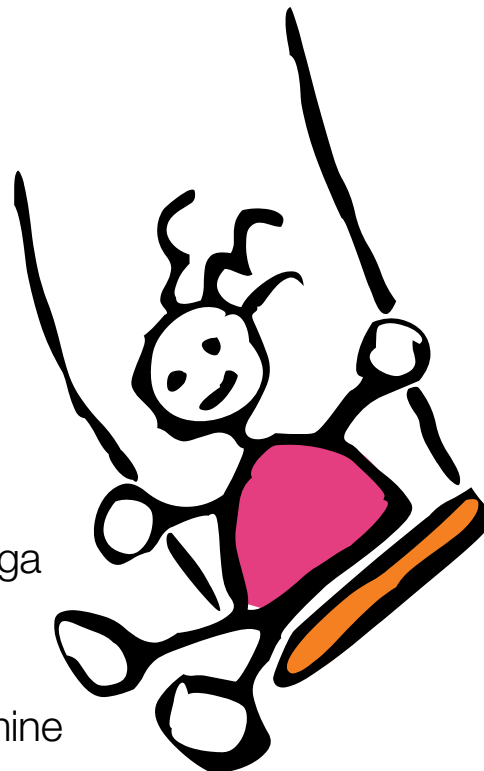


# Kas lastele on vaja OMBUDSMANI?



Tekst: **Andres Aru**, õiguskantsleri nõunik

Lapse Õiguste Komitee on rõhutanud laste õigustega eraldi tegeleva institutsiooni vajalikkust, samas mööndes, et riikides, kus raha on vähem, tuleb tagada igapäevane – ka laste – inimõiguste tõhus kaitsmine olemasolevate vahendite abil.

**R**iikides, kus raha on vähem, on komitee hinnangul parim arendada laiapõhjalist riiklikku inimõiguste institutsiooni, mis pöörab eraldi tähelepanu lastele. Laiapõhjalise institutsiooni struktuuris peaks olema kas spetsiaalselt laste õiguste eest vastutav erivolinik või spetsiaalne osakond.

Seega aktsepteerib komitee kaht lahendust: kas luua eraldi laste õigustega tegelev institutsioon või luua laiapõhjalise riikliku inimõiguste institutsiooni juurde spetsiaal-

selt laste õigustega tegelev osakond või erivolinik. Euroopa Liidu liikmesriikidest on spetsialiseeritud eraldiseisvad laste õiguste järelevalve institutsioonid Soomes, Rootsis, Taanis, Norras, Leedus, Poolas, Austrias, Prantsusmaal, Iirimaal, Luksemburgis, Belgias (eraldi flaami ja vallooni), Küprosel ja Maltal. Üldombudsmani institutsiooni integreeritud laste õiguste üksused on Lätis, Slovakkias, Sloveenias, Ungaris, Kreekas, Portugalis ja Bulgaarias.

Euroopa Liidu liikmesriikidest puudub laste õiguste järelevalve üksus lisaks Eestile täielikult vaid Tšehhis, Rumeenias ja Saksamaal. Sõltumatu riikliku institutsiooni puudumist on 2003. aastal Eestile ette heitnud ka Lapse Õiguste Komitee. Komitee soovitas, et Eesti kaaluks õiguskantsleri institutsioonist eraldiseisva või selle juurde kuuluva osakonna või spetsiaalse organi asutamist, jälgimaks ja hindamaks konventsiooni täitmist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil. See organ peaks olema hästi varustatud, lastele ligipääsetav, volitatud vastu võtma lapse õiguste rikkumise kaebusi ning neid lapsetundlikult uurima ja lahendama.

## MIDA TEEB LASTE OMBUDSMAN?

Lapse Õiguste Komitee on välja toonud peamised ülesanded, mida sõltumatu riiklik lapse õiguste järelevalve institutsioon peaks täitma. Laste ombudsman peaks:

- lahendama avaldusi, mis puudutavad laste õigusi;
- jälgima lapse õiguste konventsiooni rakendamist ja olema konventsiooni tutvustaja;
- vastama laste ja teiste isikute poolt esitatud laste õiguste alastele küsimustele;
- olema eestkõneleja lapse õiguste küsimuses;
- tegema analüüse ja viima läbi uurimusi kitsamates lapse õigusi puudutavates küsimustes ning tegema tulemuste pinnalt soovitusi ja ettepanekuid;
- toetama laste osalemist ühiskonnaelus, välja selgitama laste seisukohad ning olema nende tutvustaja ja avalikkusele edastaja;
- nõustama riigiasutusi ja mittetulundusühinguid lapse õiguste konventsiooni rakendamise küsimustes;
- tegema koostööd kodanikeühendustega, koolidega, erialaspetsialistidega;
- olema inimõiguste ja kitsamalt laste õiguste alase hariduse toetaja ja koolituste läbiviija.

## ÕIGUSKANTSLER LASTE ÕIGUSTE TAGAJANA

Praegu täidab mõnesid laste ombudsmani ülesandeid õiguskantsler, kuna need kattuvad osaliselt õiguskantslerile seadusega pandud ülesannetega. Õiguskantsler kontrollib laste õigusi puudutavate õigustloovate aktide vastavust seadusele ja põhiseadusele (normikontrolli funktsioon) ja lahendab talle saadetud avaldusi, mis puudutavad laste põhiõigusi ja -vabadusi. Samuti korraldab ta kontrollkäike lasteasutustesse, näiteks asenduskodudesse, koolidesse (ombudsmani funktsioon). Väärkohtlemise ennetusametuse teeb õiguskantsler regulaarselt kontrollkäike laste-

asutustesse, kus laste liikumisvabadus on piiratud, nagu näiteks erikoolid, kinnised lastepsühhiaatria osakonnad. Lisaks on õiguskantsleril õigus kontrollida omal algatusel nii õigustloovate aktide vastavust põhiseadusele kui ka avaliku võimu teostajate tegevuse seaduslikkust.

Samas suurt osa laste ombudsmeni ülesannetest ei täida Eestis keegi. Õiguskantsler ei ole praegu lapse õiguste konventsiooni tutvustaja Eestis. Õiguskantsler ei vii läbi küsitlusi ega uuringuid, et välja selgitada laste seisukohti, ega ole laste seisukohtade tutvustaja. Õiguskantsleri pädevuses ei ole isikute ja asutuste nõustamine, samuti ei osale õiguskantsler lapse õigusi puudutavate õigusaktide väljatöötamisel. Piiratud on ka õiguskantsleri võimalused olla laste õiguste alaste koolituste ja põhjalike lapse õigusi puudutavate uuringute läbiviija.

## VAJA ON LAPSE ÕIGUSTE TUTVUSTAJAT

Eestis on puudu just nimelt lapse õiguste tutvustajast. Laste õigustest ei ole piisavalt teadlikud ei lapsed, lapsevanemad ega õpetajad, kasvatajad ja teised spetsialistid, kes iga päev lastega kokku puutuvad. Teadmatuses ja vastastikusest mõistmatuses tekivad juba tõsisemad probleemid, nagu koolikiusamine, perevägivald jne. Ühiskonna vähest teadlikkust laste õigustest ja nende kaitsmise võimalustest illustreerib muuhulgas fakt, et laste õigusi puudutavate avalduste osakaal õiguskantslerile on väga väike, samal ajal kui kontrollkäikudel lasteasutustesse on ilmnunud, et lastel on sama palju ja vahel isegi rohkem probleeme kui täiskasvanutel.

Samas ei saa õiguskantsler asuda oma pädevust ületades omal initsiatiivil kõiki laste ombudsmeni ülesandeid täitma. Õiguskantsleri kui põhiseadusliku institutsiooni

## LAPSE ÕIGUSTE KONVENTSIOONI SÜNNIPÄEV

Tänavu 20. novembril tähistatakse kõikjal maailmas ÜRO lapse õiguste konventsiooni 20. aastapäeva. Lapse õiguste konventsiooni võttis ÜRO peaaegu ühehäälselt vastu 20. novembril 1989. aastal. Selle konventsiooni ratifitseerimine on olnud peaaegu ülemaailmne (kõik riigid peale Ameerika Ühendriikide ja Somaalia). Eesti Vabariik ühines lapse õiguste konventsiooniga Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 26. septembri 1991. aasta otsuse alusel, ühinemiskiri anti hoiule ÜRO peasekretärile 20. oktoobril 1991 ning konventsioon jõustus Eesti suhtes 20. novembril 1991. aastal.

### Lapse huvid esikohale

Konventsiooni võib käsitada ajaloolise verstapostina, mis märgib uue lapsekäsitluse sündi. Kui varem käsitleti last kui seaduse objekti, siis konventsioonis käsitletakse last selgelt õiguste subjektina, kellel on kõik põhilised inimõigused nagu täiskasvanutelgi. Lapse õiguste konventsiooni kohaselt tuleb igas last puudutavas ettevõtmises seada esikohale lapse huvid. Konventsioon sätestab universaalsed laste õigused, nagu näiteks lapse õigus elule, tervisele, arengule, haridusele, hoolekandele, aga näiteks ka lapse südametunnistuse- usu- ja mõtte- ning sõnavabaduse jne. Ühtlasi luuakse menetlused konventsioonis nimetatud õiguste tagamiseks ja edendamiseks osalisriikides, sest ilma tõhusa järelevalvemehhanismiga võivad kohustused pelgalt paberile jääda.

### Järelevalveorgan: Lapse Õiguste Komitee

Konventsioonis ette nähtud kohustuste täitmiseks loodi rahvusvahelise järelevalveorganina Lapse Õiguste Komitee. Osalisriikidele pandi kohustus esitada komiteele perioodilisi ettekandeid rakendatud abinõudest konventsioonis tunnustatud õiguste realiseerimiseks ja edusammudest nende õiguste kasutamisel. Esimese ettekande pidid kõik osalisriigid komiteele esitama kaks aastat pärast konventsiooniga ühinemist, edaspidi iga viie aasta järel. Komitee võib ettekannete põhjal teha osalisriikidele ettepanekuid ja anda soovitusi.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 4 kohustab osalisriike looma ka sõltumatu riikliku lapse õiguste järelevalve institutsiooni (laste ombudsman), mille ülesandeks on jälgida konventsiooni täitmist osalisriigis.

## OMBUDSMANI TÖÖ ON ÜLE VAADATA SEADUSI

**Lagle Suurorg**, Tallinna Lastehaigla SA  
kvaliteediteenistuse juht

Ombudsmeni seaduslik õigus peaks olema kaitsta lapsi ja nende õigusi riigis. Kindlasti rõhutaksin: igal pool, kus lapsed asuvad. Teeme praegu haiglas rahvusvahelist uuringut, kuidas lapsed tunnetavad oma õiguste järgimist haiglas.

Ombudsmeni töö on pidevalt üle vaadata või muuta rahvuslikke ja rahvusvahelisi seadusi, mis mõjutavad lapse heaolu. Lapse heaolu tähendab terviklikku vaadet lapse füüsilisele, psüühilisele, vaimsele ja sotsiaalsele tervisele (mida väljendab laste elukvaliteet), seda uuritakse nii tervetel kui ka haigetel või puudega lastel.

Ombudsmeni tegevuseks peaks olema ka laste heaolu-uuringute läbiviimine ja suuremate analüüside tegemine eri valdkondades.

## SELLIŠT AMETIMEEST ON HÄDASTI TARVIS

**Enn Kirsman**, Eesti Lastevanemate Liidu juhatuse esimees

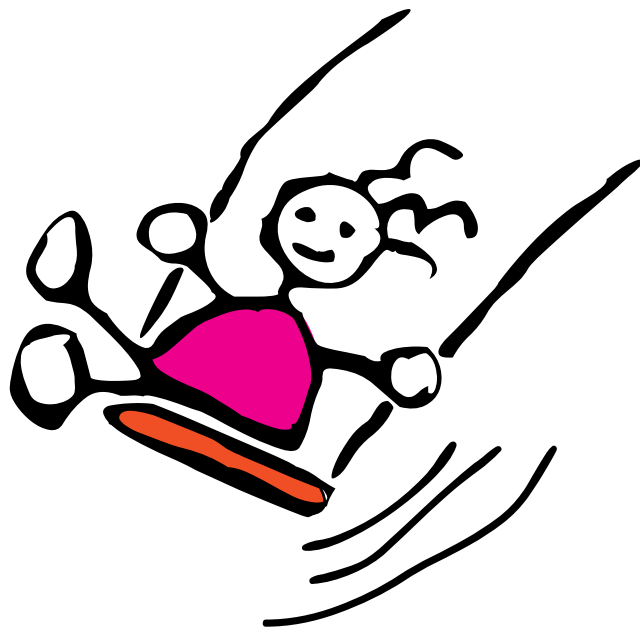
Eesti Lastevanemate Liit on veendunud, et laste ombudsmeni on Eestile hädasti tarvis. Samas mõistame, et majanduslikult keerulisel ajal võib uue ametkonna käivitamine olla rahaliselt keeruline. Seepärast nõustuksime ka sammusammulise arenguga: esmalt loodaks see Õiguskantsleri juurde (osakonnana, nõunikuna vms), kus oleks siiski konkreetne persoon, kes oleks laste õiguste eest kõneleja.

Peamist väljakutset, mis ombudsmeni ees seisab, näeme eelkõige laste ja nende vanemate harimises. Mida suuremat tähelepanu pöörame laste ja vanemate harimisele (ja seda mitte ainult laste õiguste teemal), seda väiksemad on hilisemad kulud järelevalvele ja rehabilitatsioonile.

pädevus on seadusega selgelt piiritletud ning ta saab teutseda seadusega etteantud raamides. Lisaks napib Õiguskantsleri Kantsleis täiendavate ülesannete täitmiseks nii inimesi kui raha.

### OSAKOND ÕIGUSKANTSLERI KANTSELEI JUURDE?

Laste õigustega tegeleva osakonna loomisel Õiguskantsleri Kantslei juurde on nii plusse kui ka miinuseid. Positiivseks võiks välja tuua, et õiguskantsler täidab juba praegu paljusid lapse õiguste järelevalve institutsiooni ülesandeid, mistõttu oleks laste ombudsmani funktsioonide ülevõtmine loomulik. Oluline pluss on ka, et kui põhiõiguste ja -vabaduste kaitsega tegeleb üks laiahaardeline sõltumatu institutsioon, aitab see ära hoida järelevalvetegevuste dubleerimist riiklikul tasandil, samuti institutsioonidevahelisi vaidlusi pädevuse üle ning isikute avalduste edasi-tagasi



## ÕIGUSKANTSLER ON PIKAAJALISE TÖÖ TULEMUSENA SAAVUTANUD ÜHISKONNAS AUTORITEEDI.

suunamisest tingitud menetluste pikenemist. Oluline on, et õiguskantsler saab tulenevalt oma teistest ülesannetest tegeleda lisaks laste põhiõiguste rikkumiste menetlemisele ka lapse õigusi puudutavate õigusaktide normikontrolliga. Praktikas on need menetlused omavahel tihti läbi põimunud. Õiguskantsleri Kantsleis on juba olemas laste ombudsmani ülesannete täitmiseks vajalikud erialateadmised ja kogemus ning ka osa vajaminevast inimressursist. Õiguskantsleri Kantsleis on ruumid ja inventar ning toimiv

tugifunktsioon. Õiguskantsler on pikaajalise töö tulemusena saavutanud ühiskonnas autoriteedi. Lisaks näitaks lapse õiguste järelevalve institutsiooni integreerimine üldise inimõiguste järelevalve institutsiooni juurde, et lapsed on samaväärsed õigussubjektid kui täiskasvanud ning laste põhiõigusi tuleb austada ja kaitsta samal määral.

Peamine oht laste õigustega tegeleva osakonna moodustamisel Õiguskantsleri Kantslei juurde seisneb selles, et lapse õiguste järelevalve võib muude õiguskantsleri funktsioonide hulgas tagaplaanile jääda. Samuti tuleks leida lahendus probleemile, kuidas ühildada selliseid klassikalisi laste ombudsmani ülesandeid nagu näiteks õigusloomes osalemine ja laste õiguste küsimuses eestkõnelejaks olemine õiguskantsleri teiste ülesannetega, mis eeldavad õiguskantsleri erapooletust ja õigusloomesse mittesekku- mist.

Lõpliku sõna õigus laste ombudsmani institutsiooni kujundamise osas on siiski seadusandjal. Riigikogu peab otsustama, millise tee Eesti valib, kuid selge on see, et rahvusvahelise lepinguga võetud kohustusi ja ühiskonnas eksisteerivat reaalselt vajadust kaua enam eirata ei saa. ■

## OMBUDSMAN PEAB OLEMA LASTELE LIGIPÄÄSETAV

**Malle Hallimäe**, Lastekaitse Liit

Täiskasvanud teevad nii perekonna kui ka ühiskonna tasandil otsuseid, mis kujundavad laste kasvukeskkonda ja mõjutavad nende elukvaliteeti. Laste õiguste elluviimine on sageli ka n-õ tingimuslik: kas on näiteks ressursse või raha või kas vanemad on valmis koostööd tegema. Eestis ei ole riiklikku institutsiooni, mis tegeleks valdkondadeülesest ja järjepidevalt lapse

õiguste olukorra analüüsi ning järelevalvega. Riiklik järelevalve on jaotatud eri ministeeriumide vahel, mis ei võimalda piisavalt hinnata tegevuste kogumõju laste elukvaliteedile ja arengule. Ka õigusaktide koostamisel ei analüüsita piisavalt ja järjekindlalt nende mõju lastele ja lastega peredele.

Laste ombudsman on oluline laste elukvaliteedi ja ühiskonna siduse edendamiseks. Laste elukvaliteet mõjutab otseselt ka nende toimetulekut täiskasvanuna ning seega ühiskonna võimekust tervikuna.

Laste ombudsmani institutsioon peab olema sõltumatu, kuid sel peab olema volitust jälgida, kas avalikke ülesandeid täitvad asutused ja ametnikud järgivad laste põhiõigusi ja hea halduse tava.

Laste ombudsman peaks lapse õigusi edendama ja kaitsma. Edendamine hõlmab eestkõnelemist lapse õiguste küsimuses, täiskasvanute ja laste teavitamist inimõigustest, aga ka laste ühiskonna kujundamise protsessides osalemise toetamist ja laste seisukohtade väljaselgitamist. Kaitse tähendab järelevalvet õiguste rikkumiste ja riivete üle. Oluline on identifitseerida seadusandluse ja halduspraktika aspektid, kus laste huvid ja õigused ei ole piisavalt tagatud või neid on eiratud.

Laste ombudsman peab olema lastele ligipääsetav. Vaid lapsed ise saavad väljendada, kuidas nad end tunnevad ja mõistavad ümbritsevat, millised mured neil on ja mis on neile tähtis ning miks. Ka lapsed saavad kaasa aidata õiguste tagamisele, kui nad teavad enda ja teiste inimeste põhiõigusi.