



TARTU ÜLIKOOL
RAKE



Lastekaitseaduse eelnõu mõjude analüüs

Lõpparuanne
2013



Eesti tuleviku heaks



Euroopa Liit
Euroopa Sotsiaalfond

Uuring viidi läbi Riigikantselei tellimusel tarkade otsuste fondi ja Euroopa Sotsiaalfondi toel. Projekti algataja ja koostööpartner on Sotsiaalministeerium.

Uuringu koostas Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskus RAKE.

Uuringu autorid: **Kerly Espenberg** (projektijuht ja analüütik, intervjuude läbiviimine ja delfi meetodil andmete kogumine, raporti koostamine)
Kadri Lees (analüütik, intervjuude läbiviimine ja delfi meetodil andmete kogumine, raporti koostamine)
Kati Valma (ekspert-konsultant)
Katrin Laur (ekspert-konsultant)
Kiira Nauts (ekspert-konsultant)
Merle Linno (analüütik, fookusgrupi intervjuude läbiviimine, raporti koostamine)
Judit Strömpl (analüütik, fookusgrupi intervjuude läbiviimine)

Uuringumeeskond tänab kõiki eksperte, kes leidsid võimaluse panustada eelhindamisse. Samuti oleme tänulikud tellija esindajatele Kaisa-Maarja Pärtelile, Monika Schmeimanile ja Tõnu Poopuule, kes abistasid meid igati uuringu valmimise protsessis.

RAKE on võrgustikutüüpi rakendusuringute keskus. Meie missiooniks on tõsta teadmisel põhineva otsustamise osakaalu Eesti ühiskonnas.

Uuringuga seotud küsimuste puhul palume pöörduda:

Kerly Espenberg (e-post kerly.espenberg@ut.ee)

Lossi 36-124, 51003, Tartu

Telefon/meil 737 6378, rake@ut.ee

<http://www.ec.ut.ee/rakendusuringud>

SISUKORD

SISSEJUHATUS	5
1. KASUTATUD LÜHENDID	7
2. METOODIKA	8
3. ÜLEVAADE EESTI LASTEKAITSESÜSTEEMI EESMÄRKIDEST JA KITSASKOHTADEST	10
3.1 Strateegilised eesmärgid ja sihtindikaatorid lastekaitse valdkonnas	10
3.2 Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitseseaduse kitsaskohad	13
3.3 Eesti lastekaitseüsteemi soovitatavad arengusuunad ning vajalikud tegevused strateegiliste eesmärkide saavutamiseks	19
4. HINNANG LASTEKAITSESÜSTEEMI KORRALDUSELE JA LKS-IS SISALDUVATELE MEETMETELE	23
4.1 Hinnang lastekaitseüsteemi korraldusele	23
4.1.1. Lastekaitseüsteemi korrastamine	23
4.1.2. Kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmine	37
4.1.3. Atesteerimiste korraldamine	39
4.1.4. Täiendkoolituste ja tööõustamiste korraldamine	40
4.2 Hinnang LKS-is sisalduvatele meetmetele	42
4.2.1. Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine	43
4.2.2. Laste tagasialtamine (bioloogilisse) perekonda	48
4.2.3. Laste väärtustamine	50
4.2.4. Laste väärkohtlemise vältimine	53
4.2.5. Perede ja vanemluse toetamine	55
4.3 Muude tegurite mõju	57
5. LASTEKAITSESEADUSE POSITIIVSED MÕJUD	60
5.1. Lastekaitseseaduse positiivsed mõjud	60
5.2. Hinnang strateegiliste indikaatorite saavutamisele	62
6. SÜSTEEMI RAKENDAMISEGA SEOTUD KULUD	66
6.1. KOVides lastekaitsetöötajate arvu tõstmine vajalikule tasemele	66
6.2. Sotsiaalkindlustusameti lastekaitseüsteemi ülesehitamise maksumus	68
6.3. Täiendkoolituste süsteemi maksumus	69
6.4. Supervisiooni süsteemi maksumus	72
7. Kokkuvõte	74
7.1. Kehtiva lastekaitseüsteemi probleemid	74
7.2. Hinnang LKS-i eelnõule	75
7.3. Lastekaitseseaduse positiivsed mõjud	85
7.4. Süsteemi rakendamisega seotud kulud	85
7.5. Soovitused hindamiste läbiviimiseks tulevikus	86

Viidatud allikad.....	87
Lisa 1. Seaduseelnõu (13.10.2013 versioon).....	91

SISSEJUHATUS

Eesti lastekaitse süsteemis joonistuvad lapse õiguste kaitsmisel ning laste ja perede heaolu tagamisel välja kolm omavahel tihedalt seotud probleemigrupi (Lastekaitse seaduse... 2012a):

- lapse üldise heaolu tagamisega seotud probleemid;
- lapse heaolu toetava süsteemiga seotud probleemid;
- kehtiva lastekaitse seaduse regulatsiooniga seotud probleemid.

Nende probleemide lahendamiseks nähakse üldseadusena ette **uue lastekaitse seaduse** rakendamist, millega sätestatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste, avalik- ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning füüsiliste isikute kohustused ja ülesanded, riiklik korraldus lapse õiguste kaitseks ning lastekaitse üld- ja erimeetmed, tegevuste keelud ja piirangud, samuti riiklik järelevalve seaduse täitmise üle ja vastutus seaduse rikkumise eest.

Uut lastekaitse seadust (LKS) on pikalt oodatud. Juba kümmekond aastat tagasi leidsid lastekaitsetöötajad erinevaid potentsiaalseid lastekaitsetööde efektiivsemaks muutvaid tegureid analüüsid, et kõige olulisem on senisest detailsem lastekaitse seadus koos rakendusaktidega (Reinomägi jt. 2004). Uue lastekaitse seaduse vastuvõtmine on kindlaks määratud valitsusliidu programmis pere- ja rahvastikupoliitika osas, kus on rõhutatud ka laste õiguste tõhusat kaitset (Erakonna Isamaa... 2011; Lastekaitse seaduse... 2012a). Vabariigi valitsuse poolt 2005. aastal heaks kiidetud lastekaitse kontseptsiooni eesmärgiks on luua terviklik süsteem lapse õiguste kaitse korralduseks ning soovitada muudatusi lapse õigusi ja kaitset reguleerivatesse seadustesse. Lastekaitse süsteem on loomult valdkondade ülene. Kuna keskendutakse laste õiguste tagamise ja järelevalve tulemuslikkuse parandamisele erinevatel haldustasanditel ning koostöö edendamisele lastega tegelevate valdkondade vahel, on lastekaitse seaduse väljatöötamiskavatsuses esitatud kaks strateegilist eesmärki (Lastekaitse seaduse... 2012a):

- lapse õigused on tagatud selliselt, et lapsi koheldakse võrdselt olenemata nende rassist, rahvusest, vanusest, puude olemasolust ja usulisest või muust veendumusest ning seatakse igas lapsi puudutavas ettevõtmises alati esikohale lapse huvid;
- lapse heaolu ja areng on kindlustatud maksimaalselt soodsa kasvukeskkonna loomisega.

Alameesmärkidena on esitatud järgmised eesmärgid (Lastekaitse seaduse... 2012a):

- lapse kaasatus otsuste tegemise protsessi on suurenenud;
- laste väärkohtlemine ning laste suhtes kasutatav vägivald on vähenenud;
- tagatud on abivajava lapse ja pere varajane märkamine ning nende abistamiseks õigeaegne sekkumine, proaktiivne lapse- ja perekeskne lähenemine lastekaitsetöös on kinnistatud.

Uuringu eesmärk on põhjalikult hinnata, milline on eelnõus sätestatud lastekaitse meetmete ning erinevate haldustasandite kohustuste eeldatav mõju lapse õiguste ja heaolu tagamisele riigis tervikuna. Analüüsi käigus hinnati, kui realistlik on uue seaduse edukas rakendumine ning millised on võimalikud riskid seaduse praktikas rakendamisel. **Analüüsi LKS seaduseelnõu 13.10.2013 versiooni.**

Vastuseid otsiti järgmistele küsimustele:

- kuidas ja mil määral võimaldavad eelnõus kirjeldatud meetmed **ennetada laste ja peredega seotud riske ning vähendada juba tekkinud probleeme**, sh aidata kaasa lapsi puudutavate valdkondlike strateegiate eesmärkide saavutamisele;
- kas eelnõus kirjeldatud **lastekaitseüsteemi korraldus tagab selge kohustuste ja vastutuse hierarhia erinevatel haldustasanditel**;
- kas ja mil määral eelnõus kirjeldatud **lastekaitseüsteemi korraldus toetab eelnõus kirjeldatud põhimõtete ja meetmete rakendamist** ning tõstab riigi ja kohalike omavalitsuste võimekust lastekaitstes;
- kas ja kui palju **vähendab kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajate koormust eelnõuga sätestatav sotsiaalkindlustusameti kohustus nõustada keeruliste juhtumite lahendamisel kohalike omavalitsuste lastekaitsetöötajaid**;
- kuidas eelnõus kirjeldatud põhimõtted toetavad **laste õiguste kaitseks ja heaolu tagamiseks tehtavat koostööd erinevate lastega tegelevate valdkondade asutuste ja ettevõtete vahel** ning millised piirangud võivad taolist valdkondadevahelist koostööd mõjutada;
- kas ja millised **muud tegurid, ning mil määral, võivad mõjutada seaduseelnõus sätestatud oodatud mõju realiseerumist**;
- kas ja millised **kulud ja tulud (või ärajäänud kulud) võivad eelnõus kirjeldatud lastekaitseüsteemi korraldusega kaasneda riigieelarvele ja kohalike omavalitsuste eelarvetele**.

Eelhindamise läbiviimisel koostati ülevaade strateegilistest eesmärkidest lastekaitse valdkonnas, kirjeldati olemasoleva lastekaitseüsteemi ning kehtiva lastekaitseseaduse suurimaid kitsaskohti. Eelhindamisse oli kaasatud suur hulk valdkondlikke eksperte erinevatest riigiasutustest, KOVIDest, maavalitsustest ja MTÜdest. Eksperdid andsid tagasisidet seaduseelnõule, kus hinnati, millised riskid on seotud seaduse rakendamisega toodud sõnastuses. Uue süsteemi elluvijatega viidi läbi intervjuud ning probleemkohti arutati fookusgruppides.

Autorid loodavad, et analüüsist on kasu nii seaduse väljatöötajatele kui ka lastekaitseüsteemi tugevdamisel. Täname kõiki, kes panustasid uuringu valmimisse.

1. KASUTATUD LÜHENDID

AMS – lapse õiguserikkumise juhtumisse sekkumise seadus

KOV – kohalik omavalitsus

LK – lastekaitse

LKS – lastekaitse seadus¹

LÕK – ÜRO lapse õiguste konventsioon

SHS – sotsiaalhoolekandeseadus

SKA – sotsiaalkindlustusamet

STAR – sotsiaateenuste ja -toetuste andmeregister

TAI – tervise arengu instituut

VVS – vabariigi valitsuse seadus

ÜRO – ühinenud rahvaste organisatsioon

¹ Kuigi hetkel kasutatakse lastekaitse seaduse puhul enamasti lühendit „LaKS“, kannab see autorite hinnangul väärat sõnumit (sarnaneb sõnaga „laks“, mis seostub vägivallega) ning seetõttu on käesolevas analüüsis eelistatud neutraalset lühendit „LKS“, mis moodustub termini „lastekaitse seadus“ moodustavate sõnade „laste“, „kaitse“ ja „seadus“ esitähtedest. Lühend „LKS“ kehtib lastekaitse seaduse kohta vaid käesoleva raporti piires. Autorid on teadlikud, et Eestis tähistatakse nii ka looduskaitse seadust.

2. METOODIKA

Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs koosnes erinevatest etappidest:

- dokumendianalüüs;
- delfi meetodil tagasiside kogumine;
- ekspertintervjuud;
- fookusgrupid;
- info süstematiseerimine.

Alljärgnevalt antakse ülevaade igas etapis kasutatud metoodikast.

Dokumendianalüüs

Dokumendianalüüsi käigus koondati ja süstematiseeriti info siseriiklike ja rahvusvaheliste lastekaitse valdkonda reguleerivate seaduste, riigi strateegiliste dokumentide ja varasemate Eestis tehtud uuringute kohta. Analüüsitulemused on toodud peatükis 3 „Ülevaade Eesti lastekaitse süsteemi eesmärkidest ja kitsaskohtadest“).

Delfi meetod

Delfi meetod seisneb mitmekordses tagasiside küsimises erinevatelt ekspertidelt, kusjuures eksperdid annavad tagasisidet individuaalselt, kirjalikus vormis. Delfi meetod võimaldab kaasata hindamisse laia ekspertide ringi, mis on oluline kvaliteetse lõpptulemuse saavutamiseks, andes olulistele siht- ja sidusrühmade esindajatele võimaluse oma arvamuse avaldamiseks. Samas on Delfi meetod arvamuse avaldamise aja ja koha osas paindlik. Arvestades, et eksperdid on enamasti hõivatud oma põhitööga, on see väga oluline.

Kuna uuringu eesmärgiks oli saada erinevatelt osapooltelt sisukat tagasisidet lastekaitse seaduse eelnõule, siis moodustati uuringu alguses kooskõlastatult tellijaga nimekiri valdkonna asjatundjatest, keda kutsuti uuringusse ekspertideks. Enamik neist andis nõusoleku uuringus osalemiseks ning tagasisidet LKS eelnõule andsid Eesti linnade liidu, Eesti maaomavalitsuste liidu, siseministeeriumi ja selle haldusala, justiitsministeeriumi, sotsiaalministeeriumi erinevate osakondade, õiguskantsleri kantselei, tervise arengu instituudi, lastekaitse liidu, MTÜ Oma Pere, inimõiguste instituudi, Eesti õpilasesinduste liidu, Eesti sotsiaalpedagoogide ühenduse, Harju maavalitsuse ning Viimsi, Tartu, Nõo ja Paikuse valla lastekaitsetöö tegijad.

Ekspertidelt koguti sisendit **standardiseeritud tagasiside** vormi abil. Tagasiside vorm kooskõlastati enne ekspertidele saatmist tellija esindajatega. LKS eelnõu mõjude hindamise esimeses etapis paluti ekspertidel hinnata LKS eelnõu 27.08.2013 versiooni **mõjusid** ja **riske** etteantud kolme standardtabeli vormis.

Laekunud tagasiside põhjal koostati seaduse iga paragrahvi kohta (sh preambula) kokkuvõtte, kus eristati kolme liiki probleeme:

- väljajäänud teemad – aspektid, mis ekspertide hinnangul ei kajastu seaduse praeguses tekstis, kuid mida oleks oluline seadusega reguleerida;
- sõnastuslikud probleemid – sõnastuslikud ebaselgused, mitmetimõistetavused;
- probleemid praktikas rakendamisel – tegurid, mis võivad ohustada seaduse rakendumist praktikas.

Selle etapi süstematiseeritud analüüs anti uuringu eraldi lisana tellijale üle 10. oktoobril 2013, et seaduse väljatöötajad saaksid eelnõu väljatöötamise protsessis ekspertide arvamusega arvestada. Lisaks koostas projektimeeskond etapist lühikokkuvõtte, mis edastati ka kõikidele ekspertidele, kes andsid esimeses etapis tagasisidet.

Teises etapis paluti ekspertidelt tagasisidet LKS eelnõu 13.10.2013 versioonis (lisa 1, selle versiooni võttis hindaja eelhindamise aluseks) defineeritud mõistete kohta. Tagasiside süstematiseeriti ning kokkuvõtte edastati tellijale 6. novembril 2013.

Intervjuud

Läbi viidi viis silmast silma ja kolm telefoniintervjuud nende asutuste esindajatega, kellel on uues lastekaitse-süsteemis oluline roll (sotsiaalkindlustusamet, tervise arengu instituut ja sotsiaalministeerium), keda seaduse jõustumine otseselt puudutab (linnade liit, maaomavalitsuste liit) või kellel on kogemus hinnatava süsteemiga teatud aspektist sarnase struktuuri või teenuse pakkumisega. Üks intervjuudest toimus grüpiintervjuuna, ülejäänud personaalintervjuudena. Iga intervjuueeritava jaoks koostati individuaalne intervjuu kava, mille fookus sõltus intervjuueeritava tööst. Lisaks küsiti intervjuueeritavalt tagasisidet nende osaluse kohta LKS eelnõu väljatöötamises; selle asutuse rolli kohta uues süsteemis, mida intervjuueeritav esindas ning planeeritava süsteemi rollijaotuse selguse kohta.

Enamik intervjuudest toimus intervjuueeritava töökohas ning kestis 1–1,5 tundi. Intervjuud transkribeeriti.

Fookusgrupid

Viidi läbi 2 fookusgrupi intervjuud KOVide ja maavalitsuste lastekaitsetöötajatega, üks intervjuu toimus Tartus ja teine Tallinnas. Kokku osales fookusgrupi intervjuudes üheksa lastekaitsetöötajat: kuus KOV ja kolm maavalitsuse lastekaitsetöötajat. Osalejate valimisel kutsuti esimeses järjekorras osalema need lastekaitsetöötajad, kes olid I etapis (Delfi meetod) ekspertidena osalenud, sest LKS eelnõu oli neile juba tuttav. Kuna kõik varasemalt osalenud eksperdid ei saanud erinevatel põhjustel fookusgrupi intervjuudes osaleda, valiti nende asemel teised, kasutades nii projektimeeskonna varasemaid teadmisi erinevate piirkondade parimast kogemusest kui ka lumepalli meetodit – osalema nõustunud lastekaitsetöötajad soovitasid sama või teise piirkonna lastekaitsetöötajaid. Kõigile osalejatele saadeti enne intervjuud tutvumiseks LKS eelnõu 13.10.13 versioon. Intervjuu eesmärgiks oli koguda infot LKS eelnõu arusaadavuse kohta, samuti selle kohta, millised seaduseelnõu sätted on problemaatilised. Fookusgrupi intervjuud vältasid 2 tundi, need salvestati ja transkribeeriti. Intervjuude ja fookusgruppide sisendi analüüsimiseks kasutati sisuanalüüsi.

3. ÜLEVAADE EESTI LASTEKAITSESÜSTEEMI EESMÄRKIDEST JA KITSASKOHTADEST

3.1 Strateegilised eesmärgid ja sihtindikaatorid lastekaitse valdkonnas

Eestis on riiklikku lastekaitse süsteemi arendatud alates taasiseseisvumisest, võttes arvesse nii kaasaegseid teoreetilisi käsitlusi kui juriidilisi regulatsioone. **Eesti Vabariigi lastekaitse seadus** oli üks esimestest taasiseseisvunud Eesti Vabariigi seadustest, mis võeti vastu 6. juunil 1992 ning jõustus 1. jaanuaril 1993. Lastekaitse seaduse vastuvõtmisega sõnastati esimest korda Eesti territooriumil laste eriline tähendus ja tähtsus, varasemalt oli laste temaatikat käsitletud teistes seadustes muude teemade kõrval. Lisaks lastekaitse seadusele reguleerivad valdkonda veel mitmed seadused nagu Eesti Vabariigi põhiseadus, perekonnaseadus, sotsiaalhoolekande seadus jne.

Eesti Vabariik ühines **ÜRO lapse õiguste konventsiooniga** (LÕK) 1991. aastal Eesti Vabariigi Ülemnõukogu otsuse alusel (RT 1991, 35, 428), konventsioon jõustus 20. novembril 1991. LÕKi puhul on tegemist olulise lastekaitse valdkonna raamdokumendiga, mis määrab laste heaolu miinimumstandardi. Tähtsaim on põhimõte, et iga laps on väärtus. LÕKi ratifitseerinud riigil on kohustus tagada igale oma jurisdiktsiooni all viibivale lapsele riigi majanduslike võimalusi arvestades maksimaalsel võimalikul määral konventsioonis sätestatud õigused, kusjuures riigi tegevus peaks keskenduma mitte konventsioonis toodud õiguste ümberloetlemisele, vaid nende õiguste rakendamisele (Aru 2013).

Riik võtab konventsiooni ratifitseerides endale kohustuse seda realselt ellu viia, seades esikohale lapse ja tema pere huvid, vajadused ja heaolu ning tagades kõigile Eestis elavatele lastele võrdsed õigused ja võimalused (Sotsiaalministeerium 2011). Selleks, et toetada liikmesriike LÕKis nimetatud printsiipide elluviimisel, on Euroopa Komisjon koostanud mitmeid juhiseid ning poliitikasoovitusi. Lisaks jagatakse informatsiooni, et tõsta teadlikkust ning pööratakse tähelepanu monitooringule (EC 2012). LÕK printsiipide järgimist kontrollib ÜRO lapse õiguste komitee. Osalisriigid on kohustatud LÕK artikkel 44 järgi koostama ettekanded konventsioonis tunnustatud õiguste realiseerimiseks rakendatud abinõudest. Eesti koostas seni ainsa aruande 2001. aastal, mille tagasisides on toodud mitmeid kitsaskohti, mis on asjakohased ka praegu.

Poliitika ja meetmete eesmärk peaks olema ühiskonna harmooniline areng ja laste õige kohtlemine, austades nende põhiõigusi ja väärikust (Ministrite komitee 2006). ELis on laste õiguste strateegia 2012–2015 peamiseks strateegilisteks eesmärkideks (EC 2012):

- lastesõbralike teenuste ja süsteemide edendamine;
- laste vastu suunatud vägivalda vältimine;
- õiguste tagamine haavatavas olukorras lastele;
- laste kaasatuse edendamine.

Eestis on lastekaitsealaste strateegiliste eesmärkide üheks alusdokumendiks Vabariigi Valitsuse poolt 2011. aastal kinnitatud laste ja pere arengukava 2012–2020. Arengukava peamiseks eesmärgiks on **laste ja pere heaolu suurendamine ning elukvaliteedi tõstmine, soodustades seeläbi laste sünde**. Püstitatud on viis strateegilist eesmärki, millest kaks on otseselt seotud LKS eelnõu hindamisega.

Esiteks püüeldakse olukorra poole, kus **laste õigused on tagatud ja loodud on toimiv lastekaitse süsteem, et väärtustada ühiskonnas iga last ja tema arengut ning heaolu toetavat turvalist ühiskonda**. See tähendab, et kõigis lapsi ja lastega peresid puudutavates otsustes seatakse esile lapse ja tema pere huvid, vajadused ja heaolu (Sotsiaalministeerium 2011). Strateegilise eesmärgi saavutamise kontrollimiseks on püsitatud järgmised indikaatorid (Sotsiaalministeerium 2011, Sotsiaalministeeriumi arengukava 2011):

- kuni 17-aastaste laste arv lastekaitse spetsialisti kohta 2015. aastaks on 1325 (baastase 2010. aastal oli 1348; indikaator võimaldab hinnata lastekaitse kontseptsioonis seatud pikaajalisema eesmärgi taustal (üks lastekaitsetöötaja 1000 lapse kohta) lastekaitse valdkonna arengut);
- perest eraldatud laste arv ja protsent kuni 17-aastastest lastest väheneb 2015. aastaks (baastase 2010. aastal oli 460 last, mis moodustas 0,2%);
- hoiak, et lapse arvamust võib küsida, kuid sellega ei pea arvestama, väheneb 2015. aastaks (baastase RISC uuringu² põhjal oli 2008. aastal 54%).

Lapse õiguste edendamine ja kaitse on üks Euroopa Liidu (EL) eesmärke, mis on välja toodud ka ELi toimimise lepingus. ELi põhiõiguste harta kohaselt on lastel autonoomsed ja sõltumatud õigused ning kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalik-õiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, on vaja **lapse huvid esile seada**. Laste huvidega arvestamise olulisus on välja toodud ka LÕKi artiklis 3, mille kohaselt tuleb riiklikel või erasotsiaalhoolekandeesutustel, kohtutel, täidesaatvatel või seadusandlikel organitel igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes esile seada lapse huvid. Eesmärgiks on tagada lapsele tema heaoluks vajalik kaitse ja hooldus, arvestades tema vanemate, seaduslike hooldajate või teiste tema eest vastutavate isikute õigusi ja kohustusi. Artikli kommentaaris on välja toodud, et laste huvide esile seadmine on kolmeosaline. Esiteks, lastel on õigus, et nende huvisid hinnatakse ning nendega arvestatakse, kui tegemist on otsustega, mis mõjutab konkreetset last, rühma lapsi või lapsi üldiselt. Teiseks, kui seadusloomes on võimalik lähtuda mitmest erinevast versioonist, siis tuleb lähtuda sellisest, kus lapse huvid on kõige paremini tagatud. Kolmandaks, olukorras, kus võetakse vastu otsuseid (aga ka muid ettepanekuid või viiakse läbi tegevusi või osutatakse teenuseid), mis mõjutavad ka lapsi, on oluline hinnata kõiki võimalikke positiivseid ja negatiivseid mõjusid, mida otsus võib lastele kaasa tuua. Kui otsusel on oluline mõju lapsele, siis on oluline lähtuda tema huvidele. Lapse huvidega arvestamise puhul on ÜRO lapse õiguste komitee rõhutanud, et täiskasvanute hinnang lapse huvidele ei tohi üles kaaluda asjaolu, et arvestada tuleb kõikide laste õigustega, mida LÕK sätestab (UN 2013).

Teiseks strateegiliseks eesmärgiks on, **et Eesti on positiivset vanemlust toetav riik, kus pakutakse vajalikku tuge laste kasvatamisel ja vanemaks olemisel, et parandada laste elukvaliteeti ja tulevikuväljavaateid**. Positiivse vanemluse teema olulisust on rõhutatud ka ELi tasandil, ministrite komitee on 2006. aastal andnud soovitusi liikmesriikidele positiivse lastekasvatuse toetamise poliitika kohta. Lastekaitset on rõhutatud ka sotsiaalministeeriumi arengukavas 2012–2015, kus **laste ning perede heaolu ja elukvaliteedi tõus** on üks peamisest kolmest strateegilisest eesmärgist. Seeläbi loodetakse soodustada laste sündimust ja positiivse iibe saavutamist. Laste ja perede heaolu ja elukvaliteedi tõstmisele suunatud meetmed on kajastatud juba eelpool mainitud laste ja perede arengukavas (Sotsiaalministeeriumi arengukava 2011).

² RISC on rahvusvaheliselt tunnustatud metoodikal põhinev väärtusorientatsioonide uuring.

Strateegilise eesmärgi täitmise hindamisel lähtutakse järgmistest indikaatoritest (Sotsiaalministeerium 2011):

- **lapsevanemate teadmatuse, kust laste kasvatamisega seotud küsimuste või probleemide korral nõu küsida, langeb** 2015. aastaks (baastase Euroopa sotsiaaluuringu põhjal 2010. aastal 44%);
- laste füüsiline karistamise aktsepteerimine vanemate poolt langeb 2015. aastaks (baastase Euroopa sotsiaaluuringu põhjal 40%, laste füüsilise karistamise aktsepteerimine on otseselt seotud vägivalda vähendamise arengukavas (2010) esitatud eesmärgiga, milleks on **laste vastu toime pandud vägivalda vähendamine ja ennetamine**).

Laste õiguste ning heaoluga seotud strateegilisi eesmärke on püstitatud ka teiste valdkondade arengukavades ning strateegilistes dokumentides. Rahvastiku ja tervise arengukavas 2009–2020 on ühe valdkonna strateegilise eesmärgina välja toodud **laste ja noorte suremuse ning psüühika- ja käitumishäirete esmahaigestumuse vähenemine** ning see, et **noorte hinnangud oma tervisele muutuvad positiivsemaks**. Samuti on eesmärgiks seatud elu-, õpi- ja töökeskkonnast tulenevate terviseriskide vähenemine ning elanikkonna kehalise aktiivse töus, toitumise muutumine tasakaalustatumaks ning riskikäitumise vähenemine. Need peaksid kaasa aitama arengukava üldeesmärgi, milleks on **eeldatava eluea ja tervena elatud eluea pikenemine**, täitumisele. Lastekaitse valdkonnas on olulised järgmised indikaatorid (Sotsiaalministeerium 2008):

- imikusuremuskordaja (alla 1-aastaste laste surmade arv aastas 1000 elussündinu kohta) on 2020. aastaks 1,7; 2016. aastaks 2,2 (baastase 2006. aastal 4,4);
- kuni 19-aastaste laste ja noorte suremuskordaja 100 000 elaniku kohta on 2020. aastaks 31; 2016. aastaks 34 (baastase 2006. aastal 61,2);
- kuni 19-aastaste laste ja noorte suremuskordaja vigastuste, mürgistuste, õnnetusjuhtumite tõttu 100 000 elaniku kohta on 2020. aastaks 7; 2016. aastaks 12 (baastase 2006. aastal 30,1);
- 1–19-aastaste laste ja noorte psüühika- ja käitumishäirete esmahaigestumuskordaja 100 000 elaniku kohta on 2020. aastaks 1801; 2016. aastaks 1929. Baastase 2006. aastal 2251;
- oma tervist väga heaks hindavate 11–13 ja 15-aastaste laste osakaal on 2020. aastaks 34,7%; 2016. aastaks 33,8% (baastase 2005/2006 31,3%).

Oluliseks strateegiliseks dokumendiks on ka vägivalda vähendamise arengukava aastateks 2010–2014, kus on ühe eesmärgina välja toodud **laste vastu toime pandud vägivalda vähendamine ja ennetamine**. Arengukavas keskendutakse peamiselt koolikiusamisele, vägivaldale lasteasutustes, laste internetis ärakasutamisele ning laste suhtes toimepandud seksuaalkuritegudele. Eesmärgiks on nende probleemide võimalikult varane märkamine ning vägivalda ohvriks langenud lapse abistamine. Veel ühe eesmärgina on esitatud **alaealiste vägivalda ja õigusrikkumiste vähendamine ning ennetamine**, kus põhitähelepanu on suunatud kogukonnapõhisele riskilastega tegelemisele, vanemliku vastutuse tõstmisele, alaealiste riskikäitumisele ning alaealiste õigusrikkumisele reageerimise efektiivsuse tõstmisele. Eesmärkide saavutamise kontrollimiseks on püstitatud järgmised indikaatorid (Vägivalda vähendamise 2010):

- osakaal alaealistest, kes on toime pannud õigusrikkumise ISRD (laste hälbiva käitumise) uuringu põhjal, 2008/2009 aasta tase 12%;
- osakaal alaealistest, kes on langenud röövimise ja väljapressimise ohvriks ISRD põhjal, 2008/2009 aasta tase 4%;
- osakaal alaealistest, kes on langenud koolivägivalda ohvriks ISRD põhjal, 2008/2009 aasta tase 24%;
- alaealiste kurjategijate osakaal 100 000 elaniku kohta, 2008/2009 aasta tase 138.

3.2 Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad

Käesolevasse peatükki on koondatud olulisemad probleemid lastekaitse valdkonnas, millele on juhitud tähelepanu varasemates uuringutes.

Lastekaitse korralduse kitsaskohad

Kuigi lapse õiguste kaitse on olemuselt valdkondade ülene teema, **puudub hetkel valdkondade ülene koordineerimine, üks keskne koordineerija**, mis vastutaks selle eest, et osapooled teeksid omavahel koostööd. Koordineerimissüsteemi loomist on Eestile soovitanud ka ÜRO lapse õiguste komitee (Aru 2013). Vahetult enne käesoleva eelhindamise lõppu valminud lastekaitse korralduse analüüs (Lastekaitse korralduse... 2013) toob hetkel kehtiva süsteemi kitsaskohtadena välja, et riik ei ole võtnud piisavalt tugevat rolli lastekaitse valdkonna koordineerija, juhtija, arendaja ja rakendajana. Praeguses süsteemis on lastekaitse valdkonna koordineerijaks riigi tasandil sotsiaalministeerium, mida toetavad maavalitsused, ent mõlemal institutsioonil puuduvad praeguses süsteemis mehhanismid lastekaitse spetsialistide töö suunamiseks. 2014. aastast otsustati mitte pikendada sotsiaal- ja siseministeeriumi vahel 2005. aastal sõlmitud koostöölepet, mille kohaselt oli sotsiaalministeeriumil lastekaitsetöös juhtiv ja siseministeeriumil toetav roll (Lastekaitse korralduse... 2013).

Probleemiks on ka see, et **osapooltel puudub selge arusaam oma rollist süsteemis, puudub integreeritus ja koostöö erinevate osapoolte vahel, lastekaitse valdkond on killustatud erinevate ametkondade ja eelarvete vahel, vastutus** (sh vastutus sekkumisvajaduse tuvastamise eest) **on hajunud või mõningate sekkumiste puhul** (nt lapsendatud lapsed) **seada pole; riik pole seni riigieelarvest vahendeid eraldades toonud piisava selgusega välja erisust KOV ja riigi ülesannete vahel** (Lastekaitse korralduse... 2013). Kehtivas seaduses puuduvad konkreetsete tegevusjuhised, kes peaks kellega koostööd tegema. Koostöö tavad on kujunenud välja praktika käigus ning kuuluvad pigem kirjutamata reeglite kui konkreetsete protseduurireeglite hulka (Soo jt 2009, Lastekaitse korralduse... 2013). Kuna erinevad osapooled on nõrgalt sidustatud ja ei tee alati koostööd, siis probleemidega last antakse „käest kätte“, kuigi lapse probleemid ei ole sageli paigutatavad ainult ühe ministeeriumi haldusalasse ning vajavad selleks, et lapse huvid oleksid kaitstud, eri osapoolte koostööd. Lastekaitsetöötajate hinnangul pigem ei suju neil koostöö tervishoiuvaldkonna, perearstide, psühhiaatrite ja eriarstidega (Lastekaitse korralduse... 2013). Erinevate ministeeriumite ja muude institutsioonide ja asutuste vaheline koostöö vajab selgeid raame ning ühtset arusaama infovahetusest ja iga osapoole rollist süsteemis (Laugus 2012).

Lastekaitsetöö kvaliteedi tagamise standardid on ebapiisavad. Riigikontroll on oma auditis välja toonud, et KOVidele oleks vaja kehtestada täpsemad nõuded, muidu ei ole tõenäoline, et tagajärgedega tegelemise asemel nihkuks rõhuasetus probleemide ennetamisele (Riigikontroll 2013).

Probleemiks on ka see, et **järelevalve lastega tegelevate organisatsioonide ja KOV lastekaitsetöö üle on mittetäielik.** Järelevalvajatel puuduvad nii standardid selleks tööks kui oskused selle läbiviimiseks. Lastekaitsetöötajal kulub keskmiselt vaid 1% tööajast järelevalvele teenuseosutajate ja allasutuste üle. 70% lastekaitse korralduse analüüsis küsitlusele vastanud lastekaitsetöötajatest oli arvamisel, et riik peaks tegelema järelevalve tõhustamisega (Lastekaitse korralduse... 2013). Ka Riigikontroll on välja toonud, et maavalitsuste järelevalve ei keskendu KOVi lastekaitsealaste tegevuste kvaliteedile (Riigikontroll 2013).

Eestis on lastekaitsetöös põhifookus tagajärgedega tegelemisel, mitte ennetustööl ja varasel sekkumisel. Selline suundumus on tingitud inimressursi puudumisest (vt allpool), mille tagajärjeks on puudulik ennetustöö, probleemidesse mitte süvenemine ning reageerimise hilinemine (Riigikontroll 2013). Keskmiselt kulutab lastekaitsetöötaja ennetusele vaid 10% oma tööajast ning 85% KOV lastekaitsetöötajatest tahaks ennetusega rohkem tegeleda kui ta täna seda teha jõuab (Riigikontroll 2013; Lastekaitse korralduse... 2013). Hetkel ei ole lastekaitse valdkonnas ennetustegevusel üht kesket koordinaatorit, ennetustegevusega tegelevad oma haldusalade lõikes kõik valdkonna osapooled, kohati üksteist dubleerides (Lastekaitse korralduse... 2013, Riigikontroll 2013). Puuduvad ühtsed arusaamad ja põhimõtted, kuidas tuleks ennetustööd korraldada (Riigikontroll 2013).

Lastekaitse valdkonna arendamine on valdavalt projektipõhine, mis seab piirangud sihitatud, järjepidevale ja jätkusuutlikule arengule, väiksema tulubaasiga KOVidel ei ole piisavalt ressursi ja tahet lastekaitse teenuste arendamiseks ja nende elluviimiseks (mis on selgelt probleemiks, kuna lastekaitse valdkonna rahastamise ja korraldamise põhiraskus on suures osas KOVide kanda) ning riik pole järjepidevaks arendustegevuseks piisavalt vahendeid suunanud (Lastekaitse korralduse... 2013). Sama kinnitab ka Riigikontrolli audit, mille tulemuste kohaselt on riik senini jätnud omavalitsustele suure otsustamisruumi laste hoolekannet ja lastekaitset puudutavates küsimustes. Mitmetes piirkondades on lastekaitse valdkond alarahastatud. Ka lastekaitse korralduse analüüsis jõuti järeldusele, et teenuste sisu ja kättesaadavus varieerub regiooniti, mis tähendab, et lapsele ei pakuta mitte vajalikku, vaid seda teenust, mis on olemas või ei pakuta üldse teenust (Lastekaitse korralduse... 2013). Sama probleemi – abi pakkumisel ei ole võimalik seda paindlikult korraldada nii, et see oleks sobiv isiku probleemi lahendamiseks, kuna olemasolevad teenused-toetused pole selleks piisavad; samuti ei ole teenused isiku elukohale sageli lähedal – on välja toonud ka kliendikeskse esmatasandi juhtumitöö uuring (KMPG 2011). Peamise põhjusena, mis piirab teenuste kättesaadavust, näevad lastekaitsetöötajad KOVi rahaliste ressursside nappust (Lastekaitse korralduse... 2013).

Eestis on probleemiks lastekaitsetöötajate vähesus ning olemasolevate spetsialistide liiga suur töökoormus, mis toob lastekaitsetöötajate hinnangul kaasa ka olukordi, kus abivajavad lapsed ei saa abi õigeaegselt ja piisava kvaliteediga (Lastekaitse seaduse... 2012a). 27. jaanuaril 2005. aastal Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega heaks kiidetud lastekaitse kontseptsioonis tehakse ettepanek kehtestada optimaalne laste arv lastekaitsetöötaja kohta suhtes 1000:1, et tagada laste õiguste kaitsmisel tehtava töö kvaliteet ja järelevalve (Lastekaitse kontseptsioon 2005: 7). 2012. aastal oli Eestis 1358 last ühe lastekaitsetöötaja kohta. Abivajavate lastega tegelemine on selgelt koondunud teatud lastekaitsetöötajate kätte: viimase kolme aasta jooksul on peaaegu poolte (40%) abivajavate laste juhtumite lahendamise eest vastutanud vähem kui kümnendik (8%) lastekaitsetöötajatest (Lastekaitse korralduse... 2013). Riigikontrolli aruandest selgus, et vaid 38% KOVidest on lastekaitsetöö jaoks eraldi töötaja. Riigikontroll on soovitanud analüüsida võimalusi lastekaitsetöötaja arvu reguleerimiseks seaduses ning kaaluda reeglite kehtestamist, mille kohaselt oleks iga laps seotud kindla lastekaitsetöötajaga ning kui omavalitsusel ei ole lastekaitsetöötajat, on tal kohustus teha teiste omavalitsusega koostööd. Omavalitsustes piisava hulga lastekaitsetöötajate tagamine ning samal ajal ka nende teadmiste ja oskuste arendamine peaksid olema eesmärgid, mis üksteist ei varjuta (Riigikontroll 2013). Ka Hoolekande kontseptsioonis on välja toodud optimaalse lastekaitsetöötajate arvu määramise vajadus lapse kohta (Sotsiaalministeerium 2004). Kuna praegu ei ole lastekaitsetöötajaid piisavalt, siis on lastekaitsetöö kvaliteet pärsitud ning süsteemile on iseloomulik keskendumine juba toimunud juhtumite lahendamisele ning ennetustööks puudub ressurss (Lasteombudsman 2011).

Kohalike omavalitsuste võimekus pakutavate teenuste osas on väga erinev, mitmetes piirkondades on puudu teenustest, kuhu abivajajaid suunata. Teenuste sisu, kvaliteet ja kättesaadavus sõltub KOVi majanduslikust võimekusest ning juhtkonna hoiakutest erinevate sotsiaalprobleemide olulisuse suhtes. Probleem on suurem piirkondades, mis asuvad suurematest keskustest kaugemal. Teenuste võrdne kättesaadavus on aga kriitiline – vastasel juhul puudub laste abivajaduse hindamisel ja juhtumiplaani koostamisel mõte. Ainult hindamine ja plaani koostamine üksi ei aita laste olukorda paremaks muuta (MTÜ Lastekaitse Liit 2013). Lastekaitsetöötajate hinnangul on kõige enam vaja teenuseid, mis on KOVi rahastada: tegevusteraapiad, lapssõltlaste ravi ja rehabilitatsioon, laste päevakeskus, vanemaharidus, lapse tugiisikuteenus, isikliku abistaja teenus, koduteenus ja pereteraapiad (Lastekaitse korralduse... 2013).

Lastekaitsetöö tõhusust piirab ka selle **vähene väärtustamine**. Maavalitsuste lastekaitsetöötajate hinnangul on nende palk madal, tööd ei väärtustata ning töös valitseb ajapuudus. Probleemina toodi välja ka **ülemuse toe puudumist** (Lastekaitse korralduse... 2013).

Lapse heaolu tagamiseks on vajalikud pädevad lastekaitsetöötajad. KOV lastekaitsetöötajad leiavad, et süsteemi nõrkuseks on lastekaitsetööd tegevad inimesed, kellel puudub erialane kõrgharidus (Lastekaitse korralduse... 2013) Eesti sotsiaaltöö assotsiatsiooni uuringust selgus, et **ligikaudu pooltel kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajatel puudub erialane haridus ning ligi viiendikul sotsiaaltöötajatest puudub igasugune kõrgharidus** (ESTA 2013). Lastekaitsetöötajate puhul on olukord parem: 2012. aastal oli erialane haridus 175-st lastekaitsetöötajast 148-l (Lastekaitse korralduse... 2013). Samas toob uuring välja, et kuivõrd paljudes KOVides täidab lastekaitse spetsialisti tööülesandeid ametiisik, kellel on veel ka muid kohustusi, siis on probleemiks ametniku ettevalmistus oma tööks, kuna eri lastekaitsetöö valdkonnad nõuavad erinevaid teadmisi ja oskusi. 2012. aasta sügise seisuga oli eraldi lastekaitsetöötaja vaid üheksas maavalitsuses. Ülejäänud maavalitsustes täidavad lastekaitsetöötaja ametikohustusi teised sotsiaalosakonna töötajad (Lastekaitse korralduse... 2013).

Lastekaitsetöös puuduvad paljuski **ühtsed metoodilised vahendid**. Ka lastekaitsetöötajad tunnevad, et nad vajaksid juhendmaterjale, näiteks lapse heaolu hindamise teemal. **Lapse heaolu hindamiseks pole konkreetseid miinimumstandardeid paika pandud ning puuduvad ka süstemaatilised ning ühtsed lapse heaolu hindamiskriteeriumid**. Enam kui kolmandik lastekaitsetöötajatest ei kasuta oma töös lapse heaolu hindamise vahendeid, kuna puuduvad oskused ja kogemus. 65% küsitlusele vastanud lastekaitsetöötajatest peab vajalikuks juhiste ja käsiraamatute väljatöötamist riigi poolt (Lastekaitse korralduse... 2013).

Lastekaitsetöötajate professionaalsuse arendamine ei ole järjepidev. Kuna valdkond areneb kiiresti, peaksid lastekaitsetöötajad end regulaarselt koolitama, kuid **hetkel pakutakse koolitusi enamasti projektipõhiselt ning neis osalemine on KOVi otsustada**. 88% lastekaitse korralduse uuringus küsitlusele vastanud KOV lastekaitsetöötajatest leiab, et riik peaks korraldama lastekaitsetöötajatele täiendkoolitusi (Lastekaitse korralduse... 2013).

Hetkel ei ole supervisioon süsteemselt korraldatud, sh pole kõikidel lastekaitse spetsialistidel võimalik supervisiooni saada, välja pole töötatud supervisiooni põhimõtteid jne. Lastekaitsetöötajate pädevuse alla võiks kuuluda ka nende endi pidev nõustamine ning abistamine, et vältida läbipõlemist. Lisaks on vaja teha teavitustööd juhtide seas, selgitamaks neile, et regulaarne koolitustel, supervisioonidel ning kovisioonidel osalemine on osa lastekaitsetöötaja igapäevatööst ning nende kvalifikatsiooni hoidmisest ja tõstmisest (MTÜ Lastekaitse Liit 2013).

LÕKi kohaselt on osalisriigid kohustatud tagama lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, õiguse väljendada oma vaateid vabalt kõikides teda puudutavates küsimustes, hinnates lapse vaateid vastavalt tema vanusele ja küpsusele (LÕK artikkel 12). ÜRO lapse õiguste komitee on 2003. aastal Eestile tehtud soovitusel väljendanud muret, et **õigus lapse seisukohtadega arvestamisele vastavalt tema vanusele ja küpsusele ei kajastu täielikult riiklikes ja kohalikes õigusaktides, strateegias ega programmides**. Enne 2011. aastat puudusid Eestis lastekaitse valdkonna arengukavad. ÜRO lapse õiguste komitee on oma soovitusel Eestile rõhutanud laste arvamusega arvestamist, nende nõustamist ning neile asjakohase teabe jagamist. Soovitakse, et riik aitaks kaasa laste seisukohtade tunnustamisele kodus, kohtus, haldusorganites ja muudes institutsioonides ning soodustaks ka laste kaasamist kõigi neid puudutavate probleemide lahendamisel (ÜRO Lapse...2003).

Laste ärakuulamise ning nende arvamusega arvestamise praktika vajab Eesti ühiskonnas edendamist.

2012. aastal läbi viidud laste õiguste ja vanemluse monitooringust selgus, et täiskasvanud elanike arvates on lapse arvamuse küsimine ning tema ärakuulamine oluline teemadel, mis puudutavad last, kuid sellega arvestamist väga oluliseks ei peeta. Mida kaugemal on lapsest ja tema igapäevaelust arutatav küsimus, seda vähem peetakse laste osalemist vajalikuks (Karu jt 2012a, Karu jt 2012b). Väärtushinnangute uuringu RISC tulemuste kohaselt leiab 40% eestimaalastest, et lapsega tuleb nii pereelu kui ka last ennast puudutavatel teemadel rääkida ning lapse arvamusega arvestada, samas veerand elanikkonnast on arvamusel, et lapse arvamusega ei pea arvestama (Sotsiaalministeerium, TNS Emor 2008).

Laste kaasamisel neid puudutavatesse otsustustesse on praktiline vajadus nii laste endi kui ka otsustajate jaoks, kuna nii on võimalik saada teavet laste kui sihtrühma vajaduse kohta. Eesti laste endi hinnangul on oluline, et neid kaasataks ka riiklikul tasandil, sh seadusloomes. Noorte arvamuse kohaselt lasub laste kaasamise edendamine riiklikul tasandil suurel määral vastavate institutsioonide, sh sotsiaalministeeriumi ning lasteombudsmani õlul (Philips 2013). Laste ombudsmani institutsiooni loomine on oluline areng laste õiguste teemade edendamisel ühiskonnas. Laste ombudsmanina tegutseb õiguskantsler, kelle tegutsemise aluseks on õiguskantsleri seaduse § 1 lg 8, mille kohaselt täidab õiguskantsler täiendavalt tulenevalt lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid. Samal ajal aga **ei ole Eesti lapsed ning täiskasvanud eriti teadlikud, millega laste ombudsmani institutsioon tegeleb** (Karu jt 2012a, Karu jt 2012b).

Eestis aidatakse liiga vähe lapsi tagasi oma perekondadesse. Põhjuseks asjaolu, et sotsiaaltöötaja ja lapsevanemate vahel puudub vastastikune usaldus, kuna sotsiaaltöötaja on lapse perekonnast eraldanud. Sotsiaaltöötajad ise on leidnud, et probleemi aitaks leevendada lastekaitsetöötajate arvu suurendamine, mis aitaks kaasa töökoormuse hajutamisele (Julle 2010).

ÜRO lapse õiguste komitee tõi juba 2003. aastal Eesti puhul probleemina välja **vähese teadlikkuse laste väärkohtlemisest, kuritarvitamisest kodus, koolis ja asutustes ning perevägivallast ja selle mõjudest**. Eesti ühiskonnas on laste väärkohtlemine, sh laste kehalise karistamise aktsepteerimine tõsine probleem (Lastekaitse seaduse... 2012a). 2002. aastal läbi viidud teismeliste väärkohtlemise uuringus selgus, et 93% vastanutest olid kogenud oma elus vähemalt ühte väärkohtlemise situatsiooni (Soo, K., Soo, I 2002). Lapse õiguste ja vanemluse monitooringust ilmses, et veerand lapsevanematest ei pea lapse füüsilist karistamist vägivallaks.

Kuigi enamik inimestest on teadlik kohustusest abivajavast lapsest teatada, on nii tavainimeste kui spetsialistide (nt arstid) oskused abivajavat last tuvastada puudulikud ja abivajavast lapsest teavitatakse vähe (Lastekaitse korralduse... 2013). Laste õiguste ja vanemluse monitooringust selgus, et

ühiksa inimest kümnest oli pigem nõus või täiesti nõus väitega, et „iga inimese kohustus on teatada politseile, sotsiaaltöötajale või mõnele teisele abi andvale asutusele abi vajavast lapsest“. Samas selgus erinevate juhtumite kirjeldamisel, et alati ei oldud valmis abivajavast lapsest teatama (Karu jt 2012a). Laste ja pere arengukavas 2012–2020 ja lastekaitse korralduse analüüsis (2013) tuuakse välja, et väärikoheldud lapsest mitteteatamise põhjuseks on enamasti kas **spetsialisti ebakindlus, teadmatus või oskamatus väärkohtlemist tuvastada**. KOV lastekaitsetöötajate hinnangud, kas täna on teavitus abivajavast lapsest piisav, jagunevad selgelt kaheks: veidi enam kui pooled (53%) leiavad, et see on piisav, ligikaudu sama palju (43%) on neid, kelle hinnangul pole teavitus piisav (Lastekaitse korralduse... 2013).

Olukorra paremaks muutmisel on oluline arusaam praegusest seisukorrast, mis omakorda eeldab kvaliteetsete andmete olemasolu, mille põhjal teha analüüse. Üle-eestiliste andmebaaside ja andmete kogumise mittetoimimise tõttu **pole võimalik saada terviklikku ülevaadet abivajavatest lastest ja nende aitamisest ega teostada tõenduspõhist otsustust toetavaid analüüse. Riigil puudub ülevaade, mille jaoks kuuluvad lastekaitse suunavad ressursid** (Lastekaitse korralduse... 2013). Kõige suuremad infolüngad on seotud kõige haavatavamasse rühma kuuluvate lastega (Lapse õigusi 2011). Teada ei ole põhjused, miks lapsed satuvad lastekaitse süsteemi (kuna sellist infot ei koguta) ega ka selliste laste arv (kuna definitsioonid on mitmeti tõlgendatavad ning kogutavad andmed pole seetõttu usaldusväärsed), andmete kogumine on ebaühtlane (osa sisestatakse andmebaasi hilinemisega, osa ei koguta üldse; Lastekaitse korralduse... 2013). Andmete kogumisel jääb praegusel hetkel vajaka koostööst ning erinevate sidusrühmade kaasamisest. Muuhulgas on vajalik ühtlustada ka sidusvaldkondade terminoloogia, statistika ning peamised arengusuunad (Sotsiaalministeeriumi arengukava 2011).

Kehtiva LKSiga seonduvad peamised probleemid

Seaduse probleemiks on **liigne deklaratiivsus** ning see, et **lastekaitset reguleerivad sätted on laiali erinevates seadustes**. Praegune Eesti LKS on Euroopa õigusruumis ainulaadne: seaduses sisalduvad lapse õigused ja kohustused, kuid delegeerimata jäetakse rakenduslikud küsimused. **Seaduses puudub rakenduslik pool ning riikliku korralduse süsteemi kirjeldus**, kuidas tegelikkuses lastekaitset tagada (Henberg 2003; Reinomägi jt 2004; Aru 2013).

LKSi probleemiks on ka **seaduse normtehniline vananemine**. Kehtivas seaduses kasutatakse mõisteid, mis on aja jooksul muutunud ega ühti teistes õigusaktides kasutatavate mõistetega. Lisaks on lapse õigused erinevates valdkondades reguleeritud täpsemalt ning mõnel juhul ka erinevalt. See tekitab olukorra, kus seadusest arusaamine on raskendatud ning selle rakendamine keeruline. Samuti on LKSi kajastatud **mõisted laialivalguvad**, mis muudab seaduse **mitmeti tõlgendatavaks** (Lastekaitse seaduse...2012a; Lastekaitse seaduse... 2012b). Kuigi nii LKSi kui rahvusvaheliste regulatsioonide kohaselt on lastekaitse süsteemi alustalaks lapse huvidest lähtumine, **ei ole LKSi selgelt väljendatud, mida lapse parim huvi tähendab, kuidas see tuleb välja selgitada ning kes peavad lapse huvidest lähtumise põhimõtet rakendama** (Lastekaitse seaduse... 2012b; Valma 2012).

LKSi probleemiks on ka **mittekooskõla ja dubleerimine teiste seadustega**. Näiteks on LKSi sätestatud tingimused lapse perekonnast eraldamiseks laiemad kui sotsiaalhoolekande seaduses. Sisuliselt korratakse LKSi LÕKis esitatud laste õigusi ning mitmed sätestatud normid kordavad põhiseaduses ja muudes seadustes sätestatud. LKSi sätestatud laiad ja alternatiivsed tingimused lapse eraldamiseks perekonnast ei ole ilmselt kooskõlas põhiseaduses kehtestatud proportsionaalsuse põhimõttega, kuna alternatiivsed alused lapse eraldamiseks perekonnast võrreldes sotsiaalhoolekande seaduses tooduga annavad liiga

kergekäeliselt võimaluse sekkuda inimeste perekonnaellu (Lastekaitse seaduse... 2012b). Proportsionaalsuse printsiibi kohaselt peavad rakendatavad abinõud vastama soovitava eesmärgile. Kontrollida tuleb nii abinõu sobivust, vajalikkust kui ka mõõdukust (Eesti Vabariigi... 2012).

Kehtivas LKSis pole otseselt kirjeldatud laste ärakuulamist ja nende arvamusega arvestamist. Nõutud on küll lapse arvamuse ärakuulamine lapse eraldamisel perekonnast, kuid mitte muudel juhtudel. Lapse kaasamist on küll kehtivas LKSis kajastatud (LKS § 11 sätestab, et lapsel on õigus osaleda organisatsioonides ja liikumistes ning § 16 toob välja, et lapsel on õigus ise või enda poolt valitud esindajate kaudu osa võtta lastekaitseprogrammide väljatöötamisest), kuid probleemiks on seaduse ebaselgus (nt keda mõeldakse lapse poolt valitud esindajate all) ning see, et puudub täpsem kaasamise regulatsioon. Pole selge, kuidas normi rakendamine tagatakse ning ebaselgeks jääb, kuidas jõuab teave oma õiguste kohta lasteni (Lastekaitse seaduse... 2012b).

Tähtsaks teemaks lastekaitsevaldkonnas on **laste väärkohtlemine**, mis, nagu eespool välja toodud, on praegusel hetkel ka Eesti ühiskonnas probleemiks. Kehtiva LKSi kohaselt on lubamatu lapse alavääristamine, hirmutamise või karistamine viisil, mis valmistab talle piina, tekitab kehalisi kahjustusi või ohustab kuidagi teisiti tema vaimset või kehalist tervist. Lisaks tuleb vägivalda või halva kohtlemise tõttu kannatanud lapsele anda vajalikku abi ning nõustada ka vägivalda tarvitanud täiskasvanut, et vältida halva kohtlemise kordumist (LKS § 31). Seaduse sõnastuse suurimaks probleemiks on see, et **ei ole selge, kes on kohustatud lapsele vajalikku abi andma ning kes on kohustatud nõustama vägivalda tarvitanud täiskasvanut** (Lastekaitse seaduse... 2012b). Samuti ei määrata, kuidas vägivalda tarvitanud isikuga käituda, milline peab talle osutatud abi olema ning kuidas oluline on järelevalve abistamise üle. Täpsustamata jäetakse ka, millist abi peab saama väärkoheldud laps ning kes selle abi peab tagama (Sotsiaalministeerium 2005).

LKSi § 59 kohaselt on **iga inimese kohuseks viivitamatult teatada sotsiaaltalitusele, politseile või mõnele teisele abiandvale organile abi vajavast lapsest** ning sotsiaaltalitusel on õigus ja kohustus tegutseda kohe, sõltumata kaitset vajava lapse piirkondlikust või muust kuuluvusest. Seega korratakse perekonnaseaduses sätestatud lapse heaolu ohustamisest teavitamise kohustust (Lastekaitse seaduse... 2012b). Samas ei määrata, mis juhtub, kui abivajavast lapsest ei teatata ning ei ole selge, kuidas teavitamisele reageeritakse ning kes selle üle järelevalvet teostab. Vastutuse jaotus erinevate spetsialistide vahel ei ole piisavalt selge (Sotsiaalministeerium 2005). Selles osas on muret tundnud ka lastekaitse spetsialistid, kelle hinnangul puudub selgus, mida lastekaitsetöötaja peab tegema, kui temani jõuab info abivajavast lapsest. On küll tehtud eraldi kokkuleppeid ja strateegiaid, kuidas nimetatud olukordades käituda, kuid tegelikkuses on probleemiks juhiste olemasolu väärkoheldud lapsest teavitamise ja tema abistamise kohta nii asutusesiseselt, kohaliku omavalitsuse kui ka riiklikul tasandil. Näiteks loetleb kehtiv LKS küll mitmesugused asutused, kuhu tuleb teatada, kui on selgunud lapse abivajadus, kuid ei reguleerita abistavate organite omavahelist infovahetust ning puuduvad ka sätted organisatsioonide omavahelise koostöö kohta lapse abistamisel (Soo jt 2009).

LKSis on toodud, et lastekaitse korraldusel lähtutakse põhimõttest, et laste kaitse tagatakse riiklike, omavalitsuslike ja ühiskondlike organite kaudu. Riiklikku lastekaitsetööd koordineerib sotsiaalministeerium, omavalitsuses toimub lapse kaitse ja abi korraldamine ning järelevalve kohaliku omavalitsuse sotsiaaltalituses, kusjuures sotsiaaltalituses peavad lastekaitsetööd tegema vastava erialase ettevalmistusega ja selleks tööks sobivad inimesed (LKS § 4-6). Seaduse puhul on probleemiks, et need sisaldavad määratlemata mõisteid. Võib küll öelda, et lastekaitsega peavad tegelema riik ja kohalikud omavalitsused sotsiaaltalituse kaudu, kuid ei ole selge, kas lastekaitsealaseks tegevuseks on kohustatud ka

eraõiguslikud isikud, kes tegutsevad erasuhtes. Samuti ei ole selge, millised nõuded esitatakse inimesele, kes teeb lastekaitsetööd (Lastekaitse seaduse... 2012b). Samas on lastekaitsetöötaja puhul tema kvalifikatsioon määrava tähtsusega. Lisaks erialalisele haridusele on tähtis, et lastekaitsetöötajal oleksid konkreetsed seisukohad ning vajadusel ka julgus sekkuda (Valma 2012). Lastekaitsetöötaja tööülesannete ning vajaliku pädevuse täpsustamine ning kirja panemine on seda olulisem, et lastekaitsetöötaja peaks olema kõige olulisem inimene vanemate ja perekonna järel lapse toetamissüsteemis. See aga tähendab veel seda, et on vaja tõsta lastega tegelevate spetsialistide teadlikkust lapse vajadustest ning juurutada selged ja üheselt mõistetavad protseduurid lastekaitsetöötajate jaoks juhtumite menetlemiseks. Praeguses LKSis pole need teemad reguleeritud (Laugus 2012).

Kokkuvõtvalt on erinevad laste õigustega seotud probleemid seotud **laste heaolu tagamisega**. Probleeme on varajase märkamisega, lapsi aidatakse liiga vähe tagasi oma perekondadesse, probleemiks on laste väärkohtlemine ning perede ja vanemluse toetamine pole tõhus. Lisaks pööratakse lapse arvamuse küsimisele ja sellega arvestamisele liiga vähe tähelepanu ning ei peeta oluliseks laste kaasamist otsustusprotsessidesse. Mitmed erinevad kitsaskohad saab koondada **lapse heaolu toetava süsteemiga seotud probleemide** alla: puudujääke on erinevate haldustasandite ja valdkondade vahelises koostöös, kohalikes omavalitsuses on puudu professionaalseid lastekaitsetöötajaid, puudub tõhus riiklik järelevalve laste kaitse ja hoolekande teenuste üle. Kolmanda probleemide grupi moodustavad **kehtiva lastekaitse seadusega seotud probleemid**: LKS on olemuselt aegunud, liiga deklaratiivne ning abstraktne.

3.3 Eesti lastekaitse süsteemi soovitatavad arengusuunad ning vajalikud tegevused strateegiliste eesmärkide saavutamiseks

Seni on Eesti lastekaitsetöös rõhuasetus olnud tagajärgedega tegelemisel, mis on kulukam ja ka vähem efektiivne kui varajane sekkumine ja ennetustöö. Eri riikide lastekaitse süsteemides eristatakse kahte sotsiaalpoliitilist lähenemist: lastekaitse (*child protection*) ja peredele suunatud teenustele (*family service*) orienteeritud süsteemid. Neid lähenemisi eristab erinev vanemate käsitlemise ning spetsialistide reageerimise viis laste väärkohtlemise järgselt: lastekaitsele orienteeritud süsteemides käsitletakse lapse väärkohtlemist kui tegevust, mille toimumise korral tuleb lapsi vanemate eest kaitsta, pereteenuste kesketes süsteemides nähakse väärkohtlemise põhjuseid kompleksemalt, keerukates interaktsioonides inimeste ja keskkonna vahel (Gilbert jt 2011). 27. jaanuaril 2005. aastal Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega heaks kiidetud lastekaitse kontseptsioonis on välja toodud, et lastekaitsetöös eristatakse peamiselt kahte lähenemist – lapse päästmise mudel ning peresid toetav mudel. Esimese puhul pööratakse tähelepanu lapse eraldamisele ohtlikust keskkonnast, teise puhul on rõhk perede toetamisel, et aidata neil pakkuda oma lastele head kasvukeskkonda. Lastekaitse kontseptsioonis tõdetakse: „Eesti kontekstis võime öelda, et hetkel on meil sugemeid mõlemast lähenemisest, soovitavaks võib pidada järjest enam peresid toetava mudeli juurutamist“ (Lastekaitse kontseptsioon 2005, lk 4).

Eesti laste heaolu tõstmiseks oleks oluline **lastekaitse ümberfookustamine tagajärgedega tegelemiselt ennetustööle** (Sotsiaalministeeriumi arengukava 2011). Lastekaitse töö peaks olema probleeme ennetav ja perekonda toetav. Eesmärgiks on anda peredele vahendeid ja oskusi, et viimased saaksid oma vanemakohustustega paremini toime tulla (Kütt 2011). Viimast on rõhutatud ka laste ja perede arengukavas 2012–2020, kus üheks strateegiliseks eesmärgiks on olukorra saavutamine, kus **laste õigused on tagatud**

ja loodud on toimiv lastekaitse süsteem, kus väärtustatakse ühiskonnas iga last, tema arengut ja heaolu toetavat turvalist ühiskonda. Strateegia elluviimiseks plaanitakse edendada lapse õigusi: tõsta elanike teadlikkust lapse õigustest, suurendada lapse osalust ja kaasatust indiviidi- ja ühiskonna tasandil, tõsta lapse meediateadlikkust ning teostada järelevalvet lapse õiguste tagamiseks (Sotsiaalministeerium 2011).

Turvalise ühiskonna saavutamine on üks vägivalda vähendamise arengukava eesmärke. Laste vastu suunatud vägivalda vähendamise ning toetava ja turvalise ühiskonna tagamiseks soovitakse tulevikus juurutada **varase sekkumise põhimõtet** ning **tõhustada lastekaitse süsteemi**. Lisaks on oluline õppida märkama väärkoheldud last ning teda abistada. Vajalik on **vägivallaprobleemide analüüsimine, juhendmaterjalide koostamine töötajatele ning ennetus- ja sekkumisprogrammide läbiviimine** (Vägivalda vähendamise... 2010). Tähelepanu tuleb pöörata väärkohtlemise erinevatele vormidele ning inimeste teavitamisele väärkohtlemise tagajärgedest lapse arengule (Ministrite komitee 2006). Vägivalda vähendamise arengukavas 2010–2014 tuuakse välja, et vaja on **täpsustada abivajavast lapsest teatamise kohustust** ning **töötada välja üleriigiline abistamissüsteem lapsohvritele**. Viimane tegevus aitab ära hoida ohvrist väärkohtleja kujunemist. Tõhustada tuleb laste vastu toime pandud vägivaldajuhtumite uurimist, sh luua lapsesõbralikud ülekuulamisvõimalused, koolitada regulaarselt alaealistega tegelevaid õiguskaitseasutuste töötajaid ning pakkuda neile metoodilist tuge (Vägivalda vähendamise... 2010).

Tähtsaks põhimõtteks on Euroopa sotsiaalharta esitatud artikkel 17, kus sätestatakse laste ja noorte õigus saada sotsiaalset, õiguslikku ja majanduslikku kaitset. Eesmärgiks on **tagada laste ja noorte õigus kasvada üles keskkonnas, kus neil on võimalused oma isiksuse ning füüsiliste ja vaimsete võimete täielikuks arenguks**. Eesmärgi täitmiseks tuleb rakendada sobivaid meetmeid hoolduse, abi, hariduse ja väljaõppe tagamiseks; kaitsta lapsi ja noori hooletussejätmise, vägivalda ja ekspluateerimise eest ning tagada riigi kaitse ja abi lastele, kes on alaliselt või ajutiselt ilma jäänud oma perekonna toetusest. Lastekasvatuse ning lastekaitsega seotud poliitikate ja meetmete rakendamisel ning eesmärkide seadmisel on oluline kasutada **õiguste põhist lähenemisviisi**: nii lastel kui vanematel on õigused ja kohustused.

Laste õiguste ning hea elukvaliteedi tagamiseks on vajalik **toetada positiivset vanemlust**, mis tähendab, et lapsevanematele pakutakse vajalikku tuge laste kasvatamisel ning vanemaks olemisel. Toetuse saamine ametivõimudelt vanemlike kohustuse täitmisel on vanemate õigus, mis on oluline laste huvide igakülgseks kaitseks. Kuigi laste kasvatamine on perekonna isiklik teema, tuleks laste kasvatust vaadelda kui riikliku poliitika osa ning võtta vajalikud meetmed lastekasvatuse toetamiseks ja positiivseks lastekasvatuseks vajalike tingimuste loomiseks, kasutades selleks nii haldus-, finants- kui ka muid meetmeid. Selleks on vaja vanemlust toetavate hoiakute kujundamist ja teadmiste suurendamist. Sealjuures peetakse oluliseks vanemate teadlikkuse tõstmist lapse arengut toetavatest alternatiivsetest kasvatusmeetoditest ning vanemate julgustamist kasvatusteemadel nõu küsima. Lisaks on vaja vanemlike oskuste arendamiseks efektiivsete teenuste väljatöötamist ja pakkumist, sealjuures on oluline **tagada ka nimetatud teenuste kättesaadavus** (Sotsiaalministeerium 2011). Nimetatud meetmed peaksid aitama kaasa positiivse vanemluse kujunemisele, mis omakorda aitab kaasa ka laste heaolu suurenemisele (Vägivalda vähendamise... 2010, Ministrite komitee 2006).

Enne perekondade lahutamist **peaks vanematele pakkuma abi ja tuge**, et arendada nende vanemaks olemise oskusi, püüdes seeläbi ära hoida perekondade lahutamist. Lapse perekonnast eraldamist ei tohiks vaadelda perekonnaga tehtava sotsiaaltöö lõpetusena, vaid ühe etapina pidevast tööst perekonnaga. Asendushooldus peaks olema erandlik meede, mille rakendamisel lähtutakse lapse parimast huvist. Lapse lahutamine tema perekonnast peab tagama talle tema põhiõiguste täieliku kasutamise. Asendushooldus

ei tohi kesta kauem kui hädavajalik ning vanematele tuleks pakkuda võimalikult palju abi, et laps saaks perekonda tagasi pöörduda (Ministrite komitee 2005).

Laste suuremaks kaasamiseks on vaja **teadvustada laste õigusi** ning informeerida sellest nii täiskasvanud elanikkonda kui ka lapsi endid. Oluline on suhtlus, mis peaks hõlmama laste informeerimist erinevatest võimalikest lahendustest, teenustest jm ning ka lastelt informatsiooni kogumist nende vaadete kohta (UN 2013). Informatsiooni jagamiseks lastele plaanib Euroopa komisjon luua EUROPA portaalis lastele ühtse internetivärava lapse õigusi käsitleva teabe jaoks. See võimaldaks kergesti ligi pääseda teabele, mis on mõistetav erinevas vanuserühmas lastele ning mida saaksid kasutada ka lapsevanemad ja õpetajad, et leida vajalikku teavet ning õppematerjale. Informatsioon laste õiguste ning erinevate teenuste kohta peaks olema võimalikult läbipaistev ja esitatud lastele arusaadavas keeles. Näiteks peaksid kõik erinevas vanuses ning arenguetapis lapsed olema võimelised vajalikku informatsiooni saama ja edastama ilma täiskasvanud abistajata (Lapse õigusi... 2011; Recommendation... 2011).

Varajane märkamine ning ennetustöö on seotud **spetsialistide arvu ning pädevuse tõstmisega. Ametnikud vajavad koolitusi**, et neil oleks olemas teadmised, kuidas suhelda eri vanuses ja arengutasemel lastega, sh haavatavas olukorras olevate lastega ning kuidas abistada probleemseid peresid. Koolitused peaksid hõlmama ka laste suhtes kohandatavaid menetlusi ning ametnikud peaksid olema teadlikud erinevatest rahvusvahelistest lastekaitsega seotud põhimõtetest (Lapse õigusi... 2011, Recommendation... 2011). Lastekaitsetöötajatele on vaja tagada isiklik ja kollektiivne toetus, et suurendada nende pädevust raskes olukorras inimestega töötamisel (Ministrite komitee 2006). Lastekaitsetöötajatele selgete kvalifikatsiooninõuete püstitamine on seda olulisem, et lastega töötamise puhul on kriitilise tähtsusega usaldusväärse ning sõbraliku suhte kujunemine lastekaitsetöötaja ja lapse ning tema perekonna vahel. Selleks on vaja asjakohast haridust (UN 2013, Recommendation 2011).

Lastekaitsetöötajatele kvalifikatsiooninormide seadmine ning neile koolituste pakkumine aitab kaasa **kohaliku tasandi lastekaitsetöö kvaliteedi tõstmisele**. Siinkohal on oluline, et areneks mitte üksnes lastekaitsetöötajate pädevus, vaid süsteem tervikuna, et kõikidel peret ja last toetavatel spetsialistidel oleks selleks vajalik pädevus. Piirkondlikku erinevust aitaks leevendada **lastekaitse koostöövõrgustiku ning keskse tugi- ja koordineerimissüsteemi väljaarendamine** (Tikerpuu 2013, SoM arengukava 2011).

Toetava ühiskonna tagamiseks on tarvilik **teenuste võrgustiku olemasolu**, mis tähendab, et lapsele ja perele peavad olema kättesaadavad kvaliteetsed toimetulemist toetavad teenused. Halduskorraldus peaks teenuse osutamisel võimaldama piisavat paindlikkust kooskõlas kõigi perekondade õiglase kohtlemise tagamisega. Teenuste kättesaadavuse juures on oluline arvestada laste ja perede vajadustega käesoleval hetkel (Ministrite komitee 2006, Recommendation... 2011). Näiteks on vaja parandada nõustamis- ja teraapiateenuste kvaliteeti ning kättesaadavust, lastele vajalikke teenuseid, sh vajalikke rehabilitatsiooni- ja raviteenuseid, samuti on tähtis pakkuda vanematele tuge ning juhiseid, kuidas lastega toime tulla. Lisaks on oluline vanemliku hoolitsuseta lastele peresarnase ja igakülgset arengut soodustava elukeskkonna võimaldamine (Sotsiaalministeerium 2011, UN 2002).

Samuti on tähtis **ametkondade vaheline koostöö**, et rakendada sidusat ja kõikehõlmavat poliitikat. Efektiivne lastega tegelemine eeldab valdkondade ülest koostööd ning infovahetust, muidu ei ole võimalik õigeaegselt märgata abivajavat last ning tema abivajadusele reageerida. Koostööd ei tohiks takistada eri menetlusprotseduuride puudulikkus või infopuudus. Sisuline koostöö näiteks teenuste arendamisel KOVide ja teenusepakkujate vahel aitaks kokku hoida ressursse ning parandada teenuste kvaliteeti (MTÜ Lastekaitse Liit 2013).

Teadmistel põhinevate otsuste tegemiseks on oluline usaldusväärse informatsiooni olemasolu. Tegevuste kvaliteedi ja rakendamise tagamiseks on vajalik välja **arendada sotsiaal- ja lastekaitse valdkonna koordineeritud teadus- ja arendustegevus**. Lisaks riiklikul tasandil tagasiside andmisele on lastekaitse kontseptsioonist lähtuvalt oluline ka kohaliku omavalitsuse tasandi aruandlus, et saada ülevaade omavalitsusüksuse territooriumil elavate laste õiguste olukorrast. Sealhulgas võiks sotsiaalinfo süsteemi arendamisel kujundada uue lahenduse selliselt, et see võimaldaks koguda ja analüüsida infot laste sotsiaaltöötaja huviorbiiti sattumise põhjuste ning rakendatud meetmete tulemuslikkuse kohta (Sotsiaalministeerium 2005). Lisaks tegevuste mõjususele on oluline hinnata ka tegevuste kuluefektiivsust ja tulusust. Mõistlik oleks regulaarselt hinnata eraldatud vahendite mõju lapse õiguste kaitsele (SoM arengukava 2011, Aru 2013).

Siseriikliku järelvalve ja monitooringu võiks võimalusel ühtlustada regulaarsete aruannete koostamisega ÜRO lapse õiguste komiteele seoses LÕKiga. Riigil on kohustus koostada LÕKi jaoks raporteid iga viie aasta tagant, kuid siiani on Eesti esitanud ainult ühe aruande 2001. aastal. Nimetatud kohustust ei peaks vaatama kui formaalsust, vaid tegemist on võimalusega saada rahvusvahelist tagasisidet lastekaitse olukorra kohta Eestis, seda enam, et eelmisele aruandele saadud kommentaarid olid väga olulised ja sisulised ning mõned toona välja toodud puudujäägid on probleemiks ka praegu. Järelevalve ning lastekaitse olukorra hindamine on olulised, et näha, kas rakendatud meetmed on olnud mõjusad või mitte (Aru 2013).

4. HINNANG LASTEKAITSESÜSTEEMI KORRALDUSELE JA LKS-IS SISALDUVATELE MEETMETELE

Käesolevas peatükis analüüsitakse järgmisi küsimusi.

- Kas eelnõus kirjeldatud lastekaitstesüsteemi korraldus tagab selge kohustuste ja vastutuse hierarhia erinevatel haldustasanditel?
- Kas ja mil määral eelnõus kirjeldatud lastekaitstesüsteemi korraldus toetab eelnõus kirjeldatud põhimõtete ja meetmete rakendamist ning seeläbi tõstab riigi ja KOVi võimekust lastekaitstes?
- Kas ja kui palju vähendab KOVi lastekaitsetöötajate koormust eelnõuga sätestatav SKA kohustus nõustada keeruliste juhtumite lahendamisel KOVi lastekaitsetöötajaid?
- Kuidas eelnõus kirjeldatud põhimõtted toetavad laste õiguste kaitseks ja heaolu tagamiseks tehtavat koostööd erinevate lastega tegelevate valdkondade vahel (sh õigus- ja korrakaitse, tervishoid, haridus ja hoolekanne)? Millised piirangud võivad taolist valdkondadevahelist koostööd mõjutada?

Peatükis 4.1. hinnatakse, kuid võrd aitab LKS eelnõus sätestatu kaasa lastekaitstesüsteemi korrastamisele ning KOVi võimekuse tõusule. Atesteerimine, täiendkoolitused ja töönoustamine, mis aitavad tõsta KOVi võimekust, on eraldatud omaette alapeatükkideks, kuna nende süsteemide rakendamisega kaasnevad spetsiifilised riskid. Peatükis 4.2. analüüsitakse LKSis sisalduvaid meetmeid. Peatükis 4.3. käsitletakse muid tegureid, mis mõjutavad seaduse rakendumist.

Välja tuuakse üldistatud järeldused ja soovitused, detailse tagasiside on töö teostaja edastanud sotsiaalministeeriumile analüüsi vaheetapina. **Sinises paksus kirjas** on välja toodud olulised järeldused ja soovitused, **mustas paksus kirjas** probleemkohad, mis võivad ohustada seaduse ootuspärast rakendumist. Hinnangu sisendiks on delfi meetodil ja intervjuudega ekspertidelt kogutud tagasiside.

4.1 Hinnang lastekaitstesüsteemi korraldusele

4.1.1. Lastekaitstesüsteemi korrastamine

Rollijaotus lastekaitstesüsteemis

Uue LKS-iga soovitakse luua **selge kohustuste ja vastutuste hierarhia lastekaitstesüsteemis** (LKS eelnõu § 9–15).

Vabariigi Valitsuse ülesandeks on laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitseks asjakohaste õigusaktide eelnõude ning riiklike strateegiate väljatöötamine ja kinnitamine (LKS eelnõu § 10).

Lastekaitse nõukogu on valitsuskomisjon, kuhu kuuluvad sotsiaalminister, haridus- ja teadusminister, justiitsminister, siseminister ja teiste sidusvaldkondade, sealhulgas asjaomaste ametite esindajad (LKS eelnõu § 11 lg 2). Lastekaitse nõukogu ülesanne on: 1) ministeeriumideüleselt tehtava lastekaitse

tegevuse koordineerimine ja riigi lastekaitse poliitika eesmärkide seadmine; 2) laste õiguste kaitset puudutavate küsimuste tõstatamine ning olulisemate poliitiliste otsuste kohta arvamuse avaldamine sotsiaalministrile enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele; 3) riigis tehtava lastekaitse ennetustöö koordineerimine ja vajadusel sellekohaste soovitude andmine kohalikele omavalitsustele (LKS eelnõu § 11 lg 1). Nõukogu asjaajamist korraldab sotsiaalministeerium ning nõukogu juurde võib moodustada ajutisi ja alalisi töörühmi, mille tegevusse kaasatakse teisi asjatundjaid (LKS eelnõu § 11 lg 2).

Sotsiaalministeeriumi ülesanded laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel on uues süsteemis: 1) laste õiguste ja lastekaitse poliitika väljatöötamine ja rakendamine; 2) Vabariigi Valitsusele laste ja perede olukorrast iga-aastase aruande esitamine; 3) lastekaitse ja selle järelevalve riiklik koordineerimine; 4) rahvusvahelise lastekaitsetöö ülesannete täitmine; 5) lastekaitsealaste uuringute ja analüüside planeerimine ja läbiviimise korraldamine; 6) lapse õiguste ja heaolu tagamise juhiste, rakendussuuniste ning muude teabematerjalide väljatöötamine ning nendest avalikkuse teavitamine; 7) lastekaitsetöötajate täiendkoolituse ja töönõustamise korraldamine; ja 8) lastekaitsetöötajate atesteerimine (LKS eelnõu § 12). 5.–7. ülesande täitmiseks võib sotsiaalministeerium sõlmida halduslepingu (LKS eelnõu § 12 lg 2). Sotsiaalministeeriumil nähakse uues süsteemis **poliitikakujundaja rolli**, samas on 7. ja 8. ülesanne rakenduslikud. Lastekaitsetöötajate täiendkoolituse korraldamise plaanib sotsiaalministeerium delegeerida, kõige tõenäolisemalt **tervise arengu instituudile**. Töönõustamise osas pole seisukoht kindel: võimalustena kaalutakse selle korraldamise delegeerimist TAI-le või SKA-le.

Sotsiaalkindlustusameti ülesandeks on uues lastekaitse süsteemis **seaduse rakendamine**. Sotsiaalkindlustusameti ülesanded laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel on: 1) lapse õiguste ja perede elukvaliteedi edendamiseks riikliku lastekaitse poliitika ja riiklike strateegiate tegevuskavade rakendamine; 2) rahvusvahelise lapsendamise korraldamine ja rahvusvahelise lapsendamise komisjoni teenindamine; 3) laste abivajaduse ja muu lastekaitsealase asjakohase statistika kogumine ja analüüsimine; 4) lastekaitse meetmete rakendamise korraldamine; 5) kohaliku omavalitsuse juhtumikorralduslik abistamine valdkondadeüleste keeruliste juhtumite lahendamisel kohaliku omavalitsuse või isiku taotlusel; 6) kohaliku omavalitsuse nõustamine kohaliku lastekaitse arengukava koostamisel ja täitmisel kohaliku omavalitsuse taotlusel; 7) sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning valdkonnaülese koostöö ja ennetusliku ning tõenduspõhisuse tagamine piirkondlikke vajadusi arvestades; 8) abivajavast lapsest teavitamise, teabe dokumenteerimise, teabe edastamise ja teavitajale tagaside andmise korraldamine või vajadusel selle teostamine; 9) lastekaitsealase teavitustegevuse korraldamine; 10) lasteabitelefoni pidamine; 11) väljaspool tööaega hädaohtu sattunud lapse juhtumikorralduse alustamine ning sellele järgneval tööpäeval juhtumi üleandmine lapse elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele (LKS eelnõu § 13 lg 1). 9.–11. ülesande täitmiseks võib sotsiaalkindlustusameti peadirektor sõlmida halduslepingu (LKS eelnõu § 12 lg 2). Samuti teostab SKA järelevalvet LKS-i ja selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete üle (LKS eelnõu § 34).

Maavanema ülesanded laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel maakonnas on: 1) laste heaolu ja õiguste kaitseks riiklike strateegiate, lastekaitse meetmete ja abinõude elluviimise koordineerimine; 2) lapsendamise korraldamine ning vastava registri pidamine (LKS eelnõu § 14).

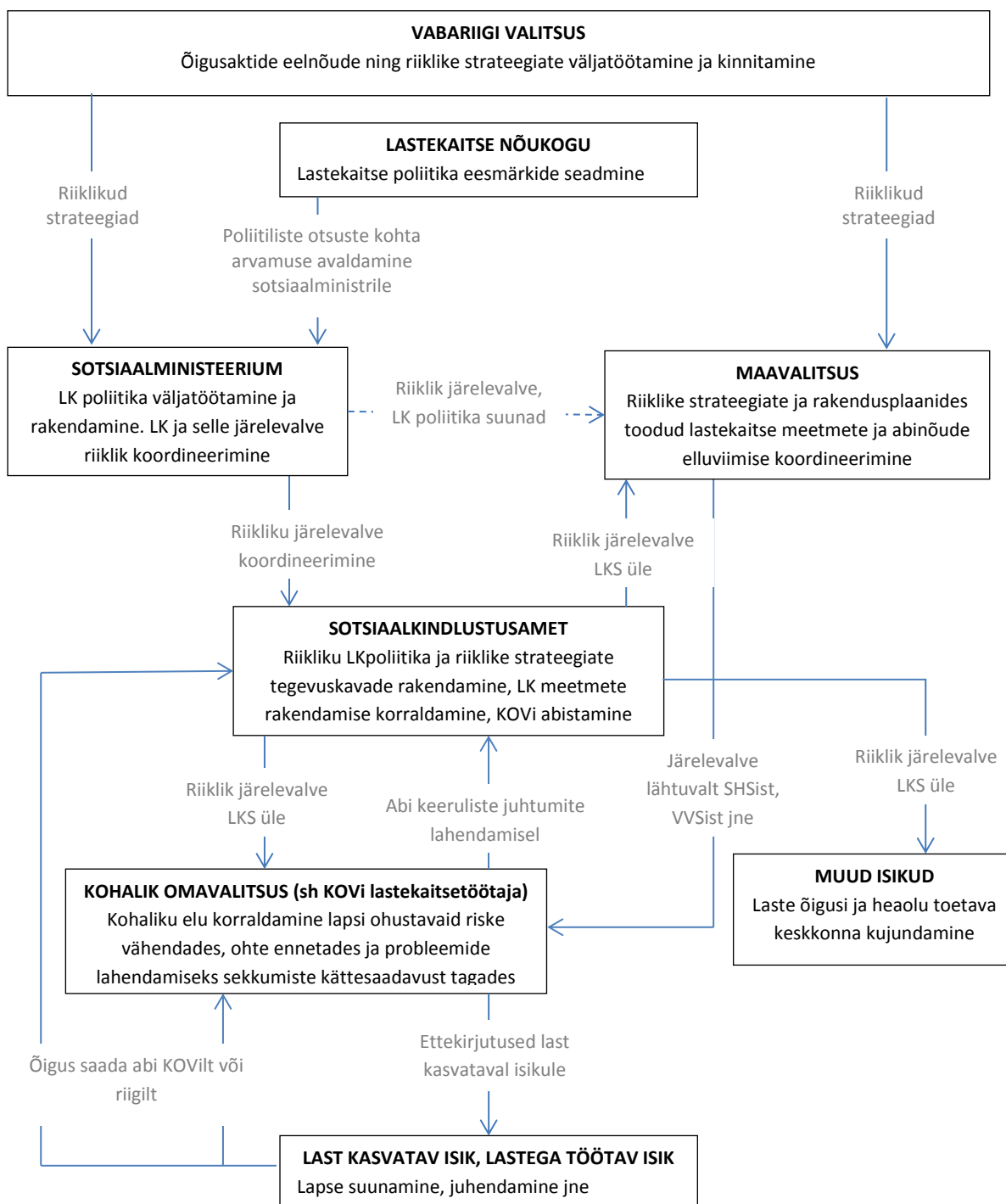
Kohaliku omavalitsuse ülesandeks laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel on lapse heaolu edendavate arengukavade, programmide ja projektide väljatöötamine ja rakendamine ning lastekaitse meetmete pakkumine oma haldusterritooriumil (LKS eelnõu § 15 lg 1), selleks on ette nähtud, et KOV planeerib eelarvesse vajalikud vahendid laste ja perede toimetuleku tagamiseks (LKS eelnõu § 15 lg 2). Kohalik omavalitsus korraldab kohalikku elu lapsi ohustavaid riske vähendades, ohte ennetades ja

probleemide lahendamiseks vajalike sekkumiste kättesaadavust tagades (LKS eelnõu § 15 lg 3); nõustab, juhendab või toetab muude sekkumistega last, lastega peresid ja teisi lapsi kasvatavaid isikuid ja võtab viivitamatult tarvitusele abinõud lapse õiguste rikkumise lõpetamiseks ja lapse heaolu tagamiseks (LKS eelnõu § 15 lg 6) ning viib oma hallatavates lasteasutustes laste õiguste tagamiseks läbi regulaarsed sisehindamised (LKS eelnõu § 15 lg 4). KOV rakendab lapse abivajaduse ulatuse väljaselgitamiseks lapse heaolu hindamisi ja pakub hindamise tulemusel selgunud riski, ohu või puuduse kõrvaldamiseks lapsele ja perele õigeaegseid ja asjakohaseid sekkumisi (LKS eelnõu § 15 lg 5). KOV lastekaitsetöötaja teostab ka järelevalvet seaduse ja selle alusel kehtestatud õigusaktide üle (LKS eelnõu § 34).

Muud riigiasutused ning **avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud** on kohustatud koostööd tegema kõigile lastele suunatud sekkumiste planeerimisel, rahastamisel ja rakendamisel (LKS eelnõu § 6).

Last kasvatava isiku ja **lastega töötava isiku** ülesandeks on last suunata ja juhendada, arvestades lapse õiguste, huvide ning vajadustega. Samuti peavad nad lapse arengutaset arvestades arutama lapsega hooldus- ja kasvatusküsimusi. Last kasvatavad ning lastega töötavad isikud peavad arvestama lapse võimete ja vajaduste suurenemisega iseseisvalt ja vastutusvõimeliselt tegutseda. Lapsi peab juhendama ja suunama iseseisvalt tegutsema, muuhulgas tuleb selgitada lapsele kuidas hoida tervist, ennast arendada ja kuidas vältida ohu- ja riskiolukordi. Abivajaduse ilmnemisel, mida pole võimalik ilma kõrvalise abita lahendada, on last kasvatavad või lastega töötavad isikud kohustatud pöörduma lastekaitsetöötaja poole (LKS eelnõu § 16 lg 1–3). Teiste seas on ka last kasvataval isikul kohustus anda lapsele teavet tema päritolu, perekonnast eraldamise põhjuste ja tema tulevikku puudutavate küsimuste kohta (LKS eelnõu § 23 lg 2). Lastega töötavate isikute ülesannete hulka kuulub veel lapse arvamuse protokollimine (LKS eelnõu § 27 lg1).

Kogu lastekaitse süsteemi ülesannete jaotuse võtab kokku joonis 1. Vabariigi Valitsus, lastekaitse nõukogu, sotsiaalministeerium, maavalitsus ning sotsiaalkindlustusamet täidavad lastekaitse riikliku tasandi ülesandeid. Kohalik omavalitsus täidab kohaliku tasandi lastekaitse ülesandeid. Muud riigiasutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud täidavad lastekaitse ülesandeid vastavalt oma pädevusele. Füüsilised isikud, kes puutuvad lastega kokku, peavad hea seisma selle eest, et tagatud oleks laste õigused ja heaolu.



Joonis 1. Lastekaitstesüsteemi ülesannete jaotus

Märkused: joonisel ei ole kajastatud lapsendamise süsteemi, kus siseriiklikku lapsendamist korraldab maavalitsus ning rahvusvahelist lapsendamist SKA.

Valdkonna eesmärkide seadmise ja selle elluviimise struktuur on LKS eelnõus korrastatud. Lastekaitse poliitika riiklikud eesmärgid seab lastekaitse nõukogu (LKS eelnõu § 11 lg 1 p 1 ja 2), laste õiguste ja

lastekaitsepoliitika töötab välja sotsiaalministeerium, mis on ka selle rakendajaks (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 1 ja 3). SKA viib riiklikku lastekaitsepoliitikat ellu riigi (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 1 ja 4) ja KOV kohalikul tasandil (LKS eelnõu § 15 lg 1 p 1).

Tänase süsteemi kitsaskohaks on PWC poolt 2013. aastal läbi viidud uuringu tulemuste järgi **lastekaitse valdkonna nõrk juhtimine ja arendamine riiklikul tasandil** ning see, et **lastekaitse valdkonnal puuduvad selgelt seatud ja eristatavad valdkonna prioriteedid** (Lastekaitse korralduse... 2013). **LKS eelnõu loob eeldused lastekaitse paremaks juhtimiseks ja arendamiseks**: sotsiaalministeeriumi ülesandeks on LKS eelnõu § 12 lg p 1 kohaselt *laste õiguste ja lastekaitse poliitika väljatöötamine ja selle rakendamine* ning § 12 lg 1 p 3 kohaselt *lastekaitse riiklik koordineerimine*, st sotsiaalministeeriumi rolliks saab lastekaitse valdkonna juhtimine mitte üksnes poliitikakujundajana, vaid ka selle arendaja ja rakendajana, riigi tasandi koordineerijana. Seda, et uue süsteemi edukalt rakendamisel peaks paranema juhtimine ja arendamine, on välja toonud ka lastekaitse korralduse süsteemi analüüs (2013), kus toonitatakse ka seda, et süsteemi edukaks rakendamiseks peavad kõik valdkonna osapooled tunnustama SoM-i kui valdkonna koordinaatorit ning poliitika kujundajat. **Sotsiaalministeeriumi võimekust lastekaitsepoliitika väljatöötamisel hindavad eksperdid piisavaks ning selle rolli andmine sotsiaalministeeriumile on loodavas süsteemis otstarbekas.**

Uuringus osalenud ekspertide hinnangul on LKS eelnõus **ebaselge maavalitsuste roll süsteemis**. Seaduse sõnastus on maavalitsuste ülesannete osas ekspertide hinnangul umbmäärane ja tekitab küsimusi, kas maavalitsustel on lastekaitse süsteemis lisaks siseriiklikule lapsendamisele, mis on reguleeritud ka teistes seadustes, ka mõni muu sisuline ülesanne. LKS eelnõu § 14 kohaselt on maavanema ülesandeks *lastekaitse strateegiate, meetmete ja abinõude elluviimise koordineerimine*, mis dubleerib SKA ülesandeid, mis samuti rakendab lastekaitse poliitikat ja riiklikke strateegiaid (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 1) ning korraldab lastekaitse meetmete rakendamist (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 4). Ekspertide hinnangul võib sellises sõnastuses maavanema ülesannete määratlemisel välja lugeda, et maavalitsus koordineerib nii SKA kui KOVide tööd (kuna SKA ja KOV on meetmete rakendajaks, LKS eelnõu § 13 lg 1 p 4 ja § 15 lg 1 p 1). **Ülesannete kattuvuse vältimiseks ning selge süsteemi loomiseks tuleb maavalitsuste ülesandeid seaduses täpsustada** (sh seda, mida on seaduse väljatöötaja silmas pidanud abinõude all).

Lastekaitse süsteemi analüüsis on LKS eelnõuga ellurakenduva stsenaariumi (kus SKA kõrval säilib ka maavalitsuste roll lastekaitse süsteemis) puhul välja toodud, et sellises süsteemis **tekiks tõenäoliselt vastutuse ja rollide hägustumine** ning KOVidel võib tekkida segadus, kelle poole millistel juhtudel pöörduda (Lastekaitse korralduse... 2013). LKSga planeeritavaid muudatusi üldises sotsiaalhoolekande korralduslikus kontekstis vaadates olid ka fookusgruupiintervjuudes osalenud KOVi ja maavalitsuste lastekaitsetöötajad seisukohal, et SKA ülesanne KOVi abistada võib tekitada KOVide sotsiaaltöötajates (aga ka maavalitsuse töötajates) segadust. Intervjuudes osalenud rõhutasid, et seaduse eelnõu lugedes kerkis nende jaoks üles eelkõige küsimus, millistel juhtudel võib ja peab KOVi abistama maavalitsus (täna pakub maavalitsus KOVidele abi), millal SKA. Intervjuudes osalenud lastekaitsetöötajad rääkisid, et segadust võib tekitada see, et KOVides, kus lastekaitsetöötaja ülesandeid täidavad sotsiaaltöötajad, on spetsialistil justkui kaks riikliku tasandi esindajat: teiste sotsiaaltöö sihtrühmade (näiteks eakate ja puuetega inimeste) küsimustes peab KOV ka edaspidi suhtlema maavalitsusega, samal ajal kui lastekaitse küsimustes peab ta pöörduma SKA poole. Reformi edukaks rakendamiseks on oluline **enne seaduse jõustumist koos valdkonna osapooltega detailselt määratleda kõikide osapoolte õigused, kohustused ja rollijaotus, infoliikumine ning ressursid, et maandada dubleerimiste ja n-ö valgete laikude tekkimise ohtu lastekaitsetöös.**

Otsus jätta riigisisene lapsendamine maavalitsustesse on poliitiline ning ei lähtu süsteemi optimaalsuse analüüsist. Praeguse süsteemi jätkumist näeb LKS eelnõu väljatöötaja kompromissina, mis tuleneb peamiselt maavalitsuste tugevast vastuseisust alternatiivsetele lahendustele. Ekspertide arvamused, kas lapsendamine peaks olema maavalitsuste ülesanne või tuleks seda uue süsteemi ülesehituse loogikat arvestades muuta, olid erinevad. Osa intervjuudes osalenud maavalitsuse ja KOV lastekaitsetöötajaid leiab, et siseriiklikku lapsendamist võiks korraldada SKA kui asutus, millel nähakse uues süsteemis keske rakendaja rolli. Sellise süsteemi ühe eelisena nähakse, et maavalitsustest vabaneks ressurss, LKS seaduseelnõus toodud rollijaotuse puhul seda efekti ei teki. Lisaks toodi pakutud lahenduse tugevusena välja, et kui SKA ülesandeks on lastekaitsemeetmete rakendamise korraldamine, koondub sinna lastekaitsetöö pädevus ja tehakse tihedat koostööd oma valdkonna KOVide jt lastekaitsetöö elluviijatega, mistõttu on seasel töötajaskonnal tulevikus head teadmised lapsendamise kvaliteetseks korraldamiseks. Kuivõrd seoses juba pikka aega planeeritava haldusreformiga on maavalitsuste tulevik sotsiaalvaldkonnas teatud ülesannete täitajana ebakindel (seda töid ka välja mitmeid intervjuueeritavad), siis oleks mõistlik süsteemi muutes kohe ka siseriiklik lapsendamine koondada põhilisse lastekaitsetööd tegevasse asutusse. Samuti toonitati, et praktikas puutuvad lapsendamisega rohkem kokku vaid teatud maavalitsused, mitte kõik, ning seetõttu saab pädevust koondada SKAse, palgates sinna neid maavalituste spetsialiste, kes sellega praeguses süsteemis rohkem tegelevad.

Need eksperdid, kes ei toetanud lapsendamise korraldamise üleandmist SKAle, nägid peamise riskina tsentraliseerituse suurenemist ning lapsendamise liikumist kohalikest elanikest kaugemale. Need spetsialistid, kes pooldasid praeguse süsteemi arendamist, rääkisid fookusgruppides ka sellest, kui oluline on tihe koostöö lapsendamise korraldamisel KOVide, sünnitusmajade ja asenduskoduteenuse osutajatega ning nägid ohutegurina seda, et SKAl tekib lapsendamise korraldamisel vajadus teha koostööd rohkemate institutsioonidega kui praegu maavalitsustel. Oluliseks peeti ka järjepidevust ning kardeti, et süsteemi muutmine lõhub aastate jooksul hästi väljatöötatud koostöömudelid erinevate institutsioonide ja spetsialistide vahel. Fookusgrupi intervjuudes osalenud lastekaitsetöötajad rõhutasid aastate pikkust tööd lapsendamise korraldamisel koostöös MTÜga Oma Pere, mille tulemusena on lõpuks tekkimas süsteemne ettekujutus, kuidas on kõige parem lapsendamist ning koostööd erinevate institutsioonide vahel korraldada. Lastekaitsetöötajad nägid planeeritavates muudatustes ohtu süsteemi stabiilsusele. Rõhutati ka seda, et lapsendamine, mida need, kes pole lapsendamisega kokku puutunud, võivad käsitleda kui peamiselt formaalsest tegevust, on olemuselt väga sisuline töö lapsendaja perega ja lapsega ning põhiroll on siin siiski KOVil, kellel on seoses teiste sotsiaalhoolekande ülesannetega tihe koostöö maavalitsustega, samas kui SKA piirkond on märksa suurem ning seetõttu ka kokkupuude konkreetse KOViga väiksem. Vaatamata fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajate arvamustele leiavad hindajad, et süsteemi parima toimimise huvides tuleks **kaaluda siseriikliku lapsendamise seadmist SKA ülesandeks**, kuna see oleks otstarbekas nii ressursside kui kompetentsi seisukohast. Vajadusel võib siseriikliku lapsendamise üleminekul SKA-sse rakendada üleminekuperioodi, et vältida ohtu, kus SKAs puudub võimekus lastekaitse süsteemi ülesehitamise tõttu siseriikliku lapsendamisega tegelemiseks.

SKA hinnangul paneb seadus asutusele ülesandeid arvestades liiga suure vastutuse. LKS eelnõu § 13 lg 1 punkti 7 kohaselt on SKA ülesandeks *sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning valdkondade ülese koostöö ja ennetusliku ning tõenduspõhisuse tagamine piirkondlike vajadusi arvestades*. Seega vastutab SKA ka KOVi ja kõikide teiste süsteemi osapoolte poolt pakutavate sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamise eest olukorras, kus tal pole õigust ressursse juhtida (vt pikemalt ptk 2.2 osa „Kohalike omavalitsuste haldusvõimekuse tõstmine“). **Kui SKA-l puuduvad vahendid KOVi mõjutamiseks, siis ei ole SKAl võimalik teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust tagada.** Samuti on LKS eelnõu § 13 lg 1 p 4

kohaselt SKA ülesandeks *lastekaitsemeetmete rakendamise korraldamine*. Ekspertide sõnul on ebaselge, mida on seadusandja silmas pidanud, kuna lastekaitsemeetmeid rakendavad peamiselt siiski KOVID ning nende autonoomiast lähtudes on küsitav, kas SKA saab KOVIDe tegevustesse sekkuda. SKA saab KOVI ja teisi osapooli mõjutada ainult nõustamise ning riikliku järelevalve kaudu. Viimane tähendab, et SKA on võimalus tagasiulatuvalt viidata, et KOV pole oma tööd vastavalt seaduses sätestatud nõuetele teinud.

LKSs tuleb SKA vastutus ja õigused määratleda nii, et see oleks vastavuses asutuse pädevusega.

Ka **lapsendamise süsteemi rollijaotus on LKS eelnõus ebaselge**. SKA ülesandeks on LKS eelnõu § 13 lg 1 p 2 kohaselt *rahvusvahelise lapsendamise korraldamine ja rahvusvahelise lapsendamise komisjoni teenindamine*. Kuna sotsiaalministeerium *täidab rahvusvahelise lastekaitsetöö ülesandeid* (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 4) ja lastekaitsetöö hõlmab ka lapsendamise korraldamist ning tulenevalt perekonnaseaduse § 165 teenindab sotsiaalministeerium rahvusvahelise lapsendamise komisjoni, siis tuleks seaduse sõnastust täpsustada nii, et **oleks üheselt selge, mida on seadusandja sotsiaalministeeriumi üleandena rahvusvahelises lastekaitsetöös silmas pidanud**. Maavanema ülesandeks on LKS eelnõu § 14 kohaselt *lapsendamise korraldamine ning vastava registri pidamine*. Kuna seadusandja on siinkohal maavanema ülesandena eelduslikult silmas pidanud *siseriikliku lapsendamise korraldamist*, tuleks seadust täiendada, sätestades **maavanema ülesandena siseriikliku lapsendamise korraldamine ning vastava registri pidamine** või see punkt LKS eelnõust välja jätta, kuna ülesanne on juba seadusega reguleeritud.

Ekspertide hinnangul on praeguses sõnastuses **ebaselge järelevalve teostamise pädevuse ja kohustuste jagunemine asutuste vahel**. Sotsiaalministeeriumi ülesandeks on *lastekaitse järelevalve riiklik koordineerimine* (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 3), LKS eelnõu § 34 kohaselt *teostab riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse ning selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete üle SKA ja lastekaitsetöötaja korralduseseaduses sätestatud tingimustel ja korras*. Maavalitustel on samuti SHSi alusel järelevalves roll KOVIDe üle riikliku järelevalve teostajana asenduskodude ja puudega laste lapsehoiu teenuse osas ning haldusjärelevalve teostajana. Intervjuudes selgus, et **hetkel pole selge, kes hakkab teostama järelevalvet SKA üle**, tõenäolisimaks variandiks hindavad nii SKA kui sotsiaalministeerium, et see ülesanne antakse SKA sõltumatule järelevalveüksusele. Järelevalvega seoses tuleb arvesse võtta, et järelevalve mittetoimimine on hetkel üks lastekaitsevaldkonna olulistest probleemidest, mis väljendub lastele pakutavate teenuste ebaühtlases kvaliteedis, mh seetõttu, et puuduvad teenuste kvaliteedinõuded (vt pikemalt ptk 3.2 „kehtiva lastekaitse süsteemi ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Seetõttu on sisulise järelevalvesüsteemi edukaks rakendamiseks tarvis järgida lastekaitse korralduse süsteemi analüüsis (2013) väljatoodud soovitus **töötada välja järelevalvesüsteem**, mis sätestaks järelevalvet teostavate organisatsioonide õigused ja kohustused ning tagaks, et iga asjassepuutuva osapoolte tegevus on alluv järelevalvele ning et oleksid välistatud dubleerimised.

Samuti on järelevalve sisukuse aspektist oluline, et oleksid olemas standardid, mille alusel järelevalvet teostada. LKS eelnõu § 33 on reguleeritud lasteasutuses sisehindamise läbiviimine, mis on KOVIDe ülesandeks (LKS eelnõu § 15 lg 4). Ka **KOVIDe, SKA ja teiste lastekaitsetööd tegevate asutuste jaoks tuleb välja töötada teenuste kvaliteedi juhendid ning sisehindamise standardid**, et neil endil oleks võimalik hinnata nii oma kui ka neile teenuseid osutavate isikute töö kvaliteeti.

Lisaks maavalitususte rolli selgema määratlemise ja järelevalvesüsteemi arendamise vajadusele esinevad LKS eelnõus ekspertide hinnangul mõned probleemid seoses erinevate asutuste rollidega, millele seaduse väljatöötajad peaksid eri osapoolte ülesandeid sõnastades tähelepanu juhtima. Seetõttu on järgmises alaosas käsitletud SKAs uue lastekaitseüksuse ülesehitamise süsteemi.

Valdkondadeülene koostöö

Eespool toodud lastekaitse süsteemi kirjeldus ja joonis 1 viitavad valdkondadeülse koostöö olulisusele lastekaitse süsteemis. **LKSiga luuakse koostööd väärtustav raamistik, mis loob potentsiaali tänaste oluliste probleemide – integreerituse, valdkondadeülse koostöö ja kommunikatsiooni puudulikkus – lahendamiseks.** LKS eelnõu § 6 sätestab, et *lastekaitse laste õiguste ja heaolu tagamiseks peavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud tegema omavahel koostööd valdkondade üleselt kõigi lastele suunatud tegevuste planeerimisel, nendele rahaliste katteallikate leidmisel ja nende rakendamisel.* Rahvusvahelist koostööd reguleerib LKS eelnõu § 7: *välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti või muu õigusakti alusel peavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud lapse õiguste ja heaolu tagamiseks tegema koostööd ja vajadusel kaasama teise riigi pädeva asutuse või selleks volitatud isiku.* Koostööd käsitlevad ka mitmed teised LKS eelnõu paragrahvid: *last puudutavate otsuste tegemisel peavad kõik isikud kõigi last otseselt või kaudselt puudutavate otsuste tegemisel koostöös lapse jaoks oluliste isikute ja last toetavate asutustega selgitama välja lapse parimatele huvidele enim vastava otsuse tegemiseks vajaliku informatsiooni* (LKS eelnõu § 5 lg 2 p 3) ning *lastekaitsetöötaja on kohustatud lapse abivajaduse väljaselgitamisel ja sekkumiste rakendamisel tegema koostööd teiste lapsega töötavate isikutega, et tagada abi osutamise integreeritus* (LKS eelnõu § 20 lg 4).

Erinevate erialade spetsialistide koostöös on mitmeid probleeme, mis ohustavad LKS eelnõus eesmärgiks seatud valdkondadeülse koostöö põhimõtte edukat rakendumist praktikas. Kõige olulisemaks neist on asjaolu, et **hetkel ei toimi koostöö lastekaitsevaldkonnas nii hästi kui võiks** (probleeme on pikemalt kirjeldatud ptk-s 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Uuringus osalenud eksperdid näevad LKS eelnõu ohukohana, et **valdkondadeülse koostöö kohustus võib jääda praktikas jätkuvalt deklaratiivseks ega rakendu nii hästi nagu peaks**, kuna LKS eelnõu keskendub eelkõige lastekaitsetöö korraldamisele ning seab teiste siduserialade esindajatele vähe konkreetseid ülesandeid. Seega ei ole probleemiks mitte seaduse sõnastus, vaid praegune praktika, kus koostöös on arenguruumi.

Igas lastekaitsetöö etapis peaksid erinevate valdkondade tegevused lähtuma sarnastest lapsi ja peresid väärtustavatest põhimõtetest, millega luuakse tihe institutsioonide ja tegevuste võrgustik (lasteaiad, koolid, vanemahariduse programmid, meditsiinisisüsteem jne), mis peaksid tegelema kõigi laste ja peredega sõltumata nende staatusest või probleemide olemasolust. Uuringus osalenud ekspertide hinnangul see praegu nii ei ole. Nad tõid oma kogemusele tuginedes välja, et täna on sekkumised paljuski valdkonnaspetsiifilised. Nii fookusgruppides osalenud kui intervjueeritud eksperdid tõid välja, et hetkel suhtutakse lastekaitsetöötajatesse pigem umbusuga ning koostöö ei ole nii tõhus kui võiks olla. Näiteks ei anta lastekaitsetöötajatele andmekaitsele viidates infot lapse kohta, ei teavitata hädaohus olevast lapsest jne. Varasemad uuringud (nt Soo 2012, Ilves 2012) on näidanud, et erialade vaheline hierarhia, kus sotsiaaltöö ja sellega seoses ka lastekaitsetöötajad asuvad madalamal positsioonil, takistab edukat koostööd: lastekaitsetöötajad ei saa vajalikku infot ega abi teiste erialade esindajatelt. Seetõttu kahtlevad eksperdid, kas ilma selge koordineerimiseta valdkondadeülene koostöö rakendub. Eksperdid tegid ettepaneku täpsustada seaduses, millised on need siduserialad, mille spetsialistid peavad lastekaitsetöös koos lastekaitsetöötajaga tegutsema ning sõnastada nende kohustused koostöö tegemisel.

Uue LKSiga antakse **valdkondadeülse koostöö koordineerimise roll SKAle** (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 7: SKA ülesandeks on *sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning valdkonnaülse koostöö ja ennetusliku ning tõendus põhise tagamine piirkondlikke vajadusi arvestades*), mis edukal rakendumisel kõrvaldab ühe

väga olulise puudujäägi tänases süsteemis – selge vastutaja puudumise lastekaitse valdkonnas valdkonnaülese koostöö arendamisel ja elluviimisel (vt pikemalt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Ühe valdkonna arengu eest keskselt vastutava organisatsiooni olemasolu olulisust, mis katab ära kõik lastekaitse valdkonna vajadused (teenuste arendamine ja analüüs, mõjude analüüs, statistika koondamine ja analüüs), kinnitab ka Soome kogemus (Lastekaitse korralduse... 2013). **Selle rolli andmine SKA-le on loodavas süsteemis otstarbekas**, kuna SKA on vahelülis lastekaitse nõukogu ja sotsiaalministeeriumi (poliitikakujundajate) ning KOVide (rakendajate) vahel.

Samas on lastekaitse süsteemis praegu mitmeid olulisi vajakajäämisi, mille kõrvaldamine on oluliseks aluseks valdkondadeülese koostöö tugevdamisele: **osapooltel peab olema selge arusaam enda ja teiste osapoolte rollist** nii lastekaitse alases ennetuses kui sekkumistes, et laheneks vastutuse hajumise, n-ö katmata alade ja killustatuse probleem, millele on juhitud tähelepanu 2013. aastal valminud lastekaitse korralduse süsteemi analüüsis (2013) ja Laugus (2012) poolt. Seega tuleb tööd alustada sellest, et **kõikide osapoolte osalemisel kaardistatakse ära tänased valdkondadeülese koostöö probleemid ning leitakse neile ühiselt lahendused**. Vastasel juhul jäävad osapooled sarnaselt praegusega nõrgalt seotuks ning laps ei pruugi saada vajalikku abi ja teenuseid kiiresti ning ilma paljude ametkondadega suhtlemata.

LKS eelnõu on ekspertide hinnangul eelkõige suunatud lastekaitsetöötajatele ning kuigi seaduses rõhutatakse kõikide isikute kohustust koostööd teha, valitseb selle rakendamisel oht, et **siduserialade esindajad ei pea seadust enda jaoks siduvaks ning tõlgendavad seaduses loetletud ülesandeid eelkõige lastekaitsetöötajate ülesannetena**. Sellisel juhul säilib ja võib süveneda eri osapoolte vaheline vastastikune süüdistamine ning koostööd ei saavutata. Kõige probleemsemaks hindavad lastekaitsetöötajad koostööd meditsiini- ja haridussektori asutustega. Uuringus osalenud eksperdid toonitasid vajadust koostöö tõhustamiseks **teha selgitustööd (sh iga osapoolte rollist süsteemis) seaduse mõtte ja ülesannete kohta kõikides olulistest sidusgruppides (sh haridus-, meditsiini- ja politseitöötajate, ajakirjanike ja lapsi kasvatavate isikute) seas**. Ka fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajad tõid näiteid koostööst erinevate siduserialade (politsei, kool, lasteaed, perearstid jne) esindajatega, kus koostöö põhineb suuresti varasematel isiklikel kontaktidel, kokkulepetel ja praktikataval ning kus hoolimata kohustuse olemasolust ei teavita lasteaiad, meditsiinisüsteem, politsei, psühhiaatrid jt spetsialistid alati lastekaitsetöötajat abivajavast lapsest.

Oht on, et sarnaselt sotsiaalministeeriumile, kes on seni vastutanud koostöö eest lastekaitse valdkonnas (vt pikemalt Lastekaitse korralduse... 2013), pole ka SKA uue süsteemi rakendamisel otsesid hoobasid lastekaitse spetsialistide ja teiste osapoolte suunamiseks koostööle juhul, kui viimastel puudub selleks huvi. Näiteks 2014. aastast ei kehti enam sotsiaal- ja siseministeeriumi vahel sõlmitud lastekaitse valdkonna koostöölepe. Seega on valdkonna edasine areng ebaselge. Siinkohal peaks olema koostööd **toetavaks mehhanismiks lastekaitse nõukogu**, mille ülesandeks on *ministeeriumide üleselt tehtava lastekaitse tegevuse koordineerimine ja riigi lastekaitse poliitika eesmärkide seadmine* (LKS eelnõu § 11 lg 1 p 1). Lastekaitse nõukogu loomisega tähtsustatakse valdkondadeülest koostööd kõige kõrgemal tasandil, mis on väga oluline. See annab signaali koostöö tähtsusest teistele süsteemi osadele.

Üheks lastekaitse nõukogu potentsiaalseks probleemiks hindavad uuringus osalenud eksperdid seda, et **nõukogu liikmetel pole huvi või aega selle töös osaleda ning lastekaitsevaldkonda ei seata prioriteediks**. Selline risk põhineb tänapäeval olukorral, kus riik ei ole võtnud piisavalt tugevat rolli lastekaitsevaldkonna koordineerija, juhtija, arendaja ja rakendajana (Lastekaitse korralduse... 2013). Nõukogu roll kujundada lastekaitsetööd valdkondadeülesele, seab nõukogule suured ootused eri haldustasandite ja valdkondade koondajana, sh ministritele oma valdkonna lastekaitsetöö suunamiseks. Kui loodav nõukogu ei suuda seda

rolli täita, on oht, et valdkondadeülese koostöö põhimõte jääb deklaratiivseks. Kui nõukogu liikmed tunnetavad lastekaitse valdkonna arendamist ühtmoodi tugeva prioriteedina, siis koostöö tulevikus paraneb; kui mitte, siis on oht, et seadusega loodud võimalused ei realiseeru.

Seega **tulenevad valdkonnaülese koostöö väljakutsed mitte niivõrd seadusest, kuna LKS eelnõu rõhutab valdkonnaülese koostöö tähtsust, vaid selle rakendamisest.**

Sotsiaalkindlustusametis lastekaitseüksuse ülesehitamine

SKAs lastekaitseüksuse loomisega tekib täiesti uus rakendustasand lastekaitsetöös, millel on oluline roll kogu süsteemi toimimisel. Lastekaitse korralduse süsteemi analüüsis (2013) on välja toodud üksuse loomisega kaasnevad tugevused: seni erinevate osapoolte poolt osutatud tegevused (statistika kogumine, riiklike teenuste rahastamine ja järelevalve) koonduvad ühte kohta; **luuakse eeldused sünergia tekkimiseks** erinevate tegevuste vahel, kuna ühes organisatsioonis töötavad inimesed, kes tegelevad nii praktilise lastekaitsetöö kui ka teenuste ja valdkonna arendamisega; supervisiooni süsteem on võimalik ehitada üles kuluefektiivselt, kasutades regionaalsete nõustamismeeskondade ressursi (sellele on tähelepanu juhtinud ka käesolevas uuringus osalenud eksperdid, pikemalt on teemat käsitletud osas „Täiendkoolituste ja tööõustamiste korraldamine“); järelevalve on määratud ühe asutuse vastutada (järelevalvega seotud probleeme on pikemalt analüüsitud osas „Rollijaotus lastekaitse süsteemis“); sotsiaalministeerium vabaneb rakendusliku sisuga ülesannetest; valdkonna statistika kogumine koondub ühte asutusse (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 3 kohaselt on SKA ülesandeks lastekaitsealase statistika kogumine ja analüüsimine, vt ka osa „Valdkonna juhtimine“), mis loob eeldused kogutavate andmete kvaliteedi tõusuks; teadus- ja arendustegevus toimub süsteemsemalt ning koordineeritumalt. Käesolevas uuringus osalenud eksperdid on erineval arvamusel, kas uut otsustustasandit on tarvis. Osa toetab süsteemi, kuna näeb, et edukal toimimisel lahendab see tänase süsteemi kitsaskohad. Teine osa on arvamusel, et pigem võiks tänast süsteemi toetada ning vajadust SKA tasandi loomiseks ei ole (vt ka eespoolt). **Hindajate hinnangul on SKA tasandi loomine vajalik, kuna koondab sotsiaalministeeriumist väljapoole konkreetsed rakenduslikud tegevused, mille kaudu riiklikku lastekaitsetööd ellu viiakse.** Uurimuses osalenud ekspertide skeptilisus uue tasandi osas võib tuleneda ebaselgest ettekujutusest SKA planeeritavatest tegevustest, kuna hinnatavast seaduseelnõust see ekspertide hinnangul ei selgu.

SKA lastekaitseüksuse loomisel on suurimaks riskiks, et seaduse rakendumise ajaks ei suudeta SKAs üles ehitada toimivat süsteemi. Läbiviidud intervjuudest selgus, et **SKAI pole veel selget visiooni, kuidas hakatakse seadusega pandud ülesandeid praktikas täitma.** Näiteks pole mõeldud, kuidas rakendada lasteabitelefoni pidamist ja korraldada lastekaitsealast teavitust ning milline on süsteem KOVi juhtumikorralduslikul abistamisel ja väljaspool tööaega juhtumikorralduse alustamisel. Rahvusvahelise lapsendamise korral arvatakse, et ainus muutus saab olema, et inimene, kes tegeleb praegu sama valdkonnaga sotsiaalministeeriumis, liigub uues süsteemis tööle SKA-sse ning tema tööülesannetes ega töötamise viisis ei muutu midagi. Pole arvestatud stsenaariumiga, kus spetsialist ei soovi sellel kohal tööd jätkata. **Oluline on juba 2014. aasta algusest pühenduda SKAs lastekaitseüksuse ülesehitamisele, planeerides selleks vajaliku ressursi** (vt täpsemalt allpool).

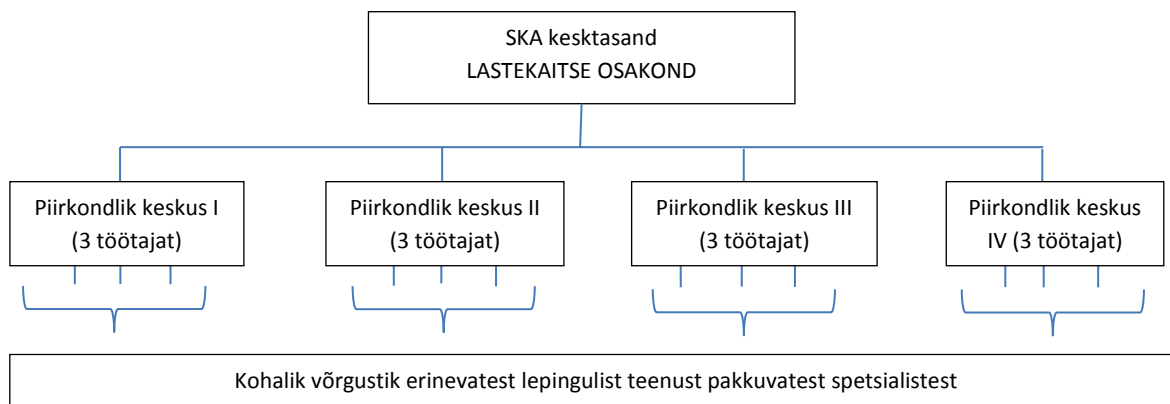
Puudub ülevaade SKA teenuste tõenäolisest nõudlusest, kuna vastavat analüüsi ei ole seaduse ettevalmistamisel tehtud. LKS eelnõu § 13 lg 1 p 5 kohaselt on SKA ülesandeks *kohaliku omavalitsuse nõustamine ja juhendamine juhtumite lahendamisel kohaliku omavalitsuse või isiku taotlusel.* Sõna „isik“ annab igapäevase õiguse pöörduda abi saamiseks SKA-sse. Samuti on SKA üleanneteks *KOV-i nõustamine*

kohaliku lastekaitse arengukavade koostamisel ja täitmisel kohaliku omavalitsuse taotlusel (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 6), lastekaitsemeetmete rakendamise korraldamine (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 4), väljaspool tööaega hädaohu sattunud lapse juhtumikorralduse alustamine (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 11), lastebitelefoni pidamine (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 10) ning KOVi abistamine juhtudel, kui laps eraldatakse perekonnast või on tegemist valdkondadeülese keeruka olukorraga (LKS eelnõu § 13 lg 3).

Kuna ei ole hinnatud, milline on tõenäoline pöördumiste arv ja SKA töömaht ülesannete täitmisel, siis **puudub ka ülevaade vajalikust ressursist**, mistõttu on olemas oht, et **SKA ressursid pole ülesannete täitmiseks piisavad ning vajalikul hetkel ei pruugi KOVi lastekaitsetöötaja või muu isik SKAIt seadusega ettenähtud tuge saada**. Fookusgrupis osalenud lastekaitse spetsialistid ei osanud samuti hinnata, milline on nende vajadus SKA nõustamise järele, kuna 1) praegu ei ole teada, millistes küsimustes SKA nõustab ja 2) peamise raskusena oma töös nimetasid nad teenuste puudumist peredele. Ka Soome ja Norra kogemus näitab, et juhul, kui puudub eelanalüüs, on suur risk alahinnata ümberkorralduste ulatust ja sellega seotud kulusid. Norras, kus juurutati LKSiga planeeritavale sarnane süsteem, kulus tarbetult palju aega põhifunktsioonide sisseseadmisele (Lastekaitse korralduse... 2013). **Enne seaduse jõustumist ja SKAse lastekaitse spetsialistide värbamist tuleb teenuste nõudlust põhjalikult analüüsida, et planeerida piisavalt ressursse ülesannete täitmiseks.**

Eeldusel, et seadus jõustub 1. jaanuarist 2015 (LKS eelnõu § 40 lg 1), on uue süsteemi loomiseks üks aasta. Läbiviidud intervjuudest selgus, et **osapooltel on mõnevõrra erinev nägemus, milline saab olema SKA struktuur ning puudub selge visioon**. Nimetati erinevaid võimalusi: piirkondlike üksuste loomist ja teenuste sisseostmist. Kuigi sotsiaalministeerium ei pea seda tõsiseltvõetavaks alternatiiviks, näeb SKA ühe võimalusena lastekaitse meetmete rakendamise korraldamisel ning sekkumiste tagamisel üksnes lepinguliste teenusepakkujate võrgustiku loomist, st SKAs puuduksid piirkondlikud lastekaitsetöö keskused ning ülesannete täitmiseks ostetaks ekspertiis sisse. Sellise süsteemi eelisenäeb SKA ühelt poolt seda, et nii tagatakse abi kiirem kättesaadavus (kuna teenusepakkujad on KOVile lähedal ning reageeriksid kiiresti), teisalt ka kulutõhusust (kuna sel juhul jääksid ära SKAs lastekaitseüksuse loomise ja toimimisega seotud kulud). Teisalt suurendab KOVi juhtumikorraldusliku nõustamise ja sekkumise sisseostmine teenusena selle kvaliteedi ebaühtluse ohtu.

Kõige tõenäolisemalt rakendub sotsiaalministeeriumi visioon, mille kohaselt koosneb süsteem piirkondlikest keskustest, mis alluvad SKA peakontorile, mitte olemasolevate regionaalsete keskuste juhtidele (vt joonis 2). Selliseid piirkondlikke üksuseid luuakse esialgse plaani kohaselt alguses neli (SKA esindaja sõnul kaalutakse ka kolme üksuse loomist), mida toetab ka lastekaitse korralduse süsteemi analüüsi (2013) tulemus. Sotsiaalministeerium peab võimalikuks, et tulevikus regionaalsete üksuste arv suureneb.



Joonis 2. SKA töökorraldus uues süsteemis

Uues süsteemis planeerib sotsiaalministeerium piirkondlike keskuste ümber koondada spetsialistide võrgustiku (n-õ mobiilsed meeskonnad), mis pakuvad SKAle juhtumikorralduses erineva valdkonna ekspertnõustamist (sh psühholoogia, psühhiaatria, eripedagoogika jne). Need spetsialistid ei tööta SKAs, vaid on lepingulisteks teenusepakkujateks. Sotsiaalministeeriumi visiooni kohaselt on igas regioonis kolm teenusepakkujat: psühholoog ja eripedagoog, kolmanda teenusepakkuja valdkond on sõltuvalt regioonist muutuv (milline täpselt, ei ole hetkel veel selge).

Fookusgrupi intervjuudes osalenud lastekaitsetöötajad leidsid, et **sellise tugivõrgustiku olemasolu on väga vajalik**. Samas toodi ohuna välja **laste probleemidele spetsialiseerunud spetsialistide (psühhiaatrid, eripedagoogid, logopeedid jne) vähesust**, mistõttu planeeritavad muutused ei pruugi rakenduda ka rahaliste vahendite lisandumisel, kuna ei suudeta leida spetsialiste, kes SKAle tugivõrgustikuna neid teenuseid pakuksid. Samuti pole praegu selge, kuidas süsteem juurutatakse: kui teenust ostetakse ühekordsete lepingute alusel ning teenusepakkujal puudub püsiv koostöösuhe, tekitab see ohu, et **teenus pole vajalikul hetkel alati kättesaadav**. Samuti, kuna pole hinnatud prognoositavat nõudlust, on oht **tugivõrgustiku poolt vajatavate teenuste mahtu alaprognosida, mistõttu teenus pole piisavas mahus kättesaadav** (kuna teenusepakkujaid on kolm, siis ilmselt töömahtu üle ei prognoosita). **Oluline on tagada tugivõrgustiku valmisolek vajalikul hetkel teenust pakkuda, selleks tuleb planeerida ressursid ka n-õ valmisolekutasu maksmiseks**. Norra kogemus sarnase süsteemi rakendamisel on näidanud, et võimalus saada tasuta nõustamist regionaalsetes keskustest on kaasa toonud olukorra, kus **KOVide motivatsioon suurendada laste hoolekandele eraldatavate eelarveliste vahendite hulka on vähenenud** (Lastekaitse korraduse... 2013), sama oht eksisteerib ka Eestis.

Fookusgrupi intervjuudes osalenud lastekaitsetöötajad olid uue süsteemi osas kriitilised, seda eelkõige seetõttu, et **puudub info SKA rolli ja töökorralduse kohta**. Kui uuringu elluvijad selgitasid kõige tõenäolisemalt rakenduvat süsteemi, siis oli täheldatav arvamuste muutumine fookusgrupi intervjuu jooksul, kui mõisteti paremini SKA potentsiaalseid ülesandeid ning süsteemi erinevate osade omavahelist vastutust ja ülesannete jaotumist. **Edukaks süsteemi rakendamiseks tuleb saavutada olukord, kus KOVid mõistavad SKA tegevuse olulisust ning teevad sellega koostööd** (vt ka Lastekaitse korraduse... 2013). Praegu seda süsteemi ei mõisteta, mistõttu suhtutakse kriitiliselt ka koostösse. KOVide ja SKAs loodava lastekaitseüksuste mittetoimiva koostöö riski maandamiseks on **oluline juba enne seaduse jõustumist KOVi tasandil (aga ka elanikkonnale, et teataks, kuhu on võimalik probleemide korral pöörduda), laiapõhjaliselt tutvustada loodavat süsteemi, selle eri osapooli ja pakutavaid teenuseid**.

Kõige olulisema võimaliku kitsaskohana näevad lastekaitsetöötajad SKA kaugust KOVist. Kuna regionaalsete üksuste teeninduspiirkond oleks lai (hoolimata sellest, kas luuakse kolm või neli regionaalset üksust), siis **nõuaks regionaalse üksuse teeninduspiirkonna äärealadele jõudmine SKA regionaalsest üksusest aega, ja ka vastupidi, äärealade KOVide töötajatelt nõuaks see lisaressurse**, et minna SKA regionaalsesse keskusesse nõustamisele. Samuti kaasneksid sellega märkimisväärsed aja- ja transpordikulud. See võib lastekaitsetöötajate hinnangul pärssida koostöötahet SKA regionaalsete üksustega. SKA kaugus KOVist on põhjuseks, miks osa ekspertidest (need, kellel on kogemusi KOVi ja maavalitsuse hea koostööga) eelistaks olemasoleva süsteemi jätkumist, kui KOVile pakub tuge maavalitsus. Siiski tuleb arvestada, et maavalitsuste pakutav tugi KOVile on hetkel väga ebaühtlase kvaliteediga, samuti on ebaselge maavalitsuste saatus ning sotsiaal- ja siseministeriumi koostöötahet (2014. aastaks ministeriumide lastekaitse valdkonna kokkulepet ei pikendatud, vt ka osa 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“) mistõttu olemasoleva süsteemi tugevdamine võib olla kulukam kui uue rakendamine (kuna analüüsid selle kohta puuduvad, pole võimalik öelda, kas see on nii) ja vähe jätkusuutlik.

Kui SKAI on ainult neli regionaalset keskust, siis on **raskendatud ääremaadel elavate inimeste pöördumine nende poole**. Väikeste maakotade KOVide esindajad tõid fookusgrupis näiteid kogemustest puuetega inimeste rehabilitatsioonisüsteemiga, kus teenused on olemas suuremates asulates, näiteks Tartus, ent ei ole kättesaadavad näiteks Võrumaa või Valgamaa KOVides elavatele abivajajatele. Samuti räägiti sellest, et inimestel on keeruline keskustesse sõita, kuna teatud kohtadega puudub transpordiühendus. See võib tähendada ka lisatööd KOVi lastekaitsetöötajatele, et transportida ääremaadel elavaid inimesi keskustesse. Kuigi tegu on riskidega, millega tuleb arvestada, **viitavad lastekaitse korralduse süsteemi analüüsi (2013) tulemused, et nelja regionaalse keskuse loomine on kõige optimaalsem lahendus**. Vajadusel on võimalik edaspidi SKA regionaalsete üksuste arvu suurendada.

Nagu eespool välja toodud, suurendab KOVi juhtumikorraldusliku nõustamise ja sekkumise sisseostmine **teenuse kvaliteedi ebaühtluse ohtu**. Seda kinnitab ka Norra kogemus, kus ekspertgruppide töötajatel ja institutsioonide juhtidel olid osaliselt väga erinevad vaated erinevatele kasutusel olnud kvaliteediindikaatoritele. Selle ohu vältimiseks on oluline seaduse rakendamise tagamiseks **kehtestada SKAs teenuste sisseostmisel ühtsed kvaliteedistandardid**, mis võimaldaksid hinnata ka pakutavate teenuste kvaliteeti, sh selle vastavust vajadustega.

Sotsiaalministerium näeb positiivsena, et SKA lisandumisega süsteemi tekib lastekaitsetöötajatel karjäärialane lisavõimalus, mis **võib KOVide lastekaitsetöötajaid motiveerida enesearengule**. Lastekaitse korralduse süsteemi analüüs (2013) rõhutab, et **riikliku üksuse töötajad peavad olema kvalifitseeritud ning piisava kogemusega**, keda hetkeoludes ei pruugi olla lihtne leida. Sama riski tõid välja ka uuringus osalenud eksperdid, kes märkisid, et **kohe algusest peavad SKA poolt pakutavad teenused olema kvaliteetsed ja piisavas mahus kättesaadavad**, kuna vastasel juhul on tõenäoline, et süsteemi puudujääke võimendatakse üle, mis tekitab negatiivse fooni kogu uue süsteemi rakendamisele. See eeldab **valdkonna parimate spetsialistide palkamist SKA meeskonda** (mitmed eksperdid rõhutasid, et kindlasti peaks olema tegu juba valdkonnas töötavate spetsialistidega), milleks **tuleb varuda piisavalt aega. Spetsialistide värbamine ja koolitamine peaksid algama 2014. aasta esimeses pooles**.

2014. aastal ei ole SKAle ette nähtud riigieelarvest rahalisi vahendeid uute töötajate värbamiseks ja muude ettevalmistustööde tegemiseks, mistõttu on suur oht, et seaduse jõustumise hetkel ei suuda SKA talle pandud ülesandeid täita. Arvestada tuleb, et SKAle pandud ülesannete täitmine eeldab lastekaitsetööd väga hästi tundvate spetsialistide värbamist, mis võib olla ajamahukas. Palgatud töötajad

võivad vajada väljaõpet ja aega uues süsteemis kohanemiseks, sh toimiva meeskonna loomiseks. SKA lastekaitsemeeskond peab olema piisavalt rahastatud, oluline on planeerida ressursi mitte ainult tööjõukuludeks, vaid ka täiendkoolitusteks, supervisiooniks ning arendustegevuseks. Kuna SKA peaks kindlasti olema valmis oma ülesandeid täitma alates seaduse rakendamisest, tuleb seaduse rakendumise tähtaegade määramisel kriitiliselt analüüsida, milline on piisav aeg SKA süsteemi ülesehitamiseks nii, et asutus oleks seaduse jõustumisel valmis oma ülesandeid täitma.

Juhul, kui rakendub regionaalsete üksuste süsteem, siis palgatakse töötajad sinna olemasolevast lastekaitse süsteemist. Fookusgruupiintervjuudes räägiti sellest, kuidas kompetentsed spetsialistid, kes oleksid võimelised osutama KOVi lastekaitsetöötajatele sellist tööalast abi nagu näeb ette praegune LKS eelnõu, saavad tulla ainult praegu tegutsevate praktikute hulgast, sama rõhutas ka intervjuueeritud SKA esindaja. See tekitab ohu, et **KOVi tasandil võib ajutiselt süveneda veelgi lastekaitsetöötajate puudus ning KOVi lastekaitsetöö kvaliteet halveneda**, kuna pädevad ja professionaalsed töötajad lähevad tööle SKA-sse (eriti arvestades LKS eelnõu sisalduvaid lastekaitsetöötajale atesteerimise läbimiseks vajalikke nõudeid, mida on analüüsitud osas 4.1.3 „Atesteerimiste korraldamine“). Ka lastekaitse süsteemi analüüsis (2013) on välja toodud, et lastekaitse riiklik organisatsioon (LKS eelnõus kirjeldatud süsteemis SKA) palkab tõenäoliselt töötajaid ka maavalitsustest ning maavalitsustele jäetud lastekaitse funktsioonide (nt lapsendamise, alaealiste komisjonide koordineerimine, kaebuste lahendamine, järelevalve jne) täitmiseks ei pruugi jätkuda piisavalt kvalifitseeritud tööjõudu.

LKS eelnõu § 15 lg 9 ja LKS eelnõu § 13 lg 3 (viimase puhul soovib hindaja sätte ümber sõnastada nii, et SKA ja KOVi koostööd ei reguleeritaks mitte läbi keeldumise keelamise, vaid kohustuseks seadmise) kohaselt on *KOVil õigus pöörduda SKA poole juhtumikorraldusliku abi saamiseks, kui tegemist on lapse eraldamisega perekonnast või valdkondadeülese keeruka olukorraga, kus kohaliku omavalitsuse kompetents ja ressurss ei ole piisavad lapse toetamiseks*, LKS eelnõu § 13 lg 1 p 5 laiendab õigust saada SKAlt abi kõikidele isikutele. Lastekaitse korralduse süsteemi analüüs (2013) toob Norra kogemusele toetudes välja, et regionaalsed konsultatsioonimeeskonnad peaksid toetama KOVi nii, et pikemas perspektiivis oleks KOV võimeline ise keerukamaid juhtumeid lahendama. LKS eelnõu tekstist **ei selgu, milline on SKA roll selliste juhtumite lahendamisel** – kas SKA võib juhtumi üle võtta või on SKA roll üksnes nõustav. Eksperdid tõlgendasid seadust nii üht- kui teistmoodi. SKA näeb ka ohtu, et kuna KOVidel on õigus pöörduda SKA poole juhtumikorraldusliku abi saamiseks, **võib kujuneda olukord, kus SKA peab kohaliku tasandi tööd ära tegema**, eriti arvestades lastekaitsetöötajate suurt töökoormust (seda probleemi käsitletakse pikemalt osas „Kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmine“). Fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajad seda riski ei näinud. Seaduse väljatöötaja selgituse kohaselt ei hakka SKA KOVi tööd ära tegema, KOVile jääb alles otsustamise kohustus ja juhtumikorralduse vastutus. Intervjuus SKA esindaja selgus, et sel juhul tekib küsimus, milline on SKA roll juhul, kui KOV ei võta SKA antud nõu arvesse. **Määratlemata ülesannete mittetekkimiseks on oluline selgelt välja tuua SKA pädevuspiirid KOVile toe pakkumisel ja koostöö alused, et abivajav laps ei jääks abita**. Seda tuleb teha nii seaduses, seaduseelnõu seletuskirjas kui selgitada valdkonna spetsialistidele koolitustel, koostööseminaridel jne.

Fookusgruupi intervjuudes avaldati muret sellepärast, et **pole selge, milliste juhtumite puhul on KOVil õigus pöörduda SKA poole**. Olukorras, kus SKA otsustab eelnõu kohaselt 10 päeva jooksul juhtumi menetlusse võtmise (LKS eelnõu § 13 lg 2), võib see tähendada seda, et **KOV ei saa vajalikku abi piisavalt kiiresti või ei saa seda üldse**, kui SKA leiab, et juhtum ei kuulu nende hulka, mida menetlusse võtta. Samuti näevad eksperdid võimaliku riskina seda, et **SKA ei suuda KOVile vajalikku abi pakkuda**, kuna ei tunne nii hästi perekonda kui kohalik lastekaitsetöötaja. Sel juhul nähakse, et SKA kursiviimine oleks lastekaitsetöötajale veel täiendav ajakulu olukorras, kus võib olla tarvilik kiiresti reageerida. Eksperdid tõid

ohuna välja, **et kui SKA vaid nõustab konkreetse juhtumi puhul, kuid ei abista KOVi vajalike teenuste pakkumisel, siis ei näe KOVi SKA poole pöördumisest lisaväärtust.** Seega ei ole võimalik hinnata KOVi nõudlust sellise SKA toe järele, kuna on ebaselge, milles see tugi seisneks.

Seaduse edukaks rakendamiseks on vajalik **inimestele ja süsteemi osapooltele teadvustada, et SKA on asutus, kelle poole võib pöörduda, kui vajatakse abi lastekaitsealastel teemadel.** See tähendab, et on vaja teha teavitustööd, et inimesteni jõuaks sõnum, mida SKA teeb ning kuidas sinna pöörduda. See on seda olulisem, et SKA on seni olnud ühiskonnas peamiselt „pensioniameti“ roll. Ekspertide hinnangul võiks kasuks tulla ka see, kui ametkonna nimetuses sisalduks sõnad „laps(ed)“ ja „pere(d)“.

4.1.2. Kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmine

Praegu on **kohalike omavalitsuste võimekus väga erinev ning paljudes kohalikes omavalitsustes puuduvad lastekaitsetöötajad** (vt pikemalt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Riigikontrolli 2013. aasta audit tõi välja, et 2011. aasta lõpus oli lastekaitsetöötaja ametikoht ainult 38% omavalitsustes. Uuringus osalenud **lastekaitsetöötajate sõnul tegelevad nad ajapuudusel peamiselt tagajärgede, mitte ennetusega.** Töökoormust kirjeldati sellisena, et uusi juhtumeid lisandub KOVile sellises tempos, et lastekaitsetöötajad on sunnitud osad „*kappi panema*“, kuna ei ole ressursi kohe reageerida. Seda kinnitab ka lastekaitse korralduse süsteemi analüüsi (2013) tulemus, et keskmiselt tegeleb lastekaitsetöötaja ennetusega vaid kümnendiku oma tööajast. Sellises olukorras ei ole võimalik süsteemis ennetuse ja varase märkamise puhul kvaliteedihüpet saavutada.

Fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajad tõlgendasid seaduse eelnõus sätestatud selliselt, et **uue LKS-i jõustumisega pannakse lastekaitsetöötajatele lisaks praegustele ülesannetele kaks väga tömahukat kohustust: iga lapse abivajaduse hindamine ja igale lapsele, kelle juhtum on võetud töösse, juhtumiplaani koostamine.** Täna koostatakse juhtumiplaan asenduskodusse ja hooldusperre paigutatavatele lastele, uues süsteemis kõikidele lastele, kelle juhtumit menetletakse. Metoodiline hindamine eeldab põhjalikku info kogumist, sh kogu pere intervjuerimist, korduvaid kohtumisi ja kodukülastusi, võrgustikukohtumisi jne. Neid põhimõtteid peavad lastekaitsetöötajad vajalikeks, kuid mõnavad, et praegust lastekaitsetöötajate arvu arvestades ei ole sellise töö tegemine piisavas mahus mõeldav. Samuti tuleb arvestada, et uus süsteem suurendab lastekaitsetöötajate töökoormust, kuna tarvis on teha enam koostööd, osaleda täiendkoolitustel ja supervisioonis, tegeleda enam ennetusega. **LKS-ga lisanduvad tööülesanded nõuavad kindlasti lisaressursi, rohkem inimesi, kes teeksid lastekaitsetööd. Uue LKS visiooni rakendumisel ei vähene KOV lastekaitsetöötajate koormus: isegi kui neil on võimalus saada nõustamist SKA spetsialistidelt keeruliste juhtumite puhul, jääb vastutus KOVi piirkonnas elavate laste heaolu ja hoolekande korraldamisel endiselt KOVi lastekaitsetöötajatele.**

Fookusgrupi intervjuudes osalenud lastekaitsetöötajad rõhutasid, et LKS-i ootustele vastavaks rakendamiseks on kriitilise tähtsusega, et **igas omavalitsuses oleks olemas vajaliku ettevalmistuse ja haridusega professionaalne lastekaitsetöötaja.** Seda reguleerib LKS-s sisalduv põhimõte (LKS eelnõu § 15 lg 7), et **KOV peab looma laste ja perede abistamiseks lastekaitsetöötajate ametikohad, mida uuringus osalenud eksperdid peavad väga vajalikuks ning seaduse efektiivse rakendumise kõige olulisemaks eeltingimuseks.** Lastekaitsetöötajate ametikohtade juurdeloomise vajaduse toob välja ka lastekaitse korralduse süsteemi analüüs (2013), soovitades **suunata KOVidesse sihtotstarbelisi ressursse lastekaitsetöötajate juurde palkamiseks, sest see on ainus mõjus viis suurendada lastekaitsetöötajate hulka, mis on ülejäänud süsteemi toimimise eeltingimuseks.** Samas toodi probleemina välja, et **uue LKS-i**

rakendamise plaanides ei ole praegu teadaolevalt ette nähtud vahendeid lastekaitsetöötajate arvu suurendamiseks. Lahendusena võiks LKS eelnõus olla **Vabariigi Valitsuse** (LKS eelnõu § 10) **ülesannete hulgas nimetatud seaduse efektiivseks rakendamiseks piisavate rahaliste vahendite tagamist** või **KOVide ülesannete hulgas lastekaitse valdkonnale piisavate vahendite tagamist**.

Samuti peetakse probleemiks KOVide juhtide soovi seda kohustust täita. Kuna KOVide lastekaitsetöö ja toetavate teenuste olemasolu ja kvaliteet sõltub KOVi volikogudest, siis on oluline, et KOVide volikogud ja valitsused tähtsustaksid lastekaitsetööd ning leiaksid selleks ressursid. Praegu ei ole see ekspertide sõnul kõikides KOVides nii, toodi näiteid, et **osa KOVidest ei toeta lastekaitsetööd ja teatud juhtudel ka mitte oma lastekaitsetöötajat**, kuna see ei too otseselt kasu ning selle tööga kaasnevad probleemid (kaebused kodanike ja pahaste lapsevanemate poolt jne). Riskiks peetakse, et KOVid võivad lastekaitsetöötaja kohustuse seada mõnele ametnikule väikese koormusega tööülesandeks, et seadusest tulenevat kohustust täita. Samuti peetakse oluliseks, et nii lastekaitse nõukogu kui sotsiaalministeerium selgitaks **lastekaitsetöö vajalikkust kohalikele poliitikutele**, kes vastutavad uues süsteemis riiklikul tasandil lastekaitsetöö arengu eest, et **KOV toetaks lastekaitsetööd**.

Piiratud ressursside raames on vajalik **KOVide omavaheline koostöö**, muuhulgas lastekaitsetöötajate palkamisel ning teenuste pakkumisel. Väiksema laste arvuga KOVid võiksid palgata ühiselt ühe lastekaitsetöötaja. Norra kogemus näitab, et kohalike omavalitsuste koostöö tulemusel tekib ka väiksematel kohalikel omavalitsustel võimekus pakkuda professionaalseid lastekaitseteenuseid (Lastekaitse korralduse... 2013). Fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajad pidasid võimalust KOVide üleselt teenuseid korraldada või lastekaitsetöötajat palgata teostatavaks ning hindasid selle kasulikkust kõrgelt. Samas kirjeldasid nad ka võimalikke riske selliste kokkulepete rakendamisel, pidades peamiseks raskuseks KOVide autonoomset otsustusõigust ning KOVi juhtide teadmatust lastekaitsetöö sisust ja vajalikkusest. Lastekaitse korralduse süsteemi analüüsis (2013) on välja toodud, et ühes võimaluseks KOVide vahelist koostööd soodustada on Norra mudeli rakendamine, kus regioonis on 1–2 nn juht-KOVi, kellele määratakse vahendid koostöö organiseerimiseks.

Selleks, et efektiivselt täita seadusega pandud ülesandeid ja pakkuda lastele ja peredele vajalikku tuge, on vajalik **riiklik teenuste pakkumine** ning nende KOVidele kättesaadavaks tegemine (vt pikemalt ptk 4.2 osasid „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“, „Laste tagasiaitamine (bioloogilisse) perekonda“ ja „Tõhus perede ja vanemuse toetamine“) ja **KOVidele laste ja perede toetamise teenuste (nt päevakeskused, perede tugiisik, logopeed jne) pakkumise kohustuslikuks muutmine**. Risk ei seondu mitte LKS eelnõuga (st seadust pole tarvis täiendada, seal on nimetatud, et osapooled peavad tegema koostööd ressursside leidmiseks), vaid seaduse eduka rakendamisega praktikas. Sellise riikliku toe olemasolu on ekspertide hinnangul vajalikuks eeltingimuseks KOVide töö kvaliteedi ühtlustumiseks ja tänase süsteemi kitsaskohtade – **osadel KOVidel ei ole ressursi ega tahet lastekaitse teenuste arendamiseks, ei pakuta mitte vajalikku, vaid olemasolevat teenust** jne (vt pikemalt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“) – ületamiseks. Teenuste mahu ja vajalikkuse planeerimiseks tuleks **analüüsida teenuste tulemuslikkust ja mõju, sh võimaluse korral kvantifitseerida nt tõenduspõhiste kogemuste ning ennetusteenuste mõju** (Lastekaitse korralduse... 2013).

4.1.3. Atesteerimiste korraldamine

Uue seaduse üheks eesmärgiks on lastekaitsetöötajate töö kvaliteedi ning professionaalsuse tõstmine. LKS eelnõus on toodud ära **lastekaitsetöötajale esitatavad nõuded** ning **loodud atesteerimise süsteem**, mida korraldab sotsiaalministeerium. LKS eelnõu § 31 lg 1 kohaselt peab KOV lastekaitsetöötaja ühe aasta jooksul lastekaitsetöötajana tööle asumisest läbima atesteerimise, mille eelduseks on kõigi järgmiste tingimuste täitmine: 1) kõrgharidus sotsiaaltöö erialal või sellele lähedasel erialal; 2) lastekaitsetöötaja täienduskoolituse läbimine; 3) 1-aastane lastekaitse või lastehoolekande valdkonnas töötamise kogemus; 4) perioodiline töönõustamisel osalemine. Lastekaitsetöötajat atesteeritakse iga viie aasta järel.

Eksperdid ja fookusgruppides osalenud peavad **atesteerimise süsteemi juurutamist väga oluliseks ja tervitatavaks sammuks**, mis aitab lahendada olulise praeguse süsteemi lastekaitsetöötajate professionaalse enesearendamise probleemi: loob eelduse selleks, et lastekaitsetööd teevad selleks erialase ettevalmistuse saanud pädevad spetsialistid (praegu ei ole kõikidel lastekaitsetööd tegevatel spetsialistidel erialast haridust, vt pikemalt osa 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). LKS eelnõus tuleks välja tuua, et **atesteerimise edukas läbimine on eelduseks lastekaitsetöö tegemisel**, kuna hetkel pole ekspertide hinnangul seaduseelnõu sõnastuses selge, kas lastekaitsetöötajana tohib töötada ka ilma atesteerimist läbimata.

Ka lastekaitsetöötajale edukaks atesteerimise läbimiseks **esitatud nõudeid peab enamik ekspertidest asjakohaseks**, kuid toodi välja ka võimalikke küsitavusi. Hariduse nõuetega seoses toodi välja, et arvestades Eesti sotsiaaltöö assotsiatsiooni poolt 2012. aastal läbi viidud KOVi sotsiaaltöötajate uuringu tulemusi, mille kohaselt puudub ligikaudu pooltel KOVi sotsiaaltöötajatest erialaline haridus ning ligi kolmandikul puudub erialane või ka lähedase eriala haridus, võib **süsteemi rakendumine ilma piisava üleminekuperioodita tähendada seda, et osa tänastest lastekaitsetööd tegevatest spetsialistidest ei saa edukalt atesteerimist läbida**. See omakorda tähendab, et **lastekaitsetöötajate arv võib veelgi väheneda**. Seega **peaks LKS eelnõu § 31 lg 1 jõustumise aega pikendama vähemalt kolme aastani** (LKS eelnõu § 20 lg 2 kohaselt on see 1.01.2016), kuna erialase hariduse omandamine vaid ühe aastaga ei ole võimalik.

Praegune seaduse sõnastus nõuab üksnes kõrghariduse olemasolu. Ekspertide hinnangul oleks tarvis seaduses sätestada, et **lastekaitsetöö tegemiseks on vajalik sotsiaaltöö magistrakraad**. See annaks ekspertide hinnangul ühiskonnale väga olulise sõnumi kõrge kvalifikatsiooniga professionaalide väärtustamisest ning tõsistest kavatsustest lastekaitsetöötajate kvalifikatsiooni tõstmiseks. Magistrakraadi nõude seadmisel oleks oluline anda piisav (ekspertid soovitavad kuni 10-aastast) ülemineku aeg selle jõustumiseks, et võimaldada lastekaitsetöötajatel nõutav kraad omandada.

Töökogemuse olemasolu atesteerimise läbimise tingimusena peavad eksperdid oluliseks, kuid samas nähakse ohtu, et sätestatud tingimuste raames ei ole võimalik pärast kõrgkoolis erialase hariduse omandamist atesteerimist läbida, esmalt tuleb valdkonnas töötada.

Lisaks pöörasid eksperdid LKS eelnõus toodud atesteerimise süsteemiga seoses tähelepanu mitmetele ebaselgustele:

- seaduseelnõu sõnastusest **pole aru saada, kas atesteerimise peavad läbima ka juba töötavad lastekaitsetöötajad** ning kui jah, siis **millise perioodi jooksul alates seaduse rakendumisest tuleb seda teha**;
- **on ebaselge, millised on sotsiaaltööle lähedased erialad**.

Nende probleemide lahendamiseks on oluline **eelnõu seletuskirjas lahti seletada lastekaitsetöötajale esitatavad atesteerimise eduka läbimise nõuded.**

4.1.4. Täiendkoolituste ja töönoustamiste korraldamine

Süsteemse ja regulaarse täiendkoolituste ja töönoustamiste (st supervisooni) süsteemi juurutamine lastekaitsetöötajatele on väga vajalik. Nagu peatükis 3.2. „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“ välja toodud, on tänases süsteemis probleemiks, et **lastekaitsetöötajate professionaalsuse arendamises puudub jätkusuutlikus, süsteemsus ja järjepidevus:** lastekaitsetöö spetsiifilisi koolitusi korraldatakse vähe ning need on valdavalt ühekordsed projektid. Täiendkoolituse riiklik tagatus ning seaduses sätestamine on oluline nii valdkonna arendamist prioriteediks seadva sõnumina ning väga vajalik, et tõsta lastekaitsetöö kvaliteeti.

Kooskõlas lastekaitse korralduse süsteemi analüüsi (2013) soovitusel sätestatakse LKS eelnõus **lastekaitsetöötajate täiendkoolituste, töönoustamiste ja atesteerimise eest vastutav ametkond** – selleks on **sotsiaalministeerium** (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 7). Selge vastutaja olemasolu loob head eeldused süsteemi rakendamiseks praktikas. Atesteerimiste, täiendkoolituste ja töönoustamiste korraldamine on rakenduslik tegevus, samas on süsteemi korrastamise üheks eesmärgiks, et sotsiaalministeerium loobub rakenduslikest tegevustest (vt pikemalt ptk 4.1.1. „Lastekaitse süsteemi korrastamine“). Seega analüüsi hindamise käigus ka võimalust, et see ülesanne anda mõnele teisele süsteemi osapoolle, kelleks oleks loodavat struktuuri arvestades SKA. Analüüsi tulemusena jõuti järeldusele, et **SKA võiks atesteerimisi, täiendkoolitusi ja töönoustamisi korraldada**, kuna SKA tegeleb uues süsteemis lastekaitsetöoga, sinna koondub valdkonna pädevus. See vabastaks sotsiaalministeeriumi rakenduslikest ülesannetest. Ainsa suurema ohuna sellise variandi puhul tõid eksperdid välja, et kuna SKA nõustab KOVi ja teostab KOVi üle järelevalvet, siis ei pruugi SKA olla atesteerimiste puhul objektiivne. Samas on võimalik atesteerimist mitte delegeerida SKA regionaalsesse keskustesse, vaid jätta kesktasandi ülesandeks, mis seda ohtu vähendab.

Oluline on ka see, et täiendkoolitusi ja töönoustamisi rahastatakse uues süsteemis riiklikult. Ekspertide hinnangul on praegust olukorda arvestades atesteerimise süsteemi oluliseks eeliseks kutsesüsteemi (mis on sisuliselt atesteerimise alternatiiv ning mille juurutamist on seaduse väljatöötaja samuti seaduseelnõu koostamise etapis kaalunud) juurutamise ees just nimelt see, et atesteerimise eelduseks olev täiendkoolituste ja supervisooni süsteem on riiklikult rahastatud. Ekspertide hinnangul tooks see, kui vastutus kulude katmise eest lasuks KOVil või lastekaitsetöötajal (nt kutsete süsteemi rakendamise korral), kaasa praeguse olukorra jätkumise, kus kõik KOVid ei tagaks lastekaitsetöötajate võimalust pädevusi tõsta. Sellele on tähelepanu juhitud ka lastekaitse korralduse süsteemi analüüsis (2013), kus on välja toodud, et üksnes võimaluste loomine täiendkoolituste ja supervisooni valdkonnas ei ole piisav, kuna KOVidel võivad puududa vahendid täiendkoolituste eest maksmiseks või lastekaitsetöötajatel ei pruugi olla aega või finantsvõimalusi, et osaleda supervisooni kohtumistel.

Suurim oht on ekspertide arvates see, et kuna tegemist on põhimõttelist laadi süsteemi arendamisega ning kogemust sellega on vähe, siis võib täiendkoolituste ja supervisooni süsteem mitte vastata lastekaitsetöötajate vajadustele. Rõhutati, et **atesteerimine, täiendkoolitused ja supervisoon peavad olema sisulised ning lastekaitsetöötajatele töös abiks, mitte kohustus, mida täidetakse peamiselt seadusest tuleneva regulatsiooni ja ettekirjutuste tõttu.** Selle riski maandamiseks on **oluline selgitada välja lastekaitsetöötajate vajadused**, millela sotsiaalministeerium on ka alustanud – 2013. aastal valmis

ülevaade lastekaitsetöötajate supervisiooni süsteemist (Merkuljeva ja Vesso, 2013), TAI on (küll iseseisvalt teiste riikide praktikale toetudes, mitte lastekaitsetöötajaid kaasates) koostanud esmase lastekaitsetöötajate pädevuste nimekirja, mis on täiendkoolitussüsteemi arendamise aluseks. Lastekaitsetöötajate sõnul on oluline, et **neid kaasataks täiendkoolituste sisu väljatöötamisse**. Praeguses süsteemis nähakse probleemina seda, et kuigi aeg-ajalt küsitakse arvamust, siis ei ole aru saada, et seda arvestataks ning täiendkoolituste korraldamine ei ole süsteemne. Kindlasti peavad olema täiendkoolituste väljatöötamise sisulistesse aruteludesse olema kaasatud ülikoolid.

Täiendkoolituste korraldamine

Seaduseelnõu väljatöötaja ega potentsiaalsed täiendkoolituste korraldajad pole eelhindamise läbiviimise ajaks täiendkoolituste süsteemi veel korralduslikult ega sisu ülesehituselt põhjalikult läbi mõelnud. Sotsiaalministeeriumi nägemuse kohaselt koosneb täiendkoolitus põhimoodulist, mis tuleb läbida kõikidel lastekaitsetöötajatel, ja lisamoodulist, kus lastekaitsetöötajatel on võimalik aineid valida. Sotsiaalministeeriumi plaani kohaselt on täiendkoolituse mahuks 260 tundi, mis tuleb lastekaitsetöötajatel läbida viie aasta jooksul. Lõplikult pole kokku lepitud, kas koolitused toimuvad koolituskava (st etteantud ained) või pädevuste (st ette antakse pädevused, mis tuleb omandada ja koolitavatel on valikuvõimalus, millised koolitused läbida) põhisel.

Oluliseks probleemiks seoses täiendkoolituste süsteemi juurutamisega on see, et **pole selge, kes hakkab täiendkoolitusi korraldama**. Kaalutakse erinevaid alternatiive, millest tõenäolisim on täiendkoolituste korraldamise delegeerimine TAIle, kuigi tegevusplaani ei ole kokku lepitud. TAI on valmis seda rolli kandma, kui talle antakse piisavad ressursid ülesande täitmiseks. Ebaselge on, kas TAI koostab ise koolituskava ja palkab lektorid või antakse kõrgkoolidele jt potentsiaalsetele koolituste pakkujatele võimalus ise täiendkoolitusi pakkuda. Fookusgrupis osalenud näevad selles, kui koolitused toimuvad koolituskava alusel ning lastekaitsetöötajatel puudub võimalus ise koolitusi valida ning koolitusi korraldatakse tsentraliseeritult, mitmeid võimalikke probleeme.

Esiteks kardetakse, et juhul, kui TAI korraldab koolitusi, **ei arvestata koolitustel piisavalt sihtgrupi heterogeensusega**. Kaheldakse, kas TAI suudab pakkuda piisavalt mitmekesiseid koolitusi, et lastekaitsetöötajatel oleks valikuvõimalus, arvestades nende töö iseloomu, erialast ettevalmistust ja praktilist kogemust. Lastekaitsetöötajad on erineva töökogemusega, mistõttu nad vajavad erineva sisuga koolitusi, isegi kui teema on sama. Samuti nähakse võimaliku probleemina, et koolituste tsentraalse korraldamise puhul on tuleb teatud ajaperioodi järel sama koolitus uuesti läbida. **Lastekaitsetöötajad eelistavad süsteemi, kus nad saavad ise valida, kelle poolt korraldatud ja millistel koolitustel osaleda**, pidades silmas seatud pädevuse nõudeid. Nähakse, et süsteem võiks toimida nii, et lastekaitsetöötajale on riigi poolt ette nähtud viieks aastaks teatud täiendkoolitussumma ning ta annab sotsiaalministeeriumile (või TAIle) teada, millistel koolitustel soovib osaleda, kusjuures teada on pakutavate täiendkoolituste nimekiri. Rõhutati, et koolitussummasid ei tohiks planeerida KOVi eelarvesse, kuna vastasel juhul on oht, et seda kasutatakse muul otstarbel, v.a juhul, kui eraldi oleks sihtotstarbeline ning kasutatav üksnes lastekaitsetöötajate täiendkoolituseks.

Süsteemis, kus täiendkoolitusi koordineerib TAI, näevad eksperdid võimaliku probleemina **koolitusmonopoli tekkimist**, mis võib ohustada koolituste kvaliteeti ja kättesaadavust. Fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajatel oli TAI kui koolituse korraldajaga kogemusi peamiselt kasuperedele ja lapsendajatele suunatud PRIDE koolituste kaudu. Sealjuures kritiseeriti TAI võimekust piisavas mahus koolitusi korraldada. Toodi näiteid inimestest, kes ootavad pikka aega koolitusi, mis erinevatel põhjustel ei

toimu. Kõik osapooled on nõus, et tuleb **tagada, et koolituste pakkumine kujuneks õiglase konkurentsi tingimustes**, kuid intervjuudes selgus, et ei sotsiaalministeeriumile ega TALLE ei ole selge, kuidas seda teha. Seda, et **lastekaitsetöötajatel on võimalik valida erinevate koolituspakkujate vahel**, peavad väga oluliseks ka lastekaitsetöötajad ise. Koolituste korraldamisel tuleb fookusgrupis osalenute hinnangul kindlasti silmas pidada, et **koolitused ei oleks Tallinna ja Harjumaa kesksed** nagu praeguses süsteemis, kuna sellisel juhul on teiste Eesti piirkondade lastekaitsetöötajatel kulukas (asenduse leidmine, transpordikulud, majutuskulud) koolitustest osa võtta.

Töönõustamiste korraldamine

Ekspertide hinnangul on väga oluline, et **LKS sätestaks kohustusliku supervisiooni**, sest see pakub vajalikku tuge lastekaitsetöötajatele, kes ületöötamisest tingituna on läbipõlemise äärel, kuid ei saa ise aru, et vajavad supervisiooni. Hiljutise uuringu (Merkuljeva ja Vesso 2013) tulemuste kohaselt **on lastekaitsetöötajatele erinevad supervisiooni vormid vähetuntud**. Fookusgrupis osalenute sõnul on lastekaitsetöötajatel mõnes Eesti piirkonnas täna võimalik supervisiooni saada, ent see pole süsteemne ning lastekaitsetöötajate motivatsioon osaleda supervisioonis ei ole kõrge. Samas toodi näiteid lastekaitsetöötajate eneste initsiatiivil toimuvatest kovisioonidest.

Töönõustamiste korraldamise eest vastutab LKS eelnõu kohaselt sotsiaalministeerium, kuid **hindaja soovib kaaluda selle ülesande andmist SKAle**, vt pikemalt ptk 4.1.3 („Atesteerimiste korraldamine“). Ministeerium ise ei hakka töönõustamisi koordineerima, kuid **pole selge, millisele asutusele ministeerium selle ülesande delegerib**. Võimalikud on erinevad variandid: selle rolli andmine TALLE või SKAle. Mõlemad asutused on väljendanud valmisolekut töönõustamisi korraldada, kui neile tagatakse selleks piisavad ressursid. Fookusgrupis osalenute hinnangul võiksid **töönõustamisi pakkuda ja korraldada SKA regionaalsed üksused**, kuhu eeldatavasti koondub valdkonna kompetents.

Ebaselge on LKS eelnõus sisalduva töönõustamise sisu – kas tegu on kovisiooni, grupisupervisiooni või individuaalse supervisiooniga. Fookusgrupis osalenud lastekaitsetöötajad peavad oluliseks, et võimalik oleks saada erinevat liiki supervisiooni. Supervisiooni korraldamise kohta tehti sarnane ettepanek nagu täiendkoolituste kohta – **lastekaitsetöötajatel peab olema valikuvõimalus, millist liiki supervisiooni kasutada, samuti peavad nad saama valida superviisorite vahel**.

4.2 Hinnang LKS-is sisalduvatele meetmetele

Käesolevas peatükis on fookuses küsimus, kuidas ja mil määral võimaldavad eelnõus kirjeldatud meetmed ennetada laste ja peredega seotud riske ning vähendada juba tekkinud probleeme, sh aidata kaasa lapsi puudutavate valdkondlike strateegiate eesmärkide saavutamisele. Lastekaitse seaduse väljatöötamiskavatsuses on esitatud rida probleeme, mis on seotud laste õiguste ja üldise heaoluga ning millele püütakse uue seadusega lahendust leida (Lastekaitse seaduse...2012a):

- varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumine ning keskendumine tagajärgede likvideerimisele;
- liiga vähesel hulgal aidatakse lapsi tagasi (bioloogilisse) perekonda juhul, kui mingitel põhjustel on vanemate hooldusõigust piiratud ja laps on suunatud asendushooldusele;

- lapsed ei ole piisavalt väärtustatud;
- Eestis esineb laste väärkohtlemist (sh kehalist karistamist);
- puudub tõhus perede ja vanemluse toetamine.

Järgnevalt analüüsitakse, millised meetmed on uues LKS eelnõus ette nähtud nende probleemide lahendamiseks, millised on seaduse tugevused ja küsitavused. Iga teema puhul tuuakse esmalt ära hetkeolukorra lühiülevaade, mida on pikemalt kirjeldatud osas 3.2 „Kehtiva lastekaitse süsteemi ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“ ning olulisus strateegiliste eesmärkide täitmise seisukohalt. Seejärel nimetatakse, millised LKS eelnõus sisalduvad meetmed valdkonda reguleerivad ja antakse hinnang eelnõus sisalduvatele meetmetele.

4.2.1. Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine

Praeguse olukorra lühiülevaade

Eesti lapse heaolu toetav süsteem on paljuski sanktsioneeriva ehk lapsi perest eraldava iseloomuga ning riiklik laste hoolekanne keskendub tööle lastega, kes on jäänud ilma vanemlikust hoolitsusest (Laste ja perede arengukava 2012). Kuigi perioodil 2008–2012 Eestis laste arv vähenes, kahekordistus vanemliku hoolitsuseta ja abivajavate laste arv (Lastekaitse korralduse... 2013). Varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumise tulemusena eraldatakse peredest ja paigutatakse asendushooldusele rohkem lapsi, kui seda kaasaegses lastega peresid toetavas ühiskonnas tegema peaks. Eesti riik on viimastel aastatel asendushooldusesse panustanud järjepidevalt ca 16–17 miljonit eurot aastas, samas on ennetavaid teenuseid toetatud marginaalselt (Laste ja perede arengukava 2012).

Eestis on probleemiks lastekaitsetöötajate vähesus (Riigikontroll 2013, Lastekaitse korralduse uuendamise... 2013), mistõttu lastekaitsetöötajad keskenduvad oma töös tagajärgedega tegelemisele ning neil puudub ressurss ennetustöö tegemiseks (Lasteombudsman 2011).

Ennetustöös ja sekkumiste planeerimisel ja elluviimisel puudub selge riiklik visioon, järjepidevus ja arengustrateegia, eksisteerib dubleerimise ja n-ö valgete laikude oht. Riigis puudub ülevaade rakendatavatest sekkumistest. Ennetuse süsteem lastekaitsevaldkonnas ei ole koordineeritud, eri osapooled teevad seda iseseisvalt. Abivajaduse hindamiseks puuduvad ühtsed juhised. KOVides on nii ennetustöö, abivajaduse hindamise kui sekkumiste rakendamise praktika erinev ning oleneb spetsialistide teadmistest, kogemustest ja võimalustest.

Isikud teatavad abivajavast lapsest vähe. Soo jt (2009) uuring näitab, et laste ja peredega töötavate ametnike teadlikkus oma kohustusest teatada väärkoheldud või abivajavast lapsest, on puudulik.

Olulisus strateegiliste eesmärkide täitmise seisukohalt

Ennetuse ning varajase märkamisega on võimalik laste probleeme ära hoida või tegeleda nende lahendamisega juba algstaadiumis, nii on võimalik vältida probleemide arenemist faasi, kus nende lahendamine nõuab märksa enam ressursse (vt ka ptk 5.1 „Lastekaitse seaduse positiivsed mõjud“). Ennetuse põhimõtete rakendamine aitab vähendada perest eraldatud laste arvu (strateegilise eesmärgi indikaator laste ja perede arengukavas). Laste perest eraldamise vältimise oluliseks eelduseks on pidev süsteemne töö perekondadega. Ennetuse ja varase märkamise põhimõtete rakendumine on oluline ka rahvastiku ja tervise arengukavas 2009–2020 toodud eesmärkide (laste ja noorte suremuse ja psüühika-

ning käitumishäirete esmahaigestumuse vähenemine) sihtindikaatorite täitmiseks. Imikusuremuskordaja, kuni 19-aastaste laste ja noorte suremuskordaja, kuni 19-aastaste laste ja noorte suremuskordaja vigastuste, mürgistuste, õnnetusjuhtumite tõttu ning kuni 19-aastaste laste ja noorte psüühika- ja käitumishäirete esmahaigestumuskordaja väärtuse vähendamiseks on vaja lapsi pidevalt jälgida ning ohumärkide ilmnelisel võimalikult varakult õigesti reageerida. Samuti on ennetuse ning varase märkamise põhimõtete LKS välja toomine oluline vägivalda vähendamise arengukavas toodud eesmärkide (laste vastu toime pandud vägivalda vähendamine ja ennetamine ning alaealiste vägivalda ja õigusrikkumise vähendamine ning ennetamine) täitmisel.

LKSi eelnõus sisalduvad meetmed

Uus LKS kannab endas ideed, et lastekaitse süsteemis tuleb liikuda tagajärgedega tegelemiselt nende ärahoidmisele. Selleks on oluline ennetamine (LKS eelnõu § 17 lg 1) ning asjakohaste sekkumistega (LKS eelnõu § 17 lg 2) abivajavale lapsele õigeaegse ja õige abi osutamine. *Abivajaduse õigeaegne tuvastamine on lapse heaolu ja arengut ohustavate riskitegurite, olukordade või sündmuste märkamine ja neile reageerimine* (LKS eelnõu § 19 lg 1).

LKS eelnõus defineeritakse ennetamine läbi erinevate sekkumiste: *ennetamine on lastekaitse rakendatavad universaalsed, sihitatud ja spetsiifilised sekkumised, mis on suunatud riskide vähendamisele või ohu ennetamisele* (LKS eelnõu § 4 p 5). LKSi on välja toodud, et *universaalseid sekkumisi peavad riigi ja KOVi asutused rakendama lapsi kasvatavatele isikutele, lasteasutustele ja lastega töötavatele isikutele abivajaduse õigeaegselt tuvastamiseks* (LKS eelnõu § 19 lg 2 p 1) ning kasutama sekkumisi *lapse arengu- ja käitumisprobleemide, kasvukeskkonna või väärkohtlemise tuvastamiseks* (LKS eelnõu § 19 lg 2 p 2). Sekkumise osutaja peab sekkumise valikul lähtuma *lapse vajadustest ja olukorrast ning toetama lapse ja teda kasvatavate isikute suhteid, tegutsema õigeaegselt ja tagama sekkumise tulemuslikkuse ning pikaajalise positiivse mõju* (LKS eelnõu § 17 lg 2; viimasega seoses tõi eksperdid välja, et sekkumise osutaja ei saa tagada sekkumise pikaajalist positiivset mõju, kuna see oleneb olulisel määral ka sellest inimesest, keda aidatakse. Seega soovitati lause sõnastust korrigeerida, rõhutades seda, et sekkumise osutaja peab andma endast parima, et sekkumisel oleks pikaajaline positiivne mõju).

Uus LKS seab kohaliku omavalitsuse ülesandeks *lapse arengut toetava keskkonna loomise, teabe kogumise perekondade olukorra kohta ning toimetuleku tagamiseks vajalike vahendite planeerimise* (LKS eelnõu § 15 lg 2). KOV peab *korraldama kohalikkude elu lapsi ohustavaid riske vähendades, ohte ennetades ning lahendamiseks vajalike sekkumiste kättesaadavust tagades* (LKS eelnõu § 15 lg 3). Seaduseelnõu kohaselt peab KOV *hindama lapse heaolu hindamise meetodite alusel lapse abivajaduse ulatust ning pakkuma hindamise tulemusena selgunud riski, ohu või puuduse kõrvaldamiseks lapsele ja perle õigeaegseid ja asjakohaseid sekkumisi* (LKS eelnõu § 15 lg 5, sisuliselt sama kordab üle § 15 lg 6 esimene pool, mille hindajad soovivad dubleerimiste vältimiseks seadusest välja jätta) ning pakkuma lastekaitse meetmeid oma haldusterritooriumil (§ 15 lg 1).

Abivajaduse hindamise ja abi osutamise põhimõtteid reguleerib LKS eelnõu § 20, mille kohaselt on *abivajaduse hindamine lapse vajaduse ja olukorra väljaselgitamine hindamisjuhiste alusel. Lapse abivajadust hindab lastekaitsetöötaja või lapsega töötav isik, kelle juurde on laps abivajaduse hindamiseks suunatud* (lg 1). Lastekaitsetöötaja või lapsega töötava isiku poolt läbiviidav lapse abivajaduse hindamine peab sisaldama vähemalt (lg 2): 1) *hinnangut lapse füüsilisele, emotsionaalsele, kognitiivsele ja sotsiaalsele heaolule; 2) lapse vanema või last kasvatava isiku või lasteasutuse, kus laps viibib, hinnangut*

lapse heaolule; 3) lapse enda hinnangut oma heaolule, kui lapse areng võimaldab seda anda; 4) hinnangut lapse vanema või last kasvatava isiku vanemlikele oskustele; 5) hinnangut lapse elukeskkonnale.

Abi osutamine on mistahes sekkumise rakendamine. Abivajavale lapsele abi osutamisel peab lastekaitsetöötaja toetama lapse ja lapse vanema või last kasvatava isiku omavahelisi suhteid ning rakendama võrgustikutöö ja juhtumikorralduse põhimõtteid ning koostama juhtumiplaani. Hädaohus olevat last tuleb abistada viivitamatult ning sellisel juhul ei ole juhtumiplaani koostamine vajalik (LKS eelnõu § 20 lg 3). Seaduseelnõus sätestatakse ka koostöö abi osutamisel: lastekaitsetöötaja on kohustatud lapse abivajaduse väljaselgitamisel ja sekkumiste rakendamisel tegema koostööd teiste lapsega töötavate isikutega, et tagada abi osutamise integreeritus (LKS eelnõu § 20 lg 4).

Kõikidel isikutel, kellel on olemas teave või kahtlus abivajavast või hädaohus olevast lapsest, on kohustus sellest teavitada KOVi, SKAd või lasteabitelefoni (abivajava lapse korral) või politseid või hädaabinumbrit 112 (hädaohus oleva lapse korral), kes reageerivad pärast teate saamist vastavalt oma pädevusele ja registreerivad teate (LKS eelnõu § 18).

Üldhinnang LKS-i eelnõus sisalduvatele meetmetele, LKS rakendamisega seonduvad riskid ja soovitused

LKSis sisalduvad põhimõtted, mis seavad lastekaitsetöös keskmesse ennetamise, varase (st probleemi varases faasis) sekkumise ning õige sekkumise osutamise, on olulised praeguse süsteemi probleemkohtade kõrvaldamiseks. Probleemide ennetamine ja varane sekkumine on üldjuhul tulemuslikum ja odavam kui nende hilisem lahendamine ning nendega seotud tagajärgede likvideerimine (Conduct Problems Prevention... 2011). Seega aitab tagajärgedega tegelemisest ennetusele liikumine pikemas perspektiivis **säästa riigi ressursse**, õigete ja õigeaegsete sekkumiste tulemusena **ennetatakse probleemide süvenemist** faasi, kus lahenduse leidmine on ajamahukas, nõuab suure hulga erinevate osapoolte kaasamist ning kallemaid teenuseid.

Ohuna näevad uuringus osalenud eksperdid seda, et **LKS eelnõu keskendub eelkõige lastekaitse süsteemi korraldamisele ning reguleerimisele, mistõttu võib ennetuse valdkondade ülesus jääda saavutamata.** Probleemiks peetakse ka seda, et **Eesti lastekaitsetöös ja -poliitikas on praktikas välja kujunenud lastekaitse, mitte perede toetamise mudel** (vt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“), seega peresid toetatakse eelkõige siis, kui probleemid on ilmnenud, n-ö reageerides, mitte ennetades. Sestap tähendab uue lähenemise juurutamine põhimõttelisi muutusi kogu süsteemis.

Ennetamisel, varasel märkamisel ning õigel ja õigeaegsel sekkumisel on tähtis **valdkondade ülene koostöö**, kus kõik osapooled panustavad ühise eesmärgi saavutamisse, olles teadlikud nii enda kui teiste rollist selles süsteemis ning toetades oma tegevusega teiste osapoolte tööd (valdkondade ülest koostööd on pikemalt analüüsitud osas 4.1. „Valdkondade ülene koostöö“). Oluline on, et **ennetuse, varase märkamise ja sekkumisega tegeleksid mitte ainult sotsiaal-, vaid ka teiste valdkondade institutsioonid**. LKS eelnõus on lastekaitse ennetustöö riiklik koordineerimine, sh vajadusel KOVide suunamine ennetustööle, seatud lastekaitse nõukogu ülesandeks (LKS § 11 lg 1 p 3), kuid see tasand on ekspertide hinnangul tõenäoliselt liiga kõrge, tarvis on ka madalama otsustasandi kokkuleppeid. Samuti tuleks ekspertide hinnangul LKS eelnõu § 20 lg 4 määratleda, et ka **teised lapsega töötavad isikud on kohustatud tegema lastekaitsetöötajaga koostööd**. Vastasel juhul on tegemist ühepoolse kohustusega, kus lastekaitsetöötaja on küll kohustatud koostööd tegema, kuid teine pool mitte.

Kuna praegu ei toimi lastekaitse nii hästi kui võiks (vt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“), siis ilma **selge visiooni ja kokkulepeteta**, mis on iga lastekaitse süsteemi osapoole roll ennetuses ja sekkumiste pakkumisel, võib valdkondade ülene koostöö ennetuses jääda ebaefektiivseks ning praeguse süsteemi kitsaskohad – dubleerimine, koostöö puudumine jne (vt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“) –, mille tulemusena laps võib jääda vajaliku või õigeaegse abita, säilib. Ennetamise ning varase sekkumise tõhustamiseks on vaja **ära kasutada olemasolevaid kohaliku tasandi võrgustikke ning need süsteemsemalt tööle rakendada**. LKS eelnõus on sätestatud eri osapoolte kohustus koostööd teha, LKS eelnõu § 6 võiks täpsustada, nimetades sekkumiste kõrval ka ennetust (sarnaselt §-ga 17).

LKS eelnõus sisalduvad **varase märkamise ning õigeaegse sekkumise põhimõtted on õiged ja vajalikud**, kuid eksperdid ei pea **praeguste ressurssidega seaduses toodud ennetuse ja varase sekkumise põhimõtete rakendumist võimalikuks** (vt pikemalt ptk 4.1.2. „Kohalike omavalitsuste võimekuse tõstmine“; sama ohu, et uue süsteemi rakendamisel KOVi lastekaitsetöötajate töökoormus suureneb, kuid mitte ennetuse arvelt, toob välja ka lastekaitse korralduse süsteemi analüüs (2013)). Seega pole probleem mitte seaduses, vaid selle rakendamiseks vajaliku ressursi puudumises. Ennetuse ja varase sekkumise põhimõtete rakendamine võib ekspertide hinnangul seada **kohalikule omavalitsusele suure halduskoormuse**, kuna nende rakendamine eeldab pidevat tööd peredega. Pidev perekondade jälgimine ning teabe kogumine, samuti töö peredega (mis on paljuski individuaalne ning eeldab usaldusliku suhte loomist) nõuab lastekaitsetöötajalt palju aega. Arvestada tuleb, et märkimisväärses osas KOVidest puudub lastekaitsetöötaja ning olemasolevad lastekaitsetöötajad on ülekoormatud (vt pikemalt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Fookusgrupi arutelu käigus, rääkides oma igapäevasest tööst, tõdesid osalejad, et nad peavad ennetust väga oluliseks ja näevad seda enda ülesandena, kuid on olukorras, kus vajadus tegeleda kriitiliste juhtumitega võtab tööajast enamiku ega võimalda ennetustööga tegeleda. Selleks, et ennetuse ja õige(aegse) sekkumise põhimõtte praktikas realiseeruks, on **tarvis juurde inimesi, kes tegelevad ennetuse ja juhtumikorraldusega**.

Uuringus osalenud ekspertide hinnangul **ei ole selge, mis on erineva tasandi sekkumised ning mis on erinevate asutuste roll sekkumiste pakkumisel, samuti on ebaselge ennetuse mõiste ning selle seos sekkumistega**. Sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt jagunevad sekkumised kolmeks tüübiks, kusjuures esimene on pigem ennetav ja kaks järgmist reageerivad. Sotsiaalministeeriumi tellimusel koostatud analüüsi (Edoald 2013) kohaselt hõlmavad universaalsed sekkumised sekkumisi, mille eesmärgiks on ära hoida probleeme enne, kui need ilmnevad ning mille sihtgrupiks kogu elanikkond. Seega on universaalsed sekkumised loomult ennetavad. Teisene ennetus keskendub teadaolevatele riskirühmadele ning sihtgrupis on inimesed ja/või grupid, kellel ilmnevad varased märgid teatud probleemide kohta. Selle tasandi sekkumistel on eesmärgiks õigeaegselt reageerida, et ennetada probleemi süvenemist. Kolmanda tasandi sekkumiste puhul tegeldakse juba ilmnenu probleemidega, et hoida ära nende süvenemine ning leida lahendus.

Praegu selline sekkumiste süsteem puudub. Lastekaitsetöös tegeldakse mingil määral kõigi kolme tüüpi sekkumistega (nt esimesel tasandil on tegevusteks avatud loengud lapsevanematele ja kõigile huvilistele, KOVide erinevad tegevused oma lastele ja peredele (imikutega ujumine jms), laste suvelaagrid, malevagrupid, jõulupeod, toidupakkide tegemine, nõustamine jms), kuigi aktiivsus võib erineda sõltuvalt konkreetsest KOVist, kogukonnatöö aktiivsusest ja lastekaitsetöötajast. Lastekaitsetöötajad keskenduvad praegu oma töös eelkõige kolmanda tasandi sekkumistele, kuna inimressursi on juhtumite arvu arvestades vähe. Eksperdid on arvamusel, et **universaalsete sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse tagamisel on väga oluline roll riigil**. Sotsiaalministeeriumi selgituse kohaselt on uues süsteemis

universaalsete sekkumiste koordineerijaks SKA ning keskse juhtumikorraldajana kohalikul tasandil nähakse kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötajat, kes vastutab selle eest, et lapse vajadused oleksid õigesti hinnatud ning vajadusel suunataks laps või pere õigete teenuste juurde. Selleks, et uus süsteem rakenduks, on vaja, et kõik osapooled mõistaksid ühtmoodi ennetuse ja sekkumise seoseid ning erinevate tasandite sekkumiste olemust. **Ennetuse ja sekkumiste olemust tuleks selgitada nii eelnõu seletuskirjas kui teistes juhendmaterjalides ning tutvustada kõigile lastega tegelevatele spetsialistidele korraldatavatel koolitustel ja aruteluseminaridel.**

Olukorras, kus **puudub ülevaade olemasolevatest sekkumistest ja nende kvaliteedist**, ei pruugi ennetamise ja õigeaegse ning adekvaatse sekkumuse põhimõtte rakenduda. Samale probleemile – sotsiaalteenuste kvaliteedinõuete puudumisele – on tähelepanu juhtinud ka Riigikontroll (2013). Seaduses ettenähtud sekkumise süsteemi rakendamiseks on esmalt vaja **koostada ülevaade praegu olemas olevaist sekkumistest ja analüüsida ka sekkumiste tõhusust ning kvaliteeti**. Sel moel on võimalik mõista, mis tüüpi sekkumised on praegu puudu ja millised sekkumised ei vasta vajadustele. **Seejärel tuleb määratleda, mis sekkumised on erinevatel tasanditel vajalikud kõigis lastega seotud (sh hariduse, meditsiini ja õiguskaitse) valdkondades ning kes vastutab nende rakendamise eest**. Lastekaitse korralduse uuring (Lastekaitse korralduse... 2013) tõi välja, et vaid üksikute teenuste kohta on olemas andmed nende kasutajate kohta, kuid ka selle info abil pole võimalik hinnata sihtgruppide kaetust teenustega, kuna tegelik vajadus pole teada.

LKSi eelnõus on sätestatud põhimõtted ja juhised, millest sekkumise osutaja peab abivajaduse hindamisel ja abi osutamisel lähtuma. Muuhulgas sisaldub seaduseelnõus (LKS eelnõu § 20 lg 2) loetelu aspektidest, mida peab lapse abivajaduse hindamine sisaldama. Selliste ühtsete juhiste olemasolu **aitab ühtlustada lapse abivajaduse hindamise praktikaid** nii uuringus osalenud ekspertide kui hiljutise uuringu (Lastekaitse korralduse... 2013) tulemuste kohaselt. Lahendusena pakuti, et **LKSis peaks sätestama lapse abivajaduse hindamise kohustuse ning hindamise vorm võiks sisalduda seaduse rakendusaktis**, kusjuures selle väljatöötamisel peaks eeskujuks võtma teistes riikides edukalt juurutatud hindamisvorme. Samuti tuleks kaaluda abivajaduse hindamise **kirjaliku fikseerimise** kohustuse lisamist seadusesse.

Seaduseelnõu kohaselt peab KOV pakkuma perele ja lapsele õigeaegseid ja asjakohaseid sekkumisi (LKS eelnõu § 15 lg-d 1 ja 5). Ekspertide hinnangul on selle väga vajaliku põhimõtte rakendamiseks tarvis, et **riik ja KOV tagaksid lapse ja pere toetamiseks vajalikud teenused**. Suurt rolli näevad eksperdid riiklikel teenustel, tuues välja (vt pikemalt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad), et vastasel juhul **ei suuda KOV täita seadusega talle pandud ülesannet õigeaegseid ja asjakohaseid sekkumisi rakendada, kuna vajalikke teenuseid, mida perele pakkuda, ei ole**. Sama kinnitab ka hiljuti valminud lastekaitse korralduse analüüs, mis toob välja nii teenuste pakkumiseks vajalike vahendite kui ka teatud juhtudel teenuste endi puudumise (Lastekaitse korralduse... 2013, vt ka ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad). Fookusgrupiaruteludes toodi näiteid, kus lastekaitsetöötajad peavad kasutama isiklike kontakte, et lapsele või perele vajalikku teenust saada, st praegu **esineb olukordi, kus vajalikud teenused pole kättesaadavad**.

Olukorras, kus on märgatud abi vajavat või hädaohus olevat last, on LKS eelnõu § 18 järgi kõikidel isikutel **kohustus abi vajavast või hädaohus olevast lapsest teavitada. Sellise põhimõtte sisaldumist LKSis peavad uuringus osalenud eksperdid asjakohaseks ja vajalikuks**. Samas, **kuigi ka praegu peavad kõik, kes märkavad abi vajavat ja hädaohus olevat last, sellest pädevaid asutusi teavitama, teatatakse vähe**. Teavitamise vähesus on probleem nii spetsialistide kui n-õ tavainimeste hulgas. Seega on oluline, et **seaduse jõustumisel toimuks laiaulatuslik teavitustöö nii elanikkonna kui spetsiifilisemalt nende**

valdkondade esindajate hulgas, kes võivad tõenäolisemalt abi vajava või hädaohus oleva lapsega kokku puutuda, et tõuseks teadlikkus seaduses sätestatud teavitamise kohustusest.

4.2.2. Laste tagasiaitamine (bioloogilisse) perekonda

Praeguse olukorra kirjeldus

Lapse kasvamine perekonnas on lapse heaolu seisukohast esmatähtis ning lapse perest eraldamine on üks äärmuslikumaid meetmeid lastekaitsetöös. Praegu osutatakse kohalikes omavalitsustes ennetavaid ja toetavaid lastekaitse teenuseid vähe või ei osutata neid üldse. Mõnel pool kasutatakse tugiisiku teenust või nõustamist, kuid süsteemset ennetustööd ei ole. Probleemsete perede puhul sekkutakse liiga hilja (vt ka ptk 4.2.1 „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“). Ennekõike võib liialt hilist sekkumist täheldada probleemidesse sattunud perede puhul, mis kohati tähendab laste perest eraldamist, kuivõrd mitte panustamist selle ärahoidmiseks. Tihti kasutavad kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajad sekkumisena lapse asendushooldusele paigutamist. Kuna turvakodu teenust rahastab KOV ning see on kallis, siis eelistavad väiksemad KOVid paigutada lapsed riiklikule teenusele.

Olulisus strateegiliste eesmärkide täitmise seisukohalt

Laste tagasiaitamine perekonda on oluline, arvestades laste ja perede arengukavas toodud strateegilist eesmärki, et laste õigused on tagatud ja loodud on toimiv lastekaitse süsteem, et väärtustada ühiskonnas iga last ja tema arengut ning heaolu toetavat turvalist ühiskonda. Johnson jt (2006) on välja toonud, et kui lapsed paigutatakse peredesse, siis nende kognitiivne võimekus paraneb. Seega on laste tagasiaitamine perekonda suure tähtsusega nii laste heaolu kui arengu seisukohalt. Samuti toetab laste tagasiaitamine perekonda rahvastiku ja tervise arengukavas toodud laste ja noorte psüühika- ning käitumishäirete vähendamise eesmärki. Johnson jt (2006) näitasid, et institutsionaalses hoolduses kasvanud lastel on suurema tõenäosusega sotsiaalsed suhtlemisraskused, vaimse tervise ja käitumisprobleemid, mis võivad tulevikus viia õigusrikkumiseni. Seega aitab lapse ja perekonna toetamine kaasa ka vägivalda vähendamise arengukavas toodud alaealiste vägivalda vähendamisele ning ennetamisele.

LKS-i eelnõus sisalduvad meetmed

Perekonda tagasipöördumise soodustamiseks on LKS eelnõu §23 kohaselt vaja kaitsta lapse üleskasvatamise järjepidevust: *KOV-i lastekaitsetöötaja peab asenduskodu või isiku valimisel lähtuma lapse üleskasvatamise järjepidevusest ning säilitama võimalusel lapse etnilise, usulise, kultuurilise ja keelilise päritolu (lg 1) ning lapse perekonnast eraldamise põhjuste äralangemisel aitama lapse tagasi perekonda, osutades selleks eelduste loomiseks vajadusel lapsele ja perele abi (lg 5); lastekaitsetöötaja, last kasvatav isik või lasteasutus peab võimalusel säilitama ja toetama perekonnast eemal viibiva lapse ja tema pere vahelisi suhteid (lg 2); õdesid-vendasid võib pärast perekonnast eraldamist lahutada vaid äärmuslikel juhtudel (lg 3) ning lapse eestkostjaks määratud KOV peab hoolitsema tema sidemete säilimise eest kodukohaga, looma lapsele tingimused elukohta tagasitulemiseks ja aitama kaasa tema elluastumisele (lg 4). Lapse kasvamisel kasuperekonnas tuleb lastekaitsetöötajal ja teistel lastega töötavatel isikutel lapse elu korraldamisel oma pädevuse piires eelistada ja säilitada võimalusel kasuperekonnas välja kujunenud lapse ja kasuvanema vahelist suhet (LKS eelnõu § 24).*

Üldhinnang LKSi eelnõus sisalduvatele meetmetele, LKS rakendamisega seonduvad riskid ja soovitused

Lapse üleskasvatamise järjepidevuse kaitse põhimõtte äratoomine LKSis on oluline, see rõhutab perekonna väärtust. Kogumis teiste LKS eelnõus sisalduvate põhimõtetega (eelkõige ennetamine, õigeaegne sekkumine ja vajalike teenuste tagamine selleks, et aidata vanemaid ja lapsi probleemide korral), loob see eeldused, et tulevikus laste perest eraldamiste arv väheneb.

Ideoloogiliselt on ekspertide hinnangul probleem, et LKS eelnõu on keskendunud lapse kaitsmisele bioloogilise perekonna eest. Põhirõhk on sellel, et **hädahoju korral tuleb laps perest eraldada, kuid tagaplaanil on töö perega selleks, et last tagasi bioloogilisse perekonda aidata**. LKS § 23 lg 5 küll toob välja, et lapse tagasialdamine perekonda on oluline, kuid selle eelduseks on lapse perekonnast eraldamise põhjuste äralangemine, mille nimel osutatav tugi vanematele peaks samuti LKSis sisalduma. **LKS eelnõus rõhutatakse meetmete ja sekkumiste puhul nende suunatust lapsele, kuid mitte vanemale, kellest laps on eraldatud** (nt LKS eelnõu § 15 lg 5, § 20 lg 3). LKS peab pöörama tähelepanu ka sellele, et **lapse perest eraldamisel on oluline jätkata tööd lapse bioloogilise perekonnaga ning aidata parandada nende vanemlike oskusi, et laps saaks oma perekonda tagasi pöörduda**.

Lapse ja pere taasühendamine eeldab, et lastekaitseüsteem toetab vanemaid oma eluga toimetulekul, kuna see loob vajalikud eeltingimused lapse bioloogilisse perekonda naasmisele. Siinkohal on oluline roll kohalikul omavalitsusel, mille üheks ülesandeks on toetada last ja lapsi kasvatavaid isikuid, neid nõustada ja juhendada. Praktikas esineva probleemina töid lastekaitsetöötajad välja **riiklikult pakutavate teenuste ebapiisava kättesaadavuse**. Näitena töid lastekaitsetöötajad, et narko- ja alkoholismiravi ei ole riikliku teenusena vajalikus mahu kättesaadav kõigile lapsevanematele, kes seda vajavad.

Seadus tõstab esiplaanile lapse etnilise, usulise, kultuurilise ja keelelise päritolu säilitamise. See on oluline, kuid tuleb jälgida, et see **ei tekitaks olukorda, mis ei ole lapse huvides** (ekspertid töid näidetena, et kui laps kasvab ususektis, mis ei toeta tema arengut, siis pole usulise päritolu säilitamine lapse parimates huvides; samuti taasloob selline põhimõte etnilist jaotust ühiskonnas). Ekspertide hinnangul **peab last toetama oma identiteedi üle ise otsustamisel ning esikohal peaks sellistel juhtudel olema siiski lapse heaolu**, mitte päritolu tagamine. Seega on oluline, et LKS eelnõus on öeldud, et neid aspekte tuleb arvestada võimalusel.

Põhimõte, et õdede-vendade kokkujäämine on reegel ning nende eraldamine on äärmuslik abinõu olukorras, kus kokkujäämine ohustab oluliselt nende või teiste huve, on õige ja vajalik. Võimaliku probleemina selle sätte rakendamisel, mis ei tähenda, et seadusest tuleks põhimõtte välja jätta, töid ekspertid välja, et **lapsed ei pruugi endale kodu leida, kui neid on mitu** (kogemus kinnitab, et enam kui kaht last üldiselt ei soovita lapsendada ning lapsendada soovitakse eelkõige eelkoolialisi lapsi). Seda riski aitab maandada seaduses sisalduv põhimõte, et laste eraldamine on lubatud, kui nende kokku jäämine ohustab oluliselt nende enda või teiste huve või ei võimalda tagada nende arengut ja heaolu. See on kooskõlas osade ekspertide väljendatud arvamusega, et **peab säilima võimalus laste eraldi paigutamiseks, sh hooldusperre, kuid tagada tuleb nende suhtlemine**.

Põhimõte, et toetada tuleb lapse kontakti säilimist kodukohaga, on õige. Samas tuleb arvestada, et kui laps elab kuni täisealiseks saamiseni asenduskodus, siis on tema side selle KOVga, kus asub asenduskodu, tugevam kui kodukohaga: ta on käinud seal koolis, seal on sõbrad jne. **Asendushooldusel viibiv laps peaks saama valida, millises KOVis ta soovib iseseisvat elu alustada**. Sellistel juhtudel peaksid lapse kodukoha KOV ja see KOV, millega on lapsel kõige tugevam side, tegema lapse täisealiseks saamisel koostööd, et

aidata last elluastumisel. See on küll ka täna võimalik, kuid kaaluda tuleks sellise koostöö tähtsustamist ka seaduses. Teise võimaliku variandina soovitavad eksperdid kaaluda LKS eelnõu § 23 täiendamist sättega, mille kohaselt peab **lapsele asendushoolduse asukoha valikul lähtuma lapse endise elukoha lähedusest**, v.a juhtudel, kui kohtu määrusega on lapse ja vanema suhtlemine piiratud. See aitaks kaasa lapse ja vanema suhete säilimisele.

Seaduses toonitatakse ka lapse õigust teada oma päritolu, perekonnast eraldamise põhjuseid ning saada infot oma tulevikku puudutavate küsimuste kohta (LKS eelnõu § 23 lg 2). Seaduse probleemidena töid eksperdid välja, et sellist **infot saab anda eelkõige lastekaitsetöötaja**, sest last kasvataval isikul ning lasteasutusel ei pruugi lapse päritolu kohta infot olla. **Ebaselge on, millal peab teavet andma**, kas siis, kui laps infot küsib, või ka muudel juhtudel. Perekonnaseaduse § 164 sätestab lapsendamissaladuse hoidmise kohustuse. Selleks, et eri seadused oleksid kooskõlas, **tuleks seaduseelnõu sõnastust täpsustada, nii et oleks selge, millistel juhtudel ja kes peab ja tohib lapsele sellist infot anda**.

4.2.3. Laste väärtustamine

Praeguse olukorra kirjeldus

Mitmed siseriiklikud õigusaktid, näiteks sotsiaalhoolekande seadus (§-d 31 ja 32), tsiviilkohtumenetluse seadustik (§ 552¹) ja nimeseadus (§ 4) sätestavad lapselt arvamuse küsimise kohustuse lapsega seotud asjade lahendamisel. Samas näitavad erinevate uuringute (2010. aastal läbi viidud sotsiaaluuringu, RISC uuringu ja laste õiguste ja vanemaluse monitooringu) tulemused, et täiskasvanud küll peavad igapäevaelus lapse ärakuulamist oluliseks, kuid nende arvamusega arvestamist ei peeta sageli oluliseks (vt pikemalt osa 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“).

Olulisus strateegiliste eesmärkide täitmise seisukohalt

Laste väärtustamisega seotud meetmed on olulised eelkõige laste ja perede arengukavas toodud laste õiguste tagamiseks. Samuti on laste väärtustamine tähtis laste ja perede arengukavas välja toodud laste elukvaliteedi ja tulevikuväljavaadete parandamiseks. Selleks on vaja nõuda laste suunamist ja juhendamist lähtuvalt nende arengutasemest. Samuti on vaja laste arvamust kuulata ning sellega ka arvestada, mida on rõhutatud ÜRO lapse õiguste komitee soovitusel Eestile, kus toodi välja, et on vaja lapsi õpetada väljendama oma seisukohti, neile tuleb jagada asjakohast teavet, neile nõu anda ning nende arvamusega ka arvestada (ÜRO lapse... 2003).

LKS-i eelnõus sisalduvad meetmed

LKS eelnõu §-s 5 on määratletud lapse huvidega arvestamine (lapse huvidega arvestamine on *lapse õiguste, tasakaalustatud arengu, heaolu ning lähedaste ja püsivate inimsuhete tagamine*) ning sätestatud kõikide isikute kohustus kõigi last või lapsi otseselt või kaudselt puudutavate otsuste tegemisel: *1) lähtuda lapse east, arengutasemest, identiteedist ja vaadetest; 2) kuulata lapse arengutasemest lähtuvalt ära lapse arvamus, arvestada sellega otsuse tegemisel võimalikul suurel määral ning selgitada lapsele arusaadaval viisil, millises osas tema arvamusega otsuse tegemisel arvestati ja põhjendada lapsele otsuse seda osa, mis lapse arvamusega ei ühti; 3) koostöös lapse jaoks oluliste isikute ja last toetavate asutustega selgitada välja lapse parimatele huvidele enim vastava otsuse tegemiseks vajalik informatsioon*.

Lapse heaolu tagamist ja lapse õiguste kaitset korraldavad täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud vastavalt oma pädevusele (LKS eelnõu § 9). Laste õiguste ja heaolu tagamiseks peavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud tegema omavahel valdkondadeüleselt koostööd kõigi lastele suunatud sekkumiste planeerimisel, rahastamisel ja rakendamisel (LKS eelnõu § 6). Välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti või muu õigusakti alusel peavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud lapse õiguste ja heaolu tagamiseks tegema koostööd ja vajadusel kaasama teise riigi pädeva asutuse või selleks volitatud isiku (LKS eelnõu § 7).

LKS eelnõu § 16 kohaselt peavad last kasvatavad ja lastega töötavad isikud lapse heaolu tagamiseks lapse eest hoolitsema ja last kasvatama tema arengut toetaval viisil, arvestades lapse õiguste ja huvidega ning vajadustega. Last kasvatavad ja lastega töötavad isikud peavad lapse arengutaset arvestades arutama lapsega hooldus- ja kasvatusküsimusi. Samuti peavad last kasvatavad ja lapsega töötavad isikud arvestama lapse võimete ja vajaduste suurenemisega iseseisvalt ja vastutusvõimeliselt tegutseda. Last kasvatavad ja lastega töötavad isikud on kohustatud lapsi juhendama ja suunama nende vanust ja arengut arvestades iseseisvalt tegutsema, muuhulgas selgitama lapsele, kuidas hoida oma tervist, kuidas ennast arendada ja kuidas vältida ohu- või riskiolukordi. Last kasvatavad ja lastega töötavad isikud on kohustatud lapse sellise abivajaduse ilmnemisel, mida ilma kõrvalise abita ei ole võimalik lahendada, pöörduma lastekaitsetöötaja poole ning tegema lapse abistamiseks koostööd lastekaitsetöötajaga. Lapse eest hoolitsemiseks ja lapse kasvatamiseks on last kasvatavatel ja lapsega töötavatel isikutel õigus saada õigeaegselt asjakohaseid ja abivajadustest lähtuvaid lastekaitse meetmeid riigilt või kohalikult omavalitsuselt.

Üldhinnang LKS-i eelnõus sisalduvatele meetmetele, LKS rakendamiseiga seonduvad riskid ja soovitused

LKS eelnõus on esiplaanile seatud lapse õiguste ja heaolu kaitse. See tuleneb juba seaduse eesmärgist, milleks on lapse õiguste edendamine ja valdkondadeüleline lastekaitse korraldamine lapse heaolu tagamiseks (LKS eelnõu § 1), milleks peavad asutused ja isikud tegema valdkondadeüleselt koostööd nii siseriiklikult (LKS eelnõu § 6) kui rahvusvaheliselt (LKS eelnõu § 7). Ka LKS eelnõu kohaldamisala regulatsioonis (LKS eelnõu § 3: avalik- ja eraõiguslik juriidiline isik ning füüsiline isik peavad oma tegevustes juhinduma käesoleva seaduse põhimõtetest ning laste õigusi ja heaolu toetava keskkonna kujunemiseks rakendama käesoleva seaduse meetmeid oma pädevuse piires) ning lastekaitse ülesandeid ja korraldust reguleerivas LKS eelnõu 2. peatükis on asutuste ülesannete puhul ära toodud lähtumine laste heaolust ja nende õiguste kaitsmisest. **Lapse parima huvi defineerimine seaduses on ekspertide hinnangul esimene samm lapse väärtustamisel.** Seega toetab LKS eelnõu lapsi väärtustava keskkonna tugevnemist.

Ekspertid töid probleemina välja, et **LKS eelnõu ei käsitle läbivalt last aktiivse subjektina, kellel on oma õigused ja võimalused nende realiseerimiseks, vaid objektina**, st sellena, kelle jaoks teised (täiskasvanud, spetsialistid, vanemad) peavad looma arengut toetava ja last väärtustava keskkonna. Ekspertide hinnangul on seaduseelnõus ülekaalus lapse käsitlemine pigem tuleviku täiskasvanuna, mitte niivõrd tänase aktiivse toimijana. Seaduseelnõu rõhutab lapse arengu olulisust ja käsitleb last mitte aktiivse kodanikuna (inglise keeles *citizen*), vaid passiivse kasvatuse/hoolitsuse objektina, kes alles valmistub kodanikuks olemiseks. Kaasaegne lapsepõlve sotsioloogia käsitleb lapsepõlve tõelise eluna, mitte eluks valmistumise perioodina,

ja last toimijana (inglise keeles *actor*), aktiivse subjektina. See lähenemine omistab ühelt poolt rohkem vastutust lapsele, aga samal ajal avab tema potentsiaali (vt Corsaro 2005). Uue LKS eelnõuga on püütud vältida praegu kehtivale lastekaitseadusele ette heidetud deklaratiivsust ja LÕK sätete kordamist ning ei käsitleta eraldi lapse õigusi. Samas, kuna seaduse nimi jääb endiseks, ootavad eksperdid, et seadus siiski käsitleks ka laste õiguste temaatikat. **Lapsele keske aktiivse rolli andmine, tema õiguste (mitte nende kaitsmise vajaduse) rõhutamine ja lapse käsitlemine seaduses aktiivse kodanikuna annaks ühiskonnale olulise signaali lapse tähtsustamise vajadusest Eesti ühiskonnas.** Praeguses LKS eelnõus on küll välja toodud (§ 5 ja § 16), et lapsega tuleb tema elu puudutavaid küsimusi arutada ja lapse arvamusega arvestada, ent ekspertide hinnangul tuleks seaduseelnõu teksti see osa tervikuna üle vaadata. Näiteks LKS eelnõu § 5 lg 2 kohaselt *peab kõigi last või lapsi otseselt või kaudselt puudutavate otsuste tegemiseks: lähtuma lapse east, arengutasemest, identiteedist ja vaadetest; kuulama lapse arengutasemest lähtuvalt ära lapse arvamuse, arvestama sellega otsuse tegemisel võimalikult suurel määral ning selgitama lapsele arusaadaval viisil, millises osas tema arvamusega otsuse tegemisel arvestati ja põhjendama lapsele otsuse seda osa, mis lapse arvamusega ei ühti; koostöös lapse vanemate, lapse jaoks oluliste isikute ja lapsega töötavate isikutega selgitama välja lapse parimatele huvidele enim vastava otsuse tegemiseks vajaliku informatsiooni.* See sõnastus küll rõhutab, et lapse arvamus tuleb ära kuulata, ent § 5 lg 2 punktis 3, milles kirjeldatakse koostööd otsuse tegemisel, ei tõsteta last esiplaanile samaväärselt nagu rõhutatakse koostöö tegemist lapsega seotud täiskasvanutega.

Fookusgruppides osalenud lastekaitsetöötajad pidasid **lapse parimate huvide defineerimist eelnõus toodud kujul ebakonkreetseks.** Eelnõu seletuskirjas on tarvis **selgitada, mida tähendab lapse east, arengutasemest, identiteedist ja vaadetest lähtumine ning kuidas seda teha.**

LKS eelnõu § 5 lg 2 kohustab isikuid lapse arvamust ära kuulama ja sellega võimalikult suurel määral arvestama, samuti lapsele arvamuse mitteamestamist põhjendama. Uuringute tulemused kinnitavad, et **Eesti täiskasvanute hulgas on laste ärakuulamisel ja nende arvamusega arvestamisel puudusi** (vt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitseaduse kitsaskohad“). Selleks, et soovivat muutust saavutada, on oluline seaduse jõustumise järgselt teha **selgitustööd, mida lapse parimast huvist lähtumine tähendab ja kuidas erinevad lastega kokkupuutuvad isikud (lapse kasvatavad isikud, lastekaitsetöötajad, õpetajad jt) peavad sellega oma igapäevategevuses arvestama.** Samuti on oluline, et mõistetakse, et lapse parimad huvid ja lapse arvamus ei ole sünonüümid. See on eriti oluline põhjusel, et lapse arvamusega arvestamist käsitletakse LKS eelnõus lapse parimatest huvidest lähtumise paragrahvi all.

Fookusgrupi arutelus ilmnes, et lastekaitsetöötajad ise peavad laste kaasamist väga oluliseks. Lastekaitsetöötajad tõid näiteid oma praktikast, kuidas juba väga väikesed lapsed oskavad neile tuttavate vahenditega (nt joonistamine) luua olukorrast ülevaate ning seeläbi oma arvamust avaldada, kuid lastekaitsetöötajatel peab olema piisavalt ettevalmistust, et osata selliseid mitteverbaalseid seisukohti tõlgendada. Seega peavad lastekaitsetöötajad ise oluliseks enda ja oma kolleegide (ning ka muude lastega kokkupuutuvate ametite esindajate) **oskuste arendamist lapse intervjuerimisel ja tema ära kuulamisel.** Kokkuvõtvalt on oluline **täiskasvanute harimine lapse õiguste ning lapse arvamusega arvestamise teemadel,** kuna ilma täiskasvanute arvamuse muutuseta ei hakata lapse arvamust tõsiselt võtma ning LKS eelnõus toodud põhimõtte jääb vaid deklaratiivseks.

Fookusgrupis osalenud lastekaitsetöötajad tõid välja riski, et **suure töökoormuse tõttu ei ole lastekaitsetöötajatel võimalik teha tööd lapse arvamuse väljaselgitamiseks sellise põhjalikkusega nagu seadus seda ette näeb.** Lapse arvamuse väljaselgitamine nõuab oskusi ning ajaressurssi, see eeldab lapsega kontakti loomist ja usaldussuhte saavutamist, milleks ei piisa sageli vaid ühest kohtumisest. Lapse

parima huvi väljaselgitamiseks on tarvis kohtuda lapse ja vanematega eraldi, aga ka nendega koos. Ideaalis peaks ühe perega töötama mitu spetsialisti. Erinevate spetsialistide koostöös on võimalik vältida subjektiivsust ja kallutatust ühe või teise vanema poole, samuti võimaldab see aega paremini kasutada, kui kodukülastusele lähevad näiteks kaks lastekaitsetöötajat, kellest üks vestleb vanemaga ja teine lapsega. Selliseid hea kogemuse näiteid toodi äsjalõppenud Vanema hooldusõiguse uuringus (2013). Praegu ei ole lastekaitsetöötajate sõnul KOV lastekaitse spetsialistil aega sageli isegi üheks kohtumiseks. Lahenduseks on **lastekaitsetöötajate hulga suurendamine** tasemele, mis vastaks tegelikule vajadusele (vt ka ptk 4.1 „Kohalike omavalitsuste võimekuste tõstmine“).

LKS eelnõu § 5 lg 2 nimetab isikutena, kes peavad kõigi last või lapsi otseselt või kaudselt puudutavate otsuste tegemisel lähtuma lapse parimast huvist, avalik- ja eraõiguslikke juriidilisi isikuid ja füüsilisi isikuid. Ekspertide hinnangul peaks selles nimekirjas **sisalduma ka kohalik omavalitsus**, kuna KOVi lastekaitsetöötaja igapäevatöös on põhirõhk tööl lastega. Eelnõu § 5 lg 3 kohaselt peab lapsi puudutavate otsuste tegemisel tegema koostööd *lapse jaoks oluliste isikute ja last toetavate asutustega*. Sellist sõnastust kasutades **tuleb seaduses või seletuskirjas määratleda, kes on lapse jaoks olulised isikud ja last toetavad asutused**, hetkel LKS eelnõu selliseid definitsioone ei sisalda, mis tekitab ohu, et seaduse rakendamisel ei mõisteta selle sisu.

4.2.4. Laste väärkohtlemise vältimine

Praeguse olukorra kirjeldus

Eesti ühiskonnas ei ole õiget arusaama, mis on väärkohtlemine: näiteks veerand lapsevanematest ei pea lapse füüsilist karistamist vägivaldaks (Karu jt 2012a). Kuigi inimesed on üldiselt teadlikud kohustusest abivajavast lapsest teavitada, tehakse seda vähe, sh ei tee seda spetsialistid (kool, arstid; Lastekaitse korralduse... 2013).

Olulisus strateegiliste eesmärkide täitmise seisukohalt

Laste väärkohtlemise vältimisega seotud meetmed on olulised laste ja pere arengukavas toodud laste elukvaliteedi ja tuleviku väljavaadete parandamiseks. Selle eesmärgi täitmiseks soovitakse arengukavas füüsilise karistamise aktsepteerimise vähendamist, mis on otseselt seotud vägivaldaga vähendamise arengukavas toodud laste vastu toime pandud vägivaldaga vähendamise ja ennetamise eesmärgiga. Lastesuhtes toime pandud vägivaldaga vähendamine on seotud rahvastiku tervise arengukavas toodud laste ja noorte suremuse ning psüühika- ja käitumishäirete esmahaigestumuse vähenemisega: näiteks on Soo ja Soo (2002) Eesti kogemuse põhjal välja toonud, et väärkohtlemine alandab lapse enesehinnangut ning tekitab hirmu, ärevust ja agressiivsust teiste inimeste suhtes, samuti langevad väärkoheldud lapsed sagedamini koolikiusamise ohvriks ja võivad suurema tõenäosusega hakata pruukima narkootilisi aineid.

LKSi eelnõus sisalduvad meetmed

LKS eelnõus § 29 on sätestatud lapse väärkohtlemise keeld, millega *keelatakse lapse hooletusse jätmise, lapse vaimne, emotsionaalne, kehaline ja seksuaalne väärkohtlemine, sealhulgas lapse alavääristamine, hirmutamise ja kehaline karistamine, samuti lapse karistamine mis tahes muul viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist. Et vältida lapse seksuaalset ärakasutamist on lapse seaduslikul esindajal karistusregistri seaduse alusel õigus saada teavet teise isiku seksuaalkuritegudes*

karistatuse kohta, kui tal on selleks lapse kaitsest lähtuv õigustatud huvi. Õigustatud huvi on olemas eelkõige juhul, kui laps viibib teise isiku järelevalve all seadusliku esindaja juuresolekuta.

LKS eelnõu § 21, mis reguleerib lapse turvalisuse tagamist, seab vanemale, last kasvatavale isikule või asutusele, kus laps viibib, kohustuse tagada lapse füüsiline ja vaimne turvalisus, selleks tuleb vähendada lapse elu ja tervist ohustavaid riske, luua toetav ning stabiilne seotussuhe³ täiskasvanuga ja hinnata lapsele antud kohustuste ea- ning jõukohasust (lg 1); teada lapse viibimiskohta ja isikuid, kellega laps viibib (lg 2). Lasteasutusel on kohustus lapse lahkumisel asutusest anda laps üle või lubada lapsel lasteasutusest lahkuda vastavalt lapse vanemaga või last kasvatava isikuga eelnevalt sõlmitud kokkuleppe või mõlemale osapooltele teadaolevate rutiinide kohaselt (lg 3). Samal ajal lubab eelnõu § 21 lg 4 kasutada lapse ohjeldamiseks minimaalsel määral jõudu olukorras, kus lapse käitumine kujutab endas otsest ja vahetut ohtu lapsele enda või teiste isikute elule ja tervisele ning seda ohtu ei ole võimalik muul viisil vältida.

Üldhinnang LKSi eelnõus sisalduvatele meetmetele, LKS rakendamisega seonduvad riskid ja soovitused

Laste väärkohtlemise keeld on väga oluline meede, mis annab selge signaali, et Eesti ühiskonnas ei aktsepteerita laste karistamist. Samas viitavad 2012. aasta „Lapse õiguste ja vanemluse monitooringu“ tulemused, et veerand lapsevanematest ei pea lapse füüsilist karistamist vägivallaks. **Seega ei ole kindel, kas ainult seaduses sõnastatud väärkohtlemise keeld väärkohtlemist ennast ka ära hoida suudab.** Selleks on vaja, et toimuks **vanemate harimine ning teadlikkuse tõstmine laste väärkohtlemise mõjudest ja lubamatusest.**

Mõiste „minimaalsel vajalikul määral jõu kasutamine“ (LKS § 21 lg 4) annab väga laia tõlgendamise võimaluse ning sellega on võimalik laste väärkohtlemist õigustada. Ekspertide hinnangul ei tohiks LKSis kasutada mõistet „jõu kasutamine“, kuna see viitab täiskasvanu füüsilise jõu (mis on enamasti suurem kui lapsel) kasutamisele füüsiliselt nõrgema suhtes ja on tõlgendatav kehalise karistamisena distsiplineerimise eesmärgil. Seega jätab seaduse sõnastus mulje kehalise karistamise ja laiemalt vägivalla vastuvõetavusest. Võimaliku sõnastusena pakuti välja näiteks „asjakohase meetme kasutamine lapse rahustamiseks“. Fookusgrupi intervjuus rääkisid lastekaitsetöötajad, et selliselt sõnastatud seaduse paragrahv neid tegelikult töös ei aita, sest nad kardavad süüdistust jõu ülemäärase kasutamise osas, kuna piir lubatud ja juba lubamatuks muutuva jõukasutamise vahel ei ole selge ning lastekaitsetöötajad kardavad eksida. Ekspertid tõid välja, et **asutused peaksid sellise meetme rakendamise kindlasti ka kirjalikult dokumenteerima**, et välistada jõu kasutamise muutumist igapäevaseks toimeviisiks ja tagada järelevalvet teostavatele asutustele ülevaade selliste juhtumite esinemise kohta ning võimaldada asutusel analüüsida, kuidas selliseid olukordi ennetada. Jõu kasutamise dokumenteerimine peaks tähendama võimalikult täpset olukorra, osalejate käitumise ja ka sekkumisviisi kirjeldust.

Lisaks väärkohtlemise keelule sõnastatakse LKS eelnõu §-s 30 ka **last kahjustava teabe ja materjali levitamise keeld**: *abivajava või hädaohus oleva lapse eksponeerimine viisil, mis võimaldab tema isiku tuvastamise meedia või interneti vahendusel või muul avalikult kättesaadaval viisil, on keelatud, va juhtudel, mil riigiasutus täidab talle seadusega pandud ülesandeid* (lg 1 ja 2); *lapse eksponeerimine viisil, mis seab lapse heaolu või õigused ohtu, on keelatud* (lg 3) ja *sõnas, trükis või muul viisil mistahes lapse õigusi või heaolu kahjustava teabe levitamine, on keelatud* (lg 4). Ekspertid peavad võimalikuks, et **kui**

³ Siinkohal tõid eksperdid välja, et loetletud isikutel (vanem, lasteasutus) on erinev seotussuhe lapsega ning seaduse tekstis on ebaselge, kas eeldatakse sarnase seotussuhte loomist lapsega.

meediakanalid ei ole keelust teadlikud, võidakse abivajavaid lapsi avalikult eksponeerida. Siinkohal on väga tähtis nii seletuskirjas kui ka **laiapõhjalise teavitustööga tõsta ühiskonnas teadlikkust, mida see keeld tähendab ning milliseid isikuid hõlmab.**

Lisaks LKS eelnõus sisalduvatele meetmetele soovitasid eksperdid, et **seaduseelnõus peaks sisalduma ka keeld jätta last järelevalveta, kui tema arengutase seda ei võimalda**, kuna sellistel juhtudel seab lapse järelevalveta jätmine ta otsesesse ohtu.

4.2.5. Perede ja vanemluse toetamine

Praeguse olukorra kirjeldus

Viis, kuidas last on kasvatatud, mõjutab seda, millised on lapse tulevikuväljavaated ja edasine elutee. Olukorras, kus Eestis on viimase aasta jooksul abi vajavana arvele võetud 2050 last ja perest eraldatud 460 last, kus 1944 lapse vanemad vajavad oma vaidluste lahendamisel sotsiaaltöötaja abi ja märkimisväärne arv väikelastest hukkub mürgistuste, traumade ja teiste õnnetusjuhtumite tõttu ning kus aasta jooksul vajab psüühiliste probleemide tõttu abi üle 10 100 lapse, on vajadus ulatusliku ennetustöö, sh vanemluse toetamise järele väga suur. Vajadusele pöörata vanemluse toetamisele enam tähelepanu viitavad ka lapsevanemate soovid ja hoiakud. Euroopa sotsiaaluuringu andmete kohaselt on 71% küsitletud vanematest viimase aasta jooksul suuremal või vähemal määral tundnud, et ei tea, kuidas peaks lapsevanemana käituma. Sealjuures leidis märkimisväärne hulk vanematest, et vajadusel takistab neid nõu ja abi otsimast teadmatus, kelle poole pöörduda (43%) või julguse puudumine (30%). Tulemused on sarnased 2008. aastal läbi viidud RISC väärtushinnangute uuringuga, st vanemate vajadus toe järele on püsinud üldjoontes sama (Vseviiov 2011).

Olulisus strateegiliste eesmärkide täitmise seisukohalt

Perede ja vanemluse toetamisega seotud põhimõtted ja meetmed on vajalikud laste ja perede arengukavas toodud positiivse vanemluse toetamise eesmärgi saavutamiseks. Selleks on vaja LKS eelnõus selgelt välja tuua, et vanemale pakutakse probleemide ilmnemisel abi ning olemas on ka toetavad teenused – seaduseelnõus on need põhimõtted sõnastatud. Eelnõus toodud abi küsimise võimalus omakorda peaks aitama vähendada vanemate teadmatust, kellelt laste kasvatamisega seotud küsimuste või probleemide korral nõu küsida. See aga peaks olema omakorda seotud lapse arengu ja heaolu ning toetava turvalise ühiskonna väärtustamise eesmärgiga laste ja perede arengukavas. Seda enam, et laste arengu seisukohalt on perekonnas kasvamine oluline (Johnson jt 2006) ning vanemate toetamine võiks kaasa aidata turvalise kasvukeskkonna loomisele. Turvaline keskkond omakorda toetab rahvastiku ja tervise arengukavas toodud laste ja noorte suremuse ja psüühika- ning käitumishäirete vähendamise eesmärgi saavutamist.

LKSi eelnõus sisalduvad meetmed

Sellise abivajaduse ilmnemisel, mida pole ilma kõrvalise abita võimalik lahendada, on last kasvataval või lapsega töötaval isikul õigus pöörduda abi saamiseks lastekaitsetöötaja poole (LKS eelnõu § 16 lg 3) ning lapse eest hoolitsemiseks ja lapse kasvatamiseks on last kasvatavatel ja lapsega töötavatel isikutel õigus saada õigeaegselt asjakohaseid ja abivajadustest lähtuvaid lastekaitse meetmeid riigilt või kohalikult omavalitsuselt (LKS eelnõu § 16 lg 4).

Kohalikul omavalitsusel on õigus teha last kasvatavale isikule ettekirjutusi abivajava lapse kaitseks ja kohustada last kasvatavat isikut tegema koostööd lastekaitsetöötajaga (LKS eelnõu § 15 lg 8).

Üldhinnang LKSi eelnõus sisalduvatele meetmetele, LKS rakendamise seonduvad riskid ja soovitused

Perede ning vanemluse toetamine aitab tulevikus probleeme ära hoida. **Last kasvatavate isikute toetamise põhimõtte sisaldumine LKS eelnõus on väga oluline, kuna viitab, et riigi tasandil väärtustatakse vanemlust ning abivajajat ei jäeta üksi.** Selle põhimõtte rakendumisel praktikas näevad eksperdid kõige olulisema probleemina **KOVide ning riigi suutlikkust pakkuda tõhusaid peresid ja vanemlust toetavaid teenuseid, kuna selliseid riigi poolt pakutavaid teenuseid praegu piisavas mahus pole ning KOVide võimekus peredele sellist tuge pakkuda on erinev.** Fookusgrupi intervjuudes osalejate kogemuste kohaselt pole sageli probleemid igapäevases töös seotud sellega, et lastekaitsetöötajad oleksid väheste teadmiste ja oskustega, vaid selles, et **toetavate teenuste tase on erinevate KOVide lõikes väga erinev ning puuduvad riiklikult finantseeritud teenused perede toetamiseks ning ka teenuste standardid.** Seega on vaja tagada, et **sellised teenused oleksid tõepoolest kättesaadavad ning kehtestada teenuste standardid** (viimane on oluline ka järelevalve teostamiseks, vt pikemalt ptk „Rollijaotatud lastekaitseüsteemis“). Praegu **puudub üleriigiline hinnang, milline on nõudlus sellise toe järele ning ka ülevaade pakutavatest meetmetest.** Seetõttu on keeruline prognoosida, kuivõrd eeldab süsteemi rakendumine praegu eraldatavast suuremat ressursi peredele toe pakumiseks, ning tuleb **analüüsida vajadust teenuste järele.**

Võimalust teha last kasvatavale isikule ettekirjutusi peavad lastekaitsetöötajad oluliseks, kuigi nad mõönavad, et olukorras, kus soovitakse vanemaga koostööd teha, on ettekirjutus tõenäoliselt pigem erandlik meede. Samas toodi välja, et ettekirjutuste kõrval on vaja laste kasvatajaid ka toetada. Leiti, et seaduses tuleb ette näha, et **ettekirjutus peab sisaldama ka lahendusi (teenustele suunamine jm toetavad meetmed)**, kuna vastasel juhul ei too see kaasa muutusi.

Nii kaua, kuni püsib arusaam, et laste kasvatamine on iga pere eraasi, on keeruline vanemaid nõustada ning abistada. Võimalik, et olukorda aitaks lahendada **vanemahariduse käsitlemine universaalse sekkumisena** ehk meetmena, mida kohaldatakse kõigile lapsevanematele, nende hulgas ka neile, kelle vanemlikud oskused vajavad arendamist. Fookusgrupi intervjuudes selgitasid lastekaitsetöötajad põhjuseid, miks nende arvates on abivajavate vanemate huvi koolitustel osalemise vastu väike: vanemate jaoks on häbistav tunnustada teadmiste puudumisi ning sageli on koolitustel käsitletavat teemat vanemate jaoks rasked. Seega tuleb vanemluse toetamiseks vanemaharidusprogrammide koostamisel arvestada sellega, et õpetatav oleks arusaadav erinevate eelteadmiste ja õpiharjumustega vanematele. Tulevaste vanemate kasvatamisega tuleb alustada juba üldhariduskoolides (nt ühiskonnaõpetuse aines või läbivaid teemasid kasutades).

4.3 Muude tegurite mõju

Seaduse preambulas on öeldud: *lastekaitse seadus kehtestatakse ühiskonnas last väärtustava ja lapse arengut soodustava käitumise ning elulaadi kujundamiseks, last toetava keskkonna loomiseks, lapse huvide esikohale seadmiseks, lapse elukvaliteedi parendamiseks ja lapse igakülgse arengu toetamiseks, tervist ja heaolu ohustavates tingimustes viibivale lapsele õigeaegse ja asjakohase abi ja hoolduse tagamiseks ning kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lapse õiguste konventsiooni, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning teiste asjakohaste õigusaktidega.* Nii eksperdid kui fookusgruppides osalejad tõid välja, et **seadus on keeruliselt sõnastatud ning mõeldud pigem lastekaitsetöötajatele jt lastekaitsetöö korraldajatele, aga mitte suunatud lapsele ja vanemale.** Seaduse tekst on ekspertide hinnangul lapsele ja vanemale raskesti mõistetav ning on oht, et inimesed ei pruugi mõista, et seadus paneb ka neile teatud kohustused. **Ekspertid tunnistasid, et ka neile on seaduse mõne mõtte mõistmine keeruline,** seda eriti preambulas ja esimestes sätetes, kus määratletakse seaduse eesmärk, reguleerimis- ja kohaldamisala.

Soovitati, et seaduse teksti võiks lihtsustada. Näiteks märkisid lastekaitsetöötajad, et seaduse eesmärk peaks olema sõnastatud nii, et lastekaitsetöötaja suudaks seda meeles pidada. Praegune viierealine sõnastus on keeruline ning ei täida seda kriteeriumit. Avaldati kartust, et kui juba valdkonna asjatundjatel on keeruka sõnastuse tõttu seaduse sisu raske mõista, siis n-ö tavainimesele on see mõistetamatu. Seetõttu tuleb seaduse jõustumisel **välja töötada n-ö lugejasõbralik versioon,** mida saaksid oma töös kasutada pedagoogid, millest oskaksid lähtuda lapsevanemad ning mida mõistaksid ka lapsed. Samuti on oluline **teha laiapõhjalist selgitustööd ühiskonnas, et kõik isikud, kes peavad LKS eelnõu § 2–3 kohaselt LKSis toodust juhinduma, teaksid, et neil on selline kohustus ning mida see tähendab.**

Juhtimise ja arendamise seisukohalt on väga oluline, et **tehtavad otsused põhineksid teadmistel.** LKS eelnõus väärtustatakse seda põhimõtet, sotsiaalministeeriumi ülesandeks on *lastekaitsealaste uuringute ja analüüside läbiviimise koordineerimine* (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 5) ja *iga-aastaselt Vabariigi Valitsusele laste ja perede olukorrast aruande esitamine* (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 2) ning SKA *lastekaitsealase statistika kogumine ja analüüsimine.* **Tarvis on lastekaitse teemalisi uuringuid ja analüüse,** et selgitada, millised meetmed on kõige (kulu)tõhusamad. LKS eelnõus sisaldub idee, et sekkumised peavad olema tulemuslikud ja pikaajalise positiivse mõjuga (LKS eelnõu § 17 lg 2), seega **on vaja analüüsida sekkumiste kvaliteeti, tulemuslikkust ja mõju.** LKS eelnõu kohaselt on laste abivajaduse ja muu lastekaitsealase statistika kogumine ning analüüsimine SKA ülesandeks (LKS eelnõu § 13 lg 1 p 3) ning lastekaitsealaste uuringute analüüside planeerimise ja elluviimise sotsiaalministeeriumi ülesandeks (LKS eelnõu § 12 lg 1 p 5). See **loob aluse teadmistel põhinevate otsuste tegemiseks lastekaitse valdkonnas.**

Oluline on arendada olemasolevaid andmebaase (eeskätt sotsiaalteenuste ja –toetuste andmeregistrit STAR) nii, et nende põhjal oleks võimalik teha sisukat analüüsi. Praegu pole see võimalik, kuna **väga oluliste näitajate kohta kas andmeid ei koguta või on andmete kvaliteet halb** (Lastekaitse korralduse... 2013, vt pikemalt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Lastekaitse korralduse analüüsis (2013) on välja toodud mõned lüngad andmetes, mis ilmsel analüüsi käigus, kuid tegu ei ole ammendava loeteluga. Seetõttu on oluline, et võimalusel juba enne seaduse jõustumist **koostaksid erinevad lastekaitse osapooled koostöös ülevaate andmetest,** mida nad peavad oma igapäevategevuse seisukohalt oluliseks ning **ühtlustaksid nende andmete kogumise meetodika,** sh terminoloogia. Võimalikult varane töö selles suunas on oluline ühelt poolt seetõttu, et lastekaitse süsteemi muutmine nõuab tõenäoliselt mitmete lastekaitsetöös kasutatavate andmebaaside arendamist (sellele viitasid intervjuueeritud eksperdid) ning ressursside säästliku kasutamise seisukohalt on otstarbekas teha

muudatused korraga. Teisalt on oluline, et uue seaduse jõustumisel neid andmeid, mis on vajalikud uue süsteemi kvaliteedi hindamiseks, juba kogutaks.

SKA hinnangul võib tarvilik olla SKA infosüsteemi arendus, milleks hetkel pole vahendeid planeeritud. Sotsiaalministeeriumi sõnul on uues süsteemis peamiseks andmekoguks STAR ning süsteemi juurutamiseks vajalikud STAR andmekogu täiendused ei nõua lisaressurssi, kuna STARi arendus on juba kavas ning LKSiga seotud andmekogumise vajadused ühtivad planeeritavate arendustöödega. Küll aga on valitseb oht, et kuna STARi arenduste elluviimisega ei ole alustatud, siis **ei jõuta seaduse jõustumise ajaks STARi arendustöödega valmis**.

Paralleelselt LKS-i väljatöötamisega valmistatakse ette ka **lapse õiguserikkumise juhtumisse sekkumise seadus** (AMS). Nende kahe laste jaoks olulise seadusega kujundatav süsteem ei ole kooskõlastatud, mida eksperdid peavad tõendiks selle kohta, et valdkondadeülene koostöö on lastekaitse valdkonnas nõrk (vt ka ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Killustatus ja koostöö puudumine mõjutab ka seda, kuidas spetsialistid omavahelist valdkondadeülest koostööd teevad. Erinev juriidiline korraldus ning kitsas valdkonnaspetsiifiline spetsialiseerumine võib tuua endaga kaasa olukorra, kus koostöö tegemine ei ole võimalik valdkonna piiride tõttu. See toob kaasa dubleerimise ohu ning ressursside ebaotstarbeka kasutamise, lisaks **tekib ohu, et lapsed**, kes on mõlema seaduse subjektiks ning kelle heaolust peaksid mõlemad seadused eeskätt lähtuma, **peavad kokku puutuma kahe eraldiseisva süsteemiga**, mis laiendab nendega tegelevate spetsialistide ringi ning pikendab abi saamise aega. Seega **on vaja lastekaitse valdkonda reguleerivate seaduste väljatöötajatel teha koostööd**, et lahendused lähtuksid siiski lapse huvidest ning talle oleks tagatud vajalik tugi parimal võimalikul viisil.

LKS tekst dubleerib mitmetes teistes seadustes (peamiselt perekonnaseadus ja sotsiaalhoolekandeseadus, aga ka teistes seadustes) olevaid põhimõtteid, samuti leidub sätteid, mis pole teiste seadustega kooskõlas. Näiteks:

- sisaldub maavalitsuste ülesanne lapsendamise korraldajana (LKS eelnõu § 14) ka SHS-is;
- see, millistel juhtudel tuleb lapsele juhtumiplaan koostada, pole LKS-is ja SHS-is ühesugune;
- lasteasutuses hoolekogu moodustamise nõue (sisaldub nii LKS eelnõu § 33 kui SHS-s),
- lapsele info andmise kohustus (LKS eelnõu § 23) on vastuolus perekonnaseaduses sätestatud lapsendamissaladusega jne (detailse ülevaate on uuringu teostaja edastanud uuringu tellijale eraldi analüüsietapina). Selliseid **dubleerimisi peaks vältima**. Juhul, kui seadusandja leiab dubleerimise siiski vältimatult tarviliku olevat, peab kindlasti tagama, et **eri seadustes kajastatavad põhimõtted oleksid omavahel kooskõlas**.

Probleemiks on ka **sanktsioonide puudumine seaduse mittetäitmise korral**, nt lapse turvalisuse tagamise kohustuse mittetäitmisel (LKS eelnõu § 21), last kahjustava teabe või materjali levitamise korral (LKS eelnõu § 30). Seaduses on ette nähtud vastutus üksnes teavitamiskohustuse rikkumise eest (LKS eelnõu § 37). Kui riik seab kohustuse, siis peab riik olema lõppastmes võimeline ka selle kohustuse täitmist kontrollima ja rakendama meetmeid juhul, kui sellest kaldutakse kõrvale. Kohustuse seadmine ilma sanktsioonita selle mittetäitmise korral kannab sõnumit, et tegu on mittekarakteristatav. **Seaduses peab sisalduma vastutus juhul, kui seadust ei täideta**.

Eri osapooled, sh TAI ja SKA, on osalenud süsteemi kujundamise protsessis põgusalt, neil ei ole ülevaadet erinevatest kaalumisel olevatest alternatiividest. Näiteks ei olnud 2013. aasta sügisel SKA kursis, millised ülesanded seadus asutusele paneb. Eesti linnade liidule ja Eesti maaomavalitsuste liidule tutvustati eelnõud, kus sisaldub KOVide kohustus luua lastekaitsetöötajate ametikohad, alles hindamise

lõppjärgus (detsembri alguses 2013, seaduseelnõu saadeti kooskõlastusringile 2013. aasta lõpus). Mitmed hindamises osalenud lastekaitsevaldkonna eksperdid tõdesid, et hindamine oli nende jaoks esimene võimalus seaduseelnõu väljatöötamise protsessis kaasa rääkida (hindamises ei uuritud täpsemalt, kuidas olid osalenud eksperdid kaasatud LKS eelnõu väljatöötamise selle varasemates etappides, kuidas see pole hindamise seisukohalt oluline). Lastekaitsetöötajate sõnul oleksid nad olnud huvitatud näiteks täiendkoolituste puhul vajalike pädevuste koostamise osalemisest. Nimetatud asutused, mille jaoks tähendab uue süsteemi rakendumine tööprotsesside põhjalikku ümberkorraldamist, kuna lisandub uus üksus, pole aktiivselt osalenud oma rolli paikapanemisel uues süsteemis ning on hindamise läbiviimise ajal pigem äraootaval seisukohal, viidates, et kui tagatakse vajalikud ressursid, siis suudavad nad neile pandavaid kohustusi täita. Samas puudub neil selge nägemus, milline peaks süsteem olema. **Avatum diskussioon** aitaks kaasa ka sellele, et osapooled, kellele seatakse uue LKSiga ülesandeid, tunnevad end väärtustatuna ja tunnetavad, et nad on uue lastekaitse süsteemi loomisel osalenud. See suurendab ka tõenäosust, et rakendatavad lahendused võetakse omaks ning need ei tekita seaduse jõustumisel vastuseisu.

5. LASTEKAITSESEADUSE POSITIIVSED MÕJUD

5.1. Lastekaitse seaduse positiivsed mõjud

Käesolevas peatükis tuuakse ära viis kõige olulisemat positiivset mõju, mis ilmnevad ühiskonna tasandil juhul, kui seadus rakendub eesmärgipäraselt. Siinkohal tuleb arvestada, et mõjude suurus sõltub olulisel määral sellest, kuidas suudetakse LKSi rakendamisel ületada praegused probleemid (vt ptk 3.2 „Kehtiva lastekaitsekorralduse ja lastekaitse seaduse kitsaskohad“). Mõjusid ei kvantifitseerita, kuna need ilmnevad pikemaajaliselt ning sõltuvad seaduse rakendamise efektiivsusest.

Rahvusvahelise kogemuse kohaselt mõjutab lastekaitse tulemuslikust eelkõige ennetamine (st esmane preventatsioon, mida pakutakse siis, kui eksisteerib risk, et probleem võib tekkida või sekundaarne preventatsioon, kus sekkutakse siis, kui ilmnevad esimesed probleemid) ja õigeaegne, s.o varane sekkumine (vt nt Allen 2010, Munro 2011a ja 2011b, Wadsby, Arvidsson 2010, Widmark jt 2013). Eileen Munro (2010a, 2010b, 2011) rõhutab põhjalikus Inglismaa lastekaitse süsteemi ülevaates lapsekeskse süsteemi arendamise olulisust. Lapse ja perekonna osalemine partnerina ennetab marginaliseerimise ja sildistamise võimalust (vt ka Butler 1997). Lisaks tuleb märkida, et varane märkamine ning õigeaegne sekkumine on lastekaitse ja laiemalt sotsiaaltöö üks alustõdesid (vt kaasaegse lastekaitse ja sotsiaaltöö võtmeallikaid, nt Kirton 2009, Parton 1997, Waterhouse, McGhee 2002).

Kirjanduses keskendutakse siiski pigem negatiivsetele tagajärgedele, mis tekivad siis, kui õigeaegne preventatsioon puudub, pakutav teenus on halva kvaliteediga või kui lastekaitsetöötajatel puudub pädevus kvaliteetse teenuse pakkumiseks (vt nt kõige uuemate uurimustulemuste kohta Chor jt 2013, Conn jt 2013, Johnson 2013, Ogbonnaya, Pohle 2013, Singer jt 2013).

1. Paraneb laste tervis ja ühiskonnas hakkamasaamine

Ennetustöö ja õige(aegne) sekkumine (vt pikemalt ptk 4.2.1. „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“) ning lapse väärtustamise tugevdamine ühiskonnas (vt pikemalt ptk 4.2.3. „Laste väärtustamine“) tõstavad teadlikkust laste heaolust ja -kaitsest, mille tulemusena väheneb lastega seotud traumade, õnnetusjuhtumite, laste väärkohtlemiste ning sõltuvusprobleemidega laste arv. Lapsed on tervemad ja õnnelikumad, erivajadustega laste arv väheneb.

Ennetustöö ja eri osapoolte koostöös toimuv õige(aegne) sekkumine (vt pikemalt ptk 4.2.1. „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“ ja ptk 4.1.1. „Lastekaitse süsteemi korrastamine“), sh vanemluse toetamine (vt p 2 ja ptk „Perede ja vanemluse toetamine“) vähendab laste sotsiaalsete probleemide teket, mh koolist väljalangevust, kuritegevust jms probleeme. Erinevad uurimused (nt The nature of economic... 2010 ja Graham 2011) on näidanud varajase sekkumise positiivset mõju laste arengule, mille tulemusena paraneb toimetulek koolis ja haridussüsteemis laiemalt, mis omakorda tagab parema positsiooni tööturul ning vähendab sattumist sotsiaalabi kliendiks. Sarnasele seisukohale on jõutud Eesti lastekaitse süsteemi analüüsidest Laste õiguste tagamise strateegia 2004–2008 täitmise aruandes (täpsemalt Tikerpuu, Reinomägi 2009). Täna lapsed on tulevikus täiskasvanud, kes väärtustavad LKSi sisalduvaid põhimõtteid (laste heaolu tagamine, väärkohtlemise vältimine jne) ning neil on tulevikus vähem sotsiaalseid probleeme (sattumine kuritegelikule teele, vaesusrisk jne), nad oskavad oma lapsi kasvatada terveteks ja õnnelikeks kodanikeks.

2. Väheneb laste eraldamine bioloogilisest perest

Abivajava pere toetamine läbi vajaduspõhiste teenuste (näiteks söltuvusravi, tugiisikuteenus) toetab peret, positiivset vanemlust, mis omakorda tugevdab tõenäosust, et vanemad mõistavad oma lapse vajadusi paremini. Positiivse vanemluse toetamise (vt pikemalt ptk 4.2.5 „Perede ja vanemluse toetamine“) ning peredele õigeaegse ja õige abi andmise (vt pikemalt ptk 4.2.1. „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“) tulemusena kasvavad lapsed kasvatajate isikute teadlikkus ja oskused lapse kasvatamisel ning väheneb laste bioloogilisest perekonnast eraldamiste arv. Nendes peredes, kust laps on eraldatud, suureneb laste bioloogilise perekonda tagasialitamine (vt pikemalt 4.2.2. „Laste tagasialitamine (bioloogilise) perekonda“), kuna eri osapoolte koostöös rakendatakse toetavaid meetmeid. Laste kasvamine perekeskonnas toetab nende toimetulemist ühiskonnas täiskasvanuna. Erinevatest Eestis (vt nt Turk 2011, Suunised praktikutele 2011) ja välisriikides (näiteks Ponciano 2013, Singer j 2013) läbiviidud uurimustest on teada, et asenduskodus kasvavatel lastel pole piisavalt iseseisvas elus toimetulemise oskusi.

3. Väheneb probleemide lahendamise ressursikulu

Ennetuse ja õige(aegse) sekkumise (vt pikemalt ptk 4.2.1. „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“) tulemusena tegeldakse laste probleemidega nende varases faasis ning väheneb vajadus rakendada kalleid teenuseid, nt lapse paigutamist asenduskoduteenusele. Uuringud on näidanud, et õigeaegselt rakendatud tõenduspõhise sekkumisega kaasneb märkimisväärne majanduslik kasu, seda nii lühiajalises kui pikemas perspektiivis (Romeo jt 2006, viidatud Targad vanemad... 2011, lk 36, Lastekaitse korralduse süsteemi... 2013). Lastekaitsetöötaja ja teiste spetsialistide koostöö (vt pikemalt ptk 4.1.1. „Lastekaitse süsteemi korrastamine“) abi vajava lapse märkamisel võimaldab õigeaegset sekkumist, ennetades probleemide süvenemist. KOVi võimekuse suurenemine tõstab nii lastekaitsetöötajate pädevust (vt pikemalt ptk 4.1.2-4.1.4) kui lastekaitsetööd tegevate spetsialistide arvu (vt pikemalt ptk 4.1.2. „KOVide võimekuse tõstmine“ ja ptk 6.1. „KOV-ides lastekaitsetöötajate arvu tõstmine vajalikule tasemele“). Eri osapoolte rollide selge määratlemine vähendab tegevuste dubleerimist (vt pikemalt ptk 4.1.1. „Lastekaitse süsteemi korrastamine“) ning funktsioonide koondumine tekitab sünergiat. Seetõttu kulub vähem ressursse probleemi lahendamiseks. Laste tervise paranemise (vt eelmine punkt) tulemusena vähenevad laste vigastuste ja puuetega seotud kulutused. Kuna praegused lapsed saavad tulevikus hästi hakkama, vähenevad kulutused kuritegevusega võitlemiseks, sotsiaalsete probleemidega tegelemiseks jne.

4. Tõuseb sekkumiste kvaliteet

Eri osapoolte koostöö tihenemise ja laste vajadustele vastavate sekkumiste (vt pikemalt ptk 4.1.1. „Lastekaitse süsteemi korrastamine“) tulemusena saavad lapsed ja lapsed kasvatajad isikud kiiremat, asjakohasemat ja kvaliteetsemat abi. KOVi lastekaitsetöö tugevdamise ja ühtsete hindamisinstrumentide kasutamise (vt pikemalt ptk 4.1.2 „KOVide võimekuse tõstmine“, 4.1.3. „Atesteerimise korraldamine“ ja ptk 4.1.4. „Täiendkoolituste ja tööõustamist korraldamine“) tulemusena paraneb ja ühtlustub lapsele ja lapse kasvatajatele isikutele pakutava abi kvaliteet, kuna lastekaitsetöötajad on kursis kaasaegsete töömeetodite ja lähenemistega ning oskavad neid vastavalt vajadusele rakendada. Kolleegidega kogemuste vahetamise tulemusena põlistuvad head kogemused ja mitmekesistuvad sekkumised. Piisava arvu lastekaitsetöötajate olemasolul suureneb probleemidega tegelemise sügavusaste ning KOVi

lastekaitsetöötajate võimalus tegeleda ennetustööga ning kõikide, mitte üksnes väga probleemsete juhtumitega. Sekkumiste kvaliteeti tõstab samuti vastava eriharidusega praktikute osakaalu suurenemine.

5. Paraneb lastekaitse valdkonna arengu jätkusuutlikkus

Selge struktuuri loomine lastekaitse süsteemis, kus igaüks teab oma rolli ning osapooled teevad koostööd (vt pikemalt ptk 4.1.1. „Lastekaitse süsteemi korrastamine“) ning on tagatud vajalike teenuste olemasolu (vt ptk 4.1.2. „KOVide võimekuse tõstmine“ ja 4.2.1. „Varane märkamine ja õige(aegne) sekkumine“), suurendab valdkonna arengu terviklikkust, toimimise läbimõeldust ning jätkusuutlikkust. Õigeaegse supervisiooni tulemusena suureneb lastekaitsetöötajate töö tulemuslikkus, välditakse „läbipõlemist“, pikeneb tööstaaž, mis omakorda tagab stabiilse lastekaitsetöö praktika. Lisaks paraneb ka lastekaitsetöö maine, kuna valdkonnas töötavad pädevad ja professionaalsed spetsialistid. Lastekaitsetöötajate lisandumisel on võimalik tegeleda ka ennetuse ja varase sekkumisega, mistõttu suureneb lastekaitse töö tegijate rahulolu tööga ning abivajajate ja teenuste kasutajate rahuolu lastekaitsetööga.

5.2. Hinnang strateegiliste indikaatorite saavutamisele

Käesolevas peatükis asetatakse LKS laiemasse riiklike strateegiliste arengusuundade konteksti ning analüüsitakse, kuidas aitab LKS saavutada erinevates riiklikes arengukavades ja strateegiadokumentides toodud lapsi puudutavaid indikaatoreid, mida on tutvustatud osas 3.1 „Strateegilised eesmärgid ja sihtindikaatorid lastekaitse valdkonnas“ ning erinevate meetmete seost strateegiliste eesmärkidega on tutvustatud osas 4.2. „Hinnang LKSis sisalduvatele meetmetele“.

Tabel 1. Hinnang LKS-i kooskõlale riiklike strateegiliste eesmärkide sihtindikaatoritega ning nende saavutamise toetamiseks vajalikud tegevused.

Indikaator	Hinnang	Vajalikud tegevused
Laste ja perede arengukava 2012–2020 strateegiliste eesmärkide indikaatorid		
Lapsevanemate teadmatuse, kust laste kasvatamisega seotud küsimuste või probleemi korral nõu ja abi küsida, langeb 2020. aastaks võrreldes 2010. aastaga (baasaste 44%)	LKS toetab indikaatori saavutamist LKS eelnõu § 16 lg 4: lapse eest hoolitsemiseks ja lapse kasvatamiseks on last kasvatavatel ja lapsega töötavatel isikutel õigus saada õigeaegselt asjakohaseid ja abivajadustest lähtuvaid lastekaitse meetmeid riigilt või kohalikul omavalitsuselt.	➤ Teavitustöö, et vanemad teaksid, kuhu probleemidega pöörduda ning julgustada neid abi küsima.
Laste füüsilise karistamise aktsepteerimine vanemate poolt langeb 2020. aastaks võrreldes 2010. aastaga (baasaste 40%)	LKS toetab indikaatori saavutamist LKS eelnõu § 29 lg 1: lapse hooletusse jätmise, lapse vaimne, emotsionaalne, kehaline ja seksuaalne väärkohtlemine, sealhulgas lapse alavääristamine, hirmutamise ja kehaline karistamine,	➤ Teavitustöö elanikkonna hulgas, et tõuseks teadlikkus, mis on lapse väärkohtlemine ning muutuksid väärtused ja hoiakud. ➤ LKSis karistuse sätestamine

Indikaator	Hinnang	Vajalikud tegevused
	samuti lapse karistamine mis tahes muul viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist, on keelatud.	juhul, kui § 29 rikutakse.
Kuni 17-aastaste laste arv ühe lastekaitse spetsialisti kohta on 2020. aastal 1274 (baastase 2010. aastal 1348, sihttase 2015. aastaks 1325)	<p>LKS ei toeta indikaatori saavutamist</p> <p>LKSis ei ole meetmeid lastekaitse spetsialistide arvu suurendamiseks eesmärgiks seatud tasemeni. On küll ette nähtud, et KOVid peavad looma lastekaitsetöötajate ametikohad (LKS eelnõu § 15 lg 7), kuid sätestatud ei ole, milline peaks olema laste arv ühe lastekaitsetöötaja kohta.</p> <p>LKS eelnõu § 31 nimetab eeldused, mis on vajalikud atesteerimise läbimiseks, mis võib vähendada lastekaitsetöö tegijate arvu (nt erialase hariduse puudumine).</p> <p>Loodavasse SKA lastekaitseüksusesse palgatakse tõenäoliselt spetsialistid olemasolevate lastekaitsetöötajate hulgast.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Valdkondade koostöö tegemine eesmärgiks seatud sihttaseme saavutamiseks. Vajadusel peab riik pakkuma KOVidele finantsilist tuge. ➤ KOVide koostöö tegemine (nt ühiselt lastekaitsetöötaja palkamine väiksemates KOVides). ➤ LKS-is üleminekusätete täpsustamine nii, et nendel lastekaitsetööd tegevatel spetsialistidel, kellel pole erialast haridust, on võimalik see ilma töökohta kaotamata omandada.
Perest eraldatud laste arv ja protsent kuni 17-aastastest lastest väheneb 2020. aastaks (baastase 2010. aastal 460 last ja 0,2%).	<p>LKS toetab indikaatori saavutamist</p> <p>LKSis on läbivaks tagajärgedega tegelemiselt ennetamise ja õige ning õigeaegse sekkumise põhimõtetele üleminek.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LKSis tuleb ka sätestada töö vanemaga juhul, kui laps on perest eraldatud, et aidata lapsi tagasi perekonda. ➤ Tõsta tuleb lastekaitsetöötajate arvu, et oleks võimalik rohkem pühendada aega ennetustööle ja varasele sekkumisele. ➤ Nii lastele kui vanematele probleemi lahendamiseks vajalike teenuste tagamine KOVi ja riigi koostöös. ➤ Perede vajaduste väljaselgitamiseks spetsiaalsete hindamisinstrumentide juurutamine
Hoiak, et lapse arvamust võib küsida, kuid sellega ei pea arvestama, väheneb 2020. aastaks (baastase 2008. aastal 54%).	<p>LKS toetab indikaatori saavutamist</p> <p>LKS eelnõu § 5 lg 2: Kõik avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud peavad kõigi last või lapsi otseselt või kaudselt puudutavate otsuste tegemisel: /.../</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teavitustöö elanikkonna hulgas, et tõuseks teadlikkus, lapse arvamusega arvestamise kohustusest ja olulisusest. ➤ Lapse arvamuse teema

Indikaator	Hinnang	Vajalikud tegevused
	2) kuulama lapse arengutasemest lähtuvalt ära lapse arvamuse, arvestama sellega otsuse tegemisel võimalikul suurel määral ning selgitama lapsele arusaadaval viisil, millises osas tema arvamusega otsuse tegemisel arvestati ja põhjendama lapsele otsuse seda osa, mis lapse arvamusega ei ühti /.../	käsitlemine lastekaitsetöötajatele korraldataval täiendkoolitustel
Rahva ja tervise arengukava 2009–2020		
<p>Imikusuremuskordaja (alla 1-aastaste laste surmade arv aastas 1000 elussündinu kohta) on 2020. aastaks 1,7 (baastase 2006. aastal 4,4; sihttase 2016. aastaks 2,2)</p> <p>Kuni 19-aastaste laste ja noorte suremuskordaja 100 000 elaniku kohta on 2020. aastaks 31; (baastase 2006. aastal 61,2; sihttase 2016. aastaks 34).</p> <p>Kuni 19-aastaste laste ja noorte suremuskordaja vigastuste, mürgistuste, õnnetusjuhtumite tõttu 100 000 elaniku kohta on 2020. aastaks 7; (baastase 2006. aastal 30; sihttase 2016. aastaks 12).</p>	<p>LKS toetab indikaatori saavutamist</p> <p>LKSis on läbivaks tagajärgedega tegelemiselt ennetamise ja õige ning õigeaegse sekkumise põhimõtetele üleminek.</p> <p>LKS eelnõu § 21: Lapse vanem või last kasvatav isik või lasteasutus, kus laps viibib, on kohustatud tagama lapse füüsilise ja vaimse turvalisuse, selleks tuleb vähendada lapse elu ja tervist ohustavaid riske, luua toetav ning stabiilne seotussuhe täiskasvanuga ja hinnata lapsele antud kohustuste ea- ning jõukohasust.</p> <p>LKS eelnõu § 22: KOVi või SKA lastekaitsetöötajal on õigus abivajava või hädaohus oleva lapse kaitseks siseneda eluruumidesse, küsitleda kolmandaid isikuid ja tuvastada isikuid.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vanemlust toetavate programmide jm teenuste (sh tugiisikuteenus) väljatöötamine. ➤ Lastekaitsetöötajate arvu tõstmise, et oleks võimalik rohkem pühendada aega ennetustööle ja varasele sekkumisele. ➤ Lastekaitsetöö tegijate koolitamine, et nad oskaksid vanemlust toetavaid programme rakendada. ➤ LKSis lapse üksijätmise keelu sätestamine.
<p>1–9-aastaste laste ja noorte psüühika- ja käitumishäirete esmashaigestumuskordaja 100 000 elaniku kohta on 2020. aastaks 1801; (baastase 2006. aastal 2251; sihttase 2016. aastaks 1929).</p> <p>Oma tervist väga heaks hindavate 11-13 ja 15-aastaste laste osakaal on 2020. aastaks 34,7% (baastase 2005/2006 31,3%; sihttase 2016. aastaks 33,8%).</p>	<p>LKS toetab indikaatori saavutamist</p> <p>LKSis on läbivaks tagajärgedega tegelemiselt ennetamise ja õige ning õigeaegse sekkumise põhimõtetele üleminek.</p> <p>LKS eelnõu § 19 lg 2: abivajaduse õigeaegseks tuvastamiseks rakendavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused:</p> <p>1) universaalseid sekkumisi lapsi kasvatavatele isikutele, lasteasutustele ja lastega töötavatele isikutele;</p> <p>2) sekkumisi lapse arengu- ja käitumisprobleemide, kasvukeskkonna või väärkohtlemise tuvastamiseks.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teavitustöö elanikkonna hulgas, et tõuseks teadlikkus, kuidas lapse tervist hoida. ➤ Nii lastele kui vanematele probleemi lahendamiseks vajalike teenuste tagamine KOVi ja riigi koostöös.

Indikaator	Hinnang	Vajalikud tegevused
	<p>LKS eelnõu § 16 lg 2: last kasvatavad ja lastega töötavad isikud on kohustatud lapsi juhendama ja suunama nende vanust ja arengut arvestades iseseisvalt tegutsema, muuhulgas selgitama lapsele, kuidas hoida oma tervist, kuidas ennast arendada ja kuidas vältida ohu- või riskiolukordi.</p> <p>LKS eelnõu § 21 lg 1: lapse vanem või last kasvatav isik või lasteasutus, kus laps viibib, on kohustatud tagama lapse füüsilise ja vaimse turvalisuse, selleks tuleb vähendada lapse elu ja tervist ohustavaid riske /.../</p> <p>LKS eelnõu § 29 lg 1: lapse hooletusse jätmine, lapse vaimne, emotsionaalne, kehaline ja seksuaalne väärkohtlemine, sealhulgas lapse alavääristamine, hirmutamine ja kehaline karistamine, samuti lapse karistamine mis tahes muul viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist, on keelatud.</p>	
Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010–2014		
<p>Osakaal alaealistest, kes on toime pannud õigusrikkumise ISRD põhjal, 2008./2009. aasta tase 12%.</p> <p>Osakaal alaealistest, kes on langenud röövimise ja väljapressimise ohvriks ISRD põhjal, 2008./2009. aasta tase 4%.</p> <p>Osakaal alaealistest, kes on langenud koolivägivalla ohvriks ISRD põhjal, 2008./2009. aasta tase 24%.</p> <p>Alaealiste kurjategijate osakaal 100 000 elaniku kohta, 2008./2009. aasta tase 138.</p>	<p>LKS toetab indikaatori saavutamist</p> <p>LKSis on läbivaks tagajärgedega tegelemiselt ennetamise ja õige ning õigeaegse sekkumise põhimõtetele üleminek, mis aitab vähendada alaealiste õigusrikkumisi ja koolikiusamist.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Lastele suunatud sotsiaalsete oskuste programmide väljatöötamine ja juurutamine. ➤ Lastekaitsetöötajate ja pedagoogide koolitamine, et nad oskaksid sotsiaalsete oskuste programme rakendada. ➤ Pedagoogide koolitamine, et nad oskaksid koolikiusamist ära tunda ja selliseid juhtumeid lahendada. ➤ Tõsta tuleb lastekaitsetöötajate arvu, et oleks võimalik rohkem pühendada aega ennetustööle ja varasele sekkumisele.

6. SÜSTEEMI RAKENDAMISEGA SEOTUD KULUD

Käesolevas peatükis hinnatavate lastekaitsetegevuste valikul lähtusid hindajad kokkuleppel tellijaga järgmistest kriteeriumidest: hinnatavate tegevuste rakendamisega seonduvad märkimisväärsed kulud; olemas on nägemus süsteemi juurutamiseks. Nendest kriteeriumidest lähtuvalt valiti koostöös uuringu tellijaga neli hinnatavat valdkonda:

- KOVides lastekaitsetöötajate arvu viimine nõutud tasemele;
- SKAs lastekaitse süsteemi ülesehitamine;
- täiendkoolituste süsteemi maksumus;
- supervisiooni maksumus.

Prognooside koostamisel on arvesse võetud inflatsiooni, mis on Eesti Panga⁴ prognoosi kohaselt 2014. aastal 2,5% ning 2015. aastal 2,7%. Perioodil 2016–2020 eeldatakse, et inflatsioon jääb 2015. aasta tasemele.

6.1. KOVides lastekaitsetöötajate arvu tõstmine vajalikule tasemele

Riigikontrolli auditis „Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades“ toodi 2013. aastal välja, et lastekaitsetööl on võetud eraldi töötaja vaid 38% kohalikest omavalitsustest. Mitmetes omavalitsustes teevad lastekaitsetööd sotsiaaltöötajad, kellel on vaja tegeleda ka paljude teiste ülesannetega. Lastekaitsetöötajate arvu küsimus on Riigikontrolli hinnangul üks kriitilisemaid, mis vajab riigi osalusel lahendamist (Riigikontroll 2013). Lastekaitsetöötajate arvu tõstmine on üks eesmärkidest laste ja perede arengukavas. Eesmärgiks on seatud 2015. aastal 1325 ning 2020. aastal 1274 kuni 17-aastaslast ühe lastekaitse spetsialisti kohta (Sotsiaalministeerium 2013). 2012. aasta lõpu seisuga oli sotsiaalministeeriumi S-veebi andmetel Eestis kokku KOVides 175 ning maavalitsuses 12 lastekaitsetöötajat (kokku 187). Erialalise haridusega oli KOVides 148 lastekaitsetöötajat, maavalitsuste lastekaitsetöötajad olid kõik erialalise haridusega.

Arvestades Statistikaameti prognoosidega laste arvu kohta 2015. ja 2020. aastal ning lastekaitsetöötajate arvu hindamise sihtindikaatoritega, on juurde vajatavate lastekaitsetöötajate (täistööaja ekvivalendina) arv 2015. aastaks vähemalt kuus⁵, 2020. aastaks peaks lisanduma veel vähemalt 27 (arvestatud ei ole töökohalt lahkunud lastekaitsetöötajate asendusvajadust). Kokku on 2020. aastaks juurde vaja vähemalt 33 lastekaitsetöötajat võrreldes 2012. aasta lõpu seisuga. Arvestades ka erialalise hariduse puudumist ning eeldades, et tarvis on asendada ka need lastekaitsetöötajad, kellel erialane haridus puudub, on 2015. aastaks juurde vaja vähemalt 33 lastekaitsetöötajat ning 2020. aastaks veel vähemalt 26. Kokku oleks 2020. aastaks juurde vaja vähemalt 59 lastekaitsetöötajat võrreldes 2012. aasta lõpu seisuga (vt tabel 2). Vajatavate lastekaitsetöötajate arvu leidmisel on lähtutud ainult Statistikaameti prognoosidega laste arvu muutumise kohta üleriigiliselt. Regionaalsete erisustega siinkohal ei arvestata. Arvestades, et mõnes KOVis võib ühe lastekaitsetöötaja kohta olla vähem lapsi kui sihtindikaatorid ette näevad, aga

⁴ Rahapoliitika ja majandus. Hetkeseis ja ettevaade. Eesti Pank 2013.

⁵ Siin ei ole arvestatud vajadusega asendada neid lastekaitsetöötajaid, kes siirduvad pensionile või lahkuvad töökohalt. Arvestatud on, et lastekaitsetöötajad töötavad täiskohaga sellel töökohal.

lastekaitsetöötajat on sinna siiski vaja, on tegelikkuses juurdevajatavate lastekaitsetöötajate arv veel suurem.

Tabel 2. Lastekaitsetöötajate vajadus

	2012	2015 I variant	2015 II variant	2020 I variant	2020 II variant
Lastekaitsetöötajate arv (KOV ja maavalitsus; ei arvesta erialalist haridust)	187	196	193	220	219
Juurde vajatavad lastekaitsetöötajad (võrreldes 2012. aastaga)		9	6	33	32
Juurde vajatavad lastekaitsetöötajad (võrreldes 2015. aastaga)				27	26
Juurde vajatavad erialalise haridusega lastekaitsetöötajad (võrreldes 2012. aastaga)		36	33	60	59
Juurde vajatavad erialalise haridusega lastekaitsetöötajad (võrreldes 2015. aastaga)				24	26

Allikas: S-veeb, Statistikaamet

Märkused: Rahvastiku prognoosi I variandi eeldused: summaarne sündimuskordaja tõuseb pidevalt ja jõuab 2047. aastaks kahe lapseni naise kohta; suremus väheneb; oodatav eluga sünnimomendil pikeneb 2050. aastaks naistel 80,44 ja meestel 78,36 aastani; rännet ei toimu või sisseränne tasakaalustab väljarände.

II variandi eeldused: esimesed eeldused on samad, mis I variandi puhul; rändesaldo on negatiivne kuni 2013. aastani ja muutub siis positiivseks. 2016. aastal on rändesaldo veidi üle 3000, hakkab seejärel aeglaselt vähenema ning alates 2026. aastast on sisse- ja väljaränne tasakaalus.

Ei arvestata lastekaitsetöötajate võimaliku pensionile siirdumisega ning töökohalt lahkumisega, st asendusvajadusega.

Kui lähtuda lastekaitse kontseptsioonis välja toodud optimaalsest suhtest (ühe lastekaitsetöötaja kohta 1000 last), siis arvestades Statistikaameti prognoose 2015. aasta laste arvu kohta, oleks vajatav lastekaitsetöötajate arv I variandi puhul 259 ning II variandi puhul 255. See tähendab, et arvestades 2012. aasta lõpu seisuga, oleks juurde vaja vastavalt 72 või 68 lastekaitsetöötajat.

Lisanduvate lastekaitsetöötajate palkamisest tekkiva kulu hindamisel lähtutakse eeldusest, et keskmine lastekaitsetöötaja brutopalk on 850⁶ eurot kuus, see tähendab, et kogu palgakulu ühe töötaja kohta on kuus 1139 eurot, aastas seega 13 668 eurot. Töötajate palka on korrigeeritud inflatsiooniga, mis Eesti Panga⁷ prognoosi kohaselt on 2014. aastal 2,5% ning 2015. aastal 2,7%. Perioodil 2016–2020 eeldatakse, et inflatsioon jääb 2015. aasta tasemele⁸. Eeldusel, et täidetakse sihtindikaatorid 2015. ja 2020. aastaks, peab 2015. aastaks lisanduma 8 lastekaitsetöötajat (kokku on vaja 195 lastekaitsetöötajat, mis on keskmine tulemus lähtudes kahest erinevast Statistikaameti prognoosi variandist) võrreldes 2012. aasta lõpu seisuga (187 lastekaitsetöötajat). Lisaks eeldatakse, et 2020. aastaks vajatavad lastekaitsetöötajad palgatakse järk-järgult perioodi 2016–2020 jooksul, kusjuures sihttase 220 lastekaitsetöötajat saavutatakse 2019. aastaks (vt tabel 3).

⁶ Lastekaitsetöötaja keskmise palga määramisel on arvestatud, et piirkonniti on lastekaitsetöötajate palgatase väga erinev. Tallinnas on lastekaitsetöötaja brutopalk ca 1000–1100 eurot kuus, samal ajal Lõuna-Eesti väiksemates valdades 650 eurot kuus.

⁷ Rahapoliitika ja majandus. Hetkeseis ja ettevaade. Eesti Pank 2013.

⁸ Sama eeldus inflatsiooni kohta tehakse ka edasistes arvutustes.

Tabel 3. Lisanduvate lastekaitsetöötajate palgakulud eurodes

	2012	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lastekaitsetöötajate arv	187	195	202	208	214	220	220
Lisanduvad lastekaitsetöötajad		8	7	6	6	6	
Lisanduv palgakulu ühe inimese kohta aastas		14 388	14 776	15 175	15 585	16 006	16 438
Töötajate palkamisest lisanduvad kulud		115 104	103 435	91 052	93 511	96 036	0
Kõikide lisandunud lastekaitsetöötajate palgakulu aastas		115 104	221 640	318 675	420 795	528 198	542 454
Kõikide perioodil 2015–2020 lisanduvate lastekaitsetöötajate kogu palgakulu aastaks 2020							2 146 885

6.2. Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse süsteemi ülesehitamise maksumus

Loodavas lastekaitse süsteemis on SKA edukaks toimimiseks vajalik töö ümberkorraldus SKA struktuuris. Lisanduvad lastekaitsega tegelevate ametnike ametikohad. Alljärgnevalt hinnatakse süsteemi muutusega kaasnevaid tööjõu- ja administratiivkulusid. Ei hinnata võimalikke infosüsteemide arendamiskulusid, mis võivad muudatusega kaasned, kuna hindamise hetkel ei ole selge, kas need on vajalikud.

SKA kulutuste hulka kuuluvad tööjõukulud ning administratiivkulud. Analüüsi sisendandmed pärinevad sotsiaalministeeriumilt. SKA lastekaitse süsteemi ülesehitamise maksumuse hindamisel lähtutakse põhimõttest, et SKA juurde luuakse lastekaitseosakond, mis jaguneb peakontori ja nelja piirkonna vahel (vt joonis 2). Lisaks on olemas mobiilsed meeskonnad, kes vastavalt vajadusele abistavad SKAd ja KOVi lastekaitsetöötajaid (vt pikemalt ptk 4.1.1 „Lastekaitse süsteemi korrastamine“). Igas piirkondlikus keskses on kokku kolm töötajat ning SKA keskkontoris on seitse töötajat (juhataja, nõunik ja viis peaspetsialisti, sh neli järelevalve peaspetsialisti), kokku seega 19 töötajat. Töötajate brutopalgaks on arvestatud 1100 eurot lastekaitse peaspetsialisti ja järelevalve peaspetsialisti puhul ning 1200 ja 1400 eurot vastavalt nõuniku ja juhataja puhul. Mobiilsete üksuste liikmete brutopalgaks on arvestatud 1100 eurot kuus. Aastaks 2015 on planeeritud kokku neli mobiilset üksust, igas üksuses kolm töötajat. 2016. aastaks on planeeritud kuus ning 2017. aastaks kaheksa mobiilset üksust, kusjuures liikmete arvu suurenemist pole ette nähtud. Kuna edasiseks perioodiks pole hinnanguid koostatud, siis hinnatakse ka käesoleval juhul süsteemi maksumust perioodil 2015–2017.

Aastaseks administratiivkuluks on sotsiaalministeeriumi poolt edastatud algandmete põhjal SKAs 90 000 eurot ja mobiilsetel meeskondadel 30 000 eurot, mis on kooskõlas Lastekaitse korralduse süsteemi uuringus (2013) toodud hinnanguga. Arvutuste tegemisel on SKA ametnike ja mobiilsete üksuste palkasid ning administratiivseid kulusid korrigeeritud prognoositava inflatsiooniga (vt tabel 4). Sel juhul on kolme aasta kogukulud ca 2,44 miljonit eurot (arvestatud pole sellega, et tegelikkuses tuleks töötajad palgata ja välja õpetada juba 2014. aastal).

Tabel 4. SKA tööjõukulud ja administratiivsed kulud perioodil 2015–2017

Aasta	SKA kontor		Mobiilsed meeskonnad		Kokku
	Tööjõukulud	Administratiivsed kulud	Tööjõukulud	Administratiivsed kulud	
2014	0	0	0	0	0
2015	360 194	94 648	202 926	31 549	689 317
2016	369 919	97 204	312 608	32 401	812 132
2017	379 907	99 828	428 064	33 276	941 075

Allikas: Sotsiaalministeerium

Arvestades, et SKAse tööle suunduvad spetsialistid on suure tõenäosusega praegused KOVide töötajad, peab SKA poolt pakutav palk olema konkurentsivõimeline. Lastekaitse spetsialistide palgad varieeruvad piirkonniti. Võib kujuneda olukord, kus SKA palgatase ei ole atraktiivne lastekaitse spetsialistide jaoks, kes töötavad Tallinnas või Harjumaal. Tallinna linnaosade valitsuste palgaandmetest selgub, et praegusel ajal on lastekaitse pea- ja vanemspetsialistide brutopalgad peamiselt kas 959, 1068 või 1202 eurot kuus. Seega võib eeldada, et SKA poolt pakutav palgatase peaks olema kõrgem. Järgmistes arvutustes lähtutakse eeldusest, et SKA poolt pakutav brutopalgatase on lastekaitse peaspetsialisti ja järelevalve spetsialisti puhul 1400 eurot kuus, nõunikul ja juhatajal vastavalt 1500 ja 1700 eurot kuus. Arvutuste tegemisel korrigeeritakse tulemusi sarnaselt eelnevatele arvutustele inflatsiooniga (tabel 5). Sel juhul on kolme aasta kogukulu ca 2,74 miljonit eurot

Tabel 5. SKA tööjõukulud ja administratiivsed kulud perioodil 2015–2017, alternatiivne versioon

Aasta	SKA kontor		Mobiilsed meeskonnad		Kokku
	Tööjõukulud	Administratiivsed kulud	Tööjõukulud	Administratiivsed kulud	
2014	0	0	0	0	0
2015	456 583	94 648	202 926	31 549	785 707
2016	468 911	97 204	312 608	32 401	911 124
2017	481 572	99 828	428 064	33 276	1 042 740

Allikas: Sotsiaalministeerium, Tallinna linnavalitsus

6.3. Täiendkoolituste süsteemi maksumus

Alljärgnevalt hinnatakse täiendkoolituste maksumust sotsiaalministeeriumi arvates kõige tõenäolisemalt rakenduva süsteemi puhul, kus täiendkoolitusi korraldab TAI (vt tabel 6). Analüüsi aluseks on sotsiaalministeeriumist saadud andmed, mis tuginevad TAI koostatud nägemusel lastekaitsetöötajate täiendkoolituste süsteemi kohta. Koolituse tulemusena saavutab lastekaitsetöötaja teatava pädevuse.

Koolitustega kaasnevatest kuludest on arvestatud majanduskulude (ruumide rendikulu, toitlustuse ja õppematerjalide maksumuse) ning personalikuludega. Koolituste kulusid on korrigeeritud inflatsiooniga. Koolitused viiakse läbi gruppides, mille suurus on 16–25 inimest. Analüüsi sisendandmetes on lastekaitsetöötajatele ette nähtud 228 punkti väärtuses aineid. Kuna sotsiaalministeeriumi andmete kohaselt on täiendkoolituse mahuks 260 tundi, siis on maksumuse arvutamisel lähtutud konservatiivsest

hinnangust, et nende 32 tunni koolituste puhul, mille kohta puudub info, on tegemist nelja 8-tunnise koolitussükliga, kus osaleb 25 osalejat. Koolitussüsteemi maksumuse arvutamisel lähtutakse 2015. aastaks vajaminevate lastekaitsetöötajate arvust (195), kes uue seaduse rakendumisel peavad läbima atesteerumiseks täiendkoolituse. Samuti on arvutuste tegemisel eeldatud, et koolitusgrupid täituvad täielikult ning arvesse ei ole võetud koolituste korraldamisega tegeleva TAI töötaja palka jm töökohaga seotud kulusid. Seega tuleb arvestada, et tegu on konservatiivsete hinnangutega. Koolituste maksumus arvestatakse perioodile 2015–2020 tervikuna, kuna pole teada, mis aastal tuleb mingi koolitus läbida ning on võimalik, et koolituste kava erineb aastate lõikes.

Tabel 6. Täiendkoolituste maksumus

Koolituse teema	Osalejate arv	Koolituste arv	Majandus kulu (1 koolitus)	Personali kulu (1 koolitus)	Majandus kulu kokku	Personali kulu kokku	KOOLITUSE KULUD KOKKU AASTAS
Lapse ja noore areng, toetavad ja kahjustavad tegurid, vaimne tervis	25	8	1865	1624	14 920	12 992	27 912
Suhte loomine kliendiga, sh koostöökokkuleppe sõlmimine	25	8	689	542	5 512	4 336	9 848
Lapse ja pere heaolu hindamine, riskide ja ressursside kaardistamine, hindamisinstrumendid	25	8	929	1378	7 432	11 024	18 456
Intervjueerimine kui meetod ja töövahend	20	10	689	542	6 890	5 420	12 310
Vaatlus kui meetod ja töövahend	20	10	689	542	6 890	5 420	12 310
Juhtumiplaani koostamine	25	8	689	542	5 512	4 336	9 848
Lahenduskeskse lühiteraapia algkursus	16–20	11	3199	2705	35 189	29 755	64 944
Kognitiiv-käitumusliku teraapia algkursus	16–20	11	4470	3790	49 170	41 690	90 860
Motiveeriv intervjueerimine	16–20	11	929	1083	10 219	11 913	22 132
Pereteraapia ja perelepituse algteadmised	16–20	11	929	1083	10 219	11 913	22 132
Juhtumi lõpetamine, oma tegevusele hinnangu andmine	25	8	689	542	5 512	4 336	9 848
Kohtule andmete kogumine ja nõude põhjendamine, lapse parim huvi vaidluste korral	25	8	689	542	5 512	4 336	9 848
Sõltuvusaineid tarvitavad ja/või psüühikahäirega vanemad	25	8	689	542	5 512	4 336	9 848
Perevägivald, vajalikud sammud lapse huvide kaitsmisel, väärkoheldud laste toetamine	25	8	689	542	5 512	4 336	9 848
Sekkumine püsiva muutuse korral, millistel asjaoludel ja kuidas lapse perest eraldamine. Hoolduse ning eestkoste korraldamine	25	8	689	689	5 512	5 512	11 024
Muud	25	32	689	542	22 048	17 344	39 392
KOKKU					201 561	178 999	380 560

Allikas: TAI

Märkused: Koolituste teemad on esialgsed ja võivad muutuda. Arvutustes lähtutakse, et kõik koolitused peavad läbima kõik 2012. aasta seisuga töötavad lastekaitsetöötajad (187 lastekaitsetöötajat). Vajaminevate koolituste arvu leidmiseks jagati kõik koolitatavad läbi ühe koolituse mahutavusega, tulemust ümardati üles lähima täisarvuni. Koolituste puhul, mille osalejate arvuks oli 16–20 inimest, arvestati arvutustes keskmise ehk 18 inimesega grupis.

6.4. Supervisiooni süsteemi maksumus

Supervisiooni süsteemi maksumuse hindamisel lähtutakse *International Supervision and Coaching Institute* poolt koostatud dokumendist „Lastekaitsetöötajatele suunatud supervisiooni süsteemi väljatöötamine“. Esitatud visiooni kohaselt on nii lastekaitsetöötajatele kui ka lastekaitse valdkonna juhtidele ette nähtud grupi supervisioon ja individuaalne supervisioon. Lastekaitsetöötajatele on lisaks veel ette nähtud võrgustiku supervisioon, mille käigus lastekaitse võrgustikku kuuluvad spetsialistid kohtuvad teatud aja tagant kokku juhtumite arutamiseks. Samuti on neile ette nähtud meeskonna supervisioonid, mida korraldavad näiteks regionaalse keskuse või talituse/osakonna töötajad. Lastekaitsevaldkonna juhtidele on mõeldud grupi supervisioon neile, kes tegelevad kovisiooni juhendamise. Tabelis 7 on esitatakse keskmised sessiooni pikkused ning läbiviimise sagedused aastas supervisiooni tüübi järgi. Arvestades lastekaitsetöötajate sihtindikaatoritega, eeldatakse lastekaitsetöötajate arvu tõusu perioodil 2015–2020 (vt pkt 5.1 „KOVides lastekaitsetöötajate arvu viimine soovitud tasemele“), mis toob kaasa ka vajaminevate supervisiooni gruppide arvu kasvu.

Tabel 7. Supervisiooni läbiviimise hinnad ja mahud aastatel 2015–2020

	Tunni hind 1	Tunni hind 2	Keskmine sessiooni pikkus (tundides)	Keskmine sessioonide arv aastas	Maht (inimeste arv/gruppide arv)					
					2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lastekaitsetöötajate supervisioon										
Grupi SV	60	90	8	5	20	21	21	22	22	22
Individuaalne SV	40	60	4	1	195	202	208	214	220	220
Meeskonna SV	70	100	8	1	7	7	7	7	8	8
Võrgustiku SV	70	100	4	4	10	10	10	10	10	10
Lastekaitse valdkonna juhtide supervisioon										
Grupi SV	70	100	8	4	3	3	3	3	3	3
Individuaalne SV	40	60	1	4	18	18	18	18	18	18
Grupi SV (kovisiooni juhendajatele)	60	90	8	4	3	3	3	3	3	3

Allikas: Merkuljeva, Vesso (2013)

Supervisiooni maksumuse hindamisel korrigeeritakse superviisorite tunnitaskusid Eesti Panga prognoosidest tulenevate inflatsioonimääradega. Supervisiooni süsteemi maksumuse hindamisel arvestatakse tunnihinnaga (vt tabel 7), mis sisaldab superviisori töötasu, transporti, transpordivahendi kulusid, töövahendeid, enesetäiendamiskulusid, superviisori kulusid. Samuti arvestatakse supervisiooni mahtudega. Hindamisel ei arvestata ruumide renti ega muid kulusid, hindadele lisandub käibemaks. Arvestades minimaalse tunnihinnaga oleks perioodil 2015–2020 supervisiooni maksumuseks 848 750 eurot (vt tabel 8).

Tabel 8. Supervisiooni süsteemi maksumus perioodil 2015–2020, minimaalne hind

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lastekaitsetöötajate supervisioon						
Grupi SV	50 479	54 434	55 904	60 147	61 771	63 439
Individuaalne SV	32 811	52 360	55 371	58 507	61 771	42 293
Meeskonna SV	4 122	3 629	3 727	3 828	4 492	5 383
Võrgustiku SV	11 778	10 368	10 648	10 936	11 231	13 457
Lastekaitse valdkonna juhtide supervisioon						
Grupi SV	7 067	6 221	6 389	6 562	6 739	8 074
Individuaalne SV	3 029	4 666	4 792	4 921	5 054	3 460
Grupi SV (kovisiooni juhendajatele)	6 057	6 221	6 389	6 562	6 739	6 921
Kokku	115 345	137 900	143 220	151 462	157 797	143 026
Perioodi 2015–2020 supervisiooni maksumus						848 750

Allikas: Merkuljeva, Vesso (2013)

Teise stsenaariumi korral, on superviisorite tunnitasu kõrgem. Sellisel juhul oleks perioodil 2015–2020 supervisiooni maksumuseks 1 200 612 eurot (vt tabel 9).

Tabel 9. Supervisiooni süsteemi maksumus perioodil 2015 – 2020, maksimaalne hind

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Lastekaitsetöötajate supervisioon						
Grupi SV	75 719	54 434	83 856	90 221	92 657	95 159
Individuaalne SV	49 217	52 360	83 057	87 760	92 657	63 439
Meeskonna SV	5 889	3 629	5 590	5 741	6 739	7 690
Võrgustiku SV	16 826	10 368	15 973	16 404	16 847	19 224
Lastekaitse valdkonna juhtide supervisioon						
Grupi SV	10 096	6 221	9 584	9 842	10 108	11 534
Individuaalne SV	4 543	4 666	7 188	7 382	7 581	5 190
Grupi SV (kovisiooni juhendajatele)	9 086	6 221	9 584	9 842	10 108	10 381
Kokku	171 377	137 900	214 831	227 193	236 696	212 617
Perioodi 2015–2020 supervisiooni maksumus						1 200 612

Allikas: Merkuljeva, Vesso (2013)

7. Kokkuvõte

Laste ja perede arengukava 2012–2020 seab peamiseks eesmärgiks **laste ja perede heaolu suurendamise ning elukvaliteedi tõstmise, soodustades seeläbi laste sünde**. Selle alustaladeks on **toimiv lastekaitstesüsteem, positiivse vanemluse toetamine** ning **laste õiguste tagatus**, et ühiskond väärtustaks ja toetaks iga last, tema arengut ja heaolu. Kehtiv lastekaitse seadus on normitehniliselt vananenud, deklaratiivne ega paku lastekaitsetöötajatele suurt tuge töö tegemiseks. Samuti esineb ebatäpsust mõistete defineerimisel ning kohustuste ja ülesannete määramisel ning dubleerimist ja vastuolu teiste seadustega.

7.1. Kehtiva lastekaitstesüsteemi probleemid

Olulisemad probleemid kehtivas Eesti lastekaitstesüsteemis jagunevad viieks grupiks. Esimene grupp probleeme on seotud lastekaitse korraldusega. Lastekaitsetöös **puuduvad riiklik koordinaator** ja selgelt sõnastatud valdkonna prioriteedid. Reeglina ei ole lapse probleemid määratletavad ainult ühe ministeeriumi haldusalasse kuuluvatena, vaid vajavad eri osapoolte koostööd lapse huvide kaitsmiseks. Praeguses süsteemis on **valdkondadeülene koostöö nõrk ja vastutus hajunud, ennetustegevus on koordineerimata**, seda teevad erinevad erinevad täideviijad, osaliselt dubleerivalt. Osapooltel puudub arusaam oma rollist süsteemis.

Teine grupp probleeme tuleneb sellest, et **lastekaitsetöö kvaliteedi tagamise standardid on ebapiisavad, puuduvad juhised** ning **järelevalve lastekaitsetöö tegijate üle on puudulik**. Järelevalvajatel puuduvad nii järelevalvestandardid kui oskused selle läbiviimiseks. Üle-eestiliste andmebaaside puudumise, ligipääsupiirangute ja kogutavate statistiliste andmete vähese analüüsi tõttu **pole võimalik saada terviklikku ülevaadet abivajavatest lastest ja nende aitamisest ega toetada tõenduspõhiseid otsuseid analüüsides**, samuti **puudub riigil ülevaade, mille jaoks kuluvad lastekaitsele suunatud ressursid**.

Kolmas probleemide grupp seondub **lastekaitsetöötajate vähesusega kohalikes omavalitsustes, mille tõttu keskendub praegune süsteem tagajärgedega tegelemisele**, mitte ennetusele ja varasele märkamisele. Väiksemates KOVides pole piisavalt ressursi ega taht lastekaitse teenuste arendamiseks ja juurutamiseks, riik pole suunanud piisavalt vahendeid järjepidevaks teenuste arendamiseks. Seetõttu on **teenuste pakkumise võimekus ning selle kvaliteet eri piirkondades ebahühtlane**.

Neljas probleemide grupp on seotud lastekaitsetöö tegijate professionaalsusega. Märkimisväärset osal **lastekaitsetöö tegijatest puudub erialane haridus** ja **lastekaitsetöötajate professionaalsuse arendamine ei ole järjepidev**. See on suures osas projektipõhine, mis seab ohtu nii jätkusuutlikkuse kui süsteemsuse. **Hetkel ei ole supervisioon süsteemselt korraldatud**, sh pole kõikidel lastekaitse spetsialistidel võimalik supervisiooni saada, välja pole töötatud supervisiooni põhimõtteid jne.

Viies probleemide grupp on seotud ühiskondlike hoiakutega: **laste arvamusele pööratakse liiga vähe tähelepanu**, samuti on **madal teadlikkus laste väärkohtlemisest. Liiga vähe lapsi aidatakse tagasi bioloogilisse perekonda, arendamist vajab positiivse vanemluse toetamine**. Kuigi inimesed on teadlikud kohustusest, **teavitatakse abivajavatest lastest vähe**.

7.2. Hinnang LKSi eelnõule

LKS eelnõu tervikuna on kantud kaasaegsetest ideedest ning väljendab lapsesõbralikke, laste heaolu esiplaanile sead vaid kavatsusi lastekaitsetöö korraldamisel.

Hindamise objektiks olev LKS eelnõu (hinnati eelnõu 13.10.2013 versiooni, vt lisa 1) loob eeldused paljude tänaste lastekaitse süsteemi kitsaskohtade lahendamiseks. Uue LKSi eesmärk on nimetatud probleemid kõrvaldada, sh juurutada süsteem, kus fookus on tagajärgedega tegelemise kõrval tõhusal ennetustööl ning lähtutakse varase sekkumise põhimõttest. Olulisena nähakse valdkondadeüleste koostööd ning nii lapsele kui lapsi kasvatavale isikutele vajalike teenuste tagatust, mis aitavad parimal võimalikul moel tagada lapse ja pere heaolu.

Alljärgnevalt on ära toodud analüüsi põhitulemused kõikide analüüsitud teemade kaupa. Esitatud on üldhinnang, riskid ja soovitused nende ületamiseks. Samas tuleb arvestada, et seadus loob parimal juhul üksnes eeldused süsteemi paremaks toimimiseks. See, kui hästi seadus praktikas rakendub, sõltub osapoolte teadlikkusest, oskustest ja väärtushinnangutest, mistõttu on äärmiselt oluline seaduse vastuvõtmise järel süstemaatiliselt tegeleda seaduse tutvustamise ja seletamisega nii spetsialistidele kui laiemale elanikkonnale.

Rollijaotus lastekaitse süsteemis

Üldhinnang: valdkonna eesmärkide seadmise ja selle elluviimise struktuur on korrastatud. Loodud on eeldused lastekaitse valdkonna juhtimise ja arendamise paranemiseks, kuna seaduses on määratletud lastekaitse riikliku koordineerimise ning laste õiguste ja lastekaitse poliitika väljatöötamise ja rakendamise eest vastutav asutus (sotsiaalministeerium).

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Maavalitsuste roll on ebaselge: <ul style="list-style-type: none"> ➤ lastekaitse poliitika ja meetmete rakendamisel (kattub SKA ülesannetega); ➤ KOVi nõustajana; ➤ lapsendamise korraldajana. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LKS eelnõus tuleb selgelt määratleda, milline on maavalitsuste ja SKA roll lastekaitse strateegiate ja meetmete rakendamisel. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ LKSi eelnõus tuleb täpsustada, et maavalitsuse ülesandeks on siseriikliku lapsendamise korraldamine (või siis see punkt välja jätta, kuna on reguleeritud teistes seadustes). Vastutaja: sotsiaalministeerium
SKA ülesanded ja vastutus ei ole kooskõlas: SKA vastutab sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning lastekaitsemeetmete rakendamise korraldamise eest, samas pole tal õigust KOVi jt sekkumiste pakkujate (inim- ja rahalisi) ressursse juhtida.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LKS eelnõus tuleb SKA ülesanded määratleda kooskõlas ressursside juhtimise pädevusega. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Vastutuse jaotus järelevalves on ebaselge: <ul style="list-style-type: none"> ➤ sotsiaalministeeriumi, SKA ja maavalitsuste pädevuste jaotus lastekaitsetöö järelevalves on dubleeriv; ➤ pole selge, kes hakkab järele valvama SKA üle. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LKSi eelnõus tuleb täpsustada erinevate osapoolte (KOV, sotsiaalministeerium, SKA, maavalitsused) roll lastekaitsetöö järelevalves. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Järelevalve kvaliteet on jätkuvalt ebaühtlane ja mittesisuline.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ KOVide, SKA ja teiste lastekaitsetöö tegevate asutuste jaoks tuleb välja töötada teenuste kvaliteedi juhendid ning sisehindamise standardid. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Valdkondadeülene koostöö

Üldhinnang: LKSiga luuakse koostööd väärtustav raamistik, mis loob potentsiaali tänaste oluliste probleemide – integreerituse, valdkondadeülese koostöö ja kommunikatsiooni puudulikkus – lahendamiseks. LKSiga luuakse valdkondadeülene koordineerimismehhanism, see roll on SKAI ning kõrgeimal tasandil lastekaitse nõukogul. Valdkondadeülese koostöö väljakutsed tulenevad mitte niivõrd seadusest, kuna LKS eelnõu rõhutab valdkonnaülese koostöö tähtsust, vaid selle põhimõtte rakendamisest praktikas.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Koostöö ei hakka praktikas nii hästi toimima nagu peaks, koostöö jääb jätkuvalt deklaratiivseks.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ SKAI kui valdkondadeülese koostöö koordineerijal peab olema piisavalt ressursi, et pühendada sellele rollile piisavalt tähelepanu, koondades erinevad osapooled ühtseks toimivaks võrgustikuks. Vastutaja: sotsiaalministeerium, SKA ➤ Osapooltega koostöös tuleb kaardistada probleemid praeguses valdkondadeüleses koostöös laste kaitsel ning leppida kokku rollijaotus lastekaitsealases ennetuses ja sekkumistes. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Sidusvaldkondade esindajad ei mõista, milliseid kohustusi seab neile LKS või ei pea lastekaitse valdkonda prioriteetseks.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Osapooltega koostöös tuleb kaardistada probleemid praeguses valdkondadeüleses koostöös laste kaitsel ning leppida kokku rollijaotus lastekaitsealases ennetuses ja sekkumistes. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Tuleb teha teavitustööd eri sidusgruppide (pedagoogide, meditsiinitöötajate, politseinike, ajakirjanike, lapsi kasvatavate isikute jne) hulgas, et oleks ühine arusaamine, mis on eri osapoolte ülesanded loodavas lastekaitse süsteemis. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Lastekaitse nõukogu peab hõlmama kõikide oluliste valdkondade otsustajaid, kes oma vastutusvaldkonnas seisavad hea lastekaitse süsteemi arengu eest koostöös teiste osapooltega. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Sotsiaalkindlustusametis lastekaitseüksuse ülesehitamine

Üldhinnang: SKA kui täiesti uue koordineeriva tasandi loomine lastekaitse süsteemi loob eeldused sünergia tekkeks, kuna ühes organisatsioonis töötavad spetsialistid, kes tegelevad nii praktilise lastekaitsetöö kui teenuste ja valdkonna arendamisega.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Seaduse rakendumise ajaks ei suudeta üles ehitada toimivat süsteemi: <ul style="list-style-type: none"> ➤ pole lõplikult selge, milline saab olema SKA struktuur; ➤ SKAI puudub nägemus eelnõus nimetatud ülesannete täitmisest praktikas; ➤ ei suudeta leida piisavalt kvalifitseeritud spetsialiste; ➤ 2014. aastaks pole ette nähtud riigieelarvest vahendeid süsteemi loomiseks. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ettevalmistustega (ruumide kohandamine, spetsialistide palkamine, nende koolitamine) tuleb alustada 2014. aasta esimeses pooles. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA
Puudub ülevaade SKA teenuste tõenäolisest nõudlusest, kuna vastavat analüüsi ei ole tehtud. Seetõttu eksisteerib ressurside alplaneerimise oht, mistõttu SKA pole võimeline seadusega pandud ülesandeid täitma.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Enne seaduse jõustumist tuleb teha põhjalik SKA pakutavate teenuste (sh tugivõrgustiku poolt vajatava) prognoositava nõudluse analüüs. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Tugivõrgustikku ei leita piisavalt teenusepakkujaid.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tugivõrgustiku teenusepakkujate otsinguid tuleb alustada 2014. aasta alguspoolel. Vastutaja: SKA
Tugivõrgustiku teenus pole vajalikul hetkel kättesaadav.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tugivõrgustiku teenuste pakujatega tuleb sõlmida raamlepingud, sh tagada ka valmisolekutasu. Vastutaja: SKA
Teistel osapooltel tekib vastuseis SKAle.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb teha selgitustööd SKA rollist loodavas süsteemis, sh osutatav tugi teistele osapooltele. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ SKA süsteem tuleb luua nii, et üksus oleks valmis seaduse jõustumise esimesest päevast täitma ülesandeid kvaliteetselt ja vajalikus mahus. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA
Teenuste kvaliteet on ebahühtlane.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb kehtestada ühtsed teenuste kvaliteedistandardid. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA
Ebaselge on SKA roll KOVi lastekaitsetöötaja nõustamisel, kui tegemist on lapse eraldamisega perekonnast või valdkondadeülese keeruka olukorraga, kus kohaliku omavalitsuse kompetents ja ressursid ei ole piisavad lapse toetamiseks.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seaduses tuleb määratleda SKA pädevused KOVile toe pakkumisel ja koostöö alused (rakenduslik aspekt), et abivajav laps ei jääks abita. Vastutaja: sotsiaalministeerium

KOVi võimekuse tõstmine

Üldhinnang: seadus tõstab KOVi lastekaitsetöötajate töökoormust, kuna lisanduvad ajamahukad tööülesanded: lapse abivajaduse hindamise ning juhtumiplaani koostamise kohustust laiendatakse, rohkem peaks tegelema valdkondadeülese koostöö, ennetustöö ja varase märkamisega. SKA tasandi lisandumisega lastekaitstesüsteemi luuakse KOVi lastekaitsetöötajatele võimalused abi ja nõustamise saamiseks keeruliste juhtumite lahendamisel. Kuna SKA nõustab, kuid ei lahenda juhtumeid, siis prognooside kohaselt KOVi tasandil lastekaitsetöötajate koormus ei vähene, kuna vastutus erinevate teenuste jm tegevuste teostamise eest jääb ikkagi KOVidele, keda SKA üksused nõustavad ja toetavad. Lisaks, seadus ei näe ette ning ka ministriumide (sotsiaal- ja siseministrium) vahel pole kokku lepitud lastekaitsetöötajate arvu viimist tasemele, mis võimaldaks lastekaitsetöötajal lisanduval ülesandeid täita. Seadus kohustab KOVe looma lastekaitsetöötaja ametikohad, kuid see pole piisav meede, fikseerida tuleks, milline peab olema laste arv lastekaitsetöötaja kohta (optimaalseks peetakse 1:1000). Kui kohaliku tasandi lastekaitsetöötajate puudus säilib, siis soovitavaid tulemusi ei saavutata.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
KOVis pole piisavalt lastekaitsetöötajaid, et seadusega pandud ülesannetega piisavas mahus tegeleda: <ul style="list-style-type: none"> ➤ täna tegelevad lastekaitsetöö tegijad ajapuudusel peamiselt tagajärgede, mitte ennetustegevusega; ➤ LKSiga suureneb lastekaitsetöötajate töökoormus veelgi, samas ressursi kasvu pole ette nähtud; ➤ KOVi tasandil väheneb lastekaitsetöötajate arv, kuna SKA palkab parimad spetsialistid; ➤ osa KOVi juhtidest ei pea lastekaitsetööd prioriteediks. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb leida ressursid lastekaitsetöötajate arvu tõstmiseks vähemalt strateegilistes arengudokumentides nõutud minimaalsele aktsepteeritavale tasemele selleks hetkeks, kui LKS jõustub. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja KOVID ➤ Kohalikele poliitikutele tuleb selgitada lastekaitsetööd kui riiklikku prioriteeti. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja lastekaitse nõukogu ➤ Soodustada tuleb KOVi vahelist koostööd (lastekaitsetöötajate palkamisel, teenuste pakkumisel), tutvustades koostöövõimalusi ja häid koostöö näiteid. Vastutaja: SKA
KOVi võimekus ja tahe teenuseid pakkuda on erinev, mistõttu pole teenused regiooniti ühtlaselt kättesaadavad.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Riik peab vajadusel pakkuma KOVile tuge teenuste pakkumisel. Vastutaja: sise- ja sotsiaalministeerium, Vabariigi Valitsus ➤ Selleks, et selgitada välja, milliste teenuste puhul see on vajalik ja otstarbekas, tuleb analüüsida nii olemasolevate kui puuduvate laste ja perede toetamise meetmete tulemuslikkust ja mõju. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Atesteerimiste, täiendkoolituste ja tööõustamiste korraldamine

Üldhinnang: regulaarse atesteerimise, täiendkoolituste ja tööõustamiste süsteemi juurutamine on väga oluline samm, et tõsta lastekaitsetöö kvaliteeti ja luua eeldused selleks, et lastekaitsetööd teevad erialase ettevalmistuse saanud pädevad spetsialistid. Sellega lahendatakse oluline lastekaitsetöötajate professionaalse enesearendamise kitsaskoht: jätkusuutlikkuse, süsteemsuse ja järjepidevuse puudumine. Selge vastutaja olemasolu atesteerimiste, täiendkoolituste ja tööõustamiste korraldamisel loob head eeldused süsteemi rakendamiseks praktikas. Kaaluda tuleks atesteerimise, täiendkoolituse ja

töönõustamiste korraldamise ülesande sätestamist mitte sotsiaalministeeriumi, vaid SKA ülesandena, kuna sel juhul vabaneks sotsiaalministeerium rakendusliku sisuga tegevustest, mis on üks reformi eesmärkidest. Atesteerimise edukaks läbimiseks vajalikud nõuded on asjakohased. Oluline on atesteerimine, täiendkoolituste ja töönõustamiste riiklik rahastamine, mis aitab tagada, et süsteem rakendub üleriigiliselt.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Kuna kõikidel praegusel lastekaitsetöötajatel ei ole erialast haridust, siis tähendab üheaastane üleminekuperiood, et osa lastekaitsetöö tegijatest ei saa atesteerimist läbida ega töökohal jätkata.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Atesteerimise süsteem peab rakenduma vähemalt 3-aastase üleminekuperioodiga, mis võimaldab neil spetsialistidel, kellel pole erialast haridust, see omandada. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Tuleb kaaluda lastekaitsetöötajatele atesteerimise edukaks läbimiseks magistrikraadi olemasolu nõude kehtestamist koos piisava üleminekuperioodiga selle nõude rakendamiseks. Vastutaja: sotsiaalministeerium
LKS eelnõu ei määratle piisava täpsusega, milline ettevalmistus peab lastekaitsetöötajal olema ning jätab tõlgendamisruumi lähedaste erialade osas. Kehtestatakse üksnes kõrghariduse nõue ilma selle nõutavat taset määratlemata.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Sätestada LKS eelnõu seletuskirjas lähedaste erialade sisu. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Tuleb kaaluda lastekaitsetöötajatele atesteerimise edukaks läbimiseks magistrikraadi olemasolu nõude kehtestamist koos piisava üleminekuperioodiga selle nõude rakendamiseks. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Täiendkoolitused ja töönõustamised ei vasta lastekaitsetöötajate vajadustele.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb välja selgitada lastekaitsetöötajate vajadused. Vastutaja: atesteerimisi korraldav asutus* ➤ Kaasata lastekaitsetöö tegijaid täiendkoolituste sisu väljatöötamise. Vastutaja: täiendkoolitusi korraldav asutus* ➤ Lastekaitsetöötaja saab valida superviisori ja selle, millist liiki supervisiooni kasutada. Vastutaja: töönõustamisi korraldav asutus*
Koolitused ei arvesta piisavalt sihtgrupi heterogeensusega, koolitusi ei pakuta piisavalt. Tekib TAI koolitusmonopol.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Koolituste pakujatega sõlmitakse raamlepingud, nii et lastekaitsetöötajad saavad ise valida, milliseid ja kelle poolt korraldatud koolitusi nad soovivad läbida, lähtudes kehtestatud pädevuse nõuetest. Vastutaja: täiendkoolitusi korraldav asutus*
Täiendkoolituste ja töönõustamiste korraldamise süsteem ei ole veel läbi mõeldud, mistõttu ei jõuta ettevalmistustega seaduse jõustumise ajaks valmis-	<ul style="list-style-type: none"> ➤ 2014. aasta algusest tuleb alustada täiendkoolituste ja töönõustamiste süsteemi ülesehitamist. Vastutaja: täiendkoolitusi ja töönõustamisi korraldav asutus* ➤ Koolitusi tuleb korraldada ka teistes Eesti piirkondades lisaks Harjumaale. Vastutaja: täiendkoolitusi korraldav asutus*

Märkus: seaduseelnõu kohaselt korraldab atesteerimist, lastekaitsetöötajate täiendkoolitusi ja töönõustamist sotsiaalministeerium, hindaja soovib kaaluda nende funktsioonide seadmist SKA ülesandeks, et sotsiaalministeerium ei tegeleks rakenduslike ülesannetega.

Varane märkamine ja õige ning õigeaegne sekkumine

Üldhinnang: LKSi sisalduvad põhimõtted, mis seavad lastekaitsetöö keskmesse ennetamise ning varase (st probleemi varases faasis) ja õige sekkumise, on olulised tänase süsteemi probleemide kõrvaldamiseks. Probleemide ennetamine ja varane sekkumine on üldjuhul tulemuslikum ja odavam kui nende hilisem lahendamine ning tagajärgede likvideerimine. Õigete ja õigeaegsete sekkumiste tulemusena ennetatakse probleemide süvenemist faasi, kus lahenduse leidmine nõuab suure hulga erinevate osapoolte kaasamist ning kallimaid lahendusi. Seega aitab tagajärgedega tegelemisest ennetusele liikumine pikemas perspektiivis säästa riigi ressursse.

Laste heaolu hindamise praktikate ühtlustamiseks on oluline ühiste hindamisjuhiste olemasolu.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
LKS eelnõu keskendub eelkõige lastekaitse süsteemi korraldamisele ning reguleerimisele ning Eesti lastekaitsetöös ja -poliitikas on välja kujunenud lastekaitse, mitte pere toetamise mudel, mistõttu võib eesmärk seada põhiorhk ennetusele jääda saavutamata.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Teadvustada erinevate sotsiaalpoliitiliste suundumuste (lastekaitse ja pere toetamise mudel) mõju sekkumistele ning tegeleda süstemaatiliselt lastekaitsetöö analüüsimisega, et tuvastada, mida on vaja muuta, et juurutada pere toetamise mudel. Vastutaja: Sotsiaalministeerium, SKA, KOV ➤ Kõigi osapooltega koostöös tuleb kokku leppida, mis on iga osapoole roll ennetuses, varases märkamises ja sekkumistes. Vastutaja: SKA ➤ Kasutada tuleb kohaliku tasandi võrgustikke. Vastutaja: SKA
KOVis pole piisavalt lastekaitsetöötajaid, et seadusega pandud ülesannetega piisavas mahus tegeleda: <ul style="list-style-type: none"> ➤ praegu tegelevad lastekaitsetöö tegijad ajapuudusel peamiselt tagajärgede, mitte ennetustegevusega; ➤ LKSiga suureneb lastekaitsetöötajate töökoormus veelgi, samas ressursi kasvu pole ette nähtud; ➤ KOVi tasandil väheneb lastekaitsetöötajate arv, kuna SKA palkab parimad spetsialistid; ➤ osa KOVi juhtidest ei pea lastekaitsetööd prioriteediks. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb leida ressursid lastekaitsetöötajate arvu tõstmiseks vähemalt strateegilistes arengudokumentides nõutud minimaalsele aktsepteeritavale tasemele selleks ajaks, kui LKS jõustub. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja KOVid ➤ Kohalikele poliitikutele tuleb selgitada lastekaitsetööd kui riiklikku prioriteeti. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja lastekaitse nõukogu ➤ Soodustada tuleb KOVide vahelist koostööd (lastekaitsetöötajate palkamisel, teenuste pakkumisel), tutvustades koostöövõimalusi ja häid koostöö näiteid. Vastutaja: SKA

Riskid	Soovitused
<p>Lastekaitsetöötajate jaoks pole selge, mis on eri tasandite sekkumised ning neil puudub ülevaade olemasolevatest sekkumistest ja nende kvaliteedist.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Ennetuse ja sekkumiste olemust tuleb selgitada nii eelnõu seletuskirjas kui teistes juhendmaterjalides ning tutvustada lastekaitsetöö spetsialistidele korraldatavatel koolitustel ja aruteluseminaridel. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA ➤ Kaardistada tuleb olemasolevad sekkumised ja nende kvaliteet ning nende alusel analüüsida, millised on need sekkumised, mis on täna puudu, kuid oleksid vajalikud (ning neid pakkuda). Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Määratleda tuleb, millised on igal kolmel tasandil vajalikud sekkumised kõigis lastega seotud (sh hariduse, meditsiini ja õiguskaitse) valdkondades ning kes vastutab praktikas nende rakendamise eest. Vastutaja: sotsiaalministeerium
<p>KOVide võimekus ja tahe teenuseid pakkuda on erinev, mistõttu pole teenused regiooniti ühtlaselt kättesaadavad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Riik peab vajadusel pakkuma KOVile tuge teenuste pakkumisel. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Selleks, et selgitada välja, mis teenuste puhul see on vajalik ja otstarbekas, tuleb analüüsida nii olemasolevate kui praegu puuduvate laste ja perede toetamise meetmete tulemuslikkust ja tõhusust. Vastutaja: sotsiaalministeerium
<p>Kuigi ka praegu peavad kõik isikud, kes märkavad abivajavat ja hädaohus olevat last, sellest pädevoid asutusi teavitama, teatatakse vähe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb teha teavitustööd nii elanikkonna kui spetsiifilisemalt nende valdkondade esindajate hulgas, kes võivad tõenäolisemalt abivajava või hädaohus oleva lapsega kokku puutuda, et tõuseks teadlikkus teavitamise kohustusest. Vastutaja: SKA ➤ Välja tuleb töötada n-ö lugejasõbralik LKS versioon, mida saaksid oma töös kasutada pedagoogid, millest oskaksid lähtuda lapsevanemad ning mida mõistaksid ka lapsed. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Laste tagasiaitamine perekonda

Üldhinnang: Lapse kasvatamise järjepidevuse kaitse põhimõtte äratoomine LKSis on oluline, see rõhutab perekonna väärtust. Seaduseelnõus tuleb pöörata tähelepanu ka vanemale toe pakkumisele, et toetada laste tagasiaitamist perekonda.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
LKS eelnõus on põhirõhk sellel, et hädaohu korral tuleb laps perest eraldada, kuid tagaplaanil on töö perega selleks, et last tagasi bioloogilisse perekonda aidata.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ LKSis tuleb pöörata tähelepanu ka sellele, et lapse perest eraldamisel on oluline jätkata tööd lapse bioloogilise perekonnaga ning aidata parandada vanemlike oskusi, et laps saaks oma perekonda tagasi pöörduda. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Teenused, millega toetada vanemaid, pole piisavas mahus kättesaadavad.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Riik peab vajadusel pakkuma KOVile tuge teenuste pakkumisel. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Selleks, et selgitada välja, milliste teenuste puhul see on vajalik ja otstarbekas, tuleb analüüsida nii olemasolevate kui praegu puuduvate laste ja perede toetamise meetmete tulemuslikkust ja tõhusust. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Laste väärtustamine

Üldhinnang: seadus toetab last väärtustava ühiskonna loomist, seaduses on läbivalt, juba alates eesmärgist rõhutatud lapse õiguste edendamist ja heaolu tagamist kui peamist prioriteeti.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
LKS eelnõu ei käsitle last aktiivse subjektina, kellel on oma õigused ja võimalused nende realiseerimiseks, vaid objektina, st sellena, kelle jaoks teised (täiskasvanud, spetsialistid, vanemad) peavad looma arengut toetava ja last väärtustava keskkonna.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seaduses tuleb rõhutada ka lapse õigusi ja aktiivset rolli oma elu kujundamisel.
Kuigi seadus kohustab lapsi ära kuulama ja lapse arvamusega arvestama, tehakse seda praegu vähem kui riiklikult eesmärgiks seatud.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb teha selgitustööd, mida lapse huvidest lähtumine tähendab, ja kuidas erinevad osapooled (lapsi kasvatavad isikud, lastekaitsetöötajad, õpetajad jt lastega kokkupuutuvad isikud) peavad sellega oma igapäevategevuses arvestama. ➤ Lastekaitsetööd tegevaid spetsialiste tuleb koolitada, kuidas lapse arvamust välja selgitada ja arvestada lapse arvamusega otsuste tegemisel. ➤ Välja tuleb töötada n-ö lugejasõbralik LKS versioon, mida saaksid oma töös kasutada pedagoogid, millest oskaksid lähtuda lapsevanemad ning mida mõistaksid ka lapsed. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Laste väärkohtlemise vältimine

Üldhinnang: Laste väärkohtlemise keelu kehtestamine seaduses on väga oluline ja annab selge signaali, et Eesti ühiskonnas ei aktsepteerita laste füüsilist karistamist.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Paljud inimesed ühiskonnas jagavad arusaama, et lapse füüsiline karistamine ei ole vägivald.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Vanemate teadlikkust tuleb tõsta küsimustes, mis on laste väärkohtlemine, mis on selle mõju lastele ja teadvustada, et see on lubamatu. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA ➤ Välja tuleb töötada n-ö lugejasõbralik LKS versioon, mida saaksid oma töös kasutada pedagoogid, millest oskaksid lähtuda lapsevanemad ning mida mõistaksid ka lapsed. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Mõiste „minimaalsel vajalikul määral jõu kasutamine“ (LKS § 21 lg 4) annab laia tõlgendamise võimaluse ning sellega on võimalik laste väärkohtlemist õigustada.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seaduses tuleb vältida sõnastust, mis viitab, et teatud jõu kasutamine laste suhtes on lubatud. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Seaduses tuleb sätestada, et lasteasutused peavad laste suhtes selliste meetmete kasutamise kirjalikult fikseerima. Rakendusaktiga tuleb koostada juhend kirjalikuks fikseerimiseks. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Meediakanalid eksponeerivad jätkuvalt abivajavaid või hädaohus olevaid lapsi.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb teha teavitustööd, et tõsta ühiskonnas teadlikkust, mida last kahjustava teabe ja materjali levitamise keeld tähendab ning milliseid isikuid kohustus hõlmab. Vastutaja: sotsiaalministeerium
Lapsi jäetakse järelevalveta, mis seab ohtu nende turvalisuse.	Seaduses tuleb sätestada lapse üksijätmise keeld, seostada see lapse arengutaseme ja vanusega. Vastutaja: sotsiaalministeerium

Positiivse vanemluse toetamine

Üldhinnang: Last kasvatavate isikute toetamise põhimõtte sisaldumine LKS eelnõus on väga oluline, kuna viitab, et riigi tasandil väärtustatakse vanemlust ega jäeta abivajajat üksi. Perede ning vanemluse toetamine aitab tulevikus probleeme ära hoida.

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Peredele toe pakkumine on regiooniti ebaühtlane, puuduvad riiklikult finantseeritud teenused perede toetamiseks ning ka teenuste standardid.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Riik peab vajadusel pakkuma KOVile tuge teenuste pakkumisel. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Selleks, et selgitada välja, milliste teenuste puhul see on vajalik ja otstarbekas, tuleb analüüsida nii olemasolevate kui praegu puuduvate laste ja perede toetamise meetmete tulemuslikkust ja tõhusust. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Kvaliteedi tagamiseks tuleb kehtestada teenuste kvaliteedi standardid. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA

Muud tegurid, mis mõjutavad seaduse rakendumist

Riskid ja soovitused:

Riskid	Soovitused
Seaduse tekst on keeruline, mis võib tekitada olukorra, kus seadusest ei saada aru ning seda tõlgendatakse erinevalt.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Välja tuleb töötada n-ö lugejasõbralik LKS versioon, mida saaksid oma töös kasutada pedagoogid, millest oskaksid lähtuda lapsevanemad ning mida mõistaksid ka lapsed. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Tuleb teha laiapõhjalist selgitustööd ühiskonnas, et kõik isikud, kes peavad LKS eelnõu § 2–3 kohaselt LKSis toodust juhinduma, teaksid, et neil on selline kohustus ning mida see tähendab. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKA
Otsuste tegemisel ei lähtuta kõikidel juhtudel teadmispõhisest lähenemisest. Andmete kvaliteet ei ole piisavalt hea usaldusväärse analüüsi tegemiseks	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuleb analüüsida ja tutvustada olemasolevaid häid kogemusi lastekaitsetöös. Vastutaja: sotsiaalministeerium, SKA, KOVid ➤ Tuleb teha analüüse ja uuringuid, et välja selgitada soovitava süsteemi juurutamise kitsaskohad ja vajalikud tegevused nende ületamiseks. Vastutaja: sotsiaalministeerium ➤ Tuleb luua ühtne üleriigiline lastekaitsetöö andmebaas, mille andmete kvaliteet oleks piisav usaldusväärse lastekaitsealase analüüsi tegemiseks. Vastutaja: sotsiaalministeerium ja SKS
Kuna puuduvad sanktsioonid seaduse mittetäitmise korral, siis seadust ei täideta.	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Seaduses peab sisalduma ka vastutus juhul, kui kohustust ei täideta. Vastutaja: sotsiaalministeerium

7.3. Lastekaitse seaduse positiivsed mõjud

Viis kõige olulisemat positiivset mõju, mis seaduse eesmärgipärase rakendamisega kaasnevad, on järgmised:

- **paraneb laste tervis ja ühiskonnas hakkamasaamine;**
- **väheneb laste eraldamine bioloogilisest perest;**
- **väheneb probleemide lahendamise ressursikulu;**
- **tõuseb sekkumiste kvaliteet;**
- **paraneb lastekaitse valdkonna arengu jätkusuutlikkus.**

Lastekaitse seadus toetab enamiku valdkonnaga seotud strateegiliste indikaatorite saavutamist. erandiks on näitaja „laste arv lastekaitse spetsialisti kohta“, kus pole selge, milline on seaduse rakendamise mõju näitajale.

7.4. Süsteemi rakendamisega seotud kulud

Koostöös uuringu tellijaga valiti neli valdkonda, millega seotud kulud hinnati:

- KOVides lastekaitsetöötajate arvu viimine nõutud tasemele;
- SKAs lastekaitse süsteemi ülesehitamine;
- täiendkoolituste süsteemi maksumus;
- supervisiooni maksumus.

KOV-ides lastekaitsetöötajate arvu viimine nõutud tasemele

2012. aasta lõpu seisuga oli S-veebi andmetel Eestis kokku KOVides 175 ning maavalitsuses 12 lastekaitsetöötajat (kokku 187). Arvestades statistikaameti rahvastikuprognosi ning strateegilisi eesmärgi (2015. aastal 1325 ning 2020. aastal 1274 kuni 17-aastast last ühe lastekaitse spetsialisti kohta), on 2015. aastaks tarvis juurde vähemalt kuus ning 2020. aastaks vähemalt 33 lastekaitsetöötajat (arvestatud ei ole töökohalt lahkunud lastekaitsetöötajate asendusvajadust). Arvestades ka erialase hariduse puudumist ning eeldades, et tarvis on asendada ka need lastekaitsetöötajad, kellel erialane haridus puudub, on 2015. aastaks juurde vaja vähemalt 33 lastekaitsetöötajat ning 2020. aastaks veel vähemalt 26. Kui lähtuda lastekaitse kontseptsioonis välja toodud optimaalsest suhtest (ühe lastekaitsetöötaja kohta 1000 last), siis arvestades Statistikaameti prognoose 2015. aasta laste arvu kohta, on seaduse jõustumise ajaks (2015. aastaks) juurde vaja 70 lastekaitsetöötajat. Konservatiivse hinnangu kohaselt on perioodil 2015–2020 lisanduvate lastekaitsetöötajate palgakulu ca 2,15 miljonit eurot.

SKAs lastekaitse süsteemi ülesehitamine

Sotsiaalministeeriumiga kokkulepitud süsteemi ülesehituses (SKA juurde luuakse lastekaitse osakond, mis jaguneb peakontori ja nelja piirkonna vahel, lisaks on olemas mobiilsed meeskonnad, mis omavad erialalist ekspertiisi; igas piirkondlikus keskus on kokku kolm töötajat ning SKA keskkontoris on seitse töötajat; aastaks 2015 on planeeritud kokku neli, aastaks 2016 kuus ja aastaks 2017 kaheksa mobiilset üksust, igas üksuses 3 töötajat) on SKA tööjõukulud ning administratiivkulud kokku ca 2,4 miljonit eurot. Tegu on konservatiivse hinnanguga, kus pole arvesse võetud võimalikke investeeringuid andmebaaside arendamiseks.

Täiendkoolituste süsteemi maksumus

Hinnati süsteemi, kus täiendkoolituste maht on 260 tundi ning neid korraldab TAI. Koolitustega kaasnevatest kuludest on arvestatud majanduskulude (ruumide rendikulu, toitlustuse ja õppematerjalide maksumuse) ning personalikuludega. Konservatiivse hinnangu kohaselt on täiendkoolituste kulu ca 380 000 eurot viie aasta jooksul.

Supervisiooni süsteemi maksumus

Hinnati töönõustamiste süsteemi, kus lastekaitsetöötajatele pakutakse nii individuaalset kui grupisupervisiooni. Supervisiooni süsteemi maksumus perioodil 2015–2020 on hinnanguliselt ca 850 000–1,2 miljonit eurot.

7.5. Soovitused hindamiste läbiviimiseks tulevikus

Enne seaduse jõustumist selle mõjude väljaselgitamine on väga vajalik, et kaardistada riskid, mis võivad ohustada seaduse eesmärgipärast rakendumist. Välise hindaja (st mitte seaduse väljatöötaja, vaid sõltumatu osapool) kaasamine protsessi võib tuua olulist lisaväärtust, kuna sõltumatu kolmanda osapool poolt läbiviidud analüüs võib avada vaatenurki, mis on seaduse väljatöötajale väärtuslikuks sisendiks. Tuginedes käesoleva hindamise kogemusele tuuakse järgnevalt ära mõned soovitused, mida hindaja soovib edaspidi seaduseelnõu mõjude eelhindamisel silmas pidada.

Eelhindamise muutis keeruliseks see, et paralleelselt hindamisega jätkus seaduseelnõu teksti muutmine. Soovitusena edaspidiseks leiavad autorid, et **eelnõu eelhindamine tuleb läbi viia siis, kui seaduseelnõu koostajad on lõpetanud aktiivse sisulise ja põhimõttelise töö sellega**, kuna paralleelne töö hindajate ja seaduse väljatöötajate poolt võib viia olukorrani, kus hinnatakse teksti, mis muutub hindamisprotsessi jooksul niivõrd, et hinnatakse sisult vananenud seaduse teksti. Ehkki hindajad olid teadlikud sellest, et seaduseelnõu tekstiga jätkub töö ka hindamise käigus, põhjustas eelnõu teksti kiire muutumine olukordi, kus erinevate andmekogumise faaside ajal kasutati erinevaid teksti versioone ning palju ressursse kulutati nende põhimõtete hindamisele, mis olid hilisematest teksti versioonidest välja võetud. Lastekaitse korralduse analüüsis (2013) soovitatakse alustada protsessiskeemide joonistamisest, et kaardistada võimalikud dubleerimised ning leida kõige kuluefektiivsemad lahendused uue struktuuri rakendamiseks. Iga funktsiooni liitmise puhul tuleb analüüsida sünergia loomise võimalusi ning häid kogemusi, et tagada sujuv rakendamine. **Analüüs erinevate põhimõtteliste lahenduste tugevuste, nõrkuste ja kuluefektiivsuse kohta peaks eelnema seaduseelnõu väljatöötamisele.** Lastekaitsekorralduse analüüsis, mis valmis eelnõu väljatöötamise lõpufaasis novembri lõpus 2013, on välja toodud kolm võimalikku lastekaitse süsteemi arengu stsenaariumit, kuid põhjalikumalt on analüüsitud vaid üht, mis praktikas ei rakendu. Eelnõu väljatöötamisel pole hindajatele teadaolevalt seaduse väljatöötajad erinevate võimalike süsteemide tugevusi, ohtusid ning kulusid hinnanud.

Hindamise ajaks peab olema valmis seaduse eelnõu seletuskirja tööversioon. Sellest oleks abi nii hindajale, kes saaks seda kasutada seaduse mõttest arusaamiseks kui ka seaduse väljatöötajale, kes saaks protsessi käigus tagasisidet ka eelnõu seletuskirjale. **Hindaja peab olema kaasatud aruteludesse, mis on seotud seaduse väljatöötamisega sel ajal, kui toimub hindamine.** Sellised kohtumised on hindamisele väärtuslikuks sisendiks, võimaldades saada ülevaade eri osapoolte arvamustest, nägemusest probleemide ja nende lahendusvõimaluste, samuti ka tehtavate kompromisside tausta kohta.

Viidatud allikad

1. **Allen, G.** Early Intervention: The next steps, 2011. Kättesaadav: <http://media.education.gov.uk/assets/files/pdf/g/graham%20allens%20review%20of%20early%20intervention.pdf>.
2. **Aru, A.** Eesti lastekaitse süsteem ja selle kitsaskohad. Ettekanne 02.04.13 Riigikogus toimunud seminaril "Lastekaitse süsteemi tõhustamine. Norra kogemused ja Eesti väljakutsed", 2013.
3. Conduct Problems Prevention Research Group. The Effects of the Fast Track Preventive Intervention on the Development of Conduct Disorder Across Childhood. *Child Development*, 2011, 82(1), lk 331-345.
4. **Butler, I.** Used and Abused: Engaging the Child in Child Protection. Ilmunud kogumikus „Engaging the User in Welfare Services“ (koostajad A. Pithouse ja H. Williamson), 1997, lk 55-68. Birmingham: Venture Press.
5. **Chor, K.H.B., McClelland, G.M., Weiner, D.A., Jordan, N., Lyons, J.S.** Patterns of out-of-home placement decision-making in child welfare. *Child Abuse and Neglect*, 2013, 37(10), lk 871-882.
6. **Conn, A.-M., Szilagyi, M.A., Albertin, C.S., Blumkin, A.K., Szilagyi, P.G., Franke, T.M.** Trends in child protection and out-of-home care. *Pediatrics*, 2013, 132(4), lk 712-719.
7. **Corsaro, W.** The Sociology of Childhood. SAGE Publications, 2005.
8. Council of Europe Strategy for the Rights of the Child (2012–2015). Brüssel, 2012.
9. **Edovald, T.** Ennetustööst laste tulemuste parandamiseks. Sotsiaalministeerium, 2013.
10. Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. RT 1992, 28, 370.
11. Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne 2012.
12. Erakonna Isamaa ja Res Publica Liit ning Eesti reformierakonna valitsusliidu programm. Kinnitatud Vabariigi Valitsuse 5.05.2011 korraldusega nr 209.
13. **Espenberg, K., Soo, K., Beilmann, M., Linno, M., Vahaste, S., Göttig, T., Uusen-Nacke, T.** Vanema hooldusõiguse määramise uuring, 2013.
14. **Font, S.A., Warren, E.J.** Inadequate housing and the child protection system response. *Children and Youth Services Review*, 2013, 35(11), lk 1809-1815.
15. Kliendikeskne esmatasandi juhtumitöö ning juhtumikorraldus sotsiaalkaitse tervikliku koostoime tagamisel. KPMG, 2011. Kättesaadav: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/KPMG_I%C3%B5p_paruanne_5.pdf.
16. Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm>.
17. General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1). ÜRO Lapse Õiguste Komitee, 2013.
18. **Gilbert, N., Parton, N., Skivenes, M.** Child Protection Systems. International Trends and Orientations. Oxford University Press, 2011.
19. **Graham, A.** Early Intervention: The Next Steps. An Independent Report to Her Majesty's Government. Kättesaadav: <http://www.dwp.gov.uk/docs/early-intervention-next-steps.pdf>, 2011.
20. **Henberg, A.** Lastekaitse seaduse alusanalüüs. Sotsiaalministeerium, 2003.
21. Hoolekande kontseptsioon. Sotsiaalministeerium, 2004.

22. **Ilves, K.** Kriminaalhooldajate jutustused tööst lastevastase vägivalda juhtumitega. Ilmunud kogumikus „Narratiivne lähenemine sotsiaaltöuurimuses. Laste väärkohtlemise lood“ (toimetajad Strömpl, J, Selg, M, Linno, M). Tartu Ülikooli Kirjastus, 2012, lk 166-201.
23. **Johnson, K.R.** Beyond professional emergencies: Patterns of mistakes in social work and their implications for remediation. *Journal of Sociology and Social Welfare*, 2013, 40(3), lk 105-133.
24. **Johnson, R., Browne, K., Hamilton-Giachritsis, C.** Young Children in Institutional Care at Risk of Harm: A Review. *Traume, Violence and Abuse* 2006, 7(1), lk 34–60.
25. **Julle, A.** Perekondade taasühendamine – tühimik Eesti sotsiaaltöö maastikul. *Sotsiaaltöö* 2/2010.
26. **Karu, M., Turk, P., Suvi, H., Biin, H.** Lapse õiguste ja vanemluse monitooring. Laste ja täiskasvanute küsitluse kokkuvõte. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012c.
27. **Karu, M., Turk, P., Suvi, H., Biin, H.** Lapse õiguste ja vanemluse monitooring. Täiskasvanud elanikkonna küsitlus. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012a.
28. **Karu, M., Turk, P., Suvi, H., Biin, H.** Lapse õiguste ja vanemluse monitooring. Laste küsitlus. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis, 2012b.
29. Kohalike omavalitsuste sotsiaaltöötajate haridus. Uuringu aruanne. ESTA sotsiaaltöö koolituse ja kutsekvalifikatsiooni komisjon, Tallinn 2012.
30. **Kirton, D.** *Child Social Work Policy & Practice*. London: Sage, 2009.
31. **Kütt, K.** Lastekaitsetöö sisu ja dünaamika aastatel 2001-2010. Magistritöö. Tallinna Ülikool Sotsiaaltöö Instituut, 2011.
32. Lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava. Brüssel, 15.02.2011 KOM (2011) 60.
33. Lapse õiguste konventsioon. RT II 1996, 16, 56.
34. Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn, 29.01.2013.
35. Lastekaitse kontseptsioon. Kiidetud heaks Vabariigi Valitsuse protokollilise otsusega 27.01.2005. Sotsiaalministeerium, 2005.
36. Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs. Lõpparuanne. PricewaterhouseCoopers Advisors, 2013.
37. Lastekaitse seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsus. Sotsiaalministeerium, 2012a.
38. Lastekaitse seaduse õiguslik analüüs. Sotsiaalministeerium, 2012b.
39. Vaesus ja sellega seotud probleemid lastega peredes. Lasteombudsman, 2011.
40. **Laugus, R.** Lapse ärakuulamine perekonnavaidlustes. Magistritöö. Tartu Ülikooli õigusteaduskond Tallinnas, Eraõiguse Instituut, 2012.
41. **Littlechild, B.** Child protection social work: Risks of fears and fears of risks - Impossible tasks from impossible goals?. *Social Policy and Administration*, 2008, 42(6), lk 662-675.
42. **Merkuljeva, T., Vesso, S.** Lastekaitsetöötajatele suunatud supervisiooni süsteemi väljatöötamine. International Supervision and Coaching Institute, Tallinn 2013.
43. Ministrite Komitee soovitus liikmesriikidele Rec (2005)5 hoolekandeadutuses kasvavate laste õiguste kohta.
44. Ministrite Komitee soovitus Rec (2006) 19 liikmesriikidele positiivse lastekasvatuse toetamise poliitika kohta.
45. **Munro, E.** The Munro Review of Child Protection Interim Report: The Child's Journey. London: Department of Education, 2011a.
46. **Munro, E.** The Munro Review of Child Protection: Final Report/ a Child-centered System. London: The Stationery Office. Kättesaadav: <https://www.education.gov.uk/publications/eOrderingDownload/Munro-Review.pdf>, 2011b.
47. **Munro, E.** Part One: A System's Analysis, London: Department of Education, 2010.

48. Osalus ja kaasamine. MTÜ Lastekaitse Liit.
Kättesaadav: <http://www.lastekaitseliit.ee/lapse6igused/kaasamine/osalus-ja-kaasamine/>.
49. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. RT II 2000, 15, 93.
50. **Parton, N.** Child Protection and Family Support. Tensions, contradictions and possibilities. London and New York: Routledge, 1997.
51. **Pelton, L.H.** Have child maltreatment and child placement rates declined? *Children and Youth Services Review*, 2013, 35(11), lk 1816-1822.
52. **Ponciano, L.** The voices of youth in foster care: A participant action research study. *Action Research*, 2013, 11(4), lk 322-336.
53. **Philips, E.** Laste kaasamine ja osalus otsustusprotsessides: erinevate lapse õigustega tegelevate institutsioonide ning noorteorganisatsioonide esindajate tõlgendused Eesti praktikast. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool Sotsioloogia ja sotsiaalpoliitika instituut, 2013.
54. Rahapoliitika ja majandus. Hetkeseis ja ettevaade. Eesti Pank 2013.
55. Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020. Sotsiaalministeerium, 2008, täiendatud 2012.
56. Recommendation CM/Rec (2011)12 of the Committee of Ministers to member states on children's rights and social services friendly to children and families.
57. **Reinomägi, A., Luik, M., Tomberg, M., Riisalo, S., Kurves, T., Sömer, S.** Lastekaitsetöö tegijad ning nende hinnangud valdkonna korralduse ja seadusandluse kohta. Küsitlus lastekaitsetöö tegijate seas. Sotsiaalministeerium, 2004.
58. Resolution adopted by the General Assembly. S-27/2. A world fit for children. United Nations, 2002.
59. Riiklikult toetatud õpilaskodu kohad. Haridus-ja teadusministeerium. Kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?0512707>.
60. **Selg, M, Linno, M.** „Ma olen hea ema!“ – lastekaitsetöö klientide eneseesitlus narratiivides. Sotsiaaltöö 6/2009.
61. **Soo, K., Ilves, K., Strömpl, J.** Laste väärkohtlemise juhtumitest teavitamine ja võrgustikutöö. Lõppraport. Sotsiaalministeerium, 2009.
62. **Soo, K.** Õiguskaitsetöötajate ja pedagoogide jutustused oma tööst väärkoheldud laste juhtumitega. Ilmunud kogumikus „Narratiivne lähenemine sotsiaaltöökäitumises. Laste väärkohtlemise lood“ (toim Strömpl, J, Selg, M, Linno, M). Tartu Ülikooli Kirjastus, 2012, lk 202-240.
63. **Soo, K., Soo, I.** Teismeliste väärkohtlemine Eestis. Riskitegurid ja tagajärjed. Tartu, 2002.
64. **Sotsiaalministeerium, TNS Emor.** Laste kaasatus ja vanemaharidus Eesti ühiskonnas. Väärtushinnangute uuring RISC: lisa Eesti maa-aruandele. Sotsiaalministeerium, 2008
65. Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012 – 2015. Sotsiaalministeerium, 2011.
66. Suunised praktikutele: asendushoolduselt lahkumine ja järelhooldus. Lastekaitse Liit, 2011.
Kättesaadav: <http://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2011/04/Asenduskt2.pdf>.
67. S-veeb. Kättesaadav: <http://sveeb.sm.ee/sveeb/index.php>.
68. Targad vanemad, toredad lapsed, tugev ühiskond. Laste ja perede arengukava 2012–2020. Sotsiaalministeerium, 2011.
69. The nature of economic costs from child abuse and neglect in New Zealand 2010. Kättesaadav: <http://www.infometrics.co.nz/reports/ECC-Child-Abuse-Neglect-FULL-REPORT.pdf>.
70. **Tikerpuu, A.** Teel uue lastekaitse seaduse suunas: Eesti väljakutsed. Ettekanne 02.04.13 Riigikogus toimunud seminaril „Lastekaitse süsteemi tõhustamine. Norra kogemused ja Eesti väljakutsed“.

71. **Tikerpuu, A, Reinomägi, A.** Laste õiguste tagamise strateegia 2004-2008. Strateegia täitmise aruanne. Sotsiaalministeerium, 2009. Kättesaadav: <http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>.
72. **Turk, P.** Kuidas tagada asenduskodude noorte edukas iseseisvumine? Praxise poliitikaanalüüs, 2011, nr 7. Kättesaadav: http://praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Too-ja-Sotsiaalpoliitika/Kuidas_tagada_asenduskodude_noorte_edukas_iseseisvumine.pdf.
73. Uuringu „Lapse heaolu hindamine“ kokkuvõte. MTÜ Lastekaitse Liit, Tallinn 2013.
74. **Valma, K.** Lapse parima huvi väljaselgitamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes. Magistritöö. Tallinna Ülikool, Sotsiaaltöö Instituut, 2012.
75. **Vseviiov, H.** Positiivse vanemluse toetamine on oluline samm laste probleemide ennetamiseks. Sotsiaaltöö, nr 4, 2011, lk 12-15.
76. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010 – 2014. Tallinn, 2010.
77. ÜRO Lapse Õiguste Komitee soovitusel Eestile. 2003. CRC/C/15/add.196.
78. ÜRO lapse õiguste konventsiooni aruanne. Sotsiaalministeerium. Kättesaadav: http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK_1_56.pdf.
79. **Waterhouse, L., McGhee, J.** Social Work with Children and Family. Ilmunud kogumikus Social Work: Themes, Issues and Critical Debates (koostajad R.Adams, L. Dominelli & M. Payne), New York: Palgrave, 2002, lk 267-286.
80. **Widmark, C., Sandahl, C., Bergman, D., Piuva, K.** Parents' experiences of collaboration between welfare professionals regarding children with anxiety or depression - an explorative study. International Journal of Integrated Care, 2013.

Lisa 1. Seaduseelnõu (13.10.2013 versioon)

EELNÕU
13.10.2013

LASTEKAITSESEADUS

1. peatükk Üldsätted

Lastekaitseseadus kehtestatakse ühiskonnas last väärtustava ja lapse arengut soodustava käitumise ning elulaadi kujundamiseks, last toetava keskkonna loomiseks, lapse huvide esikohale seadmiseks, lapse elukvaliteedi parendamiseks ja lapse igakülgse arengu toetamiseks, tervist ja heaolu ohustavates tingimustes viibivale lapsele õigeaegse ja asjakohase abi ja hoolduse tagamiseks ning kooskõlas Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni lapse õiguste konventsiooni, Euroopa Liidu põhiõiguste harta ning teiste asjakohaste õigusaktidega.

§ 1. Seaduse eesmärk

Käesoleva seaduse eesmärk on lapse õiguste edendamine ja valdkondadeülene lastekaitse korraldamine lapse heaolu tagamiseks.

§ 2. Seaduse reguleerimisala

Käesolev seadus sätestab laste heaolu tagamiseks riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik- ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning füüsiliste isikute kohustused ja ülesanded, riikliku lastekaitse korralduse, lapse õiguste tagamise ja lastekaitse rakendamise meetmed, lastega töötavate isikute tegevuste keelud ja piirangud, riikliku järelevalve seaduse täitmise üle ja vastutuse seaduse rikkumise eest.

§ 3. Seaduse kohaldamisala

(1) Käesolevas seaduses sätestatud kohaldatakse riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele, avalik- ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele ning füüsilistele isikutele, kes oma tegevuses puutuvad kokku laste ja/või lastekaitsega.

(2) Avalik- ja eraõiguslik juriidiline isik ning füüsiline isik peavad oma tegevustes juhinduma käesoleva seaduse põhimõtetest ning laste õigusi ja heaolu toetava keskkonna kujunemiseks rakendama käesoleva seaduse meetmeid oma pädevuse piires.

(3) Käesoleva seadusega lapse heaolu tagamiseks sätestatud lastekaitse meetmete kohaldamisel eriseaduse alusel lähtutakse eriseaduses sätestatud, järgides käesoleva seaduse põhimõtteid. Eriseaduses reguleerimata juhtumi korral lähtutakse käesolevas seaduses sätestatud.

(4) Käesolev seadus peab lapseks iga alla 18-aastast isikut. Kui isiku vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on alla 18-aastane, käsitatakse isikut lapsena, kuni ei ole tõendatud vastupidist.

(5) Käesolevas seaduses sätestatud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse sätteid, arvestades käesoleva seaduse erisusi.

§ 4. Seaduses kasutatavad mõisted

Käesolevas seaduses kasutatakse mõisteid järgmises tähenduses:

- 1) lapse heaolu on üldtunnustatud põhimõtete ja meetmete kogum, mis toetavad lapse õiguste tagamist, lapse vajaduste märkamist, lapse abistamist ja lapse füüsiliste, vaimsete, emotsionaalsete ning hariduslike ja muude arengut toetavate vajaduste rahuldamist, samuti lapsele kohase ülalpidamise tagamist, lapse ja pere ühtekuuluvuse toetamist ning ühiskonna tuge;
- 2) lastekaitse on lapse kaitseks tema õiguste ja heaolu tagamiseks ettenähtud abinõude ja rakendatud põhimõtete kogum ning lapse väärkohtlemise ennetamiseks ja vältimiseks ning lapsi kasvatavate perede toimetuleku toetamiseks suunatud tegevus riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste ning avalik- ja eraõiguslike juriidiliste isikute ning füüsiliste isikute poolt valdkondade ülese korraldussüsteemi kaudu;
- 3) lastekaitse üld- ja erimeetmed on lapse õiguste ja heaolu tagamiseks ja lapsi kasvatavate perede kaitseks ettenähtud riigi, kohaliku omavalitsuse, avalik- ja eraõigusliku juriidilise isiku töötaja või füüsilise isiku poolt osutatavad lapse õigusi järgivad sekkumised;
- 4) sekkumine on toetus, teenus ja muu abi või tegevus, mis on suunatud laste õiguste ja heaolu tagamisele ning lapse ja tema pere abistamisele;
- 5) ennetamine on lastekaitstes rakendatavad universaalsed, sihitatud ja spetsiifilised sekkumised, mis on suunatud riskide vähendamisele või ohu vältimisele;
- 6) lasteasutus on riigi ja kohaliku omavalitsuse või avalik- ja eraõigusliku juriidilise isiku või füüsilise isiku poolt seaduse või teiste õigusaktide alusel loodud ja peetav või muu lastele sotsiaal-, haridus- või tervishoiuteenuseid osutav asutus;
- 7) lastega töötav isik on töös või kutsetegevuses lapsega vahetult kokku puutuv isik, samuti vabatahtlikus tegevuses, asendusteenistuses teenimisel, tööturuteenuste osutamisel või praktikandina lapsega vahetult kokku puutuv isik;
- 8) lastekaitsetöötaja on Sotsiaalkindlustusameti, maavalitsuse või kohaliku omavalitsuse ametnik, kes täidab talle seaduse või muu õigusakti alusel pandud avaliku võimu ülesandeid lapse heaolu ja kaitse tagamisel;
- 9) abivajav laps on laps, kelle areng, heaolu või turvatunne on ohustatud või kelle puhul on tekkinud kahtlus tema väärkohtlemise, ärakasutamise või muu lapse õigusi rikkuva tegevuse või olukorra suhtes või laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu;
- 10) hädaohus olev laps on laps, kelle elu või tervis on ohustatud ja kes viibib tingimustes või olukorras, kuhu tuleb lapse kaitseks viivitamatult sekkuda või laps, kes on väärkohtlemise, ärakasutamise või muu lapse õigusi rikkuva tegevuse või olukorra ohver või laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute elu või tervist.

§ 5. Lapse parimast huvist lähtumine

- (1) Lapse parimate huvidega arvestamine on lapse õiguste, tasakaalustatud arengu, heaolu ning lähedaste ja püsivate inimsuhete tagamine.
- (2) Kõik avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud peavad kõigi last või lapsi otseselt või kaudselt puudutavate otsuste tegemisel:
 - 1) lähtuma lapse east, arengutasemest, identiteedist ja vaadetest;
 - 2) kuulama lapse arengutasemest lähtuvalt ära lapse arvamuse, arvestama sellega otsuse tegemisel võimalikul suurel määral ning selgitama lapsele arusaadaval viisil, millises osas tema arvamusega otsuse tegemisel arvestati ja põhjendama lapsele otsuse seda osa, mis lapse arvamusega ei ühti;
 - 3) koostöös lapse jaoks oluliste isikute ja last toetavate asutustega selgitama välja lapse parimatele huvidele enim vastava otsuse tegemiseks vajaliku informatsiooni.

§ 6. Koostöö isikute ja asutuste vahel

Laste õiguste ja heaolu tagamiseks peavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud tegema omavahel valdkondadeülevalt koostööd kõigi lastele suunatud sekkumiste planeerimisel, rahastamisel ja rakendamisel.

§ 7. Rahvusvaheline koostöö

Välislepingu või Euroopa Liidu õigusakti või muu õigusakti alusel peavad riigi ja kohaliku omavalituse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud lapse õiguste ja heaolu tagamiseks tegema koostööd ja vajadusel kaasama teise riigi pädeva asutuse või selleks volitatud isiku.

§ 8. Lastekaitse alase teabe kättesaadavus

(1) Riigi ja kohaliku omavalituse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud peavad vastavalt avaliku teabe seaduse § 28 sätestatule tagama elanikkonna teavitamise lastekaitse sekkumistest, pöörates erilist tähelepanu last ähvardavate ohtude ennetamiseks ja riskide vältimiseks ning abivajava või hädaohus oleva lapse abistamiseks vajaliku teabe avalikustamisele.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud teave tehakse elanikkonnale kättesaadavaks avaliku teabe seaduse § 29 sätestatud viisidel.

2. peatükk

Lastekaitse ülesanded ja korraldus

§ 9. Lapse heaolu tagamise ja lapse õiguste kaitse korraldamine

Lapse heaolu tagamist ja lapse õiguste kaitset korraldavad täidesaatva riigivõimu ja kohaliku omavalitsuse asutused ning avalik- ja eraõiguslikud juriidilised isikud vastavalt oma pädevusele.

§ 10. Vabariigi Valitsus

Vabariigi Valitsuse ülesandeks on laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel asjakohaste õigusaktide eelnõude ning riiklike strateegiatega väljatöötamine ja kinnitamine.

§ 11. Lastekaitse nõukogu

(1) Lastekaitse nõukogu (edaspidi *nõukogu*) on valitsuskomisjon, mille ülesanne on:

- 1) ministeeriumideüleselt tehtava lastekaitse tegevuse koordineerimine ja riigi lastekaitse poliitika eesmärkide seadmine;
- 2) laste õiguste kaitset puudutavate küsimuste tõstatamine ning olulisemate poliitiliste otsuste kohta arvamuse avaldamine sotsiaalministrile enne nende esitamist Vabariigi Valitsusele;
- 3) riigis tehtava lastekaitse ennetustöö koordineerimine ja vajadusel sellekohaste soovitude andmine kohalikele omavalitsustele.

(2) Nõukogusse kuuluvad sotsiaalminister, haridus- ja teadusminister, justiitsminister, siseminister ja teiste sidusvaldkondade, sealhulgas asjaomaste ametite esindajad. Nõukogu täpsema koosseisu ja töökorra kehtestab Vabariigi Valitsus oma korraldusega.

(3) Nõukogu asjaajamist korraldab Sotsiaalministeerium.

(4) Nõukogu juurde võib moodustada ajutisi ja alalisi töörühmi, mille tegevusse kaasatakse teisi asjatundjaid. Nõukogu juurde moodustatud ajutiste ja alaliste töörühmade täpsema töökorra, ülesanded ja liikmete koosseisu kehtestab sotsiaalminister oma käskkirjaga.

§ 12. Sotsiaalministeeriumi ülesanded

(1) Sotsiaalministeeriumi ülesanded laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel on:

- 1) laste õiguste ja lastekaitse poliitika väljatöötamine ja selle rakendamine;
- 2) Vabariigi Valitsusele laste ja perede olukorrast iga-aastase aruande esitamine;
- 3) lastekaitse ja selle järelevalve riiklik koordineerimine;
- 4) rahvusvahelise lastekaitsetöö ülesannete täitmine;
- 5) lastekaitsealaste uuringute ja analüüside planeerimine ja läbiviimise korraldamine;
- 6) lapse õiguste ja heaolu tagamise alaste juhiste, rakendussuuniste ning muude teabematerjalide väljatöötamine ning nendest avalikkuse teavitamine;
- 7) lastekaitsetöötajate täiendkoolituse ja tööõustamise korraldamine;
- 8) lastekaitsetöötajate atesteerimine.

(2) Käesoleva paragrahvi lõike 1 punktides 5 kuni 7 nimetatud ülesannete täitmiseks on sotsiaalministril õigus halduslepingu sõlmimiseks.

§ 13. Sotsiaalkindlustusameti ülesanded

(1) Sotsiaalkindlustusameti ülesanded laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel on:

- 1) lapse õiguste ja perede elukvaliteedi edendamiseks riikliku lastekaitse poliitika ja riiklike strateegiate tegevuskavade rakendamine;
- 2) rahvusvahelise lapsendamise korraldamine ja rahvusvahelise lapsendamise komisjoni teenindamine;
- 3) laste abivajaduse ja muu lastekaitsealase asjakohase statistika kogumine ja analüüsimine;
- 4) lastekaitse meetmete rakendamise korraldamine;
- 5) kohaliku omavalitsuse juhtumikorralduslik abistamine valdkondadeüleste keeruliste juhtumite lahendamisel kohaliku omavalitsuse või isiku taotlusel;
- 6) kohaliku omavalitsuse nõustamine kohaliku lastekaitse arengukava koostamisel ja täitmisel kohaliku omavalitsuse taotlusel;
- 7) sekkumiste kvaliteedi ja kättesaadavuse ning valdkonnaülese koostöö ja ennetusliku ning tõendus põhise tagamine piirkondlikke vajadusi arvestades;
- 8) abivajavast lapsest teavitamise, teabe dokumenteerimise, teabe edastamise ja teavitajale tagaside andmise korraldamine või vajadusel selle teostamine;
- 9) lastekaitsealase teavitustegevuse korraldamine;
- 10) lasteabitelefoni pidamine;
- 11) väljaspool tööaega hädaohtu sattunud lapse juhtumikorralduse alustamine ning sellele järgneval tööpäeval juhtumi üleandmine lapse elukohajärgsele kohalikule omavalitsusele.

(2) Sotsiaalkindlustusamet teeb otsuse kohaliku omavalitsuse või isiku abistamise või sellest keeldumise kohta 10 tööpäeva jooksul käesoleva paragrahvi lõike 1 punktis 5 nimetatud taotluse esitamisest arvates. Otsuse tegemisel tuleb hinnata lapse abivajaduse... [lause lõpetamata].

(3) Sotsiaalkindlustusamet ei saa keelduda abistamast kohalikkude omavalitsust, kui tegemist on lapse eraldamisega perekonnast või valdkondadeüleste keeruka olukorraga ning kohaliku omavalitsuse kompetents ja ressurss ei ole piisavad lapse ja pere toetamiseks.

(4) Lõikes 1 punktides 9 kuni 11 loetletud ülesannete täitmiseks on Sotsiaalkindlustusameti peadirektoril õigus halduslepingu sõlmimiseks.

§ 14. Maavanema ülesanded

Maavanema ülesanded laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel maakonnas on:

- 1) laste heaolu ja õiguste kaitses riiklike strateegiate, lastekaitse meetmete ja abinõude elluviimise koordineerimine;
- 2) lapsendamise korraldamine ning vastava registri pidamine.

§ 15. Kohaliku omavalitsuse ülesanded

- (1) Kohaliku omavalitsuse ülesandeks laste heaolu tagamisel ja laste õiguste kaitsel on lapse heaolu edendavate arengukavade, programmide ja projektide väljatöötamine ja rakendamine ning lastekaitse meetmete pakkumine oma haldusterritooriumil.
- (2) Kohalik omavalitsus kogub lapse arengut toetava keskkonna loomiseks ning laste, lastega perede ja teiste lapsi kasvatavate isikute toimetuleku tõstmiseks teavet laste ning perede olukorra, nende vajaduste ja probleemide kohta ning planeerib eelarvesse vajalikud vahendid laste ja perede toimetuleku tagamiseks.
- (3) Kohalik omavalitsus korraldab kohalikku elu lapsi ohustavaid riske vähendades, ohte ennetades ja probleemide lahendamiseks vajalike sekkumiste kättesaadavust tagades.
- (4) Kohalik omavalitsus viib oma hallatavates lasteasutustes laste õiguste tagamiseks läbi regulaarsed sisehindamised sotsiaalministri kinnitatud korras.
- (5) Kohalik omavalitsus rakendab lapse abivajaduse ulatuse väljaselgitamiseks lapse heaolu hindamise meetodikaid ja pakub hindamise tulemusel selgunud riski, ohu või puuduse kõrvaldamiseks lapsele ja perele õigeaegseid ja asjakohaseid sekkumisi.
- (6) Kohalik omavalitsus nõustab, juhendab või toetab muude sekkumistega last, lastega peresid ja teisi lapsi kasvatavaid isikuid ja võtab viivitamatult tarvitusele abinõud lapse õiguste rikkumise lõpetamiseks ja lapse heaolu tagamiseks.
- (7) Kohalik omavalitsus loob laste, lastega perede ja teiste lapsi kasvatavate isikute abistamiseks lastekaitsetöötaja ametikohad. Vajadusel moodustab kohalik omavalitsus nõuandva organina laste ja perede komisjon.
- (8) Kohalikul omavalitsusel on õigus teha last kasvatavale isikule ettekirjutusi abivajava lapse kaitseks ja kohustada last kasvatavat isikut tegema koostööd lastekaitsetöötajaga.
- (9) Kohalikul omavalitsusel on õigus pöörduda Sotsiaalkindlustusameti poole juhtumikorraldusliku abi saamiseks, kui tegemist on lapse eraldamisega perekonnast või valdkondadeülese keeruka olukorraga, kus kohaliku omavalitsuse kompetents ja ressurss ei ole piisavad lapse toetamiseks.

3. peatükk

Lastekaitse meetmed

1. jagu

Üldmeetmed

§ 16. Last kasvatavate ja lastega töötavate isikute kohustus lapsi juhendada ja suunata

- (1) Lapse heaolu tagamiseks peavad last kasvatavad ja lastega töötavad isikud lapse eest hoolitsema ja last kasvatama tema arengut toetaval viisil, arvestades lapse õiguste ja huvidega ning vajadustega. Last kasvatavad ja lastega töötavad isikud peavad lapse arengutaset arvestades arutama lapsega hooldus- ja kasvatusküsimusi. Samuti peavad last kasvatavad ja lapsega töötavad isikud arvestama lapse võimete ja vajaduste suurenemisega iseseisvalt ja vastutusvõimeliselt tegutseda.

(2) Last kasvatavad ja lastega töötavad isikud on kohustatud lapsi juhendama ja suunama nende vanust ja arengut arvestades iseseisvalt tegutsema, muuhulgas selgitama lapsele, kuidas hoida oma tervist, kuidas ennast arendada ja kuidas vältida ohu- või riskiolukordi.

(3) Last kasvatavad ja lastega töötavad isikud on kohustatud lapse sellise abivajaduse ilmnemisel, mida ilma kõrvalise abita ei ole võimalik lahendada, pöörduma lastekaitsetöötaja või ... [sõnastus täpsustamata] poole ning tegema lapse abistamiseks koostööd lastekaitsetöötajaga.

(4) Lapse eest hoolitsemiseks ja lapse kasvatamiseks on last kasvatavatel ja lapsega töötavatel isikutel õigus saada õigeaegselt asjakohaseid ja abivajadustest lähtuvaid lastekaitse meetmeid riigilt või kohalikult omavalitsuselt.

§ 17. Ennetamine ja sekkumine

(1) Ennetamise eesmärk on ära hoida last kahjustavate probleemide teket ning lapse üldise heaolu, lapse arengu ja lapsi kasvatavate perede sotsiaalse toimetuleku tõstmise läbi eri tasandite sekkumiste.

(2) Sekkumise osutaja peab sekkumise valikul lähtuma lapse vajadustest ja olukorrast ning toetama lapse ja teda kasvatavate isikute suhteid, tegutsema õigeaegselt ja tagama sekkumise tulemuslikkuse ning pikaajalise positiivse mõju.

§ 18. Abivajavast või hädaohus olevast lapsest teavitamine

(1) Kohustus abivajavast või hädaohus olevast lapsest teavitada on kõigil isikutel, kellel on olemas teave või kahtlus abivajavast või hädaohus olevast lapsest.

(2) Abivajavast või hädaohus olevast lapsest teatanud isikul on õigus saada tagasidet teate vastuvõtmise ja selle pädevale ametiisikule edastamise kohta.

(3) Abivajavast lapsest tuleb viivitamata teavitada kohalikku omavalitsust või Sotsiaalkindlustusametit või lasteabitelefoni, kes reageerivad pärast abivajavast lapsest teate saamist vastavalt oma pädevusele.

(4) Hädaohus olevast lapsest tuleb viivitamata teavitada politseid või hädaabinumbrit 112, kes reageerivad pärast hädaohus olevast lapsest teate saamist vastavalt oma pädevusele.

(5) Abivajavast või hädaohus olevast lapsest teate vastu võtnud asutus või ametiisik tagab teavitaja soovil teavitamise fakti konfidentsiaalsuse või teavitaja anonüümsuse. Teavet teavitamise fakti või teavitaja isiku kohta võib avaldada ainult teavitaja kirjalikul nõusolekul. Kui teavitaja kaasatakse tunnistajana süüteomenetlusse, kohaldatakse süüteomenetluse sätteid abivajavast või hädaohus olevast lapsest teavitamise fakti ja teavitaja isiku kohta konfidentsiaalsust rikkumata.

(6) Abivajava või hädaohus oleva lapse kohta teate vastu võtnud asutus või ametiisik peab registreerima teate abivajava või hädaohus oleva lapse kohta ja dokumenteerima vähemalt:

- 1) teate saabumise kuupäeva ja kellaaja;
- 2) teate sisu;
- 3) teavitaja kontaktandmed ja juhul, kui isik taotleb anonüümsust;
- 4) isiku kontaktandmed, kellele teade lapsest edastati lahendamiseks või abi osutamiseks;

(7) Abivajava lapse kohta teate vastuvõtnud asutus või ametiisik, väljaarvatud lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus või selle lastekaitsetöötaja, on kohustatud abivajavast lapsest viivitamata teavitama

lapse elukohajärgset kohalikku omavalitsust. Juhul, kui lapse elukohajärgne kohalik omavalitsus ei ole teada või ei ole seda võimalik välja selgitada, tuleb abivajavast lapsest viivitatata teavitada kohalikku omavalitsust, kus laps viibib.

(8) Kohalik omavalitsus on kohustatud viivitatamatult kontrollima teate sisu ja vajadusel rakendama lapse heaolu tagamiseks vajalikke sekkumisi.

§ 19. Abivajaduse tuvastamine

(1) Abivajaduse õigeaegne tuvastamine on lapse heaolu ja arengut ohustavate riskitegurite, olukordade või sündmuste märkamise ja neile reageerimine.

(2) Abivajaduse õigeaegseks tuvastamiseks rakendavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused:

- 1) universaalseid sekkumisi lapsi kasvatavatele isikutele, lasteasutustele ja lastega töötavatele isikutele;
- 2) sekkumisi lapse arengu- ja käitumisprobleemide, kasvukeskkonna või väärkohtlemise tuvastamiseks.

§ 20. Abivajaduse hindamine ja abi osutamine

(1) Abivajaduse hindamine on lapse vajaduse ja olukorra väljaselgitamine hindamisjuhiste alusel. Lapse abivajadust hindab lastekaitsetöötaja või lapsega töötav isik, kelle juurde on laps abivajaduse hindamiseks suunatud.

(2) Lastekaitsetöötaja või lapsega töötava isiku poolt läbiviidav lapse abivajaduse hindamine peab sisaldama vähemalt:

- 1) hinnangut lapse füüsilisele, emotsionaalsele, kognitiivsele ja sotsiaalsele heaolule;
- 2) lapse vanema või last kasvatava isiku või lasteasutuse, kus laps viibib, hinnangut lapse heaolule;
- 3) lapse enda hinnangut oma heaolule, kui lapse areng võimaldab seda anda;
- 4) hinnangut lapse vanema või last kasvatava isiku vanemlikele oskustele;
- 5) hinnangut lapse elukeskkonnale.

(3) Abi osutamine on mistahes sekkumise rakendamine. Abivajavale lapsele abi osutamisel peab lastekaitsetöötaja toetama lapse ja lapse vanema või last kasvatava isiku omavahelisi suhteid ning rakendama võrgustikutöö ja juhtumikorralduse põhimõtteid ning koostama juhtumiplaani vastavalt sotsiaalhoolekande seaduses § 29² sätestatule. Hädaohus olevat last tuleb abistada viivitatamatult ning sellisel juhul ei ole juhtumiplaani koostamine vajalik.

(4) Lastekaitsetöötaja on kohustatud lapse abivajaduse väljaselgitamisel ja sekkumiste rakendamisel tegema koostööd teiste lapsega töötavate isikutega, et tagada abi osutamise integreeritus.

§ 21. Lapse turvalisuse tagamine

(1) Lapse vanem või last kasvatav isik või lasteasutus, kus laps viibib, on kohustatud tagama lapse füüsilise ja vaimse turvalisuse, selleks tuleb vähendada lapse elu ja tervist ohustavaid riske, luua toetav ning stabiilne seotussuhe täiskasvanuga ja hinnata lapsele antud kohustuste ea- ning jõukohasust.

(2) Lapse vanem või last kasvatav isik või lasteasutus, kus laps viibib, on kohustatud teadma lapse viibimiskohta ja isikuid, kellega koos laps viibib.

(3) Lasteasutusel on kohustus lapse lahkumisel asutusest anda laps üle või lubada lapsel lasteasutusest lahkuda vastavalt lapse vanemaga või last kasvatava isikuga eelnevalt sõlmitud kokkuleppe või mõlemale osapoolle teadaolevate rutiinide kohaselt. Kui lasteasutusel on kahtlus, et lapse üleandmine või lahkumine lasteasutusest võib last ohustada, on lasteasutus kohustatud sõltuvalt olukorrast takistama lapse lasteasutusest lahkumist või teavitama abivajavast lapsest vastavalt käesoleva seaduse § 18 lõikes 2 sätestatule.

(4) Juhul kui lapse käitumine kujutab otsest ja vahetut ohtu lapse enda või teiste isikute elule või tervisele ning seda ohtu ei ole võimalik vältida muul viisil, sealhulgas vestluse, veenmise või suulise rahustamise teel, on lapse vanemal või last kasvataval isikul või lastega töötaval isikul või lastekaitsetöötajal lubatud kasutada lapse ohjeldamiseks jõudu määral, mis ei tekita lapsele kehalisi, vaimseid või emotsionaalseid kahjustusi ning riivab võimalikult vähe lapse õigusi ja vabadusi.

2. jagu Erimeetmed

§ 22. Abivajava või hädaohus oleva lapse kaitsemiseks lubatud meetmed

Kohaliku omavalitsuse või Sotsiaalkindlustusameti lastekaitsetöötajal on õigus abivajava või hädaohus oleva lapse kaitseks siseneda eluruumidesse, küsitleda kolmandaid isikuid ja tuvastada isikuid.

§ 23. Lapse üleskasvatamise järjepidevuse kaitse

(1) Eestkostja valimisel, lapsendamiseks nõusoleku andmisel ja kasupere sobivuse hindamisel ning asenduskodusse või hooldusperre paigutamisel peab kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja asenduskodu või isiku valikul lähtuma lapse üleskasvatamise järjepidevusest ning säilitama võimalusel lapse etnilise, usulise, kultuurilise ja keelelise päritolu.

(2) Lastekaitsetöötajal või last kasvataval isikul või lasteasutusel, kus laps viibib on kohustus anda lapsele teavet tema päritolu, perekonnast eraldamise põhjuste ja tema tulevikku puudutavate küsimuste kohta ning võimalusel säilitama ja toetama perekonnast eemal viibiva lapse ja tema perekonna vahelisi suhteid.

(3) Õdede ja vendade lahutamine pärast perekonnast eraldamist võib olla vaid äärmuslik abinõu olukorras, kus nende kokku jäämine ohustab oluliselt nende endi või teiste huve või ei võimalda tagada nende arengut ja heaolu.

(4) Lapse asendushooldusel viibimise korral väljaspool lapse rahvastikuregistrisse kantud elukoha järgset kohalikku omavalitsust, hoolitseb perekonnaseaduse § 176 lõike 2 alusel lapse eestkostjaks määratud kohalik omavalitsus tema sidemete säilitamise eest kodukohaga, loob lapsele tingimused elukohta tagasitulekuks ja aitab kaasa tema elluastumisele.

(5) Lapse perekonnast eraldamise põhjuste äralangemisel aitab käesoleva paragrahvi lõikes 4 nimetatud kohalik omavalitsus lapse tagasi perekonda, osutades selleks vajadusel abi lapsele ja perele, et aidata luua eeldused lapse tagasipöördumiseks perekonda.

§ 24. Lapse ja last kasvatava isiku vahelise suhte kaitse

Lapse kasvatamisel kasuperekonnas, tuleb lapse abistamisel lastekaitsetöötajal ja teistel lastega töötavatel isikutel oma pädevuse piires eelistada ja säilitada võimalusel kasuperekonnas välja kujunenud lapse ja kasuvanema vahelist suhet.

§ 25. Hooldusperes või lasteasutuses ööpäevaringselt viibiva lapse kaitse

Käesoleva seaduse § 23 lõikes 4 nimetatud kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja koostab hooldusperesse või lasteasutusse ööpäevaringsele teenusele paigutatud lapsele käesoleva seaduse § 20 lõikes 3 nimetatud juhtumiplaani ning tagada selle perioodiline ülevaatamise, täpsustamise ning muutmise koostöös lapse, tema vanema, eestkostja ning last kasvatava isikuga.

§ 26. Lasteasutusse paigutatud lapse arvamuse ja kaebuse esitamise õigus

(1) Lasteasutusel on kohustus tagada lapsele iseseisev ja sõltumatu võimalus esitada lasteasutuse tegevuse kohta arvamus või kaebus.

(2) Lasteasutus peab registreerima lapse arvamuse või kaebuse ja andma lapsele viivitamatult asjakohast tagasisidet. Vajadusel tuleb ette näha muudatused lasteasutuse igapäevaelu korralduses või muus lapsele olulises eluvaldkonnas. Lapsel peab olema soovi korral võimalus oma seisukohtade anonüümseks väljendamiseks.

(3) Lasteasutus peab tagama lapsele võimaluse sõltumatuks kontaktivõtuks oma vanema, eestkostja või kohaliku omavalitsuse või Sotsiaalkindlustusameti lastekaitsetöötajaga või õiguskantsleriga.

3. jagu Menetlus

§ 27. Lapse arvamuse dokumenteerimine

(1) Lastekaitsetöötaja ja lastega töötavad isikud peavad lapse arvamuse protokollima ning lisama selle muu dokumentatsiooni juurde.

(2) Lapse arvamus tuleb lisada ka abivajavale lapsele koostatud juhtumiplaanile.

§ 28. Juhtumikorralduse rakendamine

(1) Abivajava lapse abistamisel peab rakendama sotsiaalhoolekande seaduse paragrahvis 29¹ sätestatud juhtumikorralduse põhimõtteid.

(2) Lastekaitsetöötaja peab abivajavast lapsest teate saabumisest 10 tööpäeva jooksul tegema otsuse juhtumikorralduse alustamiseks või juhtumi edastamisest pädevale asutusele või otsustama, et tegemist ei ole abivajava lapsega ja lastekaitse sekkumist vajava juhtumiga.

(3) Lastekaitsetöötaja koostab abivajavale lapsele, kelle osas on tehtud otsus juhtumikorralduse alustamiseks, juhtumiplaani, kui eriseadus ei sätesta teisiti.

(4) Juhtumiplaani tuleb täiendada vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem, kui üks kord kuue kuu jooksul.

(5) Juhtumiplaani koostaja on kohustatud abivajava lapsega suhtlema isiklikult vastavalt vajadusele, kuid mitte harvem, kui kaks korda kuue kuu jooksul.

4. peatükk

Keelud ja piirangud

§ 29. Lapse väärkohtlemise keeld

(1) Lapse hooletusse jätmine, lapse vaimne, emotsionaalne, kehaline ja seksuaalne väärkohtlemine, sealhulgas lapse alavääristamine, hirmutamine ja kehaline karistamine, samuti lapse karistamine mis tahes muul viisil, mis ohustab tema vaimset, emotsionaalset või füüsilist tervist, on keelatud.

(2) Et vältida lapse seksuaalset ärakasutamist on lapse seaduslikul esindajal karistusregistri seaduse alusel õigus saada teavet teise isiku seksuaalkuritegudes karistatuse kohta, kui tal on selleks lapse kaitsest lähtuv õigustatud huvi. Õigustatud huvi on olemas eelkõige juhul, kui laps viibib teise isiku järelevalve all seadusliku esindaja juuresolekuta.

§ 30. Last kahjustava teabe või materjali levitamine

(1) Abivajava või hädaohus oleva lapse eksponeerimine viisil, mis võimaldab tema isiku tuvastamise meedia või interneti vahendusel või muul avalikult kättesaadaval viisil, on keelatud.

(2) Käesoleva paragrahvi lõikes 1 nimetatud keeld ei kehti riigiasutustele seadustega sätestatud ülesannete täitmiseks.

(3) Lapse eksponeerimine viisil, mis seab lapse heaolu või õigused ohtu, on keelatud.

(4) Sõnas, trükis või muul viisil mistahes lapse õigusi või heaolu kahjustava teave levitamine, on keelatud.

§ 31. Lastekaitsetöötajale esitatavad nõuded

(1) Kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja peab ühe aasta jooksul lastekaitsetöötajana tööle asumisest läbima atesteerimise, mille eelduseks on kõigi järgmiste tingimuste täitmine:

- 1) kõrgharidus sotsiaaltöö erialal või sellele lähedasel erialal;
- 2) lastekaitsetöötaja täienduskoolituse läbimine;
- 3) 1-aastane lastekaitse või lastehoolekande valdkonnas töötamise kogemus;
- 4) perioodiline töönõustamisel osalemine.

(2) Välisriigis omandatud pädevuse vastavust käesoleva seaduse nõuetele hindab ja tõendab kutse andja välisriigi kutsekvalifikatsiooni tunnustamise seaduse alusel, arvestades käesolevast seadusest tulenevaid erisusi.

(3) Lastekaitsetöötajate atesteerimist ja täienduskoolitust korraldab Sotsiaalministeerium. Lastekaitsetöötajat atesteeritakse iga viie aasta järel.

(4) Atesteerimise, täienduskoolituse ning töönõustamise tingimused ja korra kehtestab sotsiaalminister määrusega.

§ 32. Lastega töötavate isikute töötamise piirangud

(1) Lastega töötava isikuna, sealhulgas lastekaitsetöötajana, ei tohi tegutseda isik, keda on karistatud või kellele on kohaldatud sundravi karistusseadustiku paragrahvides 133–133³, 141–145 ja 175, 175¹ või 178–

179 sätestatud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud või mille karistusandmed on karistusregistrist kustutatud ja kantud karistusregistri arhiivi.

(2) Lastega töötava isikuna, sealhulgas lastekaitsetöötajana ei tohi tegutseda isik, keda on karistatud või kellele on kohaldatud sundravi karistusseadustiku paragrahvides 113–114, paragrahvis 116, paragrahvides 120–122, paragrahvi 133¹ lõike 2 punktis 2, paragrahvi 133² lõikes 1, paragrahvi 133³ lõikes 1, paragrahvi 134 lõike 2 punktis 2, paragrahvi 135 lõikes 2, paragrahvi 136 lõikes 2, paragrahvi 138¹ lõike 2 punktis 2, paragrahvi 140 lõikes 2, paragrahvides 171–174, paragrahvis 180, paragrahvides 182–182¹, paragrahvis 185 või paragrahvis 187 sätestatud kuriteo eest, mille karistusandmed ei ole karistusregistrist karistusregistri seaduse kohaselt kustutatud.

(3) Kui lastega töötamiseks käesoleva seaduse paragrahvi 4 punktide 8 ja 9 tähenduses on vajalik tegevusluba, on tegevusloa andmiseks õigustatud isik kohustatud jälgima käesoleva paragrahvi lõigetes 1 ja 2 sätestatud piirangutest kinnipidamist.

5. peatükk **Järelevalve**

1. jagu **Sisehindamine**

§ 33. Lasteasutuste sisehindamine

(1) Lasteasutuse sisehindamine viiakse läbi eesmärgiga tagada lasteasutuses viibivate laste heaolu ja õiguste kaitse. Sisehindamisel tuleb välja selgitada lasteasutuse eesmärkide täitmist toetavad ja takistavad asjaolud ning võtta need lasteasutuse arendustegevuse aluseks. Sisehindamise käigus tuleb samuti analüüsida lasteasutuse tegevuse vastavust seadustega, laste heaolu ja õiguste tagamist, lasteasutuse juhtimist ning tulemuslikkust.

(2) Lasteasutuse sisehindamine tuleb läbi viia perioodiliselt vastavalt käesoleva paragrahvi lõike 3 alusel kehtestatud sisehindamise korrale.

(3) Lasteasutuse sisehindamise korra kehtestab lasteasutuse juht kooskõlastatult lasteasutuse hoolekoguga.

2. jagu **Riiklik järelevalve**

§ 34. Riikliku järelevalve teostaja

Riiklikku järelevalvet käesoleva seaduse ning selle alusel kehtestatud õigusaktide nõuete üle teostab Sotsiaalkindlustusamet ja lastekaitsetöötaja korrakaitse seaduses sätestatud tingimustel ja korras.

§ 35. Riikliku järelevalve teostamiseks lubatud erimeetmed

(1) Sotsiaalkindlustusamet ja lastekaitsetöötaja võib käesolevas seaduses sätestatud riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada korrakaitseaduse paragrahvides 30-32 ja paragrahvides 49-52 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitseaduses sätestatud alusel ja korras.

(2) Lastekaitsetöötajal on õigus korrakaitseaduse paragrahvis 50 sätestatud tingimustel valdusesse sisenemiseks kaasata politseid, et tagada riiklike järelevalvetoimingute läbiviimine.

§ 36. Sunniraha määr

Ettekirjutuse täitmata jätmise korral on asendustäitmise ja sunniraha seaduses sätestatud korras rakendatava sunniraha ülemmäär 9600 eurot.

6. peatükk Vastutus

§ 37. Teavitamiskohustuse nõuete rikkumine

(1) Lastega töötavat isikut või lastekaitsetöötajat karistatakse abivajavast või hädaohus olevast lapsest teavitamise nõude rikkumise eest rahatrahviga kuni eurot.

(2) Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni eurot.

§ 38. Menetlus

(1) Käesoleva seaduse paragrahvis 38 sätestatud väärtegadele kohaldatakse karistusseadustiku üldosa ja väärteomenetluse seadustiku sätteid.

(2) Käesoleva seaduse paragrahvis 38 sätestatud väärtegade kohtuväline menetleja on Sotsiaalkindlustusamet.

7. peatükk Rakendussätted

§ 39. Haridusseaduse muutmise

Haridusseaduse (RT I, 02.07.2012, 10) paragrahvi 7 lõike 2 punkt 7 tunnistatakse kehtetuks.

§ 40. Korrakaitseaduse muutmise

Korrakaitseadust (RT I, 22.03.2011, 4) täiendatakse paragrahviga 55¹ järgmises sõnastuses:

„§ 55¹. Alaealise avalikus kohas viibimise piirang

(1) Alla 16-aastaselt alaealisel on keelatud viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikus kohas kella 23.00–6.00. Ajavahemikus 01.06–31.08 on alla 16-aastaselt alaealisel keelatud viibida ilma täiskasvanud saatjata avalikus kohas kella 24.00–5.00.

(2) Kohalikul omavalitsusel on õigus käesolevas paragrahvis sätestatud öist liikumispiirangut ajutiselt lühendada.“

§ 41. Sotsiaalhoolekandeseaduse muutmise

Sotsiaalhoolekandeseaduses (RT I, 18.04.2013, 8) tehakse järgmised muudatused:

- 1) paragrahvi 7 lõike 1 punkt 9 tunnistatakse kehtetuks;
- 2) paragrahvi 24 lõiget 2 muudetakse ja sõnastatakse järgmiselt:

„(2) Kaasabi osutamiseks lastele, lastega perekondadele ja teistele lapsi kasvatavatele isikutele luuakse maakonna sotsiaal- ja tervishoiuosakonnas lastekaitseametniku ametikohad.“

- 3) s [poolik]

§ 42. Seaduse kehtetuks tunnistamine

Lastekaitse seadus (RT I 21.03.2011, 50) tunnistatakse kehtetuks.

§ 43. Seaduse jõustumine

- (1) Käesolev seadus jõustub 2015. aasta 1. jaanuaril.
- (2) Käesoleva seaduse paragrahvi 31 lõige 1 jõustub 2016. aasta 1. jaanuaril.

Riigikogu esimees Ene Ergma

Tallinn Toompea

“.....““ 201.... a

Algatanud Vabariigi Valitsus

“.....““ 201.... a