 38(1), 87–127. https://jlepp.org/wp-content/uploads/2024/06/3silecchia_final_ea-1.pdf
- Sotsiaalhoolekande seadus. (2015). *Riigi Teataja I*, 30.12.2015, 5; *Riigi Teataja I*, 31.12.2024, 29. <https://www.riigiteataja.ee/akt/SHS>
- Sotsiaalkindlustusamet (2018). *Eesti sotsiaalteenuste üldine kvaliteedijuhis*. https://sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/documents/2024-11/Lisa%201.%20Eesti%20sotsiaalteenuste%20kvaliteedijuhis_12.11.2024.pdf
- Taherdoost, H. (2022). What are different research approaches? Comprehensive review of qualitative, quantitative, and mixed method research, their applications, types, and limitations. *Journal of Management Science & Engineering Research*, 5(1), 53–63. <https://doi.org/10.30564/jmser.v5i1.4538>
- Teaster, P. B., & Chamberlain, S. A. (2020). Public guardianship: Policy and practice. *Journal of Elder Policy*, 1(1), 155–174. <https://doi.org/10.18278/jep.1.1.8>
- Tervise Arengu Instituut. (2023, 7. november). Uus veebileht pakub eestkostjatele juhiseid ja tuge. *Sotsiaaltöö*. <https://www.tai.ee/et/sotsiaaltoo/uus-veebileht-pakub-eestkostjatele-juhiseid-ja-tuge>
- Then, S.-N., Carney, T., Bigby, C., & Douglas, J. (2018). Supporting decision-making of adults with cognitive disabilities: The role of law reform agencies – Recommendations, rationales and influence. *International Journal of Law and Psychiatry*, 61, 64–75. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2018.09.001>
- Trankmann, S., Mägi, M., Vain, K., Urmann, H., Kailas, A., Uusen-Nacke, T., & Mikk, T. (2023). *Täisealiste eestkostekorralduse uuring Eestis Sotsiaalministeeriumile*.

- Lõpparuanne*. Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuuringute keskus RAKE. <https://www.sm.ee/sites/default/files/documents/2024-02/T%C3%A4isealiste%20eestkoste%20uuring%201%C3%B5pparuanne%202023%20.pdf>
- Tsiviilkohtumenetluse seadustik. (2005). *Riigi Teataja I*, 26, 197; *Riigi Teataja I*, 03.04.2025, 2. <https://www.riigiteataja.ee/akt/TsMS>
- Tsiviilseadustiku üldosa seadus. (2002). *Riigi Teataja I*, 35, 216; *Riigi Teataja I*, 31.12.2024, 48. <https://www.riigiteataja.ee/akt/TsÜS>
- Tsuiman, K. (2024). Inimese tervikkäsitlus: taastumise põhimõtted ja CARE metoodika. *Sotsiaaltöö*, (1), 55–63. <https://tai.ee/et/sotsiaaltoo/inimese-tervikkasitlus-taastumise-pohimotted-ja-care-metoodika>
- Tuubel, M. (2013). Eestkoste ja inimõigused. *Sotsiaaltöö*, (1), 15–19.
- Viks, A., & Noorkõiv, R. (2022). Haldusreform tõi omavalitsuste ametnike suurema spetsialiseerumise ning kompetentside kasvu. S. Valner (toim), *Haldusreformi seireraport: Viis aastat hiljem* (lk 55–63). Rahandusministeerium. https://www.hm.ee/sites/default/files/documents/2022-10/HR%20seireraport%202022_0.pdf
- Wade, D. T., & Halligan, P. W. (2017). The biopsychosocial model of illness: A model whose time has come. *Clinical Rehabilitation*, 31(8), 995–1004. <https://doi.org/10.1177/0269215517709890>
- Watson, J., Anderson, J., Wilson, E., & Anderson, K. L. (2022). The impact of the United Nations Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) on Victorian guardianship practice. *Disability and Rehabilitation*, 44(12), 2806–2814. <https://doi.org/10.1080/09638288.2020.1836680>
- Webb, P., Davidson, G., Edge, R., Falls, D., Keenan, F., Kelly, B., McLaughlin, A., Montgomery, L., Mulvenna, C., Norris, B., Owens, Á., & Shea Irvine, R. (2020). Key components of supporting and assessing decision-making ability. *International Journal of Law and Psychiatry*, 72, Article 101613. <https://doi.org/10.1016/j.ijlp.2020.101613>
- Wehmeyer, M. L. (2020). The importance of self-determination to the quality of life of people with intellectual disability: A perspective. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17(19), Article 7121.

<https://doi.org/10.3390/ijerph17197121>

Wood, E. (2016). Recharging Adult Guardianship Reform: Six Current Paths Forward, *Journal of Aging, Longevity, Law, and Policy*, 1(1), Article 5. <https://digitalcommons.tourolaw.edu/jallp/vol1/iss1/5/>

Õunapuu, L. (2014). *Kvalitatiivne ja kvantitatiivne uurimisviis sotsiaalteadustes*. Tartu Ülikool. DSpace. <http://hdl.handle.net/10062/36419>

Lisa 1. Küsimustiku küsimused

Küsimus	Allikas
Töölane profil	
Millises maakonnas Te töötate?	
Milline on Teie ametinimetus? Sotsiaalosakonna juhataja Sotsiaalnõunik Sotsiaaltöö spetsialist Eestkoste spetsialist Muu:	Viks & Noorkõiv, 2022, lk 58
Kui palju täiskasvanud eestkostetavaid Teil on? Numbriline väärtus	Eenmaa, 2021, lk 40; Tuubel, 2013, lk 15
Kas Teie töös on eestkostega seotud ülesanded peamine töövaldkond? See on minu peamine töövaldkond Moodustab suure osa tööülesannetest Moodustab poole tööülesannetest Moodustab väikese osa tööülesannetest Muu:	Tuubel, 2013, lk 15
Palun hinnake, mil määral Te nõustute alljärgnevate väidetega oma täiskasvanute eestkostetöö praktika põhjal. Hinnangu skaala: 1 – üldse ei ole nõus, 2 – pigem ei ole nõus, 3 – mõnevõrra nõus, 4 – pigem nõus, 5 – täielikult nõus.	
Toetatud otsustamine	
Igaühel on õigus osaleda otsuste tegemises ning kasutada oma õigusvõimet, isegi kui ta vajab selleks tuge.	Hanson, 2024, lk 13; Khemka, 2021, lk 138, 139; Ryan & Deci, 2000, lk 70
Tunnen sageli, et praegune eestkostesüsteem piirab eestkostetava õigusi ja autonoomiat.	Baines <i>et al.</i> , 2021, lk 219, 220; Brown, 2024, lk 1612; Dinerstein <i>et al.</i> , 2016, lk 440; Ryan & Deci, 2000, lk 70
Olen teadlik toetatud otsustamise põhimõtetest ja võimalustest.	Barclay, 2024, lk 124; Kelly <i>et al.</i> , 2021, lk 69
Toetatud otsustamise korral jääb inimene ise otsustajaks, toetajate roll on aidata tal mõista infot, uurida võimalusi ja väljendada oma tahet.	Barclay, 2024, lk 124
Toetatud otsustamine aitab haavatavaid täisealisi paremini kaitsta, võimaldades neil suuremat iseseisvust ja osalust oma otsustes.	Kelly <i>et al.</i> , 2021, lk 69
Eestis tuleb rohkem tähelepanu pöörata sellele, et eestkoste üheks alternatiiviks võiksid olla toetatud otsuste mudeli rakendamine.	Godfrey, 2021, lk 84–85; Hanson, 2024, lk 13

Lisa 1 järg

Spetsialistid (nt kohtunikud, juristid, sotsiaaltöötajad, arstid) peaksid keskenduma inimese otsustusõiguse kaitsmisele kui inimõigusele, mitte pelgalt inimese kaitsmisele iseenda eest.	Godfrey, 2021, lk 84–85
Täisealiste eestkostet teostavad spetsialistid vajavad täiendavaid juhendmaterjale toetatud otsustamise edendamiseks.	American Bar Association, 2016, lk 1; Silecchia, 2024, lk 100
Millised on peamised takistused, mis takistavad toetatud otsustamise süsteemi kasutuselevõttu Eestis?	Finn <i>et al.</i> , 2022, lk 32
Kohaliku omavalitsuse roll täiskasvanute eestkotes	
Kohalike omavalitsuste roll täisealiste eestkostetöös on viimastel aastatel kasvanud.	Trankmann <i>et al.</i> , 2023, lk 43
Piiratud teovõimega täisealiste eestkoste korraldamine moodustab kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate igapäevatöös märkimisväärse osa.	Tuubel, 2013, lk 15
2017. aasta haldusreform on suurendanud omavalitsuste ametike spetsialiseerumist ja professionaalset võimekust täisealiste eestkoste korraldamisel.	Viks & Noorkõiv, 2022, lk 58
Täisealiste eestkostjad mängivad olulist rolli tervishoiu, arstiabi ja elukvaliteediga seotud otsustes ning lahendavad praktilisi küsimusi eluaseme, rahaliste vahendite ja turvalisuse osas.	Catlin <i>et al.</i> , 2022, lk 13; Hollander & Wilken, 2017, lk 53, 56
Kohaliku omavalitsuse praktilised ülesanded täiskasvanute eestkotes	
Eestkoste määramise kohtumäärustes on eestkostja ülesanded esitatud üheselt mõistetavalt.	Olm, 2019, lk 5; Trankmann <i>et al.</i> , 2023, lk 62
Sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamine on üks sagedasemaid eestkostja ülesandeid.	Tuubel, 2013, lk 15
Eestkostetava finantsküsimuste korraldamine (pangakonto haldamine, püsikorraldused, e-arved) on igapäevase eestkostetöö oluline osa.	Keller, 2014, lk 34–35
Varaga seotud toimingud on eestkostja töös oluline osa.	Karolin 2017, lk 37; Keller, 2014, lk 34–35
Teenuste (sotsiaal-, ravi- ja hooldusteenused) korraldamine on üks peamisi eestkostja töövaldkondi.	Karolin, 2017, lk 37
Raviteenuste korraldamine (tervishoiuasutustega suhtlemine) on eestkostja olulisim ülesanne.	Catlin <i>et al.</i> , 2022, lk 13
Eestkostetavad saavad minult piisavat tuge oma vajaduste ja soovide väljendamisel.	Blundo <i>et al.</i> , 2019, lk 217; Giertz, 2018, lk 263
Eestkoste töö keerukus ja koormus	
Sotsiaalteenuste ja -toetuste korraldamisega seotud toimingud on tihti keerulised ja nõuavad suurt ajakulu.	Tuubel, 2013, lk 15
Finantsküsimuste haldamine (nt võlgnevuste menetlemine, kohtutäituritega suhtlemine) nõuab erialaseid teadmisi ja oskusi.	Keller, 2014, lk 34, 35

Lisa 1 järg

Varaga seotud toimingud (nt kinnisvara haldus, pärand, vara müük) on üks keerulisemaid eestkostja ülesandeid.	Karolin 2017, lk 37; Keller, 2014, lk 34, 35
Eestkostetava ravi ja tervishoiu korraldamine on sageli seotud eetiliste ja juriidiliste dilemmadega.	Catlin <i>et al.</i> , 2022, lk 13
Eestkostetavate arv minu töökoormuses on liiga suur, mis võib mõjutada eestkostetavate individuaalset toetust.	Eenmaa, 2021, lk 40, 41
Eestkostja ülesandeid peaksid täitma spetsialistid, kelle peamine roll on eestkostjana tegutsemine, mitte lisakohustusena sotsiaaltöötaja töös.	Karolin, 2017, lk 37
Koolitus- ja juhendamisevajadus	
Eestkostja ülesannete täitmiseks vajaksin rohkem teadmisi juriidilistes ja finantsküsimustes.	Pihl & Krusell, 2021, lk 50
Tunnen vajadust suurema koostöö järele teiste ametkondadega eestkoste ülesannete küsimustes.	Pihl & Krusell, 2021, lk 50
Kohustuslik eestkostealane koolitus võiks parandada eestkostjate pädevust.	Hurme & Robinson, 2022, lk 351, 352
Eestkostja ülesannete täitmine vajab täpsemaid õiguslikke juhiseid ja suuniseid igapäevaste otsuste tegemisel.	Silecchia, 2024, lk 100
Kohus peaks pakkuma eestkostjatele juhendamist ja koolitusi, et selgitada nende rolli tehnilisi aspekte ja vältida võimalikke eksimusi.	Silecchia, 2024, lk 100
Veebileht eestkostja.kohus.ee annab piisavalt infot eestkostja ülesannete täitmiseks.	Tervise Arengu Instituut, 2023
Kui teil on täiskasvanute eestkoste kohta tähelepanekuid või soovitusi, siis palun kirjutage need siia:	

Lisa 2. Eestkoste teostamise dokumendid

Täiskasvanute eestkoste teostamise dokumendid perioodil 01.01.–31.12.2024	Kokku
KOV – Sotsiaalkindlustusamet	51
Erihoolekandeteenuste taotlus	6
Erihoolekandeteenuse lõpetamise otsus	3
Erihoolekandeteenuse järjekorrataede	3
Erihoolekandeteenuse osutamise otsus	6
Erihoolekandeteenuse saamise suunamisotsus	6
Omaosaluse puudujääva osa riigieelarvest hüvitamise otsus	1
Omaosaluse puudujääva osa riigieelarvest hüvitamise otsuse muutmise otsus	1
Omaosaluse puudujääva osa riigieelarvest hüvitamise otsuse lõpetamise otsus	1
Puude raskusastme tuvastamise taotlus vanaduspensionialisele inimesele	4
Puude raskusastme tuvastamise otsus vanaduspensionialise inimese puhul	4
Puudega vanaduspensionialise inimese toetuse määramise otsus	4
Puude raskusastme tuvastamise otsus tööealise inimese puhul	4
Puudega tööealise inimese toetuse määramise otsus	4
Toetuse makseviisi muutmise avaldus	3
Pensioniavaldus	1
KOV – Eesti Töötukassa	12
Töövõime hindamise ja puude raskusastme tuvastamise ning toetuste taotlus	4
Töövõime hindamise otsus	4
Töövõimetoetuse määramise otsus	4
KOV	108
Sotsiaalteenuse taotlus (nt koduhooldusteenus, üldhooldusteenus, võlanõustamise teenus, sotsiaaltransport)	4
Sotsiaaltoetuse taotlus	1
Hoolekandekomisjoni teenuse otsus	4
Hoolekandekomisjoni toetuse otsus	1
Eestkostetava külastuse akt (hoolekandeteenusel, kodus)	54
Taotlus elukoha kandeks kohaliku omavalitsuse täpsusega	1
Eestkostetava esindamise volitus	42
Eestkostetava esindamise üldvolitus kohtus esindamiseks	1
KOV – erihoolekandeteenuse osutaja	159
Erihoolekandeteenuse osutamise kliendileping	8
Vara vastutavale hoiule võtmise kokkulepe	10
Erihoolekandeteenuste tegevusplaan	27
Dokumentide üleandmise-vastuvõtmise akt	4
Ostuarvete üleandmise-vastuvõtmise akt	7
Isiklike asjade loetelu	7
Iseloomustus/toimetulekuhinnang	11
Deebetkaardi saatmine	25
Deebetkaardi üleandmise-vastuvõtmise akt	25
Sularaha üleandmise-vastuvõtmise akt	11
Nõusolek gripi ja COVID-19 vastu vaksineerimiseks	19
Nõusolek fotode ja videomaterjali avaldamiseks	2
Nõusolek ühisväljasõiduks	2
Nõusolek D-vitamiini manustamiseks	1

Lisa 2 järg

KOV – tervishoiuteenuse osutaja	13
Terviseseisundi tõend	3
Ravimite personaalse jaendamise leping	1
Abivahendi üürileping	2
Avaldus perearsti nimistusse võtmiseks	3
Nõusolek uuringu läbiviimiseks	1
Nõusolek narkoosis hambaravi läbiviimiseks	2
Surmatõend	1
KOV – kohus	143
Avaldus eestkoste seadmiseks ja eestkostja määramiseks	4
Mittenõusolek eestkostjaks hakkamiseks	2
Kohtupsühhiaatriekspertiisi määramise kohtumäärus	1
Ekspertiisi läbiviimise koha muutmise avaldus	1
Ambulatoorse kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi akt	5
Kohtuistung kutse	2
Teade kaugkohtuistung toimumisest	2
Kohtuistung protokoll	1
Ärakuulamise protokoll	1
Advokaadist esindaja arvamus	5
Eestkoste ja eestkostja määramise kohtumäärus	4
Avaldus esialgse õiguskaitse rakendamiseks ja eestkostja määramiseks	1
Esialgse õiguskaitse korras ajutise eestkostja määramise kohtumäärus	1
Avaldus esialgse õiguskaitse rakendamiseks ja täisealise isiku kinnisesse asutusse paigutamiseks ning tema nõusolekuta hooldamiseks	1
Kohtumäärus nõusolekuta kinnisesse hoolekandetasutusse ööpäevaringsele tugevdatud järelevalvega hooldusele paigutamine üheks aastaks	1
Hagita menetluse algatamine täisealise isiku üle seatud eestkoste ja eestkostja ametiaja pikendamiseks	16
Seisukoht eestkoste ja eestkostja ametiaja pikendamiseks	16
Eestkoste ja eestkostja ametiaja pikendamise kohtumäärus	16
Esmane vara nimekiri (sissetulekud (liik ja suurus), registritesse kantav vara, muu oluline vara, pangakontod, väärtpaberid jms, samuti kohustused)	3
Täisealise eestkoste järelevalve menetluse aruanne	40
Teade tähtajaks esitamata aruandest	3
Statsionaarse psühhiaatrilise sundravi asendamine ambulatoorse psühhiaatrilise sundraviga	1
Eestkostetava määruskaebus (nt eestkoste ja/või erihoolekandeteenuse lõpetamiseks, uue kohtupsühhiaatrilise ekspertiisi läbiviimiseks)	4
Seisukoht määruskaebusele	4
Eestkostetava avaldus kohtule (nt taskuraha suurendamine, erihoolekandeteenusekoha vahetus, kinnisvara müük)	4
Seisukoht kohtule eestkostetava avalduse alusel	4

Lisa 2 järg

KOV – Politsei- ja Piirivalveamet	19
Isikut tõendava dokumendi taotlus	5
Avaldus sõrmejälgede hõiveks isiku viibimiskohas	3
Isiku terviseseisundit tõendava dokumendi edastamine Politsei- ja Piirivalveametile	3
Kinnituse edastamine Politsei- ja Piirivalveametile, et taotleja terviseseisund ei võimalda püsivalt pöörduda teenindusse	3
Riigilõivu tasumist tõendava dokumendi edastamine Politsei- ja Piirivalveametile	5
KOV – pank	220
Esindamise volikirja edastamine pangale	40
Arvelduskonto leping	16
Kliendiandmete ankeet	18
Teleteenuste leping	56
Deebetkaardi kasutamise leping	56
Eraisiku arvelduskonto lepingu lõpetamise avaldus (konto sulgemine)	5
E-arve püsimakse leping	8
Püsiarveldusleping	19
Avaldus internetipanka ligipääsuks	2
KOV – Maksu- ja tolliamet	37
Tuludeklaratsiooni esitamine	37
KOV – haridusasutus	2
Nõusolek õppima asumiseks	1
Õpilaskodu elamispinna kasutusleping	1
KOV – ühistranspordikeskus	3
Avaldus tasuta sõidu õiguse lisamiseks ühiskaardile puudega ning osalise või puuduva töövõimega isikutele	3
KOV – teenuseosutajad	803
Teenuseleping (nt mobiilside, TV-teenused, mobiilne internet)	2
Seadmete kasutusleping	2
Ostuarved (nt juuksur, pediküür, jalaraviteenus, robotikaring, saviteraapia, muusikateraapia, erihooldusteenus, üldhooldusteenus, sotsiaaltransport)	702
E- tellimuse kinnituskiri (nt riided, toiduained, CD-plaadid, mööbel)	85
Omniva pakiautomaadi aadressikaart	10
Ettemaksu summa tagastamise avaldus	1
Garantiikiri	1
KOV – notar	5
Pärimismenetluse algatamise teade	1
Pärandvara inventuuri nõude avaldus	1
Inventuuri otsus	1
Kinnisvara müügileping	2
KOV – kohtutäitur	2
Täitemenetluse algatamise avaldus	2
Kokku	1577

Lisa 3. Toetatud otsustamise rakendamist takistavad tegurid

Kategooria	Tsitadinäited vastajate koodidega
1. Vähene teadlikkus ja info puudus	„Minu meelest sellest räägitakse veel vähe.“ (V22) „Vähene tõendus põhjus toetatud otsustamisest.“ (V30) „Teadmatus toetatud otsustamise süsteemist.“ (V17) „Vähe tutvustatud.“ (V32)
2. Inimese võimekuse ja kaitsega seotud kaalutlused	„Isikud, kes on eestkostel, ei suuda otsuseid teha tulenevalt psüühikahäirest.“ (V14) „Kui nn toega tehtud otsus on isikule kahjulik, kes vastutab tekkinud kahju eest?“ (V14) „Väga palju on eestkostel isikuid, kes ei räägi, ei oska lugeda ega kirjutada.“ (V27)
3. Seadusandlikud ja süsteemsed piirangud	„Hetkel kehtivad seadused.“ (V10) „Õigusaktide puudulikkus, kohtumääruste ebatäpsus...“ (V19) „Seadusloome.“ (V29) „Ühtne arusaam ja valmidus puudub.“ (V33)
4. Spetsialistide ja ressursside puudus	„Töötajate puudus, praeguse töökorralduse puhul ei ole võimalik seda teha.“ (V21) „Spetsialistide puudus.“ (V16) „Oleks vaja sellealaseid koolitusi spetsialistidele.“ (V22)
5. Kommunikatsiooni ja koostöö puudujäägid	„Bürokraatia erinevate ametkondade vahel.“ (V12) „Vastavad kokkulepped puuduvad, ühtne arusaam ja valmidus puudub.“ (V33)
6. Vastutus, järelevalve ja eetilised dilemmad	„Kes toetatud otsustamise puhul inimest toetama peaks?“ (V8) „Kes vastutab tekkinud kahju eest?“ (V14) „Puudub selgus, kes ja kuidas toetab.“ (V17)
7. Eestkoste kui toimiv praktika	„Eestkoste määrab ju kohus, kes laseb teha ekspertiisi.“ (V28) „Oma praktikas näen, et eestkostetavatel on sõna sekka öelda...“ (V13) „Toetatud otsuste korral tuleks kogu eestkoste süsteem üle vaadata...“ (V24)
8. Sotsiaal-majanduslikud ja ühiskondlikud tegurid	„Liiga kergekäeliselt antakse inimestele kiirlaene...“ (V6) „Laenuandjad võiksid järgida hea laenamise tava...“ (V9)

Lisa 4. Sotsiaalvaldkonna spetsialistide tähelepanekud ja soovitused täiskasvanute eestkoste kohta

Kategooria	(n)	Tsitadinäited vastajate koodidega
1. Pangandus ja finantskorraldus	6	„Kõige suurem probleem on pankadega, kes kehtestavad oma reeglid ja nõuavad eestkostetava ja eestkostja isiklike kontode ühendamist, aga need on erinevad rollid ja peavad jääma täielikult eraldi, kaitsmaks ka petturite eest.“ (V6) „Kui kohtumääruses on isikul lubatud teha tehinguid eestkostja nõusolekuta, siis pank seda ei aktsepteeri ja sulgeb kliendi konto.“ (V15)
2. Töökoormus ja juhtumite arv	4	„Hetkel tunnen, et koormus on meeletult suur ja tänu sellele pean töömõtteid ja ülesandeid koju kaasa võtma, et nende kõigega tegeleda jõuaksin.“ (V1) „Eestkostjal on suur roll inimese heaolu tagamisel, seega peab eestkostetavate arv ühe eestkostja kohta olema selline, et jõuaks reaalselt iga inimese käekäiguga kursis olla.“ (V10)
3. Koolituse ja juhendamise vajadus	4	„Eestkostet teostavatel ametnikel võiks olla oma list/grupp, kus saavad jagada mõtteid, küsida küsimusi, toetuda üksteisele.“ (V5) „Kindlasti on vaja koolitusi ka füüsiliste isikute koolitamiseks. Praegu oleme saanud ainult tasulisi koolitusi.“ (V18)
4. Koostööprobleemid eri osapooltega	4	„Teenuseosutajad delegeerivad liigselt oma ülesandeid eestkostjatele. Eestkostja, kelle eestkostetav on teenusel, võiks tegeleda tähtsamate küsimustega ja kõik muu võiks jääda teenuse personalile.“ (V1) „Sotsiaal- ja Justiitsministeerium ei ole omavahel lõpuni selgeks rääkinud, kelle töölauale eestkoste kuulub, seega seda valdkonda ei arendata.“ (V11)
5. Eestkostja roll ja tööpiirid	3	„Rohkem tähelepanu pöörata eestkostetavate vaimse tervise ning suhtlemise toetamisele. Kui tavapärast pere/sõprade ringi ei ole, elavad need inimesed väga suletud maailmas.“ (V10) „Tööülesanded vajavad fokuseerimist ja selgemat jaotust teenusepakkujate ning eestkostjate vahel.“ (V20)
6. Õigusküsimused ja määratluste ebaselgus	3	„Eestkoste seadmise alused ei ole selged ei kohalikele omavalitsustele, teenuseosutajatele ega ka kohtutele.“ (V11) „Eestkostel peaks olema täpsem regulatsioon ja raamistik.“ (V19)
7. KOV-i korralduslikud küsimused	3	„Kui KOV-il puudub jurist, ei ole ka KOV-i eestkostespetsialistil kellegi poole pöörduda, et abi küsida.“ (V5) „Kohtunikud ja maakohtud ning järelevalvespetsialistid annavad erinevaid suuniseid, mistõttu ühtlust saavutada ei ole võimalik.“ (V11)
8. Eetilised ja tundlikud teemad	2	„Eestkostja peaks saama otsustada ka eestkostetava vabaduse üle laste saamisel (st piirata laste saamist).“ (V4) „Peaks olema loomulik vastavate meetmete rakendamise lubatavus.“ (V14)

Lisa 4 järg

9. Füüsilisest isikust eestkostjate olukord	2	„Kui seadusega kehtestatakse uusi regulatsioone ja täiendavaid juhiseid, siis on oht, et kahaneb nende füüsiliste inimeste arv, kes on valmis olema lähedase eestkostjad.“ (V17)
10. Teenuste vähesus ja asendav eestkoste	1	„Eestkoste seadmine asendab justkui erihoolekandeteenuste osutamist, st kindlasti ei tohiks see nii olla.“ (V2)

SUMMARY

FORMAL DECISIONS AND ACTUAL PRACTICES IN THE ORGANIZATION OF ADULT GUARDIANSHIP: THE CASE OF ESTONIA

Katrin Aasamaa

The focus of this master's thesis was adult guardianship and the organizational practices of local governments in Estonia from the perspective of human rights' principles, self-determination, and supported decision-making. The presupposition of this research was that the current guardianship system in Estonia is predominantly based on substituted decision-making and requires reform to comply with Article 12 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities. The thesis investigated how social sector professionals evaluate the responsibilities of guardianship, and what formal and substantive decisions characterise their current practices.

The theoretical part analysed human rights-based approaches to guardianship (e.g. the theory of self-determination, strength-based approach, anti-oppressive practice, and the CARE methodology). It also examined systems of supported and substituted decisions in an international context, as well as the role and responsibilities of local governments in the guardianship system within Estonia's legal framework and practice.

The empirical part was based on a mixed-method research, combining quantitative and qualitative data collection through surveys and document analysis. The survey participants were professionals with direct involvement in adult guardianship. The results reveal that in reality, guardianship is handled by employees with various job titles, and the role, workload, and essence of guardianship work can widely vary between municipalities. According to the survey, professionals consider financial matters and property-related actions as most burdensome about the guardianship. Large majority agreed with the statement that guardianship tasks should be specialised roles rather than

additional duties. Participants also noted that court orders are not sufficiently clear and the division of roles between service providers and guardians needs standardisation. Although statements regarding supported decision-making received strong approval, implementation is withheld by lack of information, systemic shortcomings, and limited resources. Practitioners expressed readiness for change, but rely on state support in the form of clearer court orders, standardised guidance materials, training, and collaboration platforms. Document analysis confirmed that much of the guardianship work is related to financial and service management. The documents include purchase invoices, materials related to medical and care services, applications for social benefits and services, home visit records, and powers of attorney. This confirms that guardianship work is extensive, multi-layered, and involves substantial communication with various parties.

The argumentation highlights the need to make adult guardianship system more person-centred. To achieve this, it is essential to enhance the awareness and competence of professionals in supported decision-making, define the mandate of guardians clearly in court orders, and strengthen cooperation between local governments and courts.

The practical contribution of this thesis is the proposals that target local governments, Estonian courts, the Social Insurance Board, and the Association of Estonian Cities and Municipalities. The recommendations include creating a specialised training system, developing documentation system for the decision-making process, clarifying the role of the guardian, and developing digital solutions to support guardianship work.

The limitations of the study include the absence of respondents from Hiiu and Järva counties, insufficient neutrality in survey response options (the option *don't know* was missing), and the ambiguity of some questions, which may have had an effect on the clarity of responses. For future development, the next study should also include the experiences of those under guardianship as well as their relatives to better understand how they perceive the limitations or support in decision-making. It is also advisable to improve the survey structure and collect data separated by job roles to enable better analytical clarity.

The results of the study are important for policymakers responsible for developing the guardianship system as well as for practising professionals whose daily work is

supporting vulnerable people. Supported decision-making cannot become a reality without state support and clear guidelines. Professionals need clear guidance, legislative changes, and resources that enable them to align guardianship work with contemporary values and international human rights norms.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Katrin Aasamaa,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose „Vormilised otsused ja reaalsed toimingud täiskasvanute eestkoste korraldamisel Eesti näitel“, mille juhendaja on Anne Rähn, reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada digitaalarhiivi DSpace kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
2. Annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni.
3. Olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
4. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Katrin Aasamaa

19.05.2025