

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Stina Suurväli

**Eesti lastekaitsepoliitika riskitingimustes olevate peredele pakutavate
teenuste ja sekkumisviiside kaardistus ning analüüs**

Bakalaureusetöö

Juhendajad: Kristina Muhhina, PhD

Judit Strömpl, PhD

Tartu 2020

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

.....

/töö autori allkiri/

Kaitsmine toimub/kuupäev/ kell/kellaeg/
...../aadress/ auditooriumis/number/.

Retsensent: /nimi/ (...../teaduskraad/),
..... /amet/.

Lühikokkuvõte

Töö eesmärk on uurida ja kaardistada Eesti lastekaitseüsteemi ennetustöö, mis puudutab laste eraldamist peredest, seda ümbritsev seadusandlus, arengudokumendid ning selle raames pakutavad teenused ja meetmed abistamaks riskitingimustes peresid.

Töö esimeses osas vaatles autor olemasolevaid lastekaitset ning selle raames tehtava ennetustööd käsitlevaid seadusandlust, arengudokumente, juhiseid sotsiaaltöötajatele ning varem valminuid uuringuid. Töö teises osas küsitles kirjaliku intervjuu kavaga viite lastekaitsepspecialisti – nelja kohalikust omavalitsusest ning ühte Sotsiaalkindlustusametist. Selleks, et saada väikese valimi kohta võimalikult suur sisend, valis autor Eesti ühed suurimad kohalikud omavalitsused (Tallinn, Tartu, Narva, Rae vald). Autor uuris hetkepraktikat omavalitsustes pakutavate sekkumisviiside ning meetmete kohta. Niisamuti uuris mõjutatavate perede ning laste hulka.

Töö käigus selgus, et peamised peredele pakutavad sekkumisviisid ning meetmed kohalikes omavalitsustes peredele on psühhoogiline abi ning perenõustamised, tugiisikuteenus, pereteenistuse/perekülastuse teenus, vanemlust toetavad koolitused. Tuuakse veel esile sotsiaalse rehabilitatsiooni teenust ning sõltuvusprobleemidega tegelemiseks pakutavad teenused. Ennetustööd väärtustatakse igal tasemel, aga puudub endiselt süsteemne koordineerimine ning järelvalve ja ühtsed põhimõtted, millele baseerudes üleriiklikult ennetustööd ning peredele pakutavat abi metoodiliselt korraldada.

Sisukord

Lühikokkuvõte	3
Lühendite loetelu.....	6
Sissejuhatus	7
1 Ennetustöö kaardistus õigusaktides ja dokumentides	8
1.1 Seadusandlus	8
1.1.1 Lastekaitse seadus	9
1.1.2 Sotsiaalhoolekandeseadus	11
1.1.3 Perekonnaseadus	12
1.2 Laste ja perede arengukava 2012-2020	13
1.3 Lastekaitse kontseptsioon	14
1.4 Juhendid lastekaitsetöötajatele	16
1.4.1 Lapse ja perekonna hindamise juhend 2009.....	16
1.4.2 Lapse heaolu hindamise käsiräämat 2017	17
1.5 Teemat puudutavad valminud uuringud	19
1.5.1 Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs 2013.....	19
1.5.2 Lastekaitse korralduse uuendamise analüüs 2013.....	20
2 Ennetustöö praktikas	22
2.1 Uurimistöö eesmärk ja uurimisküsimused	22
2.2 Metoodika.....	22
2.2.1 Meetodi valik.....	23
2.2.2 Valim	23
2.2.3 Andmete kogumine	23
2.2.4 Andmete analüüsimine	24
2.3 Intervjuude tulemused	25
2.3.1 Teenused ennetamiseks lapse perest eraldamist	25
2.3.2 Teenused lapse perest eraldamise protsessis	26
2.3.3 Teenused peredele/vanematele, kelle laps(ed) on perest juba eraldatud.....	27
2.3.4 Teenused peredele eesmärgiga lapse taasühinemine bioloogiliste vanematega	27
2.3.5 Mainitud teenustest mõjutatud pered ning lapsed	28
2.4 Järeldused	29
2.4.1 Ettepanekud	31
Kokkuvõte	33

Kasutatud kirjandus	35
Lisad	37
Summary	39

Lühendite loetelu

KOV – kohalik omavalitsus

LasteKS – lastekaitseseadus

LÕK – lapse õiguste konventsioon

PKS – perekonnaseadus

SHS – sotsiaalhoolekandeseadus

SKA – Sotsiaalkindlustusamet

Sissejuhatus

Lapse loomulik kasvu- ja arengukeskkond on tema perekond ja tema kodukeskkond (Sotsiaalministeerium, 2014: 5). Lähtudes sellest põhimõttest, on vajadus eeskätt ennetada lapse perekonnast eraldamist ning selle asemel osutada peredele laste kasvatamiseks igakülgset riigi ja kohalike omavalitsuste poolset toetust (Tammpuu, 2013: 37). Samas puudub Eestis ülevaade selle kohta, kui ulatuslik ja tõhus on lapse perekonnast eraldamisele eelnev ennetustöö ning mil viisil on peresid abistatud, nii ennetustööna, lapse eraldamise protsessis, laste perede juurde tagasipöördumise toetamiseks (Tammpuu, 2013: 37). Samuti ei kajasta perekonnast eraldatud laste kohta kogutav statistika andmeid nende perede tausta ega perest eraldamise algpõhjuste kohta - seetõttu napib üldistatavat informatsiooni hindamiseks, missuguste riskitegurite ja põhjuste koosesinemine viib lapse perekonnast eraldamiseni ning missuguste ennetus- ja sekkumismeetmete järele on lastekaitse- ja sotsiaaltöös enim vajadust (Tammpuu, 2013: 37). Sellest ning autori soovist ennast edasi arendada ja töötada tulevikus lastega seotud sotsiaalsfääris tulenevalt, otsustas autor uurida Eesti kohalike omavalitsuste ennetus- ja abitööd riskitingimustes olevate peredega.

Töö on oma olemuselt ja žanrilt poliitikaanalüüs. Töö eesmärk on uurida ja kaardistada Eesti lastekaitseüsteemi ennetustöö, seda ümbritsev seadusandlus, arengudokumendid ning selle raames pakutavad teenused ja meetmed abistamiseks riskitingimustes peresid. Vastata kahele seatud uurimisküsimusele töö esimeses osas käsitletud info ja ning uuringust selgunud andmete põhjal.

Empiirilise osa meetodiks on kirjalikud intervjuu kavad. Käesoleva töö kahele uurimisküsimusele leiab autor vastused intervjuuerides viite lastekaitse vallas töötavat spetsialisti ettevalmistatud kirjaliku intervjuukavaga.

Töö on üles ehitatud kahte peamisesse peatükki. Esimeses osas autor uurib praeguseks hetkeks paika pandud strateegiaid, tööplaan, arengukavasid, seadusandlust ja seniks läbiviidud sellealaseid uuringuid. Töö teises osas autor uurib, millised abimeetmed (koolitusi, seminare, toetusi, psühholoogiabi jms) pakub kohalik omavalitsus abivajajatele, milline on ennetustöö selles vallas.

Autor kasutab töös allikatena erinevaid dokumente (arengukavad, aluskontseptsioonid, juhendid sotsiaaltöötajatele), sellealaseid uuringuid, seadusandlust. Peamiselt on tegemist Sotsiaalministeeriumi ja Sotsiaalkindlustusameti poolt välja antud dokumentidega, sest nemad selle valdkonnaga tegutsevad üksused riigi poolt.

1 Ennetustöö kaardistus õigusaktides ja dokumentides

Töö esimeses osas keskendub autor olemasoleva infole, mis puudutab lapse eraldamist perest ja vastava ennetustöö ning -meetmete rakendamist Eesti lastekaitsetöös. Kuna lastekaitse teema on oma olemuselt valdkondadeülene teema, siis selle uurimiseks tulevad vaatluse alla Eesti seda valdkonda reguleeriv seadusandlus, vastavad arengukavad ja dokumendid ning olemasolevad uuringud.

Selleks, et perekeskonna näol oleks tegemist turvalise ja toetava ruumiga lapse jaoks, on riigi kohustus toetada vanemaid laste kasvatamisel (Sotsiaalministeerium, 2014: 5). Lastega perede toetamist ja laste perekonnast eraldamise ennetamise vajalikkust rõhutavad ka ÜRO Laste Õiguste Konventsioon (edaspidi ka LÕK) kui Euroopa Nõukogu soovitusel (Sotsiaalministeerium, 2013a: 4). Eesti lastekaitse lähtekohad tulenevadki suuresti ÜRO LÕK-ist, millega Eesti liitus 1991. aastal (Sotsiaalministeerium, 2005: 3).

Lastekaitseseaduse (edaspidi ka LasteKS) peatükk 2 § 6 lõik 1 ütleb „Lapse õiguste ja heaolu tagamiseks tuleb ennetada lapse heaolu ja arengut ohustavaid riske. Ennetamine hõlmab last ohustavate olukordade ja sündmuste võimalikult varast märkamist ja neile reageerimist, sealhulgas lapse arengu- ja käitumisprobleemide, kasvukeskkonnas esinevate probleemide ja väärkohtlemise tuvastamist ning lapse heaolu ja arengut soodustavate kaitsetegurite suurendamist“ (Lastekaitseseadus). Olukorras, kus aga lapse vanemad ei suuda tagada lapse heaolu ja pakkuda sobivat vanemlikku hoolitsust, on riigi ülesandeks tagada lapsele vastav kaitse ja perele vastav tugi (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 4). Eestis reguleerib lastekaitsealase ennetustööd Sotsiaalkindlustusamet ja kohalik omavalitsus (Sotsiaalkindlustusamet, 2020a).

Aastatel 2006–2011 on Eestis igal aastal oma perekonnast eraldatud ca 450–650 last, 2012. aasta jooksul 371 last (Tammpuu, 2013: 37). Neist vaid väike osa – näiteks 2012. aastal kümnendik – naaseb oma bioloogiliste vanemate juurde, enamik paigutatakse asendushooldusele (Tammpuu, 2013: 37). 2017. aasta lõpu seisuga oli lastekaitse juhtumimenetlus algatatud 8366 lapse puhul, 2018. aasta lõpu seisuga 9488 lapse puhul, samal ajal perest eraldatud lapsi oli 2017. a 267 ning 2018. a 287 (autori analüüsist selgunud andmed).

1.1 Seadusandlus

Antud peatükis käsitleb autor lapse perest eraldamist ja ennetustööd reguleerivat seadusandlust.

1.1.1 Lastekaitseseadus

Peamine laste kaitset, õigusi ja heaolu tagav seadustik on Lastekaitseseadus. Praegune kehtiv lastekaitse seadus jõustus 1. jaanuar 2016 (Lastekaitseseadus). Muu hulgas loodi uue seadusega Sotsiaalkindlustusametisse lastekaitse üksus, kelle ülesandeks seal juures on toetada kohalikke omavalitsusi arendustegevustes ja üksikjuhtumite menetlemises ning koorideerida ennetustööd (Sotsiaalministeerium, 2020a).

LasteKS ptk 3 § 11. Lastekaitse korraldamine „Lastekaitset korraldavad Vabariigi Valitsus, lastekaitse nõukogu, Sotsiaalministeerium, Sotsiaalkindlustusamet ja kohaliku omavalitsuse üksused käesolevas seaduses sätestatud ülesannete alusel.“ (Lastekaitseseadus).

LasteKS ptk 3 § 8 15. Sotsiaalkindlustusameti ülesanded

- (1) *Sotsiaalkindlustusameti ülesanded lastekaitse korraldamisel on riikliku lastekaitsepoliitika elluviimine, riiklike strateegiate rakendamine ning valdkondadeülese lastekaitsealase koostöö ja ennetuse koordineerimine. (Lastekaitseseadus).*

- (3) *Sotsiaalkindlustusamet rakendab järgmisi lapsi ja peresid toetavaid riiklikke meetmeid:*
 - 1) *riigisisese ja rahvusvahelise lapsendamise korraldamine ning rahvusvahelise lapsendamise komisjoni teenindamine;*
 - 1^a) *hooldusperede sobivuse hindamine ja hooldusperede ettevalmistamisega seotud toimingute tegemine;*
 - 2) *lastekaitsealase statistika kogumine;*
 - 3) *riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuse ametiasutuste ja nende ametiisikute ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike juriidiliste isikute ööpäevaringne nõustamine abivajava või hädaohus oleva lapse abistamiseks;*
 - 4) *lastekaitsealase teavitustegevuse korraldamine;*
 - 5) *kohaliku omavalitsuse üksuse lastekaitsetöötajate tööõnustamise korraldamine;*
 - 6) *lasteabitelefoni 116 111 pidamine;*
 - 7) *riikliku ja haldusjärelevalve teostamine käesolevas seaduses sätestatud alustel. (Lastekaitseseadus).*

Ennetuse mõiste tähendus ja olemus on seaduses segane – paragrahv 11 lõigus 1 on toodud SKA üheks ülesandeks muu hulgas ennetuse koordineerimine (Strömpl, Linno, 2014: 12). Lõige 2 ja 3 laiendavad ja täpsustavad ülesande täitmiseks rakendatavaid sekkumisi (Strömpl, Linno, 2014: 13). Teisisõnu nähakse ennetusena seadusetekstis sekkumisi, mitte tegevusi, mis on suunatud lastele ja lastega peredele teatud vajakajäämistele lahendamiseks, et toime tulla pere

igapäevaeluga (Strömpl, Linno, 2014: 13). Eelnõu seletuskirjas (Lastekaitseaduse eelnõu seletuskiri) on täpsustatud, et „[sekkumise]... all käsitletakse käesolevas seaduses tegevusi, teenuseid, toetuseid ja muud abi, mis on suunatud laste õiguste ja heaolu tagamisele ning lapse ja tema pere abistamisele. (...) Ennetamine on käesoleva eelnõu kontekstis tegevuse või tegevuste kogumite (nt programm) rakendamine lastekaitstes, mis on suunatud negatiivsete tegevuste ärahoidmisele või positiivsete tegevuste edendamisele.“ Väljatoodud seletus annab kinnitust seaduseteksti poolt jäetud muljele, et ennetus on sekkumine juba olemasolevasse probleemi, küll varajasemas staadiumis, aga mitte tegevus, mis on suunatud kõigi laste ohutu kasvukeskkonna loomiseks ja heaolu kindlustamiseks (Strömpl, Linno, 2014: 13). Ka Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusüritingute keskuse poolt läbiviidud „Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs“ (Espenberg, Laur, Lees, Linno, Nauts, Strömpl, Valma, 2013: 8) tuuakse välja kitsaskohana seaduse liigne fookus ja keskendumine lastekaitseüsteemi korraldamisele ning reguleerimisele ning seadus on kujunenud liialt kaitsva iseloomuga seaduseks, mitte perede toetamise mudeliks. Selliselt me keskendume lapsele liialt kui indiviidile jättes kõrvale tema loomulike suhete keskkonna (Strömpl, Linno, 2014: 14). Praeguses ideelises raamistikus omandame sildistava mõju vanematele ja perekondadele, kui lapsi ohustavate faktoritena, sest kuigi lapse tervist ja heaolu ohustavaid tingimusi võib leida koolist, tänavalt, meediast, internetist, siis neid asjaolusid seadus ei arvesta ega nendega tegele (Strömpl, Linno, 2014: 14).

Kõige juures tuleb arvestada ja võibolla tähtsaimaks pidada, et seadus loob parimal juhul üksnes eeldused süsteemi paremaks toimimiseks - see, kui hästi seadus praktikas hakkab rakenduma, sõltub osapoolte teadlikkusest, oskustest ja väärtushinnangutest laiemalt, mistõttu on äärmiselt oluline seaduse vastuvõtmise järel süstemaatiliselt ja järjepidevalt tegeleda seaduse tutvustamise ja seletamisega nii spetsialistidele kui laiemale elanikkonnale (Espenberg *et al.*, 2013: 5)

Lastekaitseaduse seletuskiri (Lastekaitseaduse eelnõu seletuskiri) lisaks toob veel lapse üldise heaolu tagamisega seotud Eesti probleemide all muu hulgas peamisena välja varase märkamise ja õigeaegse sekkumise puudumise ning keskendumise üksnes tagajärgede likvideerimisele, niisamuti on probleemiks asendushooldusele suunatud laste vähene perekonda tagasi aitamine ning puudulik perede ja vanemluse toetamine. Märkides, et süsteem on paljuski sanktsioneeriva (lapsi perest eraldava) iseloomuga ning riiklik laste hoolekanne ja terviklik lastekaitseüsteem on suunatud tööks lastega, kes on jäänud ilma vanemlikust hoolitsusest (Lastekaitseaduse eelnõu seletuskiri). Paar statistikat on toodud välja selle kohta 2011 ja 2012

aastast – perest eraldati vastavalt 453 ja 410 last ning kellest vastavalt 276 ja 309 paigutati asendushooldusele (Lastekaitseaduse eelnõu seletuskiri).

LastekS ptk 6 § 6. Ennetamine lõik 2 (2) Riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste ametiasutused peavad vastavalt võimalustele arendama välja meetmed lapse abivajaduse ennetamiseks ning olemasolevate probleemide vähendamiseks. Meetmed peavad lähtuma lapse vajadustest, toetama lapse ja teda kasvatavate isikute suhteid ja sotsiaalset toimetulekut ning olema kättesaadavad, õigeaegsed, tulemuslikud ja pikaajalise positiivse mõjuga. (Lastekaitseadus)

Lastekaitseadus kokkuvõtlikult toonitab mitmeid kordi vajadust ennetavate ja toetavate meetme järgi, aga ei täpsusta, milliseid meetmeid, kuidas ja kes neid pakuvad.

1.1.2 Sotsiaalhoolekandeseadus

Sotsiaalhoolekandeseadus (edaspidi ka SHS) nii konkreetselt abimeetmeid peredele ei puuduta, ent aga reguleerib ja sätestab, kuidas esmaselt toimetada abivajava perega ja kuidas nendega toimetamine välja näeb.

SHS peatükk 1 § 9. Abi andmine juhtumikorralduse põhimõttel

(1) Kui isik vajab iseseisva toimetuleku parandamiseks pikaajalist ja mitmekülgset abi, mis hõlmab ka vajadust koordineerida mitme organisatsiooni koostööd abi andmisel, kasutatakse juhtumikorralduse põhimõtet. (Sotsiaalhoolekandeseadus)

SHS peatükk 1 § 10. Lapse juhtumiplaan

(1) Lapsele juhtumiplaani koostamisel lähtutakse käesoleva seaduse §-s 9 sätestatud, arvestades käesolevas paragrahvis sätestatud erisusi.

(2) Enne asenduskodusse või käesoleva seaduse §-s 130 nimetatud perekonnas hooldamisele suunamist koostab lapse eestkostja ülesandeid täitev või eestkostjaks määratud kohaliku omavalitsuse üksus või käesoleva seaduse § 128 lõike 1 punktides 6–8 ja sama paragrahvi lõikes 2 nimetatud lapse puhul Sotsiaalkindlustusamet igale lapsele juhtumiplaani. (Sotsiaalhoolekandeseadus)

Igale lapsele ja perele koostatakse juhtumiplaan, millega pannakse paika edasine käitumisplaan, kuidas olukorda parandada. Autor hiljem oma töös peatükis 1.4 käsitleb lähemalt, kuidas

olemasolevate allikate baasil soovitatakse lastekaitse töötajal koostada juhtumiplaani ja milliste tingimuste alusel hinnata perekonda.

1.1.3 Perekonnaseadus

Lapse eraldamist perest reguleeriv ja sätestav seadustik on veel perekonnaseadus (edaspidi ka PKS), mis sätestab kõiksugused peresised suhted.

PKS 4. jagu Vanema hooldusõiguse piiramine § 134. Lapse heaolu ohustamine

(1) Kui lapse kehalist, vaimset või hingelist heaolu või tema vara ohustab vanema hooldusõiguse kuritarvitamine, lapse hooletussejätmine, vanemate suutmatus täita oma kohustusi või kolmanda isiku käitumine ja kui vanemad ei soovi või ei ole võimelised ohu ära hoidma, rakendab kohus ohu ärahoidmiseks vajalikke abinõusid, muu hulgas käesoleva paragrahvi lõikes 3 ning käesoleva seaduse §-des 135 ja 136 loetletuid. (Perekonnaseadus)

Antud paragrahvist tuleb ka välja, et kohus võib rakendada vajalikke abinõusid, ent täpsustatud pole. Muu hulgas §-des 135 ja 136 loetletud toovad ainukese konkreetse meetmena välja lapse eraldamiste perest.

PKS 4. jagu Vanema hooldusõiguse piiramine § 135. Lapse eraldamine perekonnast ja hooldusõiguse täielik äravõtmine

(1) Kohus võib lapse vanematest eraldada ainult juhul, kui lapse huvide kahjustamist ei ole võimalik ära hoida vanemate ja lapse suhtes kasutusele võetud muude toetavate abinõudega.

(2) Hooldusõiguse võib kohus vanemalt täielikult ära võtta üksnes juhul, kui teised abinõud ei ole tulemusi andnud või kui on põhjust eeldada, et nende rakendamisest ei piisa ohu ärahoidmiseks.

(4) Kui lapse jätmine perekonda ohustab lapse tervist või elu, võib valla- või linnavalitsus või Sotsiaalkindlustusamet lapse perekonnast eraldada enne kohtumäärust. Sellisel juhul peab valla- või linnavalitsus viivitamata esitama kohtule avalduse vanema hooldusõiguse piiramiseks lapse suhtes. (Sotsiaalhoolekandeseadus)

Siinsest paragrahvist on seadusandluses kõige detailsemalt kirjeldatud lapse eraldamise perest asjaolusid ja tingimusi. Selgelt on toodud välja lõigus 1, et kohus võib eraldada lapse perest,

kui muude toetavate abinõudega ei ole võimalik ära hoida lapse huvide kahjustumist. Abinõude iseloomu täpsustatud pole.

1.2 Laste ja perede arengukava 2012-2020

Laste ja perede arengukava näol on tegemist dokumendiga, mis on suunatud kõigile Eesti pinnal elavatele lastele ja peredele sõltumata nende soost, rahvusest, rassist, keelest, religioonist, maailmavaatest, sotsiaalsest päritolust, varanduslikust seisundist, elukohast ja perevormist, et nad saaksid kasvada ja elada turvalises ning inimsõbralikus elukeskkonnas (Sotsiaalministeerium, 2011: 3). Arengukava tõdeb, et suuresti vaid tagajärgedega tegelemine ei ole jätkusuutlik, ning pigem soodustab probleemide kuhjumist, mis omakorda põhjustavad riigile suuremaid finantsilisi kulusi, aga kahjuks see suund on olnud prevaleerivamaks Eestis viimase 20 aasta jooksul (Sotsiaalministeerium, 2011: 3). Süsteem on keskendunud eelkõige eri probleeme ilmestavate sümptomite leevendamisele, mis tõttu on saanud arengukava keskmeks ennetuslik lähenemine ja varajane sekkumine igal tasandil (Sotsiaalministeerium, 2011: 3). Kuna uut arengukava veel avaldatud ei ole, siis autor keskendub viimasele avaldatud kavale oma töös.

Arengukava peaesmärgiks on seatud laste ja perede heaolu suurendamise, elukvaliteedi tõstmise ning seeläbi soodustades laste sünde (Sotsiaalministeerium, 2011: 5). Selle peaesmärgi saavutamiseks on seatud 5 starteegilist eesmärki, mille hulgas kaheks on, et Eesti on positiivset vanemlust toetav riik ning, et lapse õigused on tagatud ja loodud on toimiv lastekaitse süsteem (Sotsiaalministeerium, 2011: 5). Üks peamistest põhimõtetest, millest arengukavas lähtutud on, et probleemide ennetamine on tõhusam, kui tagajärgede leevendamine (Sotsiaalministeerium, 2011: 5). Nagu tõdeb ka LasteKS seletuskiri (Lastekaitseeaduse eelnõu seletuskiri) – mida õigeaegsem sekkumine, seda suurem on lõppkokkuvõttes riigi tulu, kuna probleemidega tegelemiseks kulub oluliselt vähem ressursse, olenevalt sekkumise ja märkamise õigeaegsusest võivad riigi kulud erineda üle 10 korra.

Arengukava oma lapse õigusi tagava ja toimiva lastekaitsetöö starteegilist eesmärki kirjeldavas osas toonitab veelkord vajadust kindlustada laiaulatuslik ennetustöö kõigil tasanditel, suurendades seeläbi võimalusi elada lastel kodus ning vajadusel saada kõige kiiremat ja efektiivsemat abi (Sotsiaalministeerium, 2011: 26). Kui senini on Eestis olnud rõhuasetus tagajärgedega tegelemisel ja on olnud sanktsioneeriva ehk lapsi perest eraldava iseloomuga, siis nüüd on vaja tuua tähelepanu ja abi lapsele juba varajasemas probleemi staadiumis, et oleks võimalik lapsele ja perele parim võimalik lahendus ning abi leida (Sotsiaalministeerium, 2011:

26). Seeläbi saaksid lapsed jääda oma vanematega oma perekeskonda kasvama (Sotsiaalministeerium, 2011: 26). Varajase märkamiseta ja õigeaegse sekkumiseta eraldatakse peredest suur hulk lapsi, kes suunatakse asendushooldusele (Sotsiaalministeerium, 2011: 26).

Lastele ning peredele kõiksugu avalikke teenuseid ja abi pakkudes on vajalik, et lastega tegelevad eksperdid on pädevad ja teadlikud, kuidas hinnata lapse (ja pere) vajadusi, sekkumiste määramistest ja eksisteerivad universaalselt ja laialdaselt juurutatud selged ning üheselt mõistetavad protseduurid juhtumite menetlemiseks (Sotsiaalministeerium, 2011: 33).

Kui info abivajavast lapsest on laekunud lastekaitsetöötajale, peab viimane juhtumikorralduse põhimõttel vajalikke osapooli kaasates hindama lapse ja pere toetusvajadust, planeerima, läbi viima ja korraldama toetavaid tegevusi, teenuseid ja muid sekkumisi ning seejärel hindama sekkumiste efektiivsust (vt ptk 1.4) (Sotsiaalministeerium, 2011: 33).

Tänaseks päevaks on muu hulgas ka Sotsiaalkindlustusametil välja töötatud nõustamisteenused kohalikele omavalitsustele ja partneritele (Sotsiaalkindlustusamet, 2020b). Muu hulgas aitab SKA ja nõustab juhtumitöö ja juhtumikorraldusel (Sotsiaalkindlustusamet, 2020b). Selle kõige töötamiseks on SKA välja andnud ka „Lapse heaolu hindamise käsiraamatu“ (vt ptk 1.4.1) (Sotsiaalkindlustusamet, 2020b). Vajadusel aitab SKA lastekaitsetöötajatel hinnata lapse abivajadust, leida lapse olukorra leevendamiseks lapsele ja tema perele sobivaid teenuseid ning valida lapse abivajaduse ärahoidmiseks või süvenemiseks tõhusaid meetmeid (Sotsiaalkindlustusamet, 2020b).

1.3 Lastekaitse kontseptsioon

Lastekaitse kontseptsiooni eesmärgiks on luua terviklik süsteem lapse õiguste kaitse korraldamiseks ning teha ettepanekud vajalike muudatuste tegemiseks vastava valdkonda reguleerivatesse seadustesse (Sotsiaalministeerium, 2005: 4). Muu hulgas on ka eesmärgiks ühtlustada üle-eestilist lastekaitsetöö praktikat, et oleks tagatud standarditele vastav ja kvaliteetne abi lapsele ja perele terves Eestis (Sotsiaalministeerium, 2005: 4).

Ka antud dokument toob välja lastekaitstes esinevat kahte peamist paradigmat – lapse päästmise mudel ning peresid toetav mudel (Sotsiaalministeerium, 2005: 4). Esimese puhul on peamiseks fookuseks lapse eraldamine ohtlikust keskkonnast ning vanemate õigused jäävad rohkem tahaplaanile, mil teise puhul on rõhk pere enda toetamisel, et aidata perel toime tulla sellisel tasemel, et ei oleks tarvis last eraldada perest (Sotsiaalministeerium, 2005: 4). Eesti kontekstis

saab öelda, et sugemeid on mõlemast lähenemisest, aga üldine dokumentipoolne soovitus on keskenduda ja aina enam juurutada peresid toetavat mudelit (Sotsiaalministeerium, 2005: 4).

Lastekaitse korralduse alusprintsipiidena on kontseptsioonis nimetatud nii teenuste astmelisust, mille kohaselt tuleb teenuste osutamisel liikuda vähem sekkumist nõudvatelt tegevustelt sügavamalt sekkumist nõudvate tegevusteni, kui ka partnerlust peredega ehk perede kaasatust oma probleemide lahendamisesse (Sotsiaalministeerium, 2005: 5). Antud põhimõtete kohaselt tuleks enne lapse perest eraldamist pakkuda perele tuge ning toetavaid abiteenuseid ja meetmeid ja lapse perest eraldamine peaks olema viimane lahendus ning tulema kõne alla vaid juhul, kui teised meetmed ei ole tulemusi andnud (Sotsiaalministeerium, 2005: 5). Subsidiaarsuse põhimõtte kohaselt peaksid ka abi, otsustused ning vastutus olema inimesele võimalikult lähedal – abi peaks eelistatavalt tulema üldjuhul kodanikele kõige lähemal seisvate organite poolt ning riigi roll peaks seisnema põhiliselt kohalike ning regionaalsete institutsioonide toetamises ja koordineerimises [autori kommentaar: tänaseks päevaks ongi Eestis sellise põhimõtte järgi kohustused jagatud - KOV-id kui kohalikud ja kandva rolliga ning SKA kui riigipoolne toetaja roll] (Sotsiaalministeerium, 2005: 4).

Kontseptsiooni (2005: 11-12) perekeskonda ja asendushooldust käsitlevas peatükis ettepanekute all on mitmeid ideid, mis puudutab laste ja perede abi ja turvalisuse tõstmist. Tuuakse välja vajadus arendada kohaliku omavalitsuse ja riigi koostöös nõustamisteenuseid pere toetamiseks - taolised nõustamisteenused muuta kättesaadavaks kõigile (Sotsiaalministeerium, 2005: 11). Vajadus töötada välja lahendus peredele lapse kasvatamise oskuste õpetamiseks ja arendamiseks, sh kohustuslikud koolitused vanematele, kes ei tule toime laste kasvatamisega (Sotsiaalministeerium, 2005: 11). Vajadus töötada välja perekonnaseaduse juurde metoodilised juhendid ja abimaterjalid lastekaitse- ja sotsiaaltöötajatele eesmärgiga hõlbustada lapse perekonnast eraldamise vajalikkuse üle otsustamist ning selgitada adekvaatseid käitumisviise sellistel puhkudel [autori kommentaar: tänaseks päevaks on mõned taolised dokumendid ja juhised välja töötatud, vt peatükk 1.4] (Sotsiaalministeerium, 2005: 12). Reguleerida ja läbirääkida samuti vanema nõusolekul lapse perest eraldamine, et KOV sotsiaaltöötajal oleks võimalik kokkuleppeliselt perega, samas seadusega kooskõlas, eraldada laps ajutiselt perest ning samal ajal teha koostööd perega olukorra parandamiseks ja lapse koju pöördumise võimaldamiseks (Sotsiaalministeerium, 2005: 12).

1.4 Juhendid lastekaitsetöötajatele

Siin alapeatükis käsitleb autor peamisi juhendeid sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatele, mis puudutab laste ja pere hindamist.

1.4.1 Lapse ja perekonna hindamise juhend 2009

Selleks, et toetada lapsi ja peresid nende loomulikus keskkonnas, on vaja ühiskondlikku kokkulepet selles, et milliseid probleeme või ebasoovitavaid suundumusi ennetada (Sotsiaalministeerium, 2009: 2). See nõuab omakorda teadmisi Eesti pere olukorrast, mitmekülgset eriala pädevust, rohkem ressursse ja ka ennetustööd soosivat sotsiaalpoliitilist kliimat (Sotsiaalministeerium, 2009: 2). Lastega perekond ei peaks olema üksnes kitsamas mõttes sotsiaalpoliitika ja lastekaitse subjektiks, vaid vajab tõhusamat tuge üldistelt avalikelt teenustelt (Sotsiaalministeerium, 2009: 2). Tänapäevases sotsiaaltöös pole võimalik rääkida umbmääraselt hädasolijate abistamisest, vaid selleks, et sotsiaaltöö ja pakutavad teenused oleksid tulemuslikud, on vaja läbimõeldud korraldust ja tihedat koostööd (Sotsiaalministeerium, 2009: 3). Nagu eelnevates peatükides ka toonitatud, siis selle saavutamiseks on Eestis mindud juhtumikorraldusliku lähenemisteed pidi (Sotsiaalministeerium, 2009: 3). Selleks, et aidata kaasa ühtsete arusaamade kujunemisele juhtumitööde juures olevale hindamisele, loodi ühtne pere ja laste hindamisraamistik, mis aitab korraldada hindamist, arvestades Eesti laste ja pere olukorda, lastekaitse süsteemi suutlikkust, asutuste töökorraldust, spetsialistide töökoormust ja ettevalmistust (Sotsiaalministeerium, 2009: 3).

Hindamisraamatus on toodud välja mitmed põhimõtted, mis on võetud aluseks hindamisele. Nendest peamine on, et hindamine on lapsekeskne protsess (Sotsiaalministeerium, 2009: 4). See peaks tähendama, et last ümbritsevat maailma püütakse vaadata läbi laste silmade ja tunnetusmaailma, õpitakse tundma lapse kogemusi ning vanemate kogemusi lapsest (Sotsiaalministeerium, 2009: 4). Antud dokumendis tuuakse välja ka Karin Auväärti (2007) uurimuses välja tulnud vastuolu Eesti lastekaitse süsteemis, kus tihtipeale esineb ebajärjekindlust lastekaitse kliendi mõistmisel. Kord mainitakse tööd lapsega, siis lapse ja vanematega ehk terve perega ja mõnikord lihtsalt kliendiga (Sotsiaalministeerium, 2009: 5). Selline segadus kätkeb endas ohtu, et konkreetne laps hajub silmist ja lapsekeskset lähenemist on raske järgida (Sotsiaalministeerium, 2009: 5). Dokumendis tuuakse veel selgelt välja ennetava töö tähtsust - lapsekeskne sotsiaaltöö peab püüdma selle poole, et laps ja vanemad õpiksid enda ja oma pere olukorda nägema ja mõistma uute silmadega, omandaksid edasiviivaid

kogemusi ja seeläbi saaksid oma elu teadlikumateks suunajateks (Sotsiaalministeerium, 2009: 6). Alles siis, kui on tõestatud, et selleks suutelisteks ei olda, tuleb lapsele leida uus turvalisem kodu. (Sotsiaalministeerium, 2009: 6).

Juhend on välja töötatud ümber „Lapse ja perekonna esmase hindamise“ hindamisvormi, kus erinevates peatükkides ja alateemades pakutakse sotsiaaltöötajatele erinevaid lisaküsimusi ja võimalusi probleemide lähenemiseks ning koostöö paremale sujumisele (Sotsiaalministeerium, 2009: 24). Taolise hindamise peamine eesmärk pole tegelikult ainult ametnikule luua võimalikult laia pilti pere ja lapse oludest, vaid luua mitmekülgne ja terviklik pilt lapse ja perekonna olukorrast pereliikmeile endile ka (Sotsiaalministeerium, 2009: 10). Tuuakse välja, et hindamisprotsess on sisuliselt osalev tegevusuuring, kus sotsiaaltöötaja uurib koos lapse ja perekonnaga olemasolevat olukorda, koos kavandatakse ja viiakse ellu muutusi (Sotsiaalministeerium, 2009: 10). Selliselt võib autori arvates lugeda taolist hindamisprotsessi läbimist eraldi meetmeks pere abistamiseks, sest olukorda mitme tahu alt ja professionaalse abiga lahti mõtestades, aitab kindlasti vanematel (ja ka lapsel) reflekteerida enda jaoks, kuidas saaks pereelu paremini ning tulemuslikumalt korraldada kõigi pereliikmete huvides.

1.4.2 Lapse heaolu hindamise käsiraamat 2017

Laste heaolu hindamise käsiraamat on Sotsiaalkindlustusameti poolt kokku pandud käsiraamat, et toetada kohalike omavalitsusi ja eelkõige sealseid lastekaitse- ja sotsiaaltöötajaid laste ja perede abistamisel (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 4). Peamiseks juhtumikorralduslikuks vastutajaks ongi KOV-id ja antud käsiraamat keskendub juhtumimenetluse läbi viimisele. Käsiraamat koosneb kolmest osast: olulisemad põhimõtted, juhtumikorralduslikud suunised ning lapse heaolu hindamise juhend (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 4).

Vaadeldes mõningasi põhimõtteid, millele käsiraamat on üles ehitatud (laste huvidest ja õigustest lähtumine; koostöö erinevate spetsialistide ja asutustega; lapse, perekonna ja tugivõrgustiku kaasamine; probleemide vähendamine ja tugevuste arendamine; süsteemne järelevalve ja tulemuste mõõtmine) võib öelda, et lapse heaolu hindamisprotsessi iseeneses nähakse ühe pere abistamise meetodina, kus koos spetsialistidega hinnatakse ennast perena, vanemana, kaaslasena, pereliikmena, mis kõik annab võimaluse eneserefleksiooniks ja tahte juures arenemiseks (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 5-7).

Kui lastekaitsetöötajani jõuab info lapse abivajadusest peab töötaja sooritama esmase ülevaate lapse ja perekonna olukorrast ning vastavalt otsustama, kui kiiresti peab sekkuma

(Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9). Lapse vajadus kohesele kaitsele võib tuleneda vanemate puudlikust võimekusest või vanemlikest oskustest, perekondlikest teguritest ja keskkonnast või lapse enda hetkeseisundist ning arengust (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9). Kui ilmneb, et lapse heaolu on ohus, tuleb reageerida koheselt, et tagada lapse eraldatust ohtlikust keskkonnast ning alles peale seda alustada põhjaliku juhtumikorraldusega (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9).

Abivajav laps on laps, kelle heaolu on ohustatud või kelle puhul on kahtlus väärkohtlemise, hooletusse jätmise või muu lapse õigusi rikkuva olukorra suhtes ja ka laps, kelle käitumine ohustab tema enda või teiste isikute heaolu (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9). Teade sellisest lapsest registreeritakse infosüsteemi STAR lihtmenetlusena (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9). Kui lapse vajadust saab rahuldada ühekordse meetmega (nt peretoetuse maksmisega), siis juhtumimenetlust ei algatata; kui aga lastekaitsetöötaja otsustab, et lapse heaolu tagamiseks on vaja sekkuda intensiivsemalt, algatatakse juhtumikorralduslik töö (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9).

Hädaolus olev laps on laps, kes on oma elu või tervist ohustavas keskkonnas või olukorras. Selliste juhtumite puhul tuleb viivitamatult sekkuda ja vajadusel eemaldada laps koheselt tema jaoks ohtlikust keskkonnast (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 9). Lastekaitsetöötaja saab lapse eraldada ajutiselt perekonnast kahel juhul: 1) lapse ohtu sattumise on põhjustanud lapsevanem oma tegevuse või tegevusetusega; 2) lapsevanem keeldub lapse ajutisest paigutamisest teenuseosutaja juurde sobiva teenuse saamiseks (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 10).

Kohalik omavalitsus peab kümne päeva jooksul abivajavast lapsest teada saamisest tegema otsuse juhtumikorralduse algatamiseks või mitte algatamiseks (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 11). Kui lapse abivajadust ei saa rahuldada ühekordse meetmega, algatatakse juhtumimenetlus (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 11).

Mis puudutab meetmete ja abiteenuste pakkumisse, siis käsiraamat ei lähe kordagi detailidesse. Küll aga puudutatakse teemat meetmete valimise kohta. Protesses meetmete ja teenuste valimise koha pealt algab last mõjutavate riskitegurite tuvastamisega (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 51). Olles tuvastatud riskitegurid, tuleb hinnata riskitaset ja vastavalt otsustada mil määral on vaja sekkuda olukorra parandamiseks (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 51). Riski, vajaduste ja vastuvõtlikkuse hindamise käigus selgub, milliseid lapse ja pere vajadustele vastavaid, neid kõige tõenäoliselt toetavaid ning riskitegureid neutraliseeruvaid meetmeid pakkuda (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 51).

Vastuvõtlikkuse hindamine tähendab, et lastekaitse- või sotsiaaltöötaja peab hindama lapse ja perele pakutavate meetmete võimalikult suurt ja tõenäolist positiivset mõju ning kasu (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 52). Ideaalis perekond osaleb meetmete kavandamisel ja mõtleb kaasa, et selgitada välja parimad ja efektiivsemad meetodid olukorra parendamiseks (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 52). Lapse ja perekonna enda motiveeritus, tahe ning valmisolek muutusteks on sageli otsustavateks teguriteks, kas muutused saavad toimima ja sellepärast peabki üritama võimalikult suurel määral perekonda ennast kaasata (Sotsiaalkindlustusamet, 2017: 52). Autori arvates vastasel juhul võib jääda perele mulje, et keegi kolmas teab paremini, mida nende perekonnal vaja on sh surub oma meetmeid peale ning selliselt on palju suurem tõenäosus meetmete ebaõnnestumiseks.

1.5 Teemat puudutavad valminud uuringud

Järgnevas alapeatükis autor käsitleb siiani valminud uuringuid, mis puudutavad lapse eraldamist perekonnast ja seda ümbritsevat lastekaitseüsteemi.

1.5.1 Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs 2013

Analüüsis tuuakse välja 2009. aastal kohalikest omavalitsustelt kogutud info kohaselt peamiseks probleemid ja riskifaktorid, mis tingivad lapse ilmajäämise vanemlikust hoolitsusest või muudavad lapse olukorra peresisest haavatavaks (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45). Tuues mõned tähtsamad välja: alkoholi liigtarbimine; majanduslikud raskused/vaesus; pikaajaline töötus; toimetuleku- ja sotsiaalsete oskuste puudumine; madal haridustase; narkomaania; lapsevanema vaimne puue; lapse vaimne puue (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45).

Kuigi osad eelmainitud põhjuste näol on tegemist väga komplekssete probleemidega, ei saa tihti peale neid üksiesinevana pidada piisavaks aluseks lapse perekonnast eraldamiseks (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45). Paljusid probleeme on võimalik lahendada või leevendada asjakohaste ja/või kombineeritud tugiteenuste abil (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45). Eestis kehtiv seadusandlus ei annagi alust kõnealuste üksikpõhjuste esinemisel lapse eraldamiseks, aga on olnud juhtumeid, kus lapse eraldamine pole olnud piisavalt motiveeritud KOV-ide poolt ning on seetõttu halduskohtus vaidlustatud (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45).

Alusanalüüsi dokumendis viidati ka Riigikontrolli 2013. aastal avaldatud auditile „Lapse hoolekande korraldus valdades ja linnades“, kus toodi välja, et lastekaitsetöö korraldus ei anna kindlust, et abi jõuab lapseni õigel ajal või veel parem probleemi suudetaks ära hoida ehk märkamine toimuks potentsiaalse probleemi eelses staadiumis (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45). Praeguseni puuduvad ühtsed arusaamad ja põhimõtted, mille alusel ennetustööd meetodiliselt korraldada; praegu teevad KOV-id seda oma äranägemise alusel ja otsesest kontrolli ei eksisteeri [autori kommentaar: praeguseks on jõustunud uus Lastekaitseadus (vt ptk 1.1.1), aga endiselt ei ole autori arvates paika pandud meetodilist ennetustööplaani või-meetmeid] (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45). Kahjuks tihtipeale jõutakse tegeleda vaid nende peredega, kes on ise omavalitsuse poole pöördunud; vähe jääb aega perekondade korrapäraseks ja korduvaks nõustamiseks ja jälgimiseks (Sotsiaalministeerium, 2013a: 45). Samal ajal eelmainitud probleemid, mis sagedasti tingivad lapse ilmajäämise vanemlikust hoolitsusest ja eraldamise perest, saaks ennetada, leevendada või lahendada just varajane ja korrapärane mitmesuguste teenuste ja sekkumismeetodite osutamine (Sotsiaalministeerium, 2013a: 46).

1.5.2 Lastekaitse korralduse uuendamise analüüs 2013

Analüüsis on välja toodud väga kompleksne ja suur Eesti lastekaitse probleemipuu, kus üheks osaks oli ka ennetustegevuse ebapiisavus (Sotsiaalministeerium, 2013b: 32). Probleemipuult tuleb hästi välja, et Eesti lastekaitse süsteemi kitsaskohad ja probleemid on palju laiemad, kui antud töös vaatluse alla võetud teema ehk ennetustöö vähesus, on ainult üks osa olukorra keerukusest ja puudujääkidest (Sotsiaalministeerium, 2013b: 32).

Analüüs ütleb selgelt, et ennetus iseeneses on investering tulevikku, sest just sellega tegelemine võimaldab vähendada vajadust hiljem kulutada suuri ressursse tagajärgedega tegelemisele (Sotsiaalministeerium, 2013b: 44). Tänapäevani puudub meil ennetustöö valdkonnas üks keskne ja edukas koordinaatori roll, kuigi selleks peaks hetkel olema Sotsiaalkindlustusamet, siis endiselt esineb dubleerimist üksuste vahel ning ennetustööga tegelevad suuremal või väiksemal määral kõik valdkonna osapooled (Sotsiaalministeerium, 2013b: 44). Pigem toimub ennetusliku mõjuga mõjutus- ja sekkumisvahendite hindamine, pakkumine ja kvaliteedi tagamine juhuslikult ning regiooniti varieerudes (Sotsiaalministeerium, 2013b: 44).

Käesoleva uuringu intervjuudest lastekaitse- ja sotsiaaltöötajatega tuli välja, et ka nende arvates on endiselt Eestis rõhuasetus tagajärgedega tegelemisel ning ennetus toimub pigem projektipõhiselt (Sotsiaalministeerium, 2013b: 45). Intervjuude tulemusena selgus, et keskmine

lastekaitsetöötaja kulutab kõigest 10% oma tööajast ennetustööle. Samal ajal 85% oleks valmis ja sooviks rohkem aega kulutada sellele; suurimaks probleemiks on vähene süsteemsus (Sotsiaalministeerium, 2013b: 45). Eestis on kehtestatud ka lastekaitsetöötajate kutsestandard, mida uuendatakse iga 5 aastat tagant (SA Kutsekoda, 2020). Tervise Arengu Instituut korraldab ka regulaarselt tasuta koolitusi lastekaitsetöötajatele, mis uue LasteKS-i raames on töötajatele kohustuslikud (Tervise Arengu Instituut, 2020).

2 Ennetustöö praktikas

2.1 Uurimistöö eesmärk ja uurimisküsimused

Töö eesmärk on kokku panna poliitikaanalüüs, mis uurib ja kaardistab Eesti lastekaitseüsteemi ennetustööd, seda ümbritsevat seadusandlust, arengudokumente ning selle raames pakutavaid teenuseid ja meetmeid abistamiseks riskitingimustes peresid. Vastata kahele seatud uurimisküsimusele esimese osas käsitletud info ja intervjuudest selgunud andmete põhjal.

Uurida praeguseks hetkeks paika pandud strateegiaid, tööplaan, arengukavasid, seadusandlust ja seniks läbiviidud sellealaseid uuringuid. Uurida, millised abimeetmed (koolitusi, seminare, toetusi, psühholoogiabi jms) pakub riik/kohalik omavalitsus abivajajatele, milline on ennetustöö selles vallas. Panna paika ja kaardistada üldine Eesti süsteem selle probleemi ümber – kes ja millist abi pakutakse peredele; mis seadusandlused ja mil moel reguleerivad lapse eraldamist perest; kui peresid toetav ja ennetava iseloomuga meie lastekaitseüsteem on.

Eesmärk on töö empiirilises osas läbi viia viis intervjuud oma valdkonna spetsialistidega (sotsiaal- ja lastekaitsetöötajatega), et uurida, kuidas ja millist abi pakutakse peredele erinevatel hetkel seoses lapse perest eraldamisega.

Uurimisküsimused, millele autor üritab töö käigus vastust leida:

- 1) Milline on ennetustöö roll Eesti lastekaitseüsteemis?
- 2) Missugused teenused ja abistamismeetodid on hetkel kasutuses kohalikes omavalitsustes ennetamiseks lapse eraldamist perest, peredele lapse eraldamise protsessis ja millised toetamiseks lapse taasühinemist oma bioloogilise perega?

2.2 Metoodika

Kvalitatiivse uurimuse meetodiks on kirjalikud intervjuud. Käesoleva töö kahele uurimisküsimusele leiab autor vastused intervjuuerides viit lastekaitse vallas töötavat spetsialisti ettevalmistatud kirjaliku intervjuukavaga (vt Lisa 1 ja 2). Esialgne autori plaan oli läbi viia poolstruktureeritud intervjuud, kuid riigis kehtestatud eriolukorra tõttu pidi autor esialgset plaani muutma.

2.2.1 Meetodi valik

Lähtudes töö eesmärgist viia läbi kvalitatiivne analüüs, leidis autor, et parim vahend selleks on kirjalikud intervjuu kavad. Kirjalikud intervjuud viidi läbi arvestades hetkelist eriolukorda riigis, kus inimestega näost näkku kohtumine on võimatu. Uurides lastekaitse ekspertide käest, kes igapäevaselt tegelevad raskustes peredega ja peredest eraldatud lastega, saab teada kõige päevakohasemat ja vahetumalt infot hetkeolukorra kohta. Autor intervjuueris KOV ja SKA ametnike natuke erinevate intervjuu kavadega – KOV kavad keskendusid lastekaitsetöötajate enda igapäevasele tööle ja nende kogemustele, SKA kava oli üldisemas võtmes ja küsimused olid fookusega tervel Eestil, sest nemad peaksid omama ülevaadet terviklikust olukorrast Eestis. Hilisema analüüsi jaoks kavatseb autor kasutada varasemalt „Ennetustöö kaardistus õigusaktides ja dokumentides“ peatükis käsitletud informatsiooni ja andmeid ning kirjalikes intervjuudes kogutud andmeid.

2.2.2 Valim

Valimi moodustavad viis lastekaitse spetsialisti. Neli neist töötavad vastavas kohalikus omavalitsuses lastekaitsetalitustes ja üks Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse osakonnas. Intervjuueeritavad jäävad uuringus anonüümseks. Autor valis kohalikud omavalitsused suuruse järgi, et uuringu huvides oleks tegemist suurema töö ja kogemuse pagasiga KOV-idega, et saaks väheste intervjuudega võimalikult suure sisendi tööle. Selleks, et saaks ka Eesti lastekaitsetööd koorideeriva üksuse sisendit, otsustas autor kaasata ka ühe SKA eksperdi intervjuu.

Hiljem andmeid esitades kasutab autor lastekaitseeksperptidele viitamisel enda loodud süsteemi, kus iga ekspert on tähistatud järgnevalt:

- KOV1;
- KOV2;
- KOV3
- KOV4;
- SKA1.

2.2.3 Andmete kogumine

Uurimistöö peamine andmete kogumise instrument oli kirjalikud intervjuu kavad. Intervjuu kavade küsimuste vastuste saamiseks kontakteerus autor meili teel nelja kohaliku omavalitsuse lastekaitse osakonna juhatajaga ning Sotsiaalkindlustusameti lastekaitse talituse juhatajaga. Kõik asutused olid koheselt nõus vastama. Autor edastas meili teel juhatajatele küsimused,

juhatajad vajadusel edastasid omakorda küsimused mõnele teisele lastekaitsetöötajale oma asutuses, kes hiljem saatsid autorile vastused tagasi. Autor saatis Tallinna, Tartu, Narva linna ja Rae valla KOV üksustele ning SKA üksusele küsimused. Tagasi saadi vastused kõikidelt.

Küsimused erinesid väiksel määral KOV-ide ja SKA töötajatele. SKA küsimuste koostamisel lähtus autor tõsiasiast, et nende asutuse näol peaks olema riigipoolne ennetustööd ja lastekaitsetööd koordineeriv üksus ehk neil peaks olema kokkuvõtlik ja ülevaatlik info kõikide KOVide töö kohta, niisamuti omama üle-eestilist statistikat peredest eraldatud laste kohta.

Küsimuste koostamine lähtus kesketest uurimisküsimustest, milleks olid 1) Milline on ennetustöö roll Eesti lastekaitseüsteemis? 2) Missugused teenused ja abistamismeetodid on hetkel kasutuses kohalikes omavalitsustes ennetamiseks lapse eraldamist perest, peredele lapse eraldamise protsessis ja millised toetamiseks lapse taasühinemist oma bioloogilise perega?

Eesmäärke oli intervjuu kava küsimuste puhul laias plaanis kolm:

- Kaardistada pakutavad teenused (KOV küsimused 1, 3, 4, 5; SKA küsimused 1, 4, 5, 6; ennetustööst lähtuvad teenused ning ka teenused lapse perest eemaldamise protsessis ja ka peredele, kelle lapsed on perest eemaldatud sh toetamiseks lapse pöördumist bioloogiliste vanemate juurde);
- Leida, kui paljusid peresid antud meetmed ja teenused puudutavad (KOV küsimus 2; SKA küsimused 2, 3, 6):
- Hinnata subjektiivselt, milline on ennetustööle versus tagajärgedega tegelemisele pandud rõhk lastekaitse spetsialistide poolt (kõik küsimused).

Autor tõdeb, et hiljem oma töös ja järeldustes teist eesmärki käsitleda ning uurida põhjalikult ei õnnestunud puudulike andmete tõttu, sest ainult üks vastanu tõi esile konkreetse numbriga oma omavalitsuse kohta, SKA lisas ainult üldist statistikat (vt ptk 2.3.5).

2.2.4 Andmete analüüsimine

Tegemist on kvalitatiivse analüüsiga. Andmete koondamiseks ja analüüsimiseks kodeeris autor andmed ning koondas kodeeritud andmed kategooriatesse. Autor kasutab juhtumiülest ehk horisontaalset analüüsi.

Kategooriateemad olid järgmised:

- Teenused ennetamiseks lapse perest eemaldamist;
- Teenused peredele lapse eraldamise protsessis;

- Teenused peredele/vanematele, kelle laps(ed) on perest juba eraldatud;
- Teenused ja toetus peredele eesmärgiga lapse taasühinemine bioloogiliste vanematega;
- Mõjutatud perede ning laste hulk.

2.3 Intervjuude tulemused

Tulemuste paremaks koondamiseks ja loogilisemaks esitamiseks toob autor iga alateema juures kõige pealt esile SKA-poolse vastuse, pärast mida KOV-ide, sest SKA, kui lastekaitset ja ennetustööd koorideeriv üksus, peaks omama ülevaatliku ja üldistavat infot terve Eesti kohta. Selliselt esitades saab paremini ka kõrvutada, kas SKA ja KOV vastused ühtivad.

2.3.1 Teenused ennetamiseks lapse perest eraldamist

SKA toob välja, et Eestis rakendatakse positiivset vanemlust toetavaid teenuseid ennetamiseks laste perest eraldamist. Ühe sellise teenusena toodi välja Imelised Aastad programm [autori kommentaar: antud programm ei ole kasutuses kõikides KOV-ides; 2020. aasta kevadel toimuvad eestikeelsed koolitused kolmekümne kuues omavalituses ja venekeelsed koolitused neljas omavalitsuses (Tervise Arengu Instituut, 2020), õiguse (ja võimalused) seda koolitust läbi viia peab iga KOV sisse ostma eraldi]. Samuti toodi välja nende poolt lisaks pakutavad teenused nagu pereteraapia, nõustamis- ja lepitusteenused, psühholoogiline tugi ja nõustamine ning lastekaitsetöötajatepoolsed tegevused, mida lähemalt ei täpsustatud. Mainiti ka peretöötaja ja tugiisiku teenust.

Omavalitsuste poolt toodi välja ennetustöö meetmete valimise juures, et lähtutakse lapse eri- ja abivajadusest. Erivajadusega lastele pakutakse näiteks lapsehoiu-, sotsiaaltransporditeenust; abivajaduse puhul sotsiaalse rehabilitatsiooniteenust, kinnise lasteasutuse teenust. Kõik vastanud töid välja peredele pakutavate teenuste juures psühholoogilist nõustamist ja abi, perenõustamist, tugiisikuteenust, pereteenistuse/perekülastuse teenust, vanemluse koolitusi (täpsustamata). Osad vastanud toovad veel esile vajadust osutada vanematele sotsiaalse rehabilitatsiooni teenust ning sõltuvusprobleemidega tegelemiseks pakutavaid teenuseid.

Ennetustööna tõi üks omavalitsus välja ka laste päevakeskusteenuse, õpilaskoduga kooli ja erinevad laagrid (suvelaagrid, kui ka otseselt abivajadusele suunatud laagrid).

Ainult üks KOV tõi välja ennetustöö alla ka nende poolt määratavad rahalised ning materiaalsed toetused ja teenused.

„Lisaks on ennetava tegevusena ka KOV poolt määratavad toetused ja teenused eluaseme tagamiseks (nt toimetulekutoetus, sotsiaaleluruumid, peremajutusüksus, toiduabi), kuna sellised teenused tagavad perekonnale baasvajaduste rahuldamise.“ (KOV2)

Tuuakse selgelt välja teenuste vähesuse ja puudulikkuse ning liigse keskendumise kõigest psühholoogilisele abile.

„Muidugi saab pakkuda ka psühholoogist abi/teraapiat ning perenõustamist, kuid järjekorrad on reeglina pikad ning sügavamate probleemide puhul ei arva, et see oleks piisav ennetuseks. Tihti pole ka sellistel peredel motivatsiooni, et järjepidevalt spetsialisti vastuvõtul käia.“ (KOV3)

„Riskiperedele pakutavaid teenuseid võiks kindlasti olla rohkem, sest psühholoogiline abi ei ole niioelda imeravim ning sobib pigem lihtsamate murede korral, mitte siis kui tegeletakse juba lapse perest eraldamise ennetamisega“ (KOV1)

2.3.2 Teenused lapse perest eraldamise protsessis

SKA esindaja tõi välja protsessi käigus pakutavate teenuste kohta üldistavalt nõustamisteenused ja vanemlusprogrammid.

Teenuste pakkumise kohta lapse eraldamise protsessis tõid kõik omaavalitsused välja, et kasutatakse peamiselt enamuses samu meetmeid, mis välja toodud ennetusmeetmete all – valitakse konkreetse pere abivajadusest tulenevalt tugimeetmed. Seal juures toodi välja ka häiriv faktor, kus pered võivad loobuda lihtsalt teenustest.

„Eraldamise protsessis kasutame samu eelnevalt kirjeldatud teenuste pagasit, mille hulgast valime konkreetse pere abivajadusest tulenevad tugimeetmed. Eraldamise protsessis ei lõpetata ega peata meie KOVina tugiteenuste osutamist (küll otsustavad kahjuks mitmed pered ise teenustest loobuda).“ (KOV1)

Üks vastanu tõi välja ka lastekaitsetöötaja, kes tegeleb pere sotsiaalnõustamisega, suure rolli ja vastutuse selles protsessis. Lastele keskendunult tõi üks vastanu välja psühholoogilise nõustamise, savi- ja muusikateraapia.

2.3.3 Teenused peredele/vanematele, kelle laps(ed) on perest juba eraldatud

SKA tõi siin kohal ka välja nõustamisteenused ja vanemlusprogrammid eesmärgiga laps peresse tagasi suunata.

Jätakuvalt tuuakse välja, et teenused enamuses kattuvad, küll aga laste perest eraldamisel ei kasutata nt perekülastusteenust (mis on suunatud lapsevanema toetamisele lapse arendamisel ja sealsed tegevused on ülesehitatud selliselt, et protsessis osaleb ka laps).

Tuuakse välja, et siin etapis on fookuses lapsevanemate vajadused ning probleemide lahendamine fookuses, sest see on kõige tähtsam pere taasühinemiseks.

„...lapsevanema abivajadusest tulenevad abimeetmed on kasutusel, väga oluline roll on psühholoogilisel nõustamisel (mh pereteraapia, kus saab ka vanemaga käia laps). Lapse perest eraldamisel on oluline, et vanemad saaksid nende abivajaduse maadamiseks vajaminevat abi (nt sõltuvusraviks rehabilitatsioon, statsionaarne ravi jms).“ (KOV3)

Ühes küsitletud omavalitsuses kasutatakse ka SOS Lasteküla projekti kaudu pakutavat tugiisikuteenust.

2.3.4 Teenused peredele eesmärgiga lapse taasühinemine bioloogiliste vanematega

Siin kohal SKA mainib lapse ja vanema vahelise kontakti toetamist, suhtluse ja suhte jätkumist ning vanemlike võimekuste suurendamist.

Tuuakse ühe KOVi praktika näitel esile, et kuigi taasühinemise nimel peavad pered töötama eraldamise põhjustega koostöös KOV-idega, siis tihtipeale pole lapsevanemad enam selleks motiveeritud.

„Selleks, et perekond saaks taasühineda, peavad lapsevanemad tegelema perest eraldamise põhjustega ja nende riskitegurite maandamisega. Selleks peavad KOVid pakkuma vanematele toetusmeetmeid, küll aga on praktiline kogemus, et vanemad ei ole peale laste perest eraldamist motiveeritud probleemide lahendamise (muidugi on erandeid).“ (KOV2)

Üks vastanutest toob välja, et lapse taasühinemisel bioloogilise perega tuleb ette valmistada nii laps kui bioloogiline perekond ja selle jaoks ei eksisteeri eraldi teenust, vaid lähenetakse juhtumipõhiselt.

„...selle [lapse taasühinemine oma perega] jaoks ei ole spetsiaalset teenust, kuhu osapooled suunata. Lastekaitsetöötaja peab vaatama olukordi juhtumipõhiselt ning otsustama, mis oleks pere jaoks parim ning arvestama perekonna enda soovidega.“ (KOV4)

Kaks vastanutest toob välja, et toetatakse aktiivselt lapse ja bioloogiliste vanemate suhete jätkumist (tingimusel, et see pole lapsele ohtlik) läbi ühiste ürituste, kokkusaamiste, pereteraapia jms; koostatakse muu hulgas juhtumiplaan koos tegevuskavaga, mida vanemad peavad taasühinemise nimel korralikult jälgima.

2.3.5 Mainitud teenustest mõjutatud pered ning lapsed

Autor tõdeb, et antud punkti all andmestiku päris tulemuste toomiseks ja anlüüsiks pole. Pigem rõhutati, et teenuseid ning meetmeid pakutakse kõikidele raskustele peredele, mitte ainult nendele, keda ähvardab lapse perest eraldamine.

„Need teenused võivad puudutada ka peresid, kelle puhul ei ole teemaks lapse perest eraldamine, nt pereteenistus on asjakohane ka siis, kui on erivajadusega laps, kelle vanemad vajavad abi lapse asjade korraldamisel.(...) Psühholoogilist abi vajavad tihti ka pered, kus esineb perevägivalda, kuid ei ole vajalik lapse perest eraldamine. Enamus perekondi, kes lastekaitse järelevalve alla satuvad, mingisuguseid toetavaid teenuseid ka vajavad.“ (KOV1)

Enamus vastanutest konkreetseid numbreid ega arve välja ei osanud tuua, välja arvatud üks, kes oskas öelda, et nende omavalitsuses eelmainitud teenused puudutavad umbes 40 pere aastas. SKA poolt välja toodud andmed olid järgmised: 2017. aasta lõpu seisuga oli lastekaitse juhtumimenetlus algatatud 8366 lapse puhul, 2018. aasta lõpu seisuga 9488 lapse puhul, samal ajal perest eraldatud lapsi oli 2017. a 267 ning 2018. a 287.

Üks KOV tõi ka välja, et nende praktikast lähtudes võib tõdeda, et lapse perest eraldamine on pigem harv ning äärmuslik juhus.

„Lapse perest eraldamine on pigem äärmuslik ning ei lastekaitsetöötaja igapäevatöö.“ (KOV2)

2.4 Järeldused

Töö autor jõudis peamise järelduseni, et ennetustöö tähtsuses ja vajalikkuses ei kahtle Eesti lastekaitse süsteemis ei arengudokumentid, seadusandlus ega lastekaitsetöötajad ja -spetsialistid ise. Küll aga on pikk tee minna sinnamaani, et ennetustöö oleks süstemaatiline ja efektiivselt inkorporeeritud lastekaitse üheks alustalaks.

Teoorias nõustuvad kõik osapooled, et lastekaitse süsteemiga tervikuna peab liikuma sanktsioneerivalt süsteemilt peresid toetava mudeli poole, kus fookusesse tuleb perede kui üksuste enda võimalikult hea toimetulek probleemide ja raskustega ning laste peredest eemaldamine ühe probleemi lahendusena vajuks tahaplaanile kui viimane meede olukorra parandamiseks. See aga nõuab väga mitmelt rindelt valmisolekut ja ühist arusaama, kuidas sellist olukorda luua ja hoida. Ühelt poolt peab olema pere valmis tunnistama ja oskama märgata potentsiaalseid probleemseid kohti nii vanemluses kui pere enda funktsioneerimises. Samal ajal peab pere teadma, kuhu pöörduda vastava abi saamiseks. Teiselt poolt peab lastekaitse süsteem ja sealsed töötajad oskama pakkuda professionaalset ja asjakohast abi ning peab olema levinud ühine arusaam ja mõistmine, mis tähendab pere võimalikult mitmekülgne abistamine ning millised on selleks parimad sekkumisviisid ja meetmed. Kolmandaks aga autori arvates mitte vähem tähtsaks peab olema üldine ühiskondlik ja riiklik suhtumine lastekaitse süsteemi ja valdkonda, mis oma olemuselt peaks olema tugisüsteem igale Eesti lapsele ja perele, mitte ainult nendele, kes on juba probleemidega silmitsi. Selle jaoks peaks autori arvates uuesti üle vaatama Eesti lastekaitse seaduse, et tegemist oleks kõigi laste seadusega.

Eesti riik, täpsemalt Sotsiaalministeerium ning Sotsiaalkindlustusamet, on juba välja töötanud mitmeid universaalseid juhiseid lastekaitsetöötajatele, et ühtlustada üleriigilise lastekaitse taset ja kvaliteeti. Autori arvates pole see aga piisav. Kuigi autor ei soovi alahinnata arengudokumentide ning muude asjakohaste paberite ja juhiste vajalikkust, ei ole nendest praktilist ja tuntavat kasu enne, kui nende ellu rakendamiseks ei ole välja mõeldud konkreetseid rakendatavaid samme. Samm õiges suunas on ka tunnistamine, et igas mõttes on kasulikum tegeleda probleemidega enne nende eskaleerumist, kui tegeleda tagajärgedega – mis lapse perest eraldamine kindlasti oma olemuselt on. Üks tõestus selle kohta, et sinna poole me ka liigume on kindlasti vähenenud perest eraldatud laste arv – kui aastatel 2006–2011 on Eestis igal aastal oma perekonnast eraldatud ca 450–650 last, siis 2017–2018 oli vastav arv 267–287. Teise tõestusena võib autori arvates välja tuua tõsiasi, et kõikide uuringu intervjuu kavadele

vastanute vastustes oli kõige suurem rõhk ning mitmekesisus ennetustöö meetmete välja toomises. Sellest võib järeldada autori arvates asjaosaliste ennetustöö väärtustamist ning selle vajalikkuse tunnistamist oma igapäevatoos.

Kuid autor leiab uuringust ja intervjuu kavade vastusest selgunud meetmeid analüüsides ja vaadeldes, et ennetustöö ja perede enda funktsioneerimise tugevdamistöö parandamine on endiselt sümptomitega tegelmiskeskne ning vähem on rõhku autori arvates väga tähtsa osa nagu positiivse vanemluse toetamisel. Nii nagu töid kaks omavalitsuse ja SKA esindajad välja ühe vanemlusprogrammiga Imelised Aastad, siis varem käsitletuna on tegemist programmiga, kuhu hetkel veel suunatakse peamiselt juba eksisteerivate kasvatamisprobleemidega laste vanemad ning see konkreetne programm on ainult 2-8 aastaste laste vanematele. Muu hulgas ka varem mainituna pole see kättesaadav kõikides omavalitsustes, vaid nendes, kes on selle endale sisse ostnud SKA-lt. Autori arvates võiks hakata ennetustöö ja vanemluse toetamine pihta juba sünnitusmajades, kus peale beebikoolide peab läbima ka baasvanemluskoolitusi. Nii lasteaiad kui põhikoolid saaksid koostöös KOV-idega pakkuda tasuta vanemluskoolitusi. Niisamuti aitaks kaasa näiteks probleemide varajasema märkamisele lasteaedade ja koolide tugev sotsiaalpedagoogide ning psühholoogide tugisüsteem, kus abi peredele saaks anda võimalikult lastele lähedal ja keskkonnas, kus inimesed teda kõige paremini tunnevad. Autori arvates oli väga hea lähenemine ühe KOV poolt, kus ennetava meetmena toodi välja ka lastelaagrid, sest tegemist on kindlasti turvalise ja arendava keskkonna loomisega lastele.

Üldises võtmes võib autori arvates jääda rahule omavalitsuses pakutavate teenustega peredele, kes on juba riskitingimustes. Kõige tähtsamad teenused nagu psühholoogi abi ning perenõustamised ja tugiisikuteenused, pereteenistus, on esindatud ja välja toodud kõikide omavalitsuste poolt. Niisamuti Sotsiaalkindlustusameti poolt. Küll aga juba lapse perest eraldamisel ning hiljem selleks, et laps saaks taasühineda oma bioloogiliste vanematega, on äärmiselt tähtis ning vajalik, et vanemad saaksid tegelda perest eraldamise põhjuste maandamisega. Eriti olukorras, kus vanematel esinevad nt rasked sõltuvus- või muud toimetulekuprobleemid. Sellisel juhul ei aita lihtsalt psühholoogiline nõustamine, vaid peab vanema(d) suunama vastavat professionaalset ravi saama. Siinses läbiviidud uuringus tõi sellest etapis vanematele pakutavas abis ja selle tähtsuse välja ainult kaks vastanut, seda, kas teised seda pakuvad või mitte, järeldust teha ei saa, sest KOV esindaja võis selle lihtsalt märkimata jätta. Küll aga on autori arvates väga murettekitav ühe vastanu poolt välja toodud tõsiasi, et tihti peale puudub vanematel piisavalt motivatsiooni probleemidega tegelemiseks, kui laps on perest juba eraldatud. See on autori arvates teema, mis vajaks eraldi lähemat ja süvitsi uurimist.

Autori jaoks oli üllatav, et ainult üks omavalitsus tõi ennetava meetmena välja rahalised ning materiaalsed toetused. Kuna vaesus- ja toimetulekuprobleemid on üks läbikukkunud vanemluse ka põhjustajatest, siis mingite baasvajaduste katmine ning rahuldamine, on ka kohaliku omavalitsuse üks ülesannetest. Kuid kindlasti ei arva autor, et enamus probleemide lahendamiseks piisab ainult rahaliste vahendite suunamisest. Kindlasti peab see käsi käes käima vastava oskusliku ning teadmusliku õpetuse ja abiga.

Kokkuvõtlikult võib autori arvates järeldada ning tõdeda, et Eestis liigutakse kindlasti õiges suunas, aga puudu on kindla käelisest ning ühtsest lastekaitse suunitlusest riiklikult tasemelt. Ennetustööd peab koordineerima ja korraldama süstemaatiliselt, et oleks tagatud ühtlase taseme ja kvaliteediga laste ning perede abistamine terves Eestis. Meetmete mitmekesistamist ning veelgi peredele ning lastele lähedale toomist saab kindlasti parandada Eestis, kus lõpuks tunneb iga Eesti pere, lapsevanem ning laps, et tahab ja soovib olla lastekaitse klient ning leiab, et see on loodud selleks, et kõigile toeks olla, mitte ainult sanktsioneerida.

2.4.1 Ettepanekud

Autor toob siin välja konkreetsed mõned omapoolsed ettepanekud oma tehtud töö põhjal:

- Selleks, et ennetustöö oleks süstemaatiline ning ühtlase tasemega üle Eesti, peab olema tugevam ning süstemaatilisem koordineerimine riiklikul tasemel;
- Eesti lastelaitseaduse peab oma olemuselt olema iga Eesti lapse ja pere tugisüsteem ning aitama edendada laste heaolu juba enne probleemide ilmnemist, mitte ainult sanktsioneeriv süsteem;
- Ennetustöö peaks liikuma rohkem sümptomitega tegelemiselt eelnevasse faasi ehk positiivse vanemluse toetamise poole (beebikoolides, lasteaedades, põhikoolides pakkuda tasuta koolitusi, et aidata vanematel kasvada ning areneda headeks lapsevanemateks);
- Lasteaedade ning koolide juurde integreerida tugev sotsiaalpedagoogide ning psühholoogide tugisüsteem, et aidata tuvastada potentsiaalseid probleemikoldeid võimalikult varakult lapsele võimalikult loomulikus keskkonnas;
- Toetamaks eraldatud laste bioloogiliste vanemate juurde naasmist, pakkuda väga põhjalikku ning probleemikeskset lähenemist vanematele, tihti peale lihtsalt psühholoogist ning perenõustamisest pole abi, kui on tegemist raskemate probleemidega;

- Edasi uurida lähemalt töös välja tulnud tõika, et mis põhjustab tihitpeale vanemate demotivatsiooni ning tahte puudumise olukorra parandamiseks, kui laps on juba eraldatud perest;
- Uurida laiemalt teiste riikide praktikaid ennetustöö korraldamisel, et saaks Eesti olukorda parendada teiste riikide häid praktikaid järgide.

Kokkuvõte

Töö eesmärk on uurida ja kaardistada Eesti lastekaitseüsteemi ennetustöö, seda ümbritsev seadusandlus, arengudokumendid ning selle raames pakutavad teenused ja meetmed abistamaks riski tingimustes peresid. Vastata kahele seatud uurimisküsimusele esimeses osas käsitletud info ja intervjuudest selgunud andmete põhjal. Uurimisküsimused, millele autor üritab töö käigus vastust leida: 1) Milline on ennetustöö roll Eesti lastekaitseüsteemis? 2) Missugused teenused ja abistamismeetodid on hetkel kasutuses kohalikes omavalitsustes ennetamaks lapse eraldamist perest, peredele lapse eraldamise protsessis ja millised toetamaks lapse taasühinemist oma bioloogilise perega?

Töö esimeses osas vaatles autor olemasolevaid lastekaitse ning selle raames tehtava ennetustööd käsitlevaid seadusandlust, arengudokumente, juhiseid sotsiaaltöötajatele ning varem valminuid uuringuid. Seadusandlusest ning arengudokumentides rõhutati ennetustöö vajadust ning vajalikkust, et mitte ühtegi konkreetset meetet või sekkumisviisi tagamaks laste turvalist ning hea kasvukeskkonda määratletud polnud. Niisamuti rõhutasid juhised sotsiaaltöötajatele probleemide varajase märkamise tähtsust ning suunasid töötajaid aitama peresid omikeskis probleemide tegelemise poole, et jällegi ühtegi konkreetset meetet välja toodud polnud. Varem valminud uuringud kõnelesid selgelt Eestis süsteemse ning tervikliku ennetustöö koordineerimise ning järelvalve puudulikkusest ja praeguse ennetustöö olemusest kui pigem projektipõhisest tööst. Samuti tuuakse välja ühtsete põhimõtete ja arusaamade puudumine, millele baseerudes üleriiklikult ennetustööd ning peredele pakutavat abi meetodiliselt korraldada.

Töö teises osas küsitles kirjaliku intervjuu kavaga viite lastekaitse spetsialisti – 4 kohalike omavalitsusest ning 1 Sotsiaalkindlustusametist. Selleks, et saada väikse valimi kohta võimalikult suurt sisendit, valis autor Eesti ühed suurimad KOV-id (Tallinn, Tartu, Narva, Rae vald). Autor uuris hetkepraktikat KOV-ides pakutavate sekkumisviiside ning meetmete kohta. Niisamuti uuris mõjutatavate perede ning laste hulka.

Töö käigus selgus, et peamised peredele pakutavad sekkumisviisid ning meetmed kohalikes omavalitsustes peredele on psühhoogilised ning perenõustamised, tugiisikuteenus, pereteenistuse/perekülastuse teenus, vanemlust toetavad koolitused. Tuuakse veel esile sotsiaalse rehabilitatsiooni teenust ning sõltuvusprobleemidega tegelemiseks pakutavad teenused.

Väga suurt eristamist erinevates etappides nagu ennetustöö, lapse perest eraldamisprotsess, vanematele, kelle laps on eraldatud pakutav abi ning perede taasühinemise juures sekkumisviisidel ning meetmetel ei esinenud. Enamus pakutavad teenused on läbivalt samad. Lastekaitsetöötajad tõid välja ka, et oma igapäevatöös abimeetmete valimisel vaadatakse olukordi juhtumipõhiselt ning lõplikud otsused perele pakutavale abi kohta üritatakse sooritada võimalikul suurel määral koostöös peredega ning nende soove arvestades.

Töö käigus tuli välja ka tõsiasi, et meil on veel endiselt peresid ning vanemaid, kes ei soovi ega oma tahet töötada oma probleemide kallal. Seda eriti, kui laps(ed) on juba perest eraldatud. Autori arvates on see valdkond, mida peaks kindlasti edasi uurima, et tuvastada pere demotivatsiooni ning tahtmatust põhjustavad asjaolud.

Autoripoolsed ettepanekud valdkonna arenguks seisnevad peamiselt ennetustöö tõhustamises ning tugevamas riiklikus koorideerimises. Autor soovib, et probleemide tuvastamine ning nendega töötamine tuleks viia lastele ning peredele võimalikult lähedale ning võimalikult vähe sanktsioneerivale moele, et peredel jätkuks motivatsiooni töötamiseks probleemide kallal. Üheks selliseks lahenduseks oleks muu hulgas sotsiaalpedagoogide ning psühholoogide tugisüsteemide arendamine koolides ning lasteaedades.

Kasutatud kirjandus

Auväärt, Karin. 2007. „Lastekaitse erialadiskursus Eesti lastekaitse käsiraamatutes. Lapse arvamuse kuulamine ning koostöö lapsega.“ *Sotsiaaltöö* (6): 55-57.

Espenberg, Kerly. Katrin Laur. Kadri Lees. Merle Linno. Kiira Nauts. Judit Strömpl. Kati Valma. 2013. „Lastekaitse seaduse eelnõu mõjude analüüs.“ https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/content-editors/TOF/TOF_uuringud/105_luhike_luhikokkuvote.pdf. (külastatud 06.05.20)

Fredriksson, Gabriella. Hege Gabrielsen. Viljar Kähari. Marili Männik. Moonika Olju. Teet Tender. Karmen Toros. Kati Valma. 2013. „Lastekaitse korralduse uuendamise alusanalüüs – lõpparuanne.“ https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/lastekaitse_alusanaluuus_pwc_2013_27.11_2.pdf. (külastatud 06.05.20)

Lastekaitseseadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/112122018049?leiaKehtiv>. (külastatud 06.05.20)

Perekonnaseadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016012>. (külastatud 06.05.20)

SA Kutsekoda. 2020. „Kutsestandardid: Sotsiaaltöötaja, tase 6.“ <https://www.kutseregister.ee/ctrl/et/Standardid/vaata/10536213> (külastatud 12.05.20)

Seletuskiri lastekaitse seaduse eelnõu juurde. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Lapse_oigused_ja_heaolu/seletuskiri.pdf. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalhoolekande seadus. <https://www.riigiteataja.ee/akt/121122016021>. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalkindlustusamet. 2017. „Lapse heaolu hindamise käsiraamat.“ https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Lastekaitse/Noustanuusteenuused/lapse_heaolu_hindamise_kasiraamat.pdf. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalkindlustusamet. 2020a. „Ennetustöö.“ <https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/lastekaitse/ennetus-ja-koostoo>. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalkindlustusamet. 2020b. „Nõustamisteenus kohalikele omavalitsustele ja partneritele.“
<https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/et/lapsed-ja-pere/lastekaitse/noustamisteenus-kohalikele-omavalitsustele-ja-partneritele>. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalministeerium. 2005. „Lastekaitse kontseptsioon.“
http://www.rahvatervis.ut.ee/bitstream/1/146/1/Sotsiaalministeerium2005_4.pdf. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalministeerium. 2009. „Lapse ja perekonna hindamise juhend.“
https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/sites/default/files/content-editors/Sotsiaalteenused/Abiks_spetsialistile/lapse_ja_perekonna_hindamine_2009.pdf.
(külastatud 06.05.20)

Sotsiaalministeerium. 2011. „Laste ja perede arengukava 2012–2020.“
https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalministeerium. 2013. „Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs.“
https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/ahk_alusanalyys_dets_2013.pdf. (külastatud 06.05.20)

Sotsiaalministeerium. 2014. „Vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika roheline raamat.“
https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/Asendushooldus/ah_rr_dets_2014.pdf. (külastatud 06.05.20)

Strömpl, Judit. Merle Linno. 2014. „Poolel teel... Mõtteid seoses uue lastekaitseaduse eelnõuga.“ *Sotsiaaltöö* (1): 10-15.

Tamppuu, Piia. 2013. „Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs.“ *Sotsiaaltöö*(2): 37-39.

Tervise Arengu Instituut. 2020a. „Koolitused 2020.“
<https://www.terviseinfo.ee/et/projektid/vanemusprogramm-imelised-aastad/koolitused>.
(külastatud 06.05.20)

Tervise Arengu Instuut. 2020b. „KOOLITUS - Lapse heaolu, hindamine ja juhtumikorraldus.“
<https://www.tai.ee/et/koolitused-ja-sundmused/event/2313-lapse-heaolu-moistmine-hindamine-ja-juhtumikorraldus> (külastatud 12.05.20)

Lisad

Lisa 1.

Intervjuu kava bakalaureuse töö „Eesti lastekaitsepoliitika riskitingimustes olevate peredele pakutavate teenuste ja sekkumisviiside kaardistus ja analüüs, läbiviidava uuringu jaoks Sotsiaalkindlustusametile

Sissejuhatus

Lähtudes põhimõttest, et lapse esmane ja loomulik kasvukeskkond on tema pere, rõhutavad laste asendushooldust ja lastekaitset puudutavad rahvusvahelised juhised ja soovitusel vajadust eeskätt ennetada lapse perekonnast eraldamist ning selle asemel osutada peredele laste kasvatamiseks igakülgset toetust. Ennetustöö tõhustamine ja vanemluse toetamine on ka 2011. aastal Eesti valitsuse poolt heaks kiidetud laste ja perede arengukava 2012–2020 kesksed tegevussuunad. Samas puudub Eestis ülevaade selle kohta, kui ulatuslik ja tõhus on lapse perekonnast eraldamisele eelnev ennetustöö ning mil viisil on peresid abistatud.¹

Töö eesmärk on uurida ja paika panna Eesti lastekaitsepoliitika riskitingimustes olevate peredele pakutavate teenuste ja sekkumisviiside kaardistus. Uurida, millised abimeetmeid (koolitusi, seminare, toetusi, psühholoogiabi jms) pakub riik abivajajatele, milline on ennetustöö selles vallas.

Sellest tulenevalt soovin saada sissevaadet selles vallas töötavate ja praktiseerivate ekspertide käest.

Küsimused:

1. Kirjutage palun, missugused teenused on Eestis täna kasutusel ennetamiseks lapse perest eraldamist.
2. Missugustes Eesti paikades on need aktiivselt kasutusel?
3. Keskelt läbi kui palju peresid need teenused puudutavad?
4. Missugused teenused on peredele pakutud lapse perest eraldamise protsessis (lapsele, bioloogilistele vanematele)?
5. Missugused teenused pakutakse nendele peredele/vanematele, kelle laps(ed) on perest eraldatud?
6. Kuidas toetatakse peresid, kelle laps viibib asendushooldusel eesmärgiga lapse taasühinemine oma bioloogilise perega?
7. Kui palju on teile teada olevate andmete järgi viimasel kolmel-viiel aastal perest eraldatud lapsi Eestis?

¹ Tammpuu, Piia. „Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs“. Sotsiaaltöö. 2015.

Lisa 2.

Intervjuu kava bakalaureuse töö „Eesti lastekaitsepoliitika riskitingimustes olevate peredele pakutavate teenuste ja sekkumisviiside kaardistus ja analüüs,, läbiviidava uuringu jaoks kohaliku omavalitsusele

Sissejuhatus

Lähtudes põhimõttest, et lapse esmane ja loomulik kasvukeskkond on tema pere, rõhutavad laste asendushooldust ja lastekaitset puudutavad rahvusvahelised juhised ja soovitusel vajadust eeskätt ennetada lapse perekonnast eraldamist ning selle asemel osutada peredele laste kasvatamiseks igakülgset toetust. Ennetustöö tõhustamine ja vanemluse toetamine on ka 2011. aastal Eesti valitsuse poolt heaks kiidetud laste ja perede arengukava 2012–2020 kesksed tegevussuunad. Samas puudub Eestis ülevaade selle kohta, kui ulatuslik ja tõhus on lapse perekonnast eraldamisele eelnev ennetustöö ning mil viisil on peresid abistatud.²

Töö eesmärk on uurida ja paika panna Eesti lastekaitsepoliitika riskitingimustes olevate peredele pakutavate teenuste ja sekkumisviiside kaardistus. Uurida, millised abimeetmeid (koolitusi, seminare, toetusi, psühholoogiabi jms) pakub riik abivajajatele, milline on ennetustöö selles vallas.

Sellest tulenevalt soovin saada sissevaadet selles vallas töötavate ja praktiseerivate ekspertide käest.

Küsimused

1. Kirjutage palun, missuguseid teenuseid Teie kasutate/saate pakkuda täna ennetamiseks lapse perest eraldamist.
2. Keskelt läbi kui palju peresid need teenused puudutavad?
3. Missuguseid teenuseid Teie kasutate/saate pakkuda peredele lapse perest eraldamise protsessis (laps(ede), bioloogilistele vanematele)?
4. Missuguseid teenuseid Teie kasutate/saate pakkuda nendele peredele/vanematele, kelle laps(ed) on perest eraldatud?
5. Kuidas toetate peresid, kelle laps viibib asendushooldusel eesmärgiga lapse taasühinemine oma bioloogilise perega?

² Tammpuu, Piia. „Asendushoolduse kontseptsiooni alusanalüüs“. Sotsiaaltöö. 2015.

Mapping and analysis of services and intervention methods offered to families at risk in Estonian child protection policy

Stina Suurväli

Summary

The given thesis aims to research and map the prevention work of the Estonian child protection system, legislation surrounding it, development documents concerning mentioned topics and to find out specific services and measures offered to help families in conditions of risk.

In the first part of the thesis, the author looked at the existing legislation on child protection and prevention work, development documents, guidelines for social workers and previously completed research. In the second part of the work, five child protection specialists were interviewed with the plan of the written interview - 4 from local governments and 1 from the Social Insurance Board. In order to get as much input as possible from a small sample, the author chose from the largest local governments in Estonia (Tallinn, Tartu, Narva, Rae parish). The author researched current practice on the types of interventions and measures offered in local governments. Also the number of affected families and children was studied.

In the course of the work, it became clear that the main types of interventions and measures offered to families in local governments are psychological help and family counseling, support person service, family service/family visit service, parenting support trainings. Social rehabilitation services and services for dealing with addiction problems are also highlighted. Prevention work is valued at all levels, but there is still a lack of systematic coordination and monitoring and common principles and understandings on the basis of which prevention work and assistance to families can be organized methodically.

The author's proposals for the development of the field consist mainly of more effective prevention work and stronger national coordination. The author suggests that identifying problems and working with them should be brought as close as possible to children and families and in the least sanctioning way possible, so that families remain motivated to work on problems. One such solution, among other things, would be the development of support systems of social pedagogues and psychologists in schools and kindergartens.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Stina Suurväli, annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Eesti lastekaitsepoliitika riskitingimustes olevate peredele pakutavate teenuste ja sekkumisviiside kaardistus ning analüüs“, mille juhendajad on Kristina Muhhina ja Judit Strömpl,

1. reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
2. üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Stina Suurväli

Tartus, 18.05.20