

Lastekaitseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus laste heaolu suurendamiseks

SISUKORD

Sisukord	1
HETKEOLUKORD JA SIHTRÜHM	2
LASTEKAITSE KORRALDUSE KITSASKOHAD JA NENDE LAHENDAMISEKS VAJALIKUD REGULATIIVSED MUUDATUSED	4
1. Lapse abivajaduse ennetamine, varajane märkamine ja valdkondadeülene abistamine.....	4
2. Lapsi ja peresid kaasav lastekaitsetöö ja juhtumikorraldus	8
3. Kohaliku omavalitsuse ja Sotsiaalkindlustusameti ülesanded lastekaitse korraldamisel	13
4. Laste heaolu ja õiguste tagamise kvaliteet ja järelvalve	20
MÕJUD.....	24

HETKEOLUKORD JA SIHTRÜHM

Viimasel kümnendil on Eestis toimunud olulisi muutusi lastekaitse korraldamisel nii riiklikul kui kohalikul tasandil. Ühe uuendusena anti 2016. aastal jõustunud lastekaitseadusega (LasteKS) Sotsiaalkindlustusametile (edaspidi SKA) ülesanne viia ellu riiklikku lastekaitsepoliitikat ja toetada kohaliku omavalitsuse üksusi (edaspidi KOV) lastekaitsejuhtumite lahendamisel. Senised muudatused on aidanud kaasa lastekaitsetöö arengule ja selle kvaliteedi parandamisele, kuid pidevad ja kiired ühiskondlikud muutused esitavad lastele, noortele, nende vanematele ja lastega töötavatele spetsialistidele aina uusi väljakutseid.

Lastekaitsetöötajatel tuleb abistada väga erinevate vajadustega lapsi ja peresid ning paljud lapsed vajavad oma abivajaduse tõttu kompleksteenuseid. Üha enam registreeritakse lastekaitseteemalisi pöördumisi ja juhtumeid, mille põhjuseks võib pidada nii kasvanud teadlikkust märgata lapse abivajadust kui ka lastekaitsetöö arengut.

2022. aastal registreerisid KOV-id 10 000 lastekaitsega seotud pöördumist (9919) ja algatasid uusi juhtumimenetlusi 3626 lapse puhul. Kokku tegelesid KOV-id ligi 15 000 lapsega seotud lastekaitsejuhtumiga (2022. aastal oli see 5,7% Eesti laste arvust). KOV-id on aasta-aastalt andnud teada üha enamatest lastest, kellele juhtumimenetluse kaudu abi pakutakse (tabel 1 ja joonis 4, vt lisa 1) – viimase viie-kuue aastaga on nende laste arv ja suhtarv rahvastikus peaaegu kahekordistunud. 2022. aastal registreeris politsei Eestis 530 laste vastu suunatud seksuaalkuritegu ja üle 3200 perevägivallakuriteo, millest 26% olid lapsohvri või -pealtnägijaga. Seksuaalselt väärkoheldud või selle kahtlusega laste abistamiseks mõeldud lastemajadesse on pöördumised igal aastal kasvanud. 2022. aastal pöörduti 631 lapse osas, neist ligi 200 puhul oli alust kriminaalmenetluseks. Viimasel viiel aastal on kuni 19-aastaste seas registreeritud igal aastal enam kui 4000 uut ambulatoorset psühhiaatrilist haigusjuhtu (2021. aastal 4688). 2022. aastal sooritas neli alla 15-aastast ja viis 15–19-aastast noort suitsiidi. Perest eraldati aasta jooksul 310 last ning asendushooldusel viibis 2445 last (2022. aasta esialgsed andmed), kinnisesse lasteasutusse paigutati 122 last (2021. aasta andmed). Mitmedimensioonilise pereteraapia teenust (MDFT) osutati 149 lapsele (2022). Puudega 0–17-aastaseid lapsi on ligi 10 000 (9941 seisuga 31.12.2022) ja sotsiaalse rehabilitatsiooni teenust sai 6582 last (puudega 0–15-aastaseid lapsi 5643 ja KOV-i abi vajavaid lapsi 939).¹

Erinevad spetsialistid on aruteludes märkinud, et nendeni jõuavad aina keerulisemate probleemidega lapsed. Laste abivajaduse mastaapsus ja probleemide keerukus viitavad muu hulgas sellele, et abi vajavaid lapsi märgatakse liiga hilja või ei ole pakutav abi piisav või tulemuslik. Abivajaduse hiline märkamine viib probleemide eskaleerumiseni, mis piirab lapse arenguvõimalusi ning toob kaasa ka kulukamate teenuste vajaduse.

Siinne laste heaolu suurendamise väljatöötamiskavatsus keskendub neljale peamisele probleemile:

- 1) lapse abivajadust märgatakse ja abi pakutakse liiga hilja ning valdkondade koostöö lapse abistamisel ei ole piisav;
- 2) juhtumikorraldus ei ole piisavalt lapsi ja peresid kaasav ega paku lastekaitsetöötajale tööks vajalikke lahenduskeskseid tööriistu, hindamis- ja mõõtmisvahendeid;

¹ Allikad. Statistikaamet; Sotsiaalministeerium: hoolekandestatistika; Sotsiaalkindlustusamet: sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister ja sotsiaalkaitse infosüsteem; Tervise Arengu Instituut; Justiitsministeerium.

- 3) KOV-idele on antud lastekaitsevaldkonnas palju olulisi ülesandeid, millest suur osa langeb lastekaitsetöötajate õlule. Suur töökoormus ja vähene tugi põletab lastekaitsetöötajad läbi, samuti soodustab see liigset tööjõu voolavust ja mõjutab pakutava abi kvaliteeti;
- 4) lastekaitsetöö kvaliteedinõuded ja järelevalve nende üle nii KOV-i kui riigi tasandil ei ole piisavad, muu hulgas puuduvad lastekaitsetöö standardid, mis raskendavad töö kvaliteedi ja tulemuslikkuse hindamist nii KOV-il endal kui riiklikult.

Nende probleemide lahendamine nõuab ümberkorraldusi kohalikus ja riiklikus lastekaitstes ning valdkondadeülel, kuid paralleelselt on vaja arendada nii ennetustasandit kui spetsiifilisi teenuseid ka tervishoiu- ja haridussüsteemis.² Sealjuures tuleks valdkondadeüleseks prioriteediks seada lapse esimese kolme eluaasta³ toetamine, kuivõrd lapse tervislik areng nendel eluaastatel loob aluse kogu edasiseks eluks⁴ ning on investeeringuna kõige suurema tasuvusega.⁵

Väljatöötamiskavatsuse eesmärk on suurendada laste heaolu valdkondadeülese varajase koostöö tõhustamise ja lastekaitsetöö kvaliteedi parandamise kaudu. Joonisel 1 on kujutatud soovitud olukord pärast laste heaolu reformi.

Joonis 1. Laste heaolu reformi järgne soovitud olukord



² Väljatöötamiskavatsus ei käsitle teenuste korraldamist ega kättesaadavust.

³ Lapse esimestel eluaastatel on aju areng haripunktis (saavutades 80% täiskasvanu aju suuruselt) ning sel ajal luuakse seosed nende ajupiirkondade jaoks, mis mõjutavad õppimist ja keele arengut, emotsionaalset arengut ja käitumist. See on kõige olulisem etapp lapse arengus, mille toetamiseks tuleks investeerida ja panustada järgmistesse tegevustesse: 1) toetada lapsevanemaks saamist juba raseduse ajal, 2) toetada positiivse vanema-lapse suhte tekkimist, 3) tuvastada riskipered juba raseduse faasis ning pakkuda tuge nii raseduse ajal kui lapse esimestel eluaastatel, 4) toetada kõige väiksemate laste heaolu alushariduses. First 1000 Days in the Nordic Countries, lk 11–14. Internetis kättesaadav aadressil: <https://first1000days.is/wp-content/uploads/2022/03/The-First-1000-Days-in-the-Nordic-Countries-Policy-Recommendations-.pdf>.

⁴ Harvardi Ülikool, Center on the Developing Child. Internetis kättesaadav aadressil: [What is Early Childhood Development? A Guide to Brain Development \(harvard.edu\)](https://www.harvard.edu/what-is-early-childhood-development/).

⁵ Nobeli preemia laureaat James Heckman.

Eestis on 2023. aasta alguse seisuga 0–17-aastaseid lapsi 269 111, mis on 20% rahvastikust. Viimase rahvaloenduse kohaselt elas Eestis 2021. aastal lastega peresid 154 634, mis on 27,5% kõigist leibkondadest.⁶ Muudatuste sihtrühmaks on kõik Eesti lapsed ja lastega pered, kelle vajadusi õigel ajal märgatakse ja kellele tagatakse vajalik abi ja toetavad teenused.

Arvestades muudatuste mahukust ja kompleksust, viiakse planeeritavad muudatused ellu kahes etapis – 2023. aastal valmistatakse ette kiiret lahendamist vajavad seadusemuudatused ning 2024. aastal koostatakse uus laste heaolu seaduse terviktekst. Reformi elluviimist toetavad Euroopa Sotsiaalfondi perioodi 2021–2027 ja Šveitsi koostööprogrammi rahalised vahendid.

LASTEKAITSE KORRALDUSE KITSASKOHAD JA NENDE LAHENDAMISEKS VAJALIKUD REGULATIIVSED MUUDATUSED⁷

1. Lapse abivajaduse ennetamine, varajane märkamine ja valdkondadeülene abistamine

Probleem: last ja peret toetavaid ennetavaid teenuseid ei pakuta piisavalt, lapse abivajadust märgatakse ja abi pakutakse liiga hilja ning valdkondade koostöö ei ole piisav

Kohaliku tasandi ennetustegevus ei ole piisav laste ja perede heaolu tagamiseks

Eesti lastekaitsetööd iseloomustab probleemidele reageerimine ehk metafoorselt „tulekahjude kustutamine“.⁸ Tõhusaim aeg lastega perede abistamiseks ning lapse arengu ja heaoluga seotud probleemide ennetamiseks on lapse sünnieelsel perioodil ning sellele järgneval kolmel eluaastal. Olulise tähtsusega on lapse ja pere vajaduste varane märkamine, et juba enne sündi ja kohe pärast sündi toetada kohanemist ja ennetada võimalike probleemide avaldumist. Lastele ja lapsevanematele suunatud universaalse ennetuse tõenduspõhiste sekkumistega on võimalik vähendada lapse arengut kahjustavaid olukordi ning ära hoida pikaajalist riskikäitumist.⁹

2016. aastal jõustunud lastekaitseaduse kohaselt on ennetusmeetmete korraldamine riigi ja KOV-ide ülesanne. Seejuures peavad KOV-id välja töötama ja rakendama lapse õigusi ja heaolu tagavaid programme ja projekte ning rakendama neid oma haldusterritooriumil. KOV-ides langeb pereteenuste, sealhulgas ennetavate meetmete korraldamine praegu suuresti lastekaitsetöötajate õlule. Kuigi ennetustööd nähakse KOV-i tasandil küll lastekaitsetöö olulise osana, ei jää lastekaitsetöötajatel enda sõnul selle tegemiseks aega, mistõttu jääb ennetus teisejärguliseks ja sageli tähelepanuta.¹⁰ Ennetustöö pole alati ka süsteemne (ning seda mõistetakse pigem teavitusmaterjalide levitamise, infopäevade ja loengute korraldamisena)¹¹, sest lõviosa lastekaitsetöötajate tööajast kulub akuutsete juhtumite lahendamisele ja

⁶ Statistikaamet.

⁷ Kuivõrd mitu mitteregulatiivset muudatust toetab eesmärkide saavutamist ja välja pakutud muudatuste rakendumist, on mitteregulatiivsed muudatused lühidalt mainitud regulatiivsete muudatuste juures, mida need toetavad.

⁸ Viira, Age. Kohaliku tasandi lastekaitsetöö tulemuslikkuse suurendamine ja jätkusuutlik arendamine. 2017, lk 87–88.

⁹ <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/ukgwa/20130404002518/https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/Framework%20for%20the%20assessment%20of%20children%20in%20need%20and%20their%20families.pdf>

¹⁰ Viira, Age. Kohaliku tasandi lastekaitsetöö tulemuslikkuse suurendamine ja jätkusuutlik arendamine, 2017, lk 53.

¹¹ Ibid, lk 51–52.

dokumenteerimisele ning avalduste ja arvamuste esitamisele kohtumenetlustes. KOV-ides ei ole tihtipeale ka teist spetsialisti, kes tegeleks ennetustegevusega sotsiaal- ja lastekaitsevaldkonnas või koordineeriks ennetustegevusi valdkondadeüleselt. Vajadust panustada ennetustöösse oluliselt rohkem on tõdenud ka KOV-i lastekaitsevaldkonna juhid, kes rõhutavad, et üksnes ennetus ja varajane sekkumine aitab ennetada probleemide süvenemist. Nagu eespool mainitud, ei ole ennetus vaid KOV-ide ülesanne (vt LasteKS § 6 lg 2), seda enam, et mitmed ennetusmeetmed – et olla tõhusad – peaksid olema riigiülesed ja integreeritud eri valdkondadega¹² (eeskätt tervishoid ja haridus). KOV-id on eraldiseisvatena ka liiga väikesed, et tagada samal ajal kõikehõlmav ja kvaliteetne ennetus- ja lastekaitsetöö. Ennetustööle ja varajasele sekkumisele tuleb pöörata senisest enam tähelepanu, investeerides sellesse nii aega, raha kui inimressurssi, et vähendada äärmuslikult kaugele arenenud raskete lastekaitsejuhtumite arvu.¹³ Valdkonnaülest ennetust riigi tasandil koordineerib 2022. aastal ümber korraldatud ennetusnõukogu (vt korrakaitseaduse § 20, LasteKS § 13).

Lapse abivajaduse märkamine ja sellele reageerimine on spetsialistide seas ebaühtlane

Lastekaitsetöötajate hinnangul jõuavad juhtumid lastekaitse vaatevälja liiga hilja – lapse ja pere probleemid on selleks ajaks enamasti juba kuhjunud ja sedavõrd keerukad, et vajavad sekkumisi ja teenuseid, mis ei ole kiiresti kättesaadavad.¹⁴ Avalduvad probleemid võivad olla väga erinevad ning seostuda näiteks lapse tervise, vähese vanemliku toe või mõne lapsega negatiivse kogemusega (*adverse childhood experiences*).

Lastega töötavad spetsialistid ei oska alati hästi eristada, kas tegemist on juhtumiga, millega nad võiksid ise toime tulla või nõuab lapse abivajadus juba lastekaitsetöötaja sekkumist.¹⁵ Abivajava lapse määratlus LasteKS-is on võrdlemisi lai ning võimaldab erinevaid tõlgendusi, valdavaks on kujunenud lähenemisviis, et teavitatakse juba suuremate probleemidega lastest ja peredest. Aruteludes on selgunud, et teavitamist võib takistada ka valdkondade asutusesisene töökorraldus ja seda mõlemat pidi – põhjuseks võib olla nii liigselt hierarhiline kord, kus teavitamine otsustatakse juhtkonna tasandil, või ka puuduvad ja ebaselged juhised abivajavast lapsest teavitamise osas. Küsimusi on tekitanud ka teatamise lubatavus konfidentsiaalsuskohustusega elualadel.

Juhtumi lahendamisel on ebaselgus nii võrgustikutöös kui osapoolte ülesannetes

Pärast lapsest teavituse saamist peab lastekaitsetöötaja hindama lapse abivajadust. Paraku pole hindamine alati piisavalt põhjalik ega pruugi hõlmata aegsasti kõigi oluliste spetsialistide seisukohti, seejuures võib olla keeruline esmatasandi tervishoiu ja kooli kaasamine

¹² Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon, <https://www.siseministerium.ee/ennetus-peab-olema-valdkondade-ulene>.

¹³ Tallinna Ülikool jt. Uuring riskilaste õigeaegse tuvastamise ja tulemusliku abistamise süsteemi täiustamiseks: kinnise lasteasutuse teenuse laste eluteede õppetunnid, 2022, lk 6.

¹⁴ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 11.

¹⁵ Küsitluse korraldas 2019. aastal Sotsiaalministeerium. Spetsialistidelt küsiti, kas abivajavast lapsest märkamisel teavitati lastekaitset, ning 41% märkis, et oli seda iga juhtumi puhul teinud, 19% vastajatest oli mõnikord teavitanud ja 25% ei olnud lastekaitset teavitanud. Üsna paljud vastasid, et teavitamine polnud vajalik, kuna spetsialist lahendas olukorra ise. See on positiivne näitaja, sest lastekaitsetöötajat ei peagi iga probleemi puhul kaasama. Samas oli koguni 52% vastanutest jätnud lastekaitse teavitamata seetõttu, et ei oldud teavitamise vajalikkuses kindlad või arvati, et teavitamine pole ametist tulenevalt lubatud. Küsimustikule vastanud ütlesid ka, et ei teavitanud abivajavast lapsest seetõttu, et nende asutuses ei ole selget juhust, kuidas peaks sellises olukorras käituma. Vastati ka, et ei teata, kuhu või kellele peaks abivajavast lapsest teada andma. Vabavastustena toodi muu hulgas välja, et lastekaitset ei teavitatud, kuna proovitakse lapse ja pere muredega ise toime tulla ning lastekaitse kaasamine võib tuua probleeme koostöösse lapse vanematega.

hindamise.¹⁶ Üheks probleemiks on seejuures andmevahetuse ebapiisav regulatsioon. Samuti on koostööpartnerid välja toonud, et lastekaitsetöötaja päringust ei saa neile alati selgeks seos lapse abivajadusega või miks küsitud info on sel hetkel oluline. Lastekaitsetöös on vaja kindlat juhtumikorraldajat ja võrgustikutöö koordineerijat, aga ka võrgustikuliikmete aktiivset panust. Abistamine on tulemuslik juhul, kui iga võrgustikuliige teab oma rolli ja ühist eesmärki. LasteKS-i kohaselt on juhtumikorraldajaks lastekaitsetöötaja, kuid ta ei pea suutma üksi vajalikke tegevusi planeerida ja nende mõju hinnata. Lastekaitsetöötaja peaks tegema tihedat koostööd võrgustikuliikmetega, kellel on vajalikku infot ja kellega koostöös saaks koostada tegevuskava ja jälgida selle täitmist ning soovitud eesmärkideni jõudmist. Partnerorganisatsioonid on aruteludes välja toonud, et lapse abistamist võib takistada ka ühepoolne info liikumine, kus peale abivajavast lapsest teavitamist lapse juhtumi lahendamisse ei kaasata. Samas toovad organisatsioonid välja, et neil võib olla tihe igapäevaside lapsega (nt haridusasutuses) ning võimalus ja ka soov last ja peret toetada. Lapse abistamisel valmistab raskusi ka võrgustikutöö järjepidevus¹⁷ ja selgete kokkulepete puudumine¹⁸. Võrgustikutöö praktika on erinev ning võib sõltuda nii konkreetsest piirkonnast kui isikutest. Selline ebaühtlus tekitab probleeme nii võrgustiku juhtimisel, info liikumisel kui ka rollide selguses.

Eesmärk: KOV-ides on loodud tingimused laste ja perede ennetavaks toetamiseks, toimib sujuv koostöö abivajava lapse varajaseks märkamiseks ja valdkondadeüleseks abistamiseks.

REGULATIIVSED LAHENDUSED

Sätendada KOV-ide ülesandena universaalse ennetuse korraldamine ning varajase abi pakkumise kohustus ja selle aluspõhimõtted

LasteKS §-s 6 on ennetustöö sätestatud üldiselt ja deklaratiivselt, kuid KOV-idel ei ole proaktiivset kohustust ega raamistikku ennetuse korraldamiseks (ka LasteKS § 17 lg 1 p 2 ei anna selget raami).

Eesti valdkondadeülese ennetuse kontseptsioon näeb ette kehtestada aluspõhimõtted riiklikule (puudutab riiklikult koordineeritud ja kohalikul tasandil ellu viidud ennetust ning selle strateegilist ja tõenduspõhist korraldamist) ennetuse süsteemile ja sekkumistele. Ühtlase kvaliteedi hoidmiseks ja tulemuste saavutamiseks ennetuses on oluline, et kõik osapooled (riigiasutused, KOV-id jt ennetusega seotud organisatsioonid) järgiksid ennetustegevustes samu põhimõtteid nii kitsalt oma valdkonnas kui koostöötegevustes teistega.¹⁹

Üks lahendusi on seega seaduses sätestada kohalikul tasandil universaalse ennetuse pakkumise aluspõhimõtted, lähtudes Vabariigi Valitsuse seatud valdkondadeülese ennetuse eesmärkidest²⁰, ja teha KOV-idele kättesaadavaks soovitatav loetelu universaalsetest teenustest, mida KOV-id oma piirkonnas võiksid arendada ja pakkuda. Lõpliku teenuste loetelu

¹⁶ Tallinna Ülikool jt. Uuring riskilaste õigeaegse tuvastamise ja tulemusliku abistamise süsteemi täiustamiseks: kinnise lasteasutuse teenuse laste eluteede õppetunnid, 2022, lk 9.

¹⁷ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 21.

¹⁸ KOV-ide teenusetasemed (valdkondadeülene laste ja perede teema koostöövõrgustik),

<https://minuomavalitsus.fin.ee/et/kov/kov-detail>.

¹⁹ <https://www.siseministeerium.ee/media/692/download>.

²⁰ <https://www.just.ee/sites/default/files/documents/2023-03/V%C3%9CE%20joonis%20numbritega.pdf>.

peaks siiski paika panema iga KOV vastavalt oma vajadustele, näiteks lähtuvalt tervise- ja heaoluprofiili koostamisel kaardistatud vajadustest. Universaalse ennetuse aluspõhimõtted ja esmane teenuste loetelu on esitatud VTK lisas 3. Mõjus ennetustöö on investering tulevikku, süsteemne panustamine aitab vähendada kulutusi tagajärgedega tegelemisele.

Positiivsete muutuste laiemaks levikuks tuleb jätkata ka juba toimiva hea praktika levitamist. Heaks näiteks toetavate teenuste kogukonna tasandil integreerimiseks on Lapse Heaolu Arengukeskuse välja töötatud universaalne ämmaemanda koduviit vastsündinu perre²¹ ning ennetus- ja peretöökeskuse tegevusmudel „Perepesa“, mille eesmärk on toetada laste ja pere heaolu süsteemse ja järjepideva ennetustegevusega ning kogukonna võimendamise ja oma kodukoha läheduses.²²

Häid näiteid leidub ka kogukondliku valdkondadeülese koostöö osas, näiteks Tartu linnas on sõlmitud kokkulepped psühhiaatritega, mis võimaldavad lastekaitse suunamisel saada lapsele ja perele kiiremat abi ning mis hõlmab ka koostööd psühhiaatri, pere ja lastekaitsetöötaja vahel.

Sätendada võrgustikutöö ja andmevahetuse raamistik

Kuigi LasteKS kohustab igäüht abivajavast lapsest teatama, on lastega tihedamalt kokkupuutuvatel spetsialistidel eriti tähtis roll lapse abivajaduse märkamisel ja abi tagamisel. Varajane märkamine tuleks esmatasandil (lasteaiad, koolid, huviharidus- ja tervishoiuasutused) muuta süsteemseks igapäevatöö osaks.²³ Märkamine ja varajane abi peab olema jagatud ülesanne.²⁴ Mitmes riigis, sealhulgas näiteks Iirimaa on kasutusel nn *mandated persons* süsteem²⁵, mis tähendab, et peamistel võrgustikku kuuluvatel spetsialistidel (õpetaja, sotsiaalpedagoog, perearst, noorsootöötaja, psühhiaater, politsei jne) on lisaks abivajavast lapsest teavitamise ja info andmise kohustusele ka vastutus osaleda juhtumitöös ja võrgustikukohtumistel. Selle rolli ja vastutuse rõhutamiseks tuleks seaduses kindlaks määrata nn võtmespetsialistide ring, kellel on kohustus teavitada abivajavast lapsest KOV-i ning panustada edaspidi lapse ja pere abivajaduse hindamise ja abi osutamisse.

Teavitamiskohustusega spetsialistide kindlaks määramine aitaks vähendada praegu esinevaid olukordi, kus abivajavast lapsest ei teavitata seetõttu, et ei olda kindlad selle vajalikkuses või teavitamise lubatavuses (konfidentsiaalsuskohustuse puhul), abivajadus ei näi piisavalt selge või suur või soovitakse näiteks vältida konflikti lapse vanematega. Lisaks teavitamise ülesandele oleks samadel spetsialistidel kohustus panustada oma pädevuse piires lapse ja pere heaolu hindamise ja edasisse juhtumikorraldusse, sealhulgas osaleda võrgustikutöös ning anda lastekaitsetöötajale ja teistele osapooltele vajalikku teavet. See annab ka selgema õigusliku aluse isikuandmete jagamisele võrgustikuliikmete vahel ja selleks täpsemate andmekoosseisude kehtestamisele. Lapse ja pere heaolust tervikliku ülevaate saamiseks tuleb lapse ja pere vajadusi ja ressursse hinnata võrgustikutöös, see tähendab et võrgustikuliikmed hindavad lapse ja pere heaolu nii individuaalselt oma professioni vaatest kui ka kollegiaalselt.

²¹ <https://www.lapseheaolu.ee/norra-toetused>.

²² <https://www.perepesa.ee/>.

²³ Tallinna Ülikool jt. Uuring riskilaste õigeaegse tuvastamise ja tulemusliku abistamise süsteemi täiustamiseks: kinnise lasteasutuse teenuse laste eluteede õppetunnid, 2022, lk 6.

²⁴ Munro, E., *The Munro Review: Final Report. A child-centered system*, lk 77. Internetis kättesaadav aadressil: [Munro-Review.pdf \(publishing.service.gov.uk\)](https://www.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/103121/munro-review.pdf).

²⁵ Iirimaa *mandated persons* süsteemi lühikirjeldus. Kättesaadav aadressil: <https://www.tusla.ie/children-first/mandated-persons/how-do-i-report-a-concern-about-a-child/>.

Ka abi osutamisel on vajalik kõigi seotud osapoolte koordineeritud tegutsemine. Eesmärk on tagada võrgustikus kiire ja asjakohane teabevahetus ja koostöö, mis võimaldab luua tervikpildi lapse ja pere olukorrast ning tagada igakülgne vajalik abi, hoida fookuses lapse heaolu ning jälgida juhtumiplaani (vahe)eesmärkide täitmist. Eriti oluline on soodustada kooli ja KOV-i lastekaitsetöötajate regulaarset suhtlust.²⁶

Võtta kasutusele valdkondadeüleline lapse abivajaduse esmane hindamisvahend

Eelmises punktis kirjeldatud nn võtmespetsialistide ringi kindlaks määramisel on oluline kasutusele võtta ka hindamisvahend, mis toetab spetsialisti teavitamiskohustuse täitmisel. Lastega töötavad spetsialistid oskavad küll oma spetsiifikast lähtuvaid probleemkohti lapse puhul märgata, kuid komplekselt või laiemalt iga lapse ja perega seotud murekohtade hindamine ei pruugi olla ühe spetsialisti pädevus. Oluline on, et igal lastega töötaval spetsialistil oleks niivõrd palju oskusi, et ta oskaks vastavalt olemasolevale infole hinnata, kas lapsel võib olla laiem või tõsisem abivajadus (sh kas ta vajab kiireloomulist abi) ning kas on vaja teavitada lastekaitsetöötajat. Spetsialistide endi hinnangul oleks hindamisvahendi kasutamine neile abiks. Ka perearstid on aruteludes välja toonud, et tõsise abivajaduse puhul on lihtsam teha järeldus, et tegu on abivajava lapsega, kellest lastekaitset teavitada tuleks, kuid varajase abi ja kergema abivajaduse puhul ei olda teavitamises kindlad, mistõttu ei pruugi need lapsed ja pered õigel ajal lastekaitseüsteemi jõuda. Näiteks on SKA välja töötanud STAR-is kiiresti ja mugavalt kasutatava lapse abivajaduse eelhindamise instrumendi lastekaitsetöötajale, millele ligipääsu andmist ja tehnilise platvormi loomist ka võrgustikuliikmetele tuleb kaaluda.

2. Lapsi ja peresid kaasav lastekaitsetöö ja juhtumikorraldus

Probleem: laste ja pere kaasatus lastekaitsejuhtumite lahendamisse ei ole piisav, juhtumikorralduses puuduvad sisulist tööd abistavad ja töö tulemuslikkust mõõtvad vahendid

Juhtumikorralduse protsess ei taga süsteemset hindamist ja abistamist

Lastega töötavad spetsialistid tõlgendavad nii abivajava kui hädaohus oleva lapse mõistet erinevalt. Lapse abivajaduse spekter võib olla palju laiem, kui praegune LasteKS seda määratleb, näiteks tuge vajav või ennetavat sekkumist vajav laps/pere ei pruugi praeguse käsitluse järgi lastekaitsetöötaja vaatevälja jõuda ega vajalikul määral abi saada.

LasteKS § 29 lõige 2 sätestab, et lapsele abi andmisel tuleb rakendada võrgustikutööd, järgides juhtumikorralduse põhimõtteid. Juhtumikorraldus on reguleeritud sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) §-s 9, mis sätestab, et kui isik vajab iseseisva toimetuleku parandamiseks pikaajalist ja mitmekülgset abi, sealhulgas pikaajalist hooldust, milleks on vaja koordineerida mitme organisatsiooni koostööd abi andmisel, kasutatakse juhtumikorralduse põhimõtet. Midagi rohkemat²⁷ seadus juhtumikorralduse kohta ei ütle, mis tähendab, et lastekaitsetöötajatel puudub selge etteantud struktuur selle kohta, kuidas koostöös võrgustikuga juhtumikorraldust

²⁶ Tarto L jt. Kinnise lasteasutuse teenusele suunatud laste riskitegurid, 2022, lk 33.

²⁷ SHS-i on toodud ka lapse juhtumiplaani puudutavad erisused, kuid need hõlmavad peamiselt asendushooldusel viibivale lapsele juhtumiplaani koostamise ajalisi (mitte sisulisi) kohustusi. Lisaks sätestab LasteKS § 29 lõige 3 KOV-i kohustuse kümne päeva möödumisel abivajavast lapsest teada saamisest otsuse tegemise juhtumikorralduse algatamiseks või algatamata jätmiseks või juhtumi edastamiseks pädevale ametiisikule.

ellu viia, sealhulgas lapsele ja perele vajalikke abimeetmeid planeerida, nende tulemuslikkust hinnata jne.

Praegu kasutusel olevad lapse heaolu kolmnurk ja käsiraamat annavad hea teoreetilise tausta ja raamistiku, kuid lastekaitsetöötajad tunnevad oma töös puudust spetsiifilistest hindamisvahenditest. Samuti esineb ebaselgust võrgustikuliikmete ülesannetes ja koostöös nii abivajaduse hindamise kui tegevuste planeerimise protsessis, ka abivajaduse hindamine ei ole alati piisavalt analüütiline²⁸.

Paljude juhtumite puhul ei jõuta hindamisest tegevuste planeerimiseni või nende fikseerimiseni (2020. aastal kinnitati tegevuskava vaid 35% juhtumimenetluste puhul ning 2021. aastal 61% juhtumimenetluste puhul). Kui tegevuskavani jõutakse, võivad seal välja toodud abimeetmed olla enam seotud kättesaadavate teenustega, mitte lapse abivajadusega.²⁹ Samuti on probleemiks puuduvad eesmärgid ja vahehindamised, millest lähtudes saaks hinnata töö tulemuslikkust.³⁰ Seda ilmestavad ka 2022. aastal tehtud analüüsi tulemused, mille kohaselt ei lõpetata enamikku lastekaitsejuhtumeid mitte seetõttu, et lapse abivajadus oleks lahenenud, vaid seetõttu, et laps sai 18-aastaseks³¹ (29% juhtumitest) või asus elama teise KOV-i (24% juhtumitest). Ainult 35% juhtumitest lõpetatakse lapse abivajaduse lahenumise tõttu ning nende juhtumite puhul on abivajadus tavapäraselt väga lühiajaline ja see ei esine lapse mitmes eluvaldkonnas.³²

Lapsi ja peresid ei kaasata juhtumikorraldusse piisavalt

Lastekaitsetöös on toimunud paradigma muutus³³, mille kohaselt on laste ja peredega tehtava töö aluspõhimõtteks perekondade tunnustamine partneritena ning nende kaasamine. Lastega töötamisel on üks peamisi põhimõtteid lapse hääle ja lapse arvamuse kuulamine³⁴ ning kui lastekaitsetöötajad jätaavad lapse arvamuse kuulamise vahele või tõlgendavad seda valesti, on oht teha ekslikke otsuseid.³⁵ Paraku esineb lapse abivajaduse hindamisel, lapse arvamuse väljaselgitamisel ja dokumenteerimisel endiselt pinnapealsust, lastega läbiviidavad vestlused on põhjalikult eesmärgistamata ja analüüsimata.³⁶ Lapsed kirjeldavad võrdlemisi lühikest kontakti lastekaitsetöötajaga ja mitte sisulist tähenduslikku suhtlust. Osa lapsi ei tea, miks lastekaitsetöötaja nende ellu tuli ja isegi aastaid pärast esmakontakti on lapsed teadmatutes, miks töötaja nende juures käib.³⁷

²⁸ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 22.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 20.

³¹ Sealjuures tuleb arvestada, et sujuv üleminek lastekaitse süsteemist täisealiste sotsiaalhoolekande süsteemi ei ole enamasti tagatud.

³² *Ibid.*, lk 23.

³³ Teoreetiliste lähtekohtade jõudmine igapäevatöösse vajab lastekaitsetöö praktika teadlikku kujundamist ja juhtimist, muutuste loomine on tihtipeale aeganõudev ning peredega reaalse ja siira koostööni jõudmine vajab järjepidevat toetamist. Selline koostööpõhimõte on väga iseloomulik lastekaitsetööle, mis on osa sotsiaaltööst. Koostööle orienteeritud tegutsemisviisi puhul juhivad sotsiaaltöötajad osapoolte kokkutoomist ja sihtide seadmist ning häid tulemusi saavutatakse siis, kui saadakse perega hea kontakt.

³⁴ See põhimõte on kajastatud ka lastekaitse seaduses.

³⁵ O'Reilly L, Dolan P. *The Voice of the Child in Social Work Assessments: Age-Appropriate Communication with Children*. *Br J Soc Work*. 2016;46(5):1191-1207. Kättesaadav aadressil: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4985736/>

³⁶ Allikas: Sotsiaalministeerium, SKA 2019. a järelevalvearuanne.

³⁷ Toros, K., *Lapse ja pere kaasamine lapse abivajaduse hindamisse lastekaitsetöös: kliendi perspektiivi uurimus ja täienduskoolitus*, Tallinna Ülikool, 2019. <https://www.tlu.ee/yti/uudised/laste-kogemused-osalusest-lastekaitse-süsteemis-lapselt-peab-kusima-mida-tema-arvab-ja>.

Kuigi ka asendushooldusel viibivate laste hulgas tehtud uuringust ilmsel laste vähenenud sisuline kaasatus, on kõnekas, et suhteid lastekaitsetöötajatega hinnatakse samal ajal laste poolt pigem positiivseks (uuringu tulemused näitasid, et 43% lastest pidas oma suhet lastekaitsetöötajaga väga heaks ja 26% vastanutest heaks).³⁸ Erinevad kogemused võivad viidata erinevale tööpraktikale, kuid ka sellele, et suhted on küll head, kuid pinnapealsed. Seda võib siiski näha positiivse eeldusena, et aega, oskusi ja tööriistu juurde pakkudes võiks edeneda ka sisuline partnerlus. Vanemate hinnangul sõltub koostöö lastekaitsetöötajaga esimesest kohtumisest – just lastekaitsetöötaja suhtumine, lähenemisviis ja suhtlusoskus panevad aluse edasisele koostööle.³⁹ Samuti kiputakse praktikas lapse ja/või pere abivajaduse hindamisel või neile abi osutamisel keskenduma pigem probleemidele⁴⁰, mitte tugevatele külgedele ja ressurssidele, mistõttu ei tunne laps ja/või pere ka piisavat seotust ja vastutust probleemide lahendamisel. Seejuures on oluline teadvustada, et muutusi oma elus saavad eeskätt teha vaid inimene ise ja tema lähikondsed.⁴¹ Lapse ja pere abistamiseks on oluline usalduslik kontakt lastekaitsetöötajaga, mis eeldab mõtestatud ja tähenduslikku suhtlust. Võib eeldada, et usaldusliku kontakti saavutamist pärsib osaliselt klienditöö ja dokumentatsioonile kuluva tööaja ebavõrdne jaotumine. Juba 2016. aastal tehtud uuringus selgus, et lastekaitsetöötaja tööajast vaid 10% kulus kliendiga vestlustele, samal ajal kui dokumentatsioonile ja menetlemisele kulus 20% tööajast.⁴²

Joonis 2. Juhtumikorralduse erinevate osadega seotud kitsaskohad



³⁸ Saarnik H., Sindi I., Asendushooldusel kasvavate laste osalemiskogemused nende elu puudutavates otsustes, 2020, lk 20.

³⁹ Lehtme, R., Toros, K., *Parental engagement in child protection assessment practice: Voices from parents*, Children and Youth Services Review 113 (2020).

⁴⁰ O'Reilly L, Dolan P. *The Voice of the Child in Social Work Assessments: Age-Appropriate Communication with Children*. Br J Soc Work. 2016;46(5):1191-1207. Kättesaadav aadressil: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4985736/>

⁴¹ Hans van Ewijk, *Pilguheit kohalikule sotsiaaltööle ja sotsiaalpoliitikale*, ajakiri Sotsiaaltöö, 2020, lk 48.

⁴² Viira, Age. Kohaliku tasandi lastekaitsetöö tulemuslikkuse suurendamine ja jätkusuutlik arendamine, 2017, lk 55.

Sotsiaalteenuste ja -toetuste andmeregister (STAR) ei toeta lastekaitsetööd

Sotsiaaltöövaldkonna infosüsteemid ja tehnoloogilised tööriistad on võrreldes paljude teiste valdkondadega maha jäänud.⁴³ Lastekaitsetöötajateni jõuab väga erineva sisuga teateid abivajavatest lastest, mistõttu on pärast teate saamist tavaliselt vaja koguda täiendavat infot lapse olukorra kohta, et planeerida edasisi tegevusi. Töö planeerimisel on lastekaitsetöötajatel STAR-ist vähe abi, pigem on STAR kasutusel töö dokumenteerimiseks vastavalt seaduses nõutule. Siiski ei võimalda STAR koondada ka terviklikku ülevaadet pere olukorrast, sest kõigi materjalide käsitsi STAR-i laadimine on aeganõudev ja tülikas. Samuti ei sisalda STAR peale lapse esmase abivajaduse hindamise võimaluse teisi vajalikke hindamisinstrumente ega muid tööks vajaminevaid praktilisi tööriistu (sealhulgas puudub enamiku teenuste puhul võimalus suunata teenust saama). Lisaks ei ole võrgustikuliikmetel ligipääsu STAR-i lisatud dokumentidele ja infole, mistõttu tuleb seda jagada dubleerivalt teiste infokanalite kaudu.

Eesmärk: lastekaitsetöö keskmes on lapsed ja pered – töö põhineb lapse ja pere tugevatel külgedel, kaasamisel ja austusel. Pakutav abi on eesmärgistatud ja tulemuslik ning spetsialistidel on vajalikud ja tööd lihtsustavad tööriistad.

REGULATIIVSED LAHENDUSED

Võtta kasutusele lapse abivajaduse tasemete süsteem, mis aitab võrgustikuliikmetel ülesandeid jaotada ja lapse abivajaduse tasemele vastavat abi pakkuda

Selleks, et tekiks selgem ja täpsem arusaam ning ülevaade erineva abivajadusega lastest, on oluline juhtumeid selgemalt kategoriseerida. Lastekaitsetöötajate hinnangul võiks kasutusele võtta nn valgusfoori süsteemi, mis aitab juhtumeid tegutsemiskiiruse ja riskitaseme järgi selekteerida.⁴⁴ Need kolm kategooriat võiks olla järgmised: madal, keskmine ja kõrge (joonis 3). See aitaks paremini eristada juhtumeid, mis vajavad kohest sekkumist, samuti jälgida, kas igale kõrge riskitasemega lapsele on lastekaitsetöötaja määratud ja tegevusplaan koostatud.⁴⁵ Lisaks on võimalik abivajaduse tasemete süsteemi põhjal välja töötada indikaator, mis aitab paremini kindlaks määrata ja juhtida lastekaitsetöötaja koormust (võttes arvesse juhtumite keerukust) kvaliteetse lastekaitsetöö tegemiseks.

Joonis 3. Lapse abivajaduse tasemete süsteem



Võtta laste heaolu ja kaitse juhtumikorralduse elluviimiseks kogu riigis kasutusele lapse- ja perekeskset lähenemisviisi toetav ühtne metoodika

⁴³ Pihl, K., Krusell, S. (2021). [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: sotsiaaltöö](#), lk 118.

⁴⁴ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 33.

⁴⁵ Sarnane süsteem on kasutusel Ühendkuningriigis, kus on muu hulgas koostatud iga abivajaduse taseme täpsem indikaatorite loetelu <https://www.surreyscp.org.uk/wp-content/uploads/2018/12/Effective-family-resilience-SSCB-Final-March-2019-1.pdf>.

Lastekaitsetöötaja peamine eesmärk on luua lapse ja vanemaga usalduslik suhe, mis on aluseks kogu juhtumikorraldusele ja positiivsetele tulemustele, mistõttu tuleks toetada lastekaitsetöötaja sotsiaalseid oskusi peredega suhtlemisel ning rakendada lapse kaasamiseks, abivajaduse hindamise ja teenuste pakkumise protsessis pere- ja lapsekeskseid dialoogipõhiseid mudeleid.⁴⁶ Sotsiaaltöö peab looma sidemeid, sotsiaaltöötaja peab olema asjatundja argielu alal.⁴⁷ Selleks, et lapse ja pere abistamine oleks kogu riigis ühetaoline ja kaasav, selgelt eesmärgistatud ja suunatud lahenduskesksele lähenemisele, pakuks vajalikke tööriistu ja töö hindamise vahendeid, on oluline tagada spetsialistidele juhtumikorraldusmudel, mis seda võimaldaks.⁴⁸

Üheks selliseks meetodikaks, mis eelnevalt kirjeldatud probleeme ja vajadusi kataks, on näiteks *Signs of Safety*⁴⁹ (edaspidi SofS), mis on innovatiivne, pere tugevatel külgedel ja partnerlussuhtel põhinev laste turvalisuse tagamisele suunatud lastekaitsetöö raamistik (täpsem kirjeldus VTK lisas 3). SofS on aastate jooksul praktikapõhisest mudelist arenenud kogu süsteemi muutmise mudeli (*Whole System Change Model*) suunas. Kaasaegsed organisatsiooni juhtimisteooriad ja -meetodid on põimitud kogu organisatsiooni/süsteemi selliselt, et lastekaitse spetsialistid oleksid laste ja peredega töötamisel toetatud ja nende professionaalne areng oleks pidev ning et lastekaitsetöö tulemuslikkust ja väljundeid oleks võimalik ka strateegiliselt mõõta ja hinnata.

Selleks, et ka esmane abivajadus saaks asjakohaselt märgatud ja toetatud ega süveneks, on oluline struktureeritud ja eesmärgistatud juhtumimenetluse läbiviimist kaaluda edaspidi ka neil juhtudel, kus tõsist abivajadust ja ohtu lapse turvalisusele (veel) ei tuvastata. Sarnastel põhimõtetel kui SofS, pakub selleks võimalust näiteks *Signs of Wellbeing* mudel, mis on mõeldud kasutamiseks juhtudel, kui on mure lapse ja pere heaolu pärast.

Konkreetne juhtumikorralduse mudel, mis pakuks lahendusi eespool nimetatud kitsaskohtadele, valitakse välja peale erinevate mudelite ja nende Eesti praktikasse rakendamise võimaluste analüüsimist.

Regulatiivsete lahenduste kõrval on vaja ka töös kasutatavad IT-süsteemid tööprotsessidega vastavusse viia. Seetõttu tuleb lapse heaolu hindamiseks ning süsteemseks juhtumimenetluseks ja dokumenteerimiseks kasutatav STAR terviklikult uuendada ja teha selleks vajalikud infotehnoloogilised arendused. STAR peab omama kasutajasõbralikku ja kliendikeskset vaadet lastekaitsetöök. Lapse ja pere huvides on jagada infot üks kord ning ühtse infosüsteemi kaudu jagada juhtumi andmeid vajalikus ulatuses teiste spetsialistide ja teenuseosutajatega. Konfidentsiaalsusnõue ei tohiks piirata lapse ja pere abi saamist ega nõuda abivajajalt probleemi korduvat kirjeldamist.⁵⁰ See tähendab, et STAR peab ühilduma teiste andmebaasidega ja/või seda peavad vähemalt osaliselt saama kasutada ka teised spetsialistid, et lapse abivajaduse hindamiseks ja edaspidiseks võrgustikutööks oleks võimalik

⁴⁶ Tarto L jt. Kinnise lasteasutuse teenusele suunatud laste riskitegurid, 2022, lk 44.

⁴⁷ Malcolm Payne., *Sotsiaaltöö kui elukutse*, ajakiri Sotsiaaltöö, lk 52, 2020.

⁴⁸ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 33–34 (lastekaitsetöö protsessi täpsem väljatöötamine).

⁴⁹ Vt *Signs of Safety* kohta siit: <https://www.signsofsafety.net/what-is-sofs/>. SofS on kasutusel paljudes Euroopa riikides (erinevates KOV-i üksustes), kuid riikliku lastekaitsetöö meetodina kasutusel näiteks Iirimaa ja Belgias, ettevalmistusi riiklikuks adapteerimiseks teeb ka Island.

⁵⁰ Streimann, K., Vilms, T. *Vaimse tervise probleemide ennetus koolis*, lk 40. Internetis kättesaadav aadressil: [Eesti regionaalatasandi arengu analüüs \(hol.ee\)](http://Eesti regionaalatasandi arengu analüüs (hol.ee))

lastekaitsetöök vajalikke andmeid teistest andmebaasidest pärida.⁵¹ Samuti peaks STAR olema osaliselt ligipääsetav ka lapsevanemale, eelkõige last ja pereliikmeid puudutavate hindamiste ja tegevuskava osas.

3. Kohaliku omavalitsuse ja Sotsiaalkindlustusameti ülesanded lastekaitse korraldamisel

Probleem: kohaliku tasandi lastekaitse on palju erinevaid ülesandeid, valdkonnas terendab tööjõukriis ja Sotsiaalkindlustusameti roll riikliku lastekaitse korraldajana vajab edasiarendamist.

Lastekaitsetöötajal on liiga palju eriilmelisi, erineva sisu ja suunitlusega ülesandeid

LasteKS § 17 lõige 1 loetleb KOV-i ülesanded lastekaitse korraldamisel. LasteKS § 17 lõikes 2 sätestatakse KOV-i kohustus luua tingimused lastekaitsetöö tegemiseks ja vajaduse korral luua lastekaitsetöötaja ametikoht⁵², kelle ülesandeks on seaduses sätestatud ülesannete täitmine, sealhulgas laste, lastega perede ja teiste last kasvatavate isikute toetamine. Lisaks LasteKS-ile kehtestavad ka teised seadused KOV-ile ülesandeid seoses lapsi puudutavate kohtu- või muude menetlustega – praktikas täidavad suuremat osa KOV-ile pandud ülesannetest lastekaitsetöötajad (VTK lisa 2). STAR-i pöördumiste andmete kohaselt on lastekaitsele ligi all registreeritud väga erineva sisuga pöördumisi. 2022. aastal registreerisid KOV-id ligi 10 000 sellist pöördumist. Pöördumiste teemad viitavad lastekaitsetöö kirjusele.⁵³ Küllalt suur hulk pöördumistest on seotud suhtlus- ja hooldusõiguse ning ülalpidamisküsimustega (12%), mis on selgelt teistest eristuv valdkond (joonis 5, vt lisa 1).⁵⁴ Suhtlus- ja hooldusõiguse küsimused eeldavad enamasti ka tsiviilkohtumenetluses osalemist, mis on omakorda väga aja- ja töömahukas (menetlusdokumentide ja arvamuste koostamine, kohtule esitamine, materjalidega tutvumine, kohtus käimine, lahendite analüüs, kaebuste esitamine jne). Lisaks lasub lastekaitsetöötajal juhtumikorraldaja roll, võrgustiku kokkukutsumise ja juhtimise vastutus, juhtumiplaanide koostamise ning lapse ja pere abivajaduse (regulaarse) hindamise kohustus. Lisanduvad veel teemad, millega lastekaitsetöötajad lisaks lastekaitsetööle tegelevad: lapse sünni-surma registreerimine, sotsiaaltoetuste määramine, valla lehe toimetamine, toidupakkide jagamine, pidude korraldamine (klientidele), kommipakkide

⁵¹ Sarnase tulemuseni jõudis ka OSKA avaliku halduse uuring, mis tõi välja, et andmete käitlemine ja analüüs ei ole Eestis veel piisavalt heal tasemel: andmeid kogutakse palju ja tihti, kuid otsuste tegemisel ei osata kasutada nende täit potentsiaali. Selle põhjustena töid eksperdid esile riigiasutuste andmebaaside vahel puuduvad liidestused, samuti andmete kasutamiseks vajaliku koostalitlusvõime ning teadmiste ja oskuste puudumise. Ka McKinsey Instituudi uuringu järgi on andmete kogumine ja käitlemine üks prioriteetne valdkond, mida automatiseerida, et muuta töö tõhusamaks ja vabastada tööjõudu suuremat lisandväärtust loovate ülesannete täitmiseks. Pihl, K., Krusell, S. (2021). [Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: sotsiaaltöö](#), lk 33.

⁵² Seletuskiri lastekaitse seaduse eelnõu juurde, lk 42. Internetis kättesaadav aadressil:

https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ ja_pered/Lapse_oigused_ ja_headolu/seletuskiri.pdf

⁵³ Kuigi praegune teemade jaotus ei anna arvatavasti siiski täielikku ettekujutust varieeruvusest, sest näiteks pöördumise „abivajav laps“ puhul, mis on kõige sagedasem valik (34% pöördumistest), ja ka sageduselt järgmise pöördumise „muu probleem“ (18%) puhul võib sisu olla väga erinev. Samuti viitab pöördumiste segasele registreerimisele see, et kohati on sellised teemad nagu peresisene vägivald, hariduslik erivajadus, abivajav laps ja vahel ka hädaohus laps registreeritud muu liigi alla, mitte lastekaitse liigina, kuigi võib eeldada, et need on eelkõige seotud lastekaitsetöötajate tööülesannetega. Üldjuhul, kui pöördumisega on seotud lapsed, on lastekaitsetöötaja pöördumisega seotud.

⁵⁴ Kui arvestada juurde veel pöördumised „muu pöördumine“, võib eeldada, et lapse hooldusõigusega seotud küsimusi jõuab lastekaitsetöötaja lauale tegelikult veelgi rohkem.

tellimine ja jagamine, koolituse „Imelised aastad“ taotlemine ja hilisem koordineerimine, sponsorabi vahendamine, projektide kirjutamine, asendushooldusel olevate laste juhtumikorraldus ja eestkostja rolli täitmine, laste ja perede komisjoni asjaajamine, laste viimine teenuseid saama (sh transporditeenuse pakkumine) jm.⁵⁵ Sealjuures tuleb lastekaitsetöötajal iga last ja peret ning nende muresid osavõtlikult kuulata ja lahendada, leida aega selleks, et luua usalduslik kontakt ja seda hoida.

Lastekaitsetöötajate töökoormus on suur, mis arvatavasti on ajendiks töölt lahkumisele ja mõjutab ka töö kvaliteeti. Keskmiselt tegeleb lastekaitsetöötaja nädalas 17 aktiivse juhtumiga, Kesk-Eestis isegi kuni 26 aktiivse juhtumiga nädalas. Enamik lastekaitsetöötajaid on hinnanud oma töökoormust suureks või väga suureks ning 14% on selgitanud, et tööülesannete korralikuks täitmiseks peaksid nad tegema tööd väljaspool tööaega, kuid nad ei tee seda ning seetõttu kannatab töö kvaliteet.⁵⁶ Lastekaitsetöö on killustatud, mis on osaliselt tingitud töö iseloomust – näiteks tuleb käsilolevad toimetused pooleli jätta, kui tuleb teade hädaohus olevast lapsest või muust kiiret sekkumist vajavast juhtumist, teisalt ei ole ka võimalik olla ühtmoodi ekspert ja spetsialist kõikides lapsi puudutavates küsimustes, mistõttu võib laste ja perede heaolu kannatada. Lastekaitsetöötajad on mures peamiselt seetõttu, et juhtumeid on palju ning tehakse kõike korraga, omamata piisavalt aega üks ühele tööks peredega ja põhjalikuks süvenemiseks igasse juhtumisse. Samuti on ebaselge teiste KOV teenistujate roll lastekaitsetöötaja töö toetamisel ning laste ja perede abistamisel. Lisaks on lastekaitsetöötajad toonud välja, et tunnevad puudust tugispetsialistidest, peretööst ja vanemaid toetavatest programmidest.⁵⁷

Suur töökoormus ja mitmekülgsed ülesanded tekitavad küsimuse lastekaitsetöötajate piisavuse ja selle hindamise kohta. Lastekaitsetöötajate piisavust ei saa hinnata optimaalseks suhtarvuga piirkonnas elavatesse lastesse, oluline on ka töö sisu ja ulatus, kuidas lähtuvalt piirkonna eripäradest ja juhtumite iseloomust on töö korraldatud ja toetatud, samuti teiste lastega töötavate spetsialistide panustamine. 2022. aastal töötas Eestis kokku 296 lastekaitsetöötajat, kellest kolmandik (85) töötas Tallinnas (samuti elab kolmandik 0–17-aastastest Tallinnas), enam lastekaitsetöötajaid on ka teistes suuremates linnades: Narvas (9), Pärnus (11) ja Tartus (17), kuid rohkem töötajaid on ka Saue vallas ja Saaremaa vallas (kummaski 7). Samas oli enam kui kolmandikus ehk 28 KOV-is täidetud üks või vähem lastekaitsetöötaja ametikohta (5 KOV-is oli ainult 1 osajaga ja 23 KOV-is oli 1 täisajaga lastekaitsetöötaja) (tabel 2, vt lisa 1).

Lastekaitsetöö korraldus KOV-ides ei taga ühetaolist head kvaliteeti, valdkonnas on suur tööjõuvoolavus ja läbipõlemise oht

Enamasti töötavad lastekaitsetöötajad sotsiaalosakonna või mitme eri valdkonna (haridus, kultuur, sotsiaaltöö) üldises koosseisus.⁵⁸ Juhtimissüsteemides on tugevaid arenguväljakutseid, osakonna või lastekaitsetalituse juhid on erinevate ülesannetega ülekoormatud ning lastekaitsetöötajate ja sotsiaaltöötajate sisulise võimestamisega ei jõuta või ka ei osata kõikjal tegeleda. Uuringutest selgub sotsiaaltöötajate professionaalse toetuse vähesus, mistõttu nad

⁵⁵ SKA nõustamistalituse konsultantide kogemus KOV-i lastekaitsetöötajate toetamisel ja nõustamisel.

⁵⁶ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 25.

⁵⁷ Saar, H. *Lapsesõbralik lastekaitse – lastekaitsetöötajate vaade*, Sotsiaaltöö ajakiri nr 3, 2019, lk 39. Internetis kättesaadav aadressil: https://tai.ee/images/3_2019_Lapsesobralik_lastekaitse_Saar_lk_36_41.pdf.

⁵⁸ Anniki Lai. Lastekaitsetöö korraldamine kohalikes omavalitsustes. Lühianalüüs. 2020, lk 25.

jäävad ilma vajalikust mõistmisest, suunamisest, toetusest ja ka motiveerimisest. Sotsiaaltöötajatel puudub otsese juhiga igapäevane kontakt ning see on loonud olukorra, kus sotsiaaltöötaja peab tulema töös esinevate raskustega toime iseseisvalt või leidma ise toetuse allikaid.⁵⁹ Nähakse vajadust, et sotsiaalvaldkonna asutuste juhid oleksid paremini kursis valdkonna eripäradega ning kannaksid edasi olulisi väärtusi. Praegu ei ole sotsiaalvaldkonna juhtidele paika pandud kvalifikatsiooninõudeid, mis puudutavad hariduslikku ettevalmistust või juhtimiskogemust. Seetõttu võib asutust juhtida inimene, kellel ei ole sotsiaalvaldkonnast piisavaid teadmisi või kellel ei ole vajalikku juhikompetentsi, muu hulgas teadmisi ja oskusi, kuidas hoida positiivset tööõhkkonda, inimesi motiveerida, arendada, eest vedada ja juhtida.⁶⁰

Lastekaitsevaldkonnas on suur tööjõu voolavus. Tervise Arengu Instituudi täienduskoolituse andmete kohaselt ei töötanud võrreldes 2017. aastaga 2018. aastal lastekaitsevaldkonnas enam 110 lastekaitsetöötajat⁶¹. OSKA raporti kohaselt koolitatakse sotsiaaltöötajaid Eestis küll rohkem kui vaja, kuid paljud lõpetajad ei lähe erialasele tööle.⁶² Samuti on sotsiaaltöö esindusorganisatsioonid olnud siiani tagasihoidlikud valdkonna populariseerimisega tegelemisel ning paremate töö- ja palgatingimuste eest seismisel. Ka lastekaitsetöötajate pideva enesetäiendamise ja toetamise süsteem vajab ülevaatamist.

Eestis on pühendunud ja hoolivad lastekaitsetöötajad, kes on valmis tegema ületunde, samuti tegema tööd oma pere- ja eraelu arvelt, kuid see ei ole pikas perspektiivis jätkusuutlik. Lastekaitsetöötajate endi vaimne tervis ja toimetulek töös ettetulevate raskustega ei ole toetatud ning pideva pinge ja surve all töötamine võib tekitada kahju ka lastele ja peredele, keda lastekaitsetöötaja abistama peaks.⁶³ Sotsiaaltöötajate ametiidentiteedi uuringust selgus, et suurt puudust tunnevad sotsiaaltöötajad regulaarsetest kokkusaamistest kolleegidega, mis võimaldaks ühiselt tööalaste teemade üle arutleda. Samas on sotsiaaltöötajatel endal vähe oskusi oma töö reflekteerimiseks. Nad ei kasuta praktilises töös aktiivselt teoreetilisi teadmisi, vaid pigem otsivad erialastest materjalidest ja koolitustelt täpseid juhiseid ja näpunäiteid enda juhtumite lahendamiseks.⁶⁴ Eneserefleksiooni oskused on vajalikud selleks, et lastekaitsetöötaja või sotsiaaltöötaja oskaks ennast oma professionaalses tegevuses ning valikute ja otsuste tegemisel analüüsida.

Riikliku lastekaitse (SKA) roll ei vasta valdkonna muutunud vajadustele

Lasteks § 15 lõige 2 sätestab SKA ülesande KOV-i taotluse alusel riiklike meetmete rakendamiseks, mille hulgas on KOV-i üksuste nõustamine lastekaitsejuhtumite lahendamisel ning toetamine lapsele või perele sobivate meetmete leidmisel riiklike meetmete hulgast. Nõustamisteenuse loomisel 2016. aastal oli selle eesmärk tagada KOV-i lastekaitsetöö n-ö miinimumkvaliteet. KOV-e on nõustatud ja abistatud arengukavade koostamisel ning lastekaitsejuhtumite menetlemisel ja sobivate riiklike meetmete leidmisel, samuti on paljud lapsed ja neid ümbritsevad inimesed saanud abi ja tuge lastebitelefonilt. Kuigi KOV-i

⁵⁹ Kütt, E. *Sotsiaaltöötajate tööalase toetuse kogemused ja kutse taotlemine*, 2016, lk 81. Internetis kättesaadav aadressil:

https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/52027/kutt_elin_ma_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

⁶⁰ Pihl, K., Krusell, S. (2021)., *Tulevikuvaade tööjõu- ja oskuste vajadusele: sotsiaaltöö*, lk 44.

⁶¹ Siia hulka ei ole loetud SKA-sse läinud lastekaitsetöötajaid, keda oli kokku 36.

⁶² OSKA tööjõuprognoos, Eesti tööturg täna ja homme 2019–2027, lühiaruanne, 2020, lk 65. [Tööjõuprognoosi-lühiaruanne veeb.pdf \(kutsekoda.ee\)](https://www.oska.ee/et/tulevikuvaade-toojoo-ja-oskuste-vajadusele-sotsiaaltoo).

⁶³ SKA pakub grupisupervisioone, kuid need ei ole regulaarsed ega hõlma samu inimesi.

⁶⁴ Kütt, E. *Sotsiaaltöötajate tööalase toetuse kogemused ja kutse taotlemine*, lk 84. Internetis kättesaadav aadressil: [kutt_elin_ma_2016.pdf](https://dspace.ut.ee/bitstream/handle/10062/52027/kutt_elin_ma_2016.pdf).

lastekaitsetöötajad on saanud SKA nõustamisteenusest tuge, on SKA-l lastekaitstes veel teisigi rolle (näiteks järelevalve tegemine, riigi teenuste vajaduse hindamine jm) ning uuringus on välja toodud, et lastekaitsetöötajate jaoks võib SKA kaasamine keerulisemate juhtumite lahendamisel olla keeruline, sest kohati puudub omavaheline usaldus ning lastekaitsetöötajad tunnevad, et SKA on nende suhtes võimupositsioonil. Lastekaitsetöötajad tunnevad, et nende töökoormus SKA kaasamisega kasvab, saadav tugi on pigem teoreetiline ning praktilises töös alati kaasa ei aita.⁶⁵ Enamik lastekaitsetöötajaid sooviks keeruliste juhtumite puhul SKA-lt senisest suuremat abi.⁶⁶

Eesmärk: kasutusel on lastekaitsetöö korraldusmeetod, mis senisest enam võimestab ja toetab lastekaitsetöötajaid nende töös, sealhulgas perede toetamisel ja laste abivajaduse ennetamisel

REGULATIIVSED LAHENDUSED

Sätetada lastekaitsetöötaja põhiülesanded

Lasteks ei sätesta eraldi lastekaitsetöötaja ülesandeid, vaid sätestab KOV-i ülesanded laiemalt. See on toonud kaasa olukorra, kus kõik laste ja peredega seonduvad ülesanded KOV-is on praktikas lastekaitsetöötaja kanda. Taolise ülesannete paljususe juures puudub lastekaitsetöötajal võimalus keskenduda partnerlussuhtele lapse ja perega, millel on keskne roll vajalike muutuste elluviimisel, ning selle olulisust ei ole praegu ka seaduses piisavalt rõhutatud. Lastekaitsetöötaja ülesandeks ei peaks olema põhjalike aruannete koostamine, KOV-is vajalike teenuste kättesaadavuse tagamine, lepingute ettevalmistamine ja rahastusotsuste taotlemine jne. Suur osa lastekaitsetöötaja laual olevatest juhtumitest puudutab suhtlus- ja hooldusõiguse vaidlusi. Täna on rakendunud riiklik perelepitusteenus, mis peaks vähendama lastekaitsetöötaja koormust nende juhtumite vahendamisel. Samas nähakse kohtumenetlustes lastekaitsetöötaja rolli üldjuhul siiski nii juhtumi sisulises lahendamises kui ka kohtumenetlusliku poolega tegelemises, sh dokumentide ettevalmistamine ja KOV-i esindamine kohtus. See on olemuslikult juristi, mitte lastekaitsetöötaja ülesanne (kuigi lastekaitsetöötajale jääks juhtumid siiski eksperdi roll). Seega tuleks seaduses sätestada lastekaitsetöötaja põhiülesanded ning sellega suunata KOV-i korraldama ümber lastekaitsetöötajale seni antud muude ülesannete täitmist, näiteks anda need teiste osakondade/spetsialistide vastutada (nt perekonnaasjadele spetsialiseerunud jurist). Selliselt jääks lastekaitsetöötajal rohkem aega, et päriselt teha seda, mis on tema peamine eesmärk – töötada võimalikult palju üks ühele laste ja peredega ning usaldusliku koostöösuhte ja perede võimestamise kaudu luua muutusi ja parandada laste heaolu.

Jaotada ja fookustada riigi ja KOV-i ülesanded laste ja perede tulemuslikuks abistamiseks

Eespool on välja joonistunud süsteemsed probleemid, mis takistavad kvaliteetse lastekaitsetöö tegemist. Osa neist on seotud praeguse lastekaitsetöö korraldusmudeliga, kus suur roll on KOV-idel, kelle suurus, võimekus ja tööpraktika on väga erinev. Alates 2016. aastast on lastekaitsetöös oluline roll ka SKA-l, kuid võrreldes selle muudatuse rakendumise algusajaga vajavad ka SKA ülesanded ülevaatamist ja uuendamist. Kuigi mitmeid probleeme saab lahendada või leevendada ka olemasolevas raamis (nt parandada juhtumikorraldust, viia ellu STAR-i arendusi, parandada valdkondadeülest koostööd ja infovahetust, toetada KOV-e jms), ei paku need siiski lahendusi kitsaskohtadele, mis on seotud lastekaitsetöötajate ressursside

⁶⁵ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 30.

⁶⁶ *Ibid.*

võimestamisega, töö ebaühtlase korralduse ja kvaliteediga (mis tuleneb KOV-ide erinäolisusest), nii ennetavate kui sihitatud teenuste arendamise ja pakkumisega jne. Eelnevalt tuleb kaaluda lisaks üksikute küsimuste lahendamisele ka lastekaitsetöö korralduse ülevaatamist tervikuna.

Teeme ettepaneku kaaluda kahte varianti:

- 1) **Toetada rohkem KOV-e ning vähendada KOV-i ülesandeid, sealjuures suurendada SKA ülesandeid.** Oluline on jätkata tegevustega, mis toetavad KOV-ide lastekaitsetöö kvaliteeti, kuid lisaks sellele on võimalik rohkem fookustada SKA ülesandeid lastekaitstes nii, et riikliku lastekaitse roll oleks senisest suurem eelkõige keerukamate juhtumite puhul. Sellised juhtumid võiksid olla eelkõige järgmised: a) laps suunatakse riigi teenust saama (nt kinnise lasteasutuse teenus) või institutsionaalsele hooldusele; b) spetsiifilisi teadmisi ja oskusi vajavad juhtumid (nt seksuaalselt väärkoheldud lapsed, suitsiidsed lapsed, mitme valdkonna põhjalikku hindamist vajavad lapsed, suhtluskorra täitmist puudutavad juhtumid); c) harvaesinevad juhtumid (nt saatjata alaealised välismaalased, rahvusvaheliste lepingute ja konventsioonide alusel piiriülesed juhtumid). Loetletud kategooriad liigituvad nn valgusfoori mudeli oranž ja punase taseme alla, mille puhul on lapsel keskmisest suurem abivajadus. Senine SKA pakutav KOV-i nõustamisteenus, mis on hõlmanud sisuliselt kogu lastekaitsetöö valdkonda, saaks selgema fookuse ja vastutuse/ülesande juhtumi lahendamisel või teenuse pakkumisel. See eeldaks kompetentsi lisandumist SKA-sse, et pakkuda KOV-idega võrreldes sisulist lisandväärtust keerukamate juhtumite lahendamisel. Ka lastekaitsetöötajate hinnangul võiks riigi roll lastekaitsejuhtumites suurem olla, eriti keeruliste ja kauakestvate juhtumite puhul. See aitaks vähendada lastekaitsetöötajate koormust olukordades, kus üks juhtum võtab suurema osa tööajast.⁶⁷ Selle tulemusel peaks KOV-il jääma rohkem ressursse, mida suunata abivajaduse skaala esimesel kahel tasemel olevate sihtrühmadega tegelemisse ehk ennetustöösse ja varajase abi pakkumisse lastele ja peredele. KOV-i lastekaitsetöötaja roll peaks keskenduma enam lapse ja pere otsesele heaolu ja toimetuleku toetamisele, mis tähendab, et peamine osa tööst peaks toimuma perede juures, mitte arvutis. Selle jaoks on vaja KOV-il aega, mida vabanev ressurss suure abivajadusega lastega tegelemise arvelt võimaldaks. Kirjeldatud alternatiivi peamiseks riskiks oleks KOV-ide ebaühtlase taseme säilimine, samuti risk, et KOV-il võib tekkida suurem stiimul laste n-õ riigi teenusele saatmiseks, mis ei pruugi soodustada soovitud eesmärki pakkuda lastele ja peredele võimalikult varast tuge ja motiveerida KOV-e neid teenuseid arendama. Samuti omaks tsentraliseerituse suurendamine olulist täiendavat eelarvemõju.
- 2) **Koondada KOV-i tasandi laste heaolu ja lastekaitse korraldus piirkonnakeskustesse ning soodustada tiimipõhist korraldusmudelit.** Ülesannete koondumine piirkonnakeskusesse võiks leevendada mitmeid praeguseid (sh eespool kirjeldatud) lastekaitsetöö kitsaskohti – see võimaldaks koondada spetsialistid suurematesse ja mitmekülgsema kompetentsiga tiimidesse, suurendaks lastekaitsetöötajate ajaressurssi vahetuks tööks laste ja peredega, soodustaks lastekaitsetöö asjatundlikku juhtimist ja toetamist jm. Samuti võiks see aidata kaasa laiemalt teenuste omavahelise integreerituse ja kättesaadavuse probleemi lahendamisele ning toetada piiratud ressursside ühist optimaalset kasutamist. Piirkonnakeskusepõhise korraldusmudeli loomiseks on omakorda erinevaid võimalusi:

⁶⁷ Civitta. Tänapäevase lastekaitse juhtumikorralduse, andmevahetuse ja e-teenuste analüüs, 2022, lk 37.

- a) üks võimalus on rakendada korraldusmudelit KOV-ide koostööl põhineva ühisameti või -asutuste kaudu, mida kohaliku omavalitsuse korralduse seadus ka praegu võimaldab.⁶⁸ Selle võimaluse puhul on vajalik tuvastada ja lahendada õiguslikud, bürokraatlikud ja põrkuvate finantshuvidega seotud takistused, mis on siiani vähendanud KOV-ide motivatsiooni ühisametite loomiseks ja naaberomavalitsustega koostöö tegemiseks⁶⁹;
- b) teise võimalusena võib näha KOV-i lastekaitse ülesannete osalist või täielikku andmist maakonnakeskuse KOV-idele. Sarnast lahendust on riigis juba kasutatud näiteks perekonnaseisutoimingute puhul, kus peamist rolli kannavad maakonnakeskuste KOV-id. Ka haldusreformi tulemusi analüüsinud eksperdid on muu hulgas andnud KOV-ide tugevdamiseks poliitikasoovituse kaaluda asümmeetrilisi lahendusi KOV-ide piirkondlike ülesannete täitmiseks.⁷⁰

Tõmbekeskuste rolli tugevdamine integreeritud sotsiaal-, haridus- ja tervise teenuste osutamiseks on seatud ka üheks eesmärgiks Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis 2023–2027. Selle raames tehakse analüüs sotsiaal- ja tervisevaldkonna avalike teenuste osutamise ja juhtumikorralduse uude korraldusmudeli väljatöötamiseks.⁷¹ Analüüsi käigus on võimalik hinnata ka kõigi võimalike alternatiivide tugevaid külgi ja riskikohti ning nende lahendamise võimalusi. Samuti on analüüsis võimalik täpsemalt kaardistada teiste riikide kogemused (nt Soome, Holland, Taani, Island), kus detsentraliseeritud lähenemisviisi puhul kasutatakse erinevaid piirkondadeks jaotumise põhimõtteid, ning õppida nende kogemusest KOV-ide koostöö soodustamiseks ja võimalike takistuste ületamiseks.

Lisaks on ülevaatomisel nii rehabilitatsioonisüsteem kui selle seosed haridustugiteenustega, mis samuti panustavad laste heaolu süsteemi kujunemisse ja võivad tuua kaasa muudatusi nii kohaliku kui riigi tasandi teenuste korraldamisel.

Sobivaim korraldusmudel valitakse välja kõigi eelnimetatud tegevuste koostöös ja koostöös KOV-idega ning selle rakendamist katsetatakse Euroopa Sotsiaalfondi vahendite toel.

Piirkonnapõhiste laste heaolu (ühis)ametite struktuuri puhul saab eeskuju võtta Ühendkuningriigi uuenduslikust ja häid tulemusi näidanud laste heaolu korraldusmudelist, kus laste ja perede toetamise kompetents on jaotatud tiimidesse (põhjalikum ülevaade tiimipõhisest lähenemisviisist on esitatud VTK lisa 3). Tiimipõhine lähenemisviis võimaldaks ühe piirkonna kogu laste heaolu ja lastekaitse valdkonda keskselt, innovatiivselt ja kaasaegselt juhtida vastavalt lastekaitse süsteemi spetsiifilistele vajadustele. Kui seni on enamikus KOV-idest palgal 1–3 lastekaitsetöötajat, kes on samas osakonnas ka teiste sotsiaal-, mõnikord ka tervise- ja haridusvaldkonna spetsialistidega, siis pakutud maakondliku mudeli kohaselt koonduksid kõik laste heaolu ja lastekaitse spetsialistid ühtsesse juhtimisstruktuuri. Töötamise piirkonnad saab

⁶⁸ Kohaliku omavalitsuse korralduse seadus, § 12. Ühisameti või -asutuse moodustamine otsustatakse koostöös osalevate kohaliku omavalitsuse üksuste valla- ja linnavolikogude volitusel valla- ja linnavalitsuste vahel sõlmitud halduslepinguga ning moodustatakse volikogude kehtestatud ühisameti või -asutuse põhimäärusega. Ühisametile kohaldatakse selle moodustamise halduslepinguga kindlaks määratud või asukohajärgse valla või linna ametiasutusele kohalduvat ning ühisasutusele ametiasutuse hallatava asutuse kohta kohalduvat regulatsiooni, kui seadustes või ühisameti või -asutuse moodustamise halduslepingus ei ole sätestatud teisiti.

⁶⁹ Minu omavalitsus, keskmine omavalitsus, laste heaolu, süsteemsus, koostöös teiste KOV-idega teenuste korraldamine, Rahandusministeerium, 2020. Internetis kättesaadav: <https://minuomavalitsus.fin.ee/et/kov/kov-detail>

⁷⁰ Haldusreformi seireraport 2022, vt lk 115 (poliitikasoovitus nr 4). <https://www.fin.ee/media/7835/download>.

⁷¹ Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2023–2027, p 9.1.12, <https://valitsus.ee/valitsuse-eesmargid-ja-tegevused/valitsemise-alused/koalitsioonilepe>.

tiimides ära jagada – need võivad, aga ei pruugi kattuda n-ö varasemate KOV-i piiridega (see võib olla hea võimalus näiteks neis olukordades, kus piirkonna lastekaitsetöötaja on isiklikult tuttav). Selle mudeli puhul on oluline, et lastekaitsetöötajatest tekkivad autonoomsed meeskonnad ja nende meeskondade tööd toetavad rollid. SKA roll muutuks universaalset nõustamist pakkuvast asutusest pigem eriteadmisi, sealhulgas spetsiifilisi teadmisi ja oskusi koondavaks toeks (mudelisis nn *insight team* või ka teraapiatiim, kes korraldab teatud spetsiifilistele sihtrühmadele vajalikke teraapilisi sekkumisi) ning lastekaitsetöö koolituskeskuseks (mis sobitub juba SKA praeguse rolliga).

Kujundada SKA roll lastekaitse süsteemis vastavaks valdkonna vajadustele

SKA ehk riigi roll lastekaitse korralduses sõltub suuresti sellest, missuguse lastekaitsetöö korraldusmudeli kasuks otsustatakse. Samas on võimalik ka SKA praegustes ülesannetes ja töökorralduses teha parendusi (vt SKA lastekaitseülesanded VTK lisas 2), et ressurside kasutus oleks efektiivsem ning aitaks pakkuda lastele ja peredele paremat tuge.

Näiteks vajab SKA rollina täpsemalt analüüsimist 24/7 valmisoleku tagamine lastekaitse, mille vajaduse on eelkõige tõstatanud Politsei- ja Piirivalveamet. Eelkõige puudutab vajadus tavapärase töötaja välist aega, kus lapse heaolu tagamiseks on tarvis spetsialisti abi sündmuspaigal. Lasteabitelefoni tagab 24/7 toe nõustamist ja (kohtu)menetluslikku sekkumist vajavate juhtumite puhul (nt teeb lapse perest eraldamise otsuse ja vajadusel lapsevanema hooldusõiguse piiramise taotluse kohtule), kuid füüsilisi väljasõite ei tee (sest lasteabitelefoni ülesehitus, sh nõustajate geograafiline asukoht ja väljaõpe seda ei toeta). Samas on SKA arendanud mobiilseid kriisiabiüksusi, samuti on ohvriabitöötajatest moodustunud üleriigiline võrgustik. Kuivõrd mobiilsete meeskondade ülalpidamine on keerukas ja kulukas ning partnerid näevad ühe peamise vajadusena esmast kriisinõustamist, tuleks SKA-sse 24/7 lastekaitse võimekuse arendamisel (kui selle vajadus edasises analüüsis kinnitust saab) kaaluda selle ühendamist juba olemasolevate süsteemidega. Samuti vajab täiendavat analüüsi, kas kõigi seniste ülesannete täitmiseks on vaja just lastekaitsetöötajat või piisab ka teiste valdkondade spetsialistidele lisapädevuste andmisest.

Praegu on SKA ülesanne ka KOV-ide nõustamine arengukavade koostamisel, kuid tänaseks peaksid KOV-id olema ise piisavalt võimekad, et laste ja perede heaolu ja sotsiaalkaitsevaldkonda iseseisvalt analüüsida, kaasates vajaduse korral välisekspertide abi või luues koostöösuhteid teiste KOV-idega, kellel on jagada häid kogemusi elluviidud protsessidest. Näiteks saavad KOV-id Tervise Arengu Instituudi e-platvormil täita terviseprofiili, samuti koondab Rahandusministeerium KOV-ide kaupa infot portaali minuomavalitsus.ee, mis suunab KOV-e lastele ja peredele mõeldud teenuseid ja meetmeid kaardistama ja lahti mõtestama.

Töötada välja ja teha kättesaadavaks sidus ja kohustuslik täienduskoolitus- ja mentorlussüsteem lastekaitsetöötajatele

Vajadus on koolitusmudeli järele, kus töötajatele pakutakse vajalikke lisateadmisi ja -oskusi pideva täienduskoolituse raames, integreerides erialase ettevalmistamise valdkonnas toimivate arengutega.⁷² Selleks tuleks välja töötada ja teha kesksel platvormil kättesaadavaks

⁷² Ave Viks „Ametnike pädevuse suurenemine ühinenud omavalitsustes“, Rahandusministeerium, [Haldusreform | Rahandusministeerium \(fin.ee\)](#).

kohustuslik (e-)koolituste pakett, mille eesmärk on pakkuda lastekaitsetöötajatele võimalust pidevalt ja paindlikult oma teadmisi uuendada. Ka ESTA on soovinud seaduse tasandil reguleerida nõudeid regulaarsele enesetäiendamisele.⁷³ Lastekaitsetöötajate täiendusõppe süsteemi uuendamisel tuleb see praegusest selgemalt siduda ka kutsealaste süsteemidega.

Lisaks lastekaitsetöötajate koolituspaketile tuleb välja töötada eraldi moodulid ka lastekaitse võrgustikule (nn võtmespetsialistidele) või teha ettepanekud nende spetsialistide endi koolituskavade täiendamiseks. Võrgustiku osapoolte (eelkõige haridus- ja tervishoiusüsteemi esindajate) seas tuleb tõsta teadlikkust nende rollist lapse abivajaduse hindamise protsessis⁷⁴ ja edasises koostöös juhtumi lahendamisel vastavalt esimeses peatükis käsitletud võrgustikutöö raamistikule.

Samuti tasub kaaluda lastekaitsetöötajatele sotsiaaltöölase kõrghariduse kohustuse sätestamist, aga seda eeldusel, et vähemalt üks kõrgharidusasutus pakub sotsiaaltöö ja/või lastekaitse või laste heaolu teematist (üheaastast) mikroprogrammi neile, kellel on muu eriala kõrgharidus, kuid kes soovivad saada kiirelt ja kompaktselt lisaks sotsiaaltöölasele mikrokraadi. Välisvahendite toel ja koostöös haridusasutustega on plaanis uuendada ja kaasajastada sotsiaaltöö õppekavasid (sh panna suuremat rõhku mikrokraadidele, et olla paindlik tööjõuturu muutlikkusele ja anda võimalus õppida uusi erialasid/spetsialiseerumist), disainida ümber täiendkoolitussüsteem ja luua tööalane tugisüsteem.

4. Laste heaolu ja õiguste tagamise kvaliteet ja järelevalve

Laste heaolu valdkonna toimimise ja tulemuste kvaliteet sõltub suurel määral VTK eelnevates peatükkides kirjeldatud probleemidest ja nende lahendamisest, eelkõige mis puudutab laste abivajaduse märkamist ja sellele järgnevat lastekaitsetööd. Selles peatükis on kirjeldatud veel mõnda probleemi ja muudatusvajadust otseselt kvaliteedi tagamise ja järelevalve korralduses. Tuleb märkida, et VTK ei hõlma laste heaolu tagavate sotsiaalteenuste kvaliteedi ja järelevalve küsimusi, mis vajavad lahendamist eraldi seaduseelnõuga.

Probleem: laste õigused ja heaolu on riigis ebaühtlaselt tagatud, sõltudes suurel määral lapse elukohast

KOV-ide lastekaitsealaste ülesannete sisu ei ole üheselt selge, ülesandeid täidetakse erinevalt ning haldusjärelevalve ei ole tõhus

LasteKS-i alusel on suurem osa laste heaoluks vajalikke tegevusi KOV-ide ülesandeks, samuti on KOV-idele antud suur otsustusvabadus nende ülesannete täitmisel. Samal ajal näitab Rahandusministeeriumi ülevaade kohalike teenuste olukorrast üle Eesti, et omavalitsuste keskmine teenustase (mediaan) laste heaolu valdkonnas on 3 (9-st) ning tasemed varieeruvad ühest kaheksani.⁷⁵ Kuigi detsentraliseeritud halduskorraldust iseloomustabki KOV-ide enesekorraldusõigus kohaliku elu küsimuste korraldamisel, nii et KOV-i üksus saab üldjuhul ise

⁷³ ESTA märgukiri Sotsiaalministeeriumile, 30.03.2021.

⁷⁴ Tallinna Ülikool jt. Uuring riskilaste õigeaegse tuvastamise ja tulemusliku abistamise süsteemi täiustamiseks: kinnise lasteasutuse teenuse laste eluteede õppetunnid, 2022, lk 9.

⁷⁵ Laste heaolu teenustase omavalitsustes 2022. aastal: <https://minuomavalitsus.ee/laste-heaolu>.

määrata ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra⁷⁶, peab KOV-i üksusele seadusega antud ülesande sisu olema piisavalt määratletud. See on vajalik nii ülesande täitmiseks kui kontrollimiseks ehk järelevalveks. Haldusjärelevalve KOV-i üksuse üle tähendab eelkõige haldusülesannete täitmise õiguspärasuse kontrollimist (Vabariigi Valitsuse seaduse (VVS) § 75¹ lg 4). Selleks peab kehtiva õiguse sisu olema piisavalt selge. Praegune KOV-i ülesannete kirjeldus Lasteks §-s 17 seda ei ole ega võimalda ühetaolist arusaamist ülesannete sisust, täitmise eesmärgist ja oodatavast tulemusest. Seetõttu on ka riiklikul järelevalveasutusel (SKA) keeruline KOV-ide tegevust kontrollida. Samuti on ebapiisavad SKA haldusjärelevalvet reguleerivad normid nii järelevalvemenetluse alustamise kriteeriumide kui menetluse läbiviimise, sh VVS-is sätestatud järelevalvemeetmete puhul. Need probleemid koos ressursipuudusega ei võimalda praegu SKA-l teha tõhusat haldusjärelevalvet KOV-i lastekaitsealaste ülesannete üle. See omakorda võimaldab püsida piirkondlikel erinevustel, mõjutades otseselt laste õigusi ja heaolu.

Laste heaolu valdkonna regulatsioon on eri seadustes killustatud, mis raskendab KOV-idel ja teistel osapooltel nõuete mõistmist ja rakendamist

Laste heaolu tagamise ülesanded ja nõuded sisalduvad nii Lasteks-is kui ka SHS-is, kuid seaduste omavaheline suhe ei ole selge. Lasteks § 1 lõige 2 viitab Lasteks-ile kui üldseadusele, samas sisaldab Lasteks ka erisätteid SHS-i suhtes, nt lapse abivajaduse hindamise ja juhtumikorralduse osas. Praktikas esineb probleeme nii seadusesätete koosmõjus rakendamisel kui ka Lasteks-ist tulenevate üldiste põhimõtete ja kohustuste järgimisel laste sotsiaalhoolekandes. Laste heaolu tagamisel on oluline ka perekonnaseadus (PKS), mis reguleerib vanemate õigusi ja kohustusi lapse suhtes ning kohtu rolli lapse heaolu kaitsmisel, samuti ohvriabi seadus (OAS), mis sätestab abi ja teenused vägivalda kogenud lastele. Ka need seadused on Lasteks-iga hästi seostamata, sealhulgas tuleb Lasteks tervikuna üle vaadata uue OAS-i (jõustus 01.04.2023) valguses, et kindlustada vägivalda kogenud lastele sujuv teekond tervikliku abini. Lisaks toodi eespool 1. peatükis välja, et teiste elualade spetsialistidele (tervishoiutöötajad, haridustöötajad) ei ole üheselt mõistetav nende roll laste heaolu tagamisel, mistõttu tuleb luua paremad seosed ka Lasteks-i ja nende valdkondlike eriseaduste vahel.

Lastekaitseteenuse saajatel puudub lihtne ja tõhus tagasiside ja kaebuste esitamise võimalus

Teenuste kvaliteedisüsteemi oluline osa on teenusesaajate tagasiside küsimine ja kaebuste lahendamine. Eriti oluline on see lastekaitse valdkonna sekkumiste ja pakutavate teenuste puhul, mis võivad tugevalt puudutada inimeste era- ja perekonnaelu ning kus abi ja teenused on suunatud ka haavatavatele sihtrühmadele. Lastekaitsetöö keskmes on laps, mistõttu peab selle kohta tagasiside kogumine olema lapsesõbralik ja lastele tuleb luua eakohane ja mugav viis arvamuse avaldamiseks. Praegu on KOV-idel erinevad praktikad tagasiside ja pretensioonidega tegelemiseks, sealhulgas on KOV-e, kus lastekaitsetöötaja peale esitatud kaebuse lahendab lastekaitsetöötaja ise (isegi kui vastuse allkirjastab juht). Sellisel juhul jääb inimene ilma objektiivse kõrvalpilguta juhtumile ning lastekaitsetöötaja jääb omakorda ilma tööalasest toetusest raskes olukorras. KOV-is tõhusa kaebevõimaluse puudumise tõttu

⁷⁶ KOKS-i muutmise eelnõus 2022. a pakuti selline kohaliku elu küsimuste määratlus (KOKS §-i 6 lisatav lõige 3¹): „Kohaliku elu küsimuste korraldamine on selliste omavalitsusüksuse ülesannete täitmine, mis tulenevad valla- või linnaelanike vajadustest või mille täitmist saab omavalitsusüksuselt mõistlikult eeldada, mis on kohaliku päritolu ja mida ei ole antud mõne riigiorgani pädevusse või mille puhul esineb ka muid ülesande kohalikule olemusele viitavaid asjaolusid. Seadusega kohalikule omavalitsusele pandud kohaliku elu küsimuste lahendamisel peab omavalitsusüksusele üldjuhul jätma enesekorraldusõiguse, mille kohaselt saab ta ise määrata ülesannete täitmise täpsema sisu ja korra.“ Eelnõu on kättesaadav EIS-is: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/54e751f5-962c-4b78-839f-9e75ada8056d>.

pöörduvad inimesed SKA kui järelevalveasutuse poole, kes aga ei saa muuta KOV-i juhtumikorralduslikke otsuseid ega lahendada koostöö ja usalduse puudumisest tekkinud konflikte. Seega ei lahenda SKA poole pöördumine enamasti inimese muret sisuliselt ega tunnetuslikult, mis vähendab veelgi usaldust lastekaitseüsteemi vastu.

Praegune riikliku järelevalve korraldus ei taga LasteKS-i nõuete täitmist lasteasutustes

LasteKS-i alusel on SKA üks ülesandeid teha riiklikku järelevalvet eraõiguslike asutuste, juriidiliste ja füüsiliste isikute üle mitme LasteKS-i nõude täitmise puhul, sealhulgas lapse huvidest lähtumine, abivajavast lapsest teatamine ja nõuded lasteasutustele. Mõne nõude puhul (nt lapse huvidest lähtumine, abivajavast lapsest teatamine) ei ole järelevalve tegemine üksikjuhtumitel eriti tulemuslik, vaid kontrollida tuleks vastavate tegevusjuhiste ja protsesside olemasolu lasteasutuses, aga selliseid nõudeid praegu seaduses ei ole. Lisaks peaks SKA kontrollima LasteKS-i nõuete täitmist (sealhulgas ka lasteasutuses sisehindamise läbiviimist) haridus- ning tervishoiuasutustes, samas kui neis valdkondades on oma kontrollisüsteemid – Haridus- ja Teadusministeerium teeb järelevalvet koolide üle, tervisevaldkonnas on oma teenuse kvaliteedijuhtimissüsteem. Praktikas on välja kujunenud olukord, kus sisuliselt puudub riiklik järelevalve LasteKS-i nõuete täitmise üle haridus- ja tervisevaldkonna asutustes, sest SKA neis asutustes järelevalvet ei tee ja vastavat ülesannet ei ole selgelt antud ka teiste valdkondade järelevalveasutustele.

Raske tagajärjega lõppenud lastekaitsejuhtumitest ei tehta süsteemseid järeltõusid

Lapse õiguste ja heaolu tagamine peab toimuma valdkondadeüleles koostöös. Lapsele raske tagajärjega, s.o surma või tõsise tervisekahjustusega lõppenud juhtumite puhul on põhjendatud kontrollida mitte vaid KOV-i (ja erijuhtudel SKA) ülesannete täitmise nõuetekohasust, vaid vaadelda laiemalt toimunud võrgustikutööd ja osapoolte tegevust ning leida kitsaskohti, et neid edaspidi ennetada või lahendada. Tervikpildi saamiseks tuleb sageli vajalik vaadelda mitme valdkonna asutuste ja spetsialistide tegevust juhtumi lahendamisel, sealhulgas LasteKS-i ja eriseaduste nõuete valguses. Praegu ei ole sellist valdkondadeülese analüüsi protseduuri ette nähtud ning andmekaitseõuded ei võimalda tundlike andmete vahetamist asutuste vahel ilma seadusliku ülesande või menetluseta.

Eesmärk: laste õigused ja heaolu on pere elukohast sõltumata tagatud vähemalt tasemel, mis vastab riigiülesele kehtestatud baasnõuetele.

REGULATIIVSED LAHENDUSED

Täpsustada KOV-ide lastekaitsealaseid ülesandeid ja nõudeid nende täitmisele, et suurendada õigusselgust ja võimaldada tõhusamat haldusjärelevalvet

LasteKS §-s 17 sätestatud KOV ülesandeid laste õiguste ja heaolu tagamisel ning lastekaitsetöö korraldamisel tuleb täpsustada ja täiendada. Mõned konkreetsemad ettepanekud on tehtud juba eespool 1. ja 2. peatükis, et täpsemalt reguleerida ennetustööd, universaalseid teenuseid ja juhtumikorraldust. Need nõuded tuleb sisustada edaspidi seaduseelnõu koostamise käigus koostöös KOV-ide esindajate ja esindusorganisatsioonidega. Olulisel kohal on ka riiklikud lastekaitsetöö ja -teenuste osutamise standardid, mida praegu olemas ei ole, aga mis peaksid seadusega kehtestatud nõudeid selgitama ning toetama KOV-e nende ülesannete täitmisel ja

järelevalveasutust selle kontrollimisel. Nii tekib ühetaoline õiguslik baas KOV-idele lastekaitse korraldamiseks ja lastekaitsetööks, mille üle on omakorda võimalik teha sisulist ja eesmärgipärast haldusjärelevalvet. Täiendamist vajab ka KOV-i üle tehtava haldusjärelevalve regulatsioon järelevalve ulatuse (LasteKS § 38 lõige 6 ja SHS § 157 lõige 3), järelevalvemenetluse alustamise tingimuste ja läbiviimise, sealhulgas järelevalvemeetmete osas.

Koondada kogu laste heaolu tagamist, sealhulgas abivajavatele lastele mõeldud teenuseid puudutav regulatsioon ühte seadusse (LasteKS) ning täpsustada seoseid valdkondlike eriseadustega

Selguse loomiseks lastekaitseüsteemi osalistele on otstarbekas koondada praegu LasteKS-is ja SHS-is reguleeritud laste heaolu tagamist, sealhulgas abivajavatele lastele mõeldud teenuseid puudutav regulatsioon ühte seadusesse, praegusesse LasteKS-isse. Seadus tuleks nimetada näiteks lapse õiguste ja heaolu seaduseks, et luua terviklik lapse heaolu käsitlus, mis hõlmab lapse õiguste ja heaolu tagamist alates abivajaduse ennetamisest ja toetavatest teenustest lastele ja peredele kuni intensiivsemate sekkumiste ja laste hoolekandeteenusteni. Lisaks sellele tuleb täpsustada LasteKS-i seoseid PKS-i ja OAS-i asjakohaste normidega ning üle vaadata ja täiendada ka teiste valdkondade eriseadusi, et kõigi lapsega töötavate isikute ülesanded ja neile kohalduvad nõuded oleksid üheselt arusaadavad ja rakendatavad. See toetaks ühtlase kvaliteedi tagamist ja järelevalvet seaduse nõuete üle laste heaolu valdkonnas.

Luu kliendikeskne ja lapsesõbralik tagasiside andmise ja kaebuste käsitlemise protsess

Selleks, et KOV-id saaksid eelkõige ise oma lastekaitsetöö protsesse parandada ja lastekaitsetöötajad saaksid ka laste ja perede tagasisidet (sh positiivset tagasisidet ja tänu), on oluline, et igas KOV-is oleks loodud lastekaitseteenuse tagasiside süsteem. Et mõista seda eelkõige kui valdkonna arengut toetavat, mitte koormavat süsteemi, tuleb kindlasti suurendada KOV-i ja sotsiaalvaldkonna juhtide teadlikkust selle võimaluse positiivsetest külgedest. Selleks on vajalik jagada häid praktikaid ja vajaduse korral keskselt toetada sellise süsteemi väljaarendamist KOV-ides.

Ka lastekaitseteenuse saajate pretensioonid tuleb lahendada esimeses järjekorras KOV-is ning selleks tuleb ette näha lihtsasti kättesaadav, arusaadav ja kliendikeskne protseduur. Muudatuste eesmärk on lahendada võimalikult paljud kaebused tekkekohas, KOV-i tasandil, ning teha seda suurema viivitusega. SKA roll üksikujuhtumitega seotud kaebuste lahendamisel peab jääma sekundaarseks, võimaldades SKA-l tegeleda rohkem oluliste ja süsteemsete puudustega KOV-i üksuse lastekaitsetöös, milleks tuleb alustada haldusjärelevalve menetlust.

Selgemalt reguleerida SKA ja teiste valdkondade järelevalveasutuste ülesanded lasteasutuste üle riikliku järelevalve tegemisel

Lasteasutuste üle tehtava riikliku järelevalve korraldus LasteKS-i nõuete täitmise tagamiseks tuleb tervikuna üle vaadata, sest praegu ei ole tõhus järelevalve tagatud. Ühelt poolt tuleb täpsustada lasteasutuste kohustusi lapse õiguste ja heaolu tagamisel, eelkõige asjakohaste tegevusjuhiste ja protsesside osas, mis aitavad ära hoida ning lahendada lapse huve kahjustavaid juhtumeid. Teisalt tuleb lasteasutuste puhul anda järelevalveülesanne ühele järelevalveasutusele või alternatiivselt reguleerida selgelt järelevalveasutuste (haldusorganite) koostöö järelevalve tegemisel. Ühe asutuse üle tehtava järelevalve killustamine mitme

järelevalveorgani vahel ei pruugi olla otstarbekas, sest kokkuvõttes on kõik eri seadustes lasteasutustele kehtestatud nõuded suunatud lapse õiguste ja heaolu tagamisele.

Lua protseduur raske tagajärjega lõppenud lastekaitsejuhtumite valdkondadeüleseks analüüsiks

Lastekaitseüsteemi kvaliteedi arendamiseks vigadest õppimise kaudu tuleb luua võimalus ja protseduur raske tagajärjega, s.o lapse surma või raske tervisekahjustusega lõppenud lastekaitsejuhtumite valdkondadeüleseks analüüsiks ja süsteemsete kitsaskohtade leidmiseks. Sellesse tuleb kaasata kõik lastekaitseüsteemi osalised, juhtumiga seotud sotsiaal-, haridus-, tervise- ja õiguskaitsevaldkonna asutused ja spetsialistid. Sellise analüüsi põhjal on võimalik algatada ja ellu viia vajalikke muutusi, et sarnaseid juhtumeid tulevikus vältida. Arvestades teiste riikide praktikat, võib raskete juhtumite analüüsi teha ülesandeks mõnele asutusele (nt SKA), sätestades seaduses vastava ülesande ja menetlusreeglid, aga võib ka kehtestada protsessi ja andmetöötlust võimaldava regulatsiooni, jättes analüüside algatamise ja tegemise eri asutuste ülesandeks. Eestile sobivaim lahendus leitakse seaduseelnõu väljatöötamise käigus, arvestades ka vajadust ühildada loodav regulatsioon VTK-s kirjeldatud uue lastekaitse korraldusmudeliga.

MÕJUD

Lastekaitseseaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse peamine eesmärk on parandada Eesti laste ja lastega perede heaolu, ennetada ja märgata abivajadust õigel ajal ning tagada neile vajalik sisukas abi ja tugi. Eestis on 2023. aasta alguse seisuga 0–17-aastaseid lapsi 269 111, mis on 20% rahvastikust. Viimase rahvaloenduse kohaselt elas Eestis 2021. aastal lastega peresid 154 634, mis on 27,5% kõigist leibkondadest.⁷⁷ Sõltuvalt abivajadusest, ilmnenu probleemidest, nende märkamisest ja teenuste kasutamisest saab lastega peredest ja lastest abivajavateks hinnata sihtrühmast erinevat proportsiooni (vt VTK sissejuhatust ja lisa 1), kuid kaudsemalt on kõigi laste ja perede heaolu mõjutatud nii ennetustegevustest kui ka laste ja lastega perede abivajaduse õigeaegsest märkamisest ja tõhusast abi pakkumisest.

Nii regulatiivsete kui mitteregulatiivsete lahendusettepanekute eesmärk on paremini toetada abivajavaid lapsi ja nende peresid, seega on muudatustel ootuspäraselt **sotsiaalne mõju, sealhulgas mõju inimeste healule ja sotsiaalhoolekandele**. Mõju ulatust ja olulisust saab hinnata edaspidi lahenduste täpsustamisel eelnõu väljatöötamise käigus.

Eeltoodud lahendusettepanekud on suunatud suuresti lastekaitsetöötajatele ja teistele laste ja peredega töötavatele spetsialistidele (sh lasteasutuses või lastega kokkupuutuvas asutuses, nt kool, huviharidusasutus, terviseasutus, politsei, perekeskus jne). Ühe lahendusena pakutakse ka võtmespetsialistide ringi kindlaks määramist, kellel on kohustus teavitada lastekaitset abivajavast lapsest ning panustada edaspidi lapse ja pere abivajaduse hindamise ja abi osutamisse, võttes selleks kasutusele ka valdkondadeülese lapse abivajaduse esmase hindamisvahendi. Seega on lahendused esmajärjekorras suunatud kõigile KOV-idele, hõlmates 79 KOV-i ja neis töötavaid u 300 lastekaitse spetsialisti (296 lastekaitsetöötajat KOV-ides 2022.

⁷⁷ Statistikaamet.

aasta lõpu seisuga)⁷⁸. Mõjutatav sihtrühm on laste abivajaduse märkajate ja juhtumivõrgustiku kaudu ka laiem ning spetsialistide (lapsega kokkupuutuvad täiskasvanud) ring on eeldatavasti erinev sõltuvalt lapse ja pere abivajaduse spetsiifikast. Kui arvestada, et KOV-i lastekaitsealaseid juhtumeid algatati 2022. aastal enam kui 3000 lapse puhul (3626), ja kui eeldada, et iga lapsega on seotud keskmiselt kolm spetsialisti, viitab see palju laiemale spetsialistide ringile (enam kui 10 000 inimest), kes vähemal või rohkemal määral VTK lahendustega kokku puutuks. Seega hõlmavad muudatused küll paljus lastekaitseametnike, kuid kindlasti ka laiemat ringi lastega kokkupuutuvaid spetsialiste. Seega on muudatustel mõju **KOV-i korraldusele ja finantseerimisele**, kuid kuna VTK näeb kaasatavate spetsialistide ringi laiemalt, võib eeldada, et mõju on ka **riigivalitsemisele, sealhulgas riigieelarve kuludele ja riigiasutuste korraldusele**, ning ka erasektorist spetsialistide kaasamise korral saab eeldada **majanduslikku mõju**. Samas toetavad kavandatavad muudatused spetsialiste nende töös, mistõttu on negatiivsete mõjude risk pigem väike, ja kui kavandada kaasnevad kohustused kulutõhusalt ja ressursisäästlikult, ei pruugi mõjud kulusid ega koormust kasvatada. Mõju ulatust ja olulisust saab täpsemalt hinnata eelnõu väljatöötamise käigus.

VTK-s nähakse vajadust ka infosüsteemide arendusteks, sealhulgas STAR-i arendusteks ja andmete liikumiseks registrite vahel. Lastega kokkupuutuvatele spetsialistidele saaksid need lahendused olla tõhusaks abiks, kui need on sisukad, mugavad ja praktilised ega too kaasa liigset dokumenteerimistööd, mida VTK näeb ühe probleemina lastekaitsetöös. Seega on üheks eelnõu hinnatavaks mõjuvaldkonnaks ka **infotehnoloogia ja infoühiskond**. Eelnõu väljatöötamisel ja arendusvajaduste täpsustamisel saab täpsemalt hinnata infotehnoloogilisi mõjusid, sealhulgas arenduste ajaraami ja kaasnevaid kulusid. Arendustega seotud kulud kaetakse Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest. Infotehnoloogiliste mõjudega kaasnevalt tuleb eeldatavasti **hinnata ka negatiivseid riske**, mis võivad kaasneda IT-arenduste pikaajalisusega ja ka spetsialistidele mugavate praktiliste ja kiirete lahenduste pakkumise võimalikkusega. IT-arenduste ajalisel võimalikkusel võib olla oluline mõju tegelike sisuliste lahenduste realiseerumisele.

Kokkuvõtvalt on VTK lahendusettepanekutel eesmärgistatult mõju lastele ja peredele, st **sotsiaalne mõju, sealhulgas mõju inimeste heaolule ja sotsiaalhoolekandele**. Mõju on lastega töötavatele spetsialistidele, samuti lastekaitse ja -hoolekande peamisele korraldajale (KOV-id) ehk otsene mõju on ka **KOV-i korraldusele ja finantseerimisele**. Kaasnevalt on mõjutatud riiklik lastekaitse ja -hoolekande korraldus või laste ja peredega kokkupuutuvad muud riiklikud struktuurid ehk **mõju on riigivalitsemisele, sealhulgas riigieelarve kuludele ja riigiasutuste korraldusele** ning lastele ja peredele teenuste ja toe pakkumisel erasektori kaudu saab eeldada ka **mõju majandusele**. IT-arendusi ja andmevahetust ettenägevatel muudatustel on lisaks eesmärgistatud positiivsele mõjule lastele ja peredele ning lastega töötavatele spetsialistidele ka mõju **infotehnoloogiale ja infoühiskonnale**. **Mõju olulisust ja ulatust mõjuvaldkondades hinnatakse täpsemalt eelnõu väljatöötamise käigus, sealhulgas kaasnevate negatiivsete mõjude risk mõjuvaldkondades ja valdkondadeüleselt.**

⁷⁸ Sotsiaalministeerium: hoolekandestatistika.