

Lapse parimad huvid

1. Sissejuhatus

ÜRO lapse õiguste konventsiooni^{*1} (LÕK) artikli 3 lõige 1 sätestab: „Igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes riiklike või erasotsiaalhoolekandeasutuste, kohtute, täidesaatvate või seadusandlike organite poolt tuleb esikohale seada lapse huvid.“

Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte võime leida mitmest rahvusvahelisest konventsioonist ja deklaratsioonist. Esimest korda mainiti seda juba 1959. aasta lapse õiguste deklaratsioonis^{*2} (printsip 2). Lisaks sisaldub lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte konventsioonis naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta^{*3} (art 5 p b ja art 16 lg 1 p d), samuti regionaalsetes kokkulepetes ja paljudes riigisisestest õigusaktides. Varasemates rahvusvahelistes dokumentides ja riigisisestest õigusaktides on põhimõtte rakendusala olnud LÕK-ga võrreldes siiski oluliselt kitsam, piirdudes enamasti perekonnaasjadega, näiteks hooldus- ja suhtlusõigust puudutavad vaidlused, lapse perest eraldamine ja lapsendamine jne. Mõnes riigis rakendati põhimõtet mõningal määral ka kooli ja lapsehoiu küsimustes.^{*4}

Põhimõttele on otse viidatud ka mitmes teises LÕK artiklis: artiklis 9 vanematest eraldamisega, artiklis 10 perekonna taasühinemisega, artiklis 18 vanemliku vastutusega, artiklis 20 perekondlikust keskkonnast ilmajäetuse ja asendushooldusega, artiklis 21 lapsendamisega, artikli 37 punktis c täiskasvanutest eraldamisega kinnipidamise ajal, artikli 40 lõike 2 punkti b alapunktis iii menetlustagatistega seoses, sh seoses vanemate kohalviibimisega kohtuistungitel kriminaalasjades, mis puudutavad lapsi, kelle tegevus on olnud seadusega vastuolus. Lapse parimatele huvidele viidatakse ka LÕK laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitlevas fakultatiivprotokollis (preambul ja art 8) ning LÕK individuaalsete kaebuste esitamise süsteemi käsitlevas fakultatiivprotokollis (preambul ja art 2 ja 3).

Lapse Õiguste Komitee on tunnistanud lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte üheks neljast LÕK üldpõhimõttest, mis omab tähtsust kõigi teiste lapse õiguste tõlgendamisel ja rakendamisel.^{*5}

LÕK eestikeelses tõlkes kasutatud termin „lapse huvid“ ei ole täpne, sest LÕK tekst räägib lapse parimatest huvidest (ingl *best interests of a child*^{*6}). Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte kohustab otsustajat välja selgitama lapse kõik erinevad huvid ning hindama siis kogumis, mis on lapse jaoks konkreetsel juhul parim lahendus.^{*7} Näiteks on lapse huvides olla oma vanemate seltsis ja elada turvalises keskkonnas. Kui aga vanemate tegevus seab lapse ohtu, tuleb lapse eri huvisid tasakaalustades leida konkreetses olukorras parim lahendus ehk lapse parimates huvides olev lahendus.

¹ RT II 1996, 16, 56.

² Arvutivõrgus: <http://www.unicef.org/malaysia/1959-Declaration-of-the-Rights-of-the-Child.pdf>.

³ RT II 1995, 5, 31.

⁴ T. Hammarberg, The Principle of the Best Interests of the Child – What it Means and What it Demands from Adults. Lecture, 30.05.2008, lk 1. Arvutivõrgus: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1304019>.

⁵ Committee on the Rights of the Child, 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), CRC/C/GC/14, p 1. Arvutivõrgus: http://www2.ohchr.org/English/bodies/crc/docs/GC/CRC_C_GC_14_ENG.pdf.

⁶ Arvutivõrgus: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>.

⁷ Siin nõustuvad autorid Katre Luhamaaga. Vt K. Luhamaa. Universal Human Rights in National Contexts: Application of International Rights of the Child in Estonia, Finland and Russia. Tartu Ülikooli Kirjastus 2015, lk 208.

Konventsiooni artikli 3 lõike 1 järgi on lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõttega seotud lisaks riiklikele ja erasotsiaalhoolekandeesutustele^{*8} ka seadusandlikud ja täidesaatvad organid^{*9} ning kohtud^{*10}, kui nad langetavad lapsesse puutuvaid otsuseid.

Põhimõtte rakendusala ja sõnastuse üle peeti konventsiooni koostamisel tõsiseid diskussioone. Kuna rakendusala on väga lai, hõlmates kõiki lapsesse puutuvaid ettevõtmisi, jõuti järeldusele, et põhimõtte tuleks sõnastada selliselt, et lapse parimad huvid tuleb eri valikute kaalumisel seada esikohale, kuid need ei pruugi igal juhul olla ainumääravad.^{*11} Seega juhul, kui last puudutav otsus või ettevõtmine omab mõju ka teiste isikute või avalikele huvidele, ei saa lähtuda ainult lapse parimatest huvidest. Põhimõtte nõuab, et lapse parimaid huve alati arvestataks ja neile huvidele antaks oluline kaal.

2. Lapse parimate huvide sisustamine

Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtet on kritiseeritud kui ebamäära ja liiga üldist, mis ei anna LÕK osalisriikidele piisavalt selgeid suuniseid, mida mõista lapse parimate huvide all. Samuti on välja toodud, et põhimõtte rakenduspraktika eri riikides erineb, sõltudes sellest, kuivõrd omane on see põhimõtte konkreetse riigi õiguskorrale ning kuivõrd on seda võimalik olemasolevate tavade ja praktikaga seostada.^{*12} Ka komiteele on ette heidetud, et ta on oma üldkommentaaries ja osalisriikidele tehtud soovitusel jäänud liiga üldsõnaliselt ega ole seadnud selgeid standardeid.^{*13}

Kriitika võib osaliselt nõustuda. Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte on tõepoolest üldine ega paku konkreetseid juhiseid ega standardeid igaks ette tulla võivaks olukorraks. Komiteel on võimalik põhimõtte sisu edaspidi selgemini avada ja osalisriike suunata. Samas on selle põhimõtte rakendusala ja mitmetasandilist olemust arvestades igal juhul rakendatavate juhiste andmine äärmiselt keeruline, kui mitte võimatu. Ehkki LÕK lisaprotokolliga^{*14} loodud individuaalsete kaebuste süsteem pakub komiteele veel ühe võimaluse selgemate suuniste andmiseks, ei pruugi ka see viia piisavalt detailsete standarditeni.

Samas on lapse parimate huvide kontseptsiooni tugevuseks just paindlikkus, mis võimaldab seda kohandada vastavalt täienevatele teadmistele lapse arengust. Lapse parimate huvide kontseptsioon on kompleksne ja selle sisu peab välja selgitama juhtumipõhiselt. Seda tuleb kohandada ja defineerida igal üksikjuhtumil eraldi vastavalt konkreetsele situatsioonile, millega laps või lapsed on seotud, võttes arvesse nende personaalset konteksti, olukorda ja vajadusi. Iga üksikotsuse puhul peab lapse parimaid huve hindama ja need kindlaks määrama kõnealusesse lapsesse puutuvate konkreetsete asjaolude valguses. Kollektiivsete otsuste puhul – nagu näiteks seadusandja otsused – peab laste parimaid huve hindama ja kindlaks määrama seda olukorda arvestades, milles on konkreetne grupp ja/või lapsed üldiselt. Mõlemal juhul peab hindamine ja kindlaks määramine toimuma LÕK-s ja selle lisaprotokollides sisalduvaid õigusi täielikult austades.^{*15}

⁸ Sotsiaalhoolekandeesutuste mõiste on LÕK-s oluliselt laiem kui sotsiaal-asutused *stricto sensu*. Mõeldud on kõiki asutusi, mille töö ja otsused avaldavad mõju lastele ning nende õiguste realiseerimisele. Selliste asutuste hulka kuuluvad nii majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õigustega (nt hooldus, tervis, keskkond, haridus, äri, vaba aeg jne) kui ka kodanikuõiguste (ingl *civil rights*) ja -vabadustega (nt sünni registreerimine, kaitse vägivalla kõikide vormide eest) seotud asutused. Erasotsiaalhoolekandeesutused hõlmavad erasektori organisatsioone – nii ärilisi kui ka mittetulunduslikke –, millel on roll teenuste osutamisel, mis on lastele olulised nende õiguste realiseerimisel ning mis toimivad alternatiivina riiklike teenuste asemel või kõrval. Vt CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 26.

⁹ Ka täidesaatvate organite mõistet tuleb käsitada võimalikult laialt. Kõigi tasandite haldusorganite tehtud otsuste ulatus on väga lai, hõlmates otsuseid, mis puudutavad muuhulgas haridust, hooldust, tervist, keskkonda, elamistingimusi, kaitset, varjupaika, immigratsiooni, ligipääsu kodakondsusele. Vt CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 30.

¹⁰ Termin „kohtud“ viitab piiranguteta kõigile kohtulikele menetlustele kõigis instantsides (professionaalsete kohtunikega või rahvakohtunikega) ning kõigile asjakohastele lapsi puudutavatele menetlustele. See puudutab ka lepitus-, vahendus- ja arbitraažimenetlusi. Kohtud peavad lapse parimate huvidega arvestama kõigis sellistes olukordades, millel on mõju lapse elule ja arengule, samuti nii menetluslikku kui ka materiaalsoiguslikku laadi otsuste tegemisel, ning näitama, et nad on seda efektiivselt teinud. Vt CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 27–29.

¹¹ „There was considerable discussion on whether the formulation should be „a“ or „the“ primary consideration. In the end it was recognized that given the widened scope of Article 3, situations would arise when other legitimate and competing interests could not be ignored. The conclusion was to settle for the somewhat less decisive wording „a primary consideration.“ Vt T. Hammarberg (viide 4), lk 2.

¹² K. Luhamaa (viide 7), lk 210–212.

¹³ Samas, lk 211.

¹⁴ Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a communications procedure. Arvutivõrgus: <https://www.crin.org/en/library/legal-database/optional-protocol-un-convention-rights-child-communications-procedure>.

¹⁵ CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 32.

Kuigi põhimõte on üldine ja jätab ruumi tõlgendamiseks, ei tähenda see, et otsustaja võiks lapse parimaid huve sisustada oma suvast lähtudes. Parimate huvide hindamisel on kohustuslikud kriteeriumid, millest igal juhul tuleb kinni pidada.

Tuleb tähele panna, et lapse parimate huvide **hindamine**^{*16} ja **kindlaksmääramine**^{*17} on kaks etappi, mis tuleb last puudutava otsuse tegemiseks läbida. Esmalt tuleb iga juhtumi omapära ja tegelikkust arvestavas kontekstis välja tuua elemendid, mis on parimate huvide hindamisel asjakohased, ja anda neile konkreetne sisu. Komitee rõhutab, et asjaolud, mida hinnata, on iga lapse ja lastegrupi puhul unikaalsed. Komitee ei nimeta ammendavat elementide loetelu, kuid toob oma selgituses siiski välja elemendid^{*18}, mida tema hinnangul tuleb lapse parimate huvide hindamisel ja kindlaksmääramisel arvesse võtta. Sealjuures märgib komitee, et hindamisel võidakse osa elemente arvestada ja teisi mitte. Lapse parimate huvide hindamine kujutab endast seega kõigi last või lastegrupi puudutavate elementide kirjeldamist ja tasakaalustamist (vt tasakaalustamise kohta lähemalt p 3). Hindavad otsustaja ja tema soovitatavalt multidistsiplinaarne meeskond ning lapse osalemine hindamises on kohustuslik. Parimate huvide kindlaksmääramist võib aga mõista elementide kirjeldamisele ja hindamisprotsessi tulemile tugineva parimate huvide määratlemisena.

Lapse parimate huvide esikohale seadmise kontseptsiooni eesmärgiks on tagada nii LÕK-s tunnustatud õiguste täielik ja efektiivne realiseerimine kui ka lapse terviklik areng. Põhimõttega püütakse kompenseerida seda, et lastel on oluliselt vähem võimalusi mõjutada neid puudutavat poliitikat ja otsuseid kui täiskasvanutel. Seda võib näha kui täiskasvanute enesekontrollimehhanismi, mis sunnib austama lapsi kui inimesi, kel on nagu täiskasvanutelgi võõrandamatud inimõigused, mida ei saa nende elu puudutavate otsuste tegemisel tähelepanuta jätta.^{*19}

Konventsioonis ei ole õiguste hierarhiat, vaid kõik seal toodud õigused on lapse parimates huvides ning ühegi õiguse suhtes ei tohi teha kompromissi lapse parimaid huve väärtalt tõlgendades. Näiteks on komitee juhtinud LÕK väärtalt tõlgendanud osalisriikide tähelepanu sellele, et lapse kehaline karistamine on LÕK järgi keelatud, mistõttu ei saa seda õigustada lapse parimate huvidega.^{*20} Teisisõnu, lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtet ei saa kasutada õigustusena lapse õiguste rikkumisel. Teatavate otsuste puhul on lapse parimad huvid aga määrava tähtsusega ehk õiguste hierarhias kõrgeimad. Näiteks vanematest eraldamist, vanematega suhtlemise õigust, asendushooldust ja lapsendamist puudutavate otsuste puhul on lapse parimad huvid määravad.^{*21} Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni artikli 5 punkt b näeb ette, et kasvatus perekonnas peab seadma lapse parimad huvid esikohale.^{*22} Lisaks eeltoodule tuleb lapse huvid igal juhul esikohale seada ka eestkosteülesannete täitmisel.^{*23}

Seega esimene põhimõte on see, et lapse parimate huvide kindlaksmääramisel tuleb austada ja arvesse võtta kõiki LÕK-s sätestatud lapse õigusi. Ehkki piisavalt üldine ja mittetäielik, on esmane lähtekoht lapse parima huvi kindlaksmääramiseks konkreetset juhul LÕK-s sätestatud õiguste summa. See tähendab, et lapse parimates huvides on saada haridust (art 28), omada perekondlikke suhteid (art 8), tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud (art 7), osaleda oma elu mõjutavate otsuste tegemisel (art 12), olla austatud ja koheldud kui indiviid (art 16). Samuti selgub LÕK-st see, mis ei ole lapse parimates huvides: näiteks langeda füüsilise ja vaimse vägivalla, ülekohtu või kuritarvituse, hooletusse jätmise, hooletu või julma kohtlemise või ekspluateerimise ohvrisk (art 19); olla mõjuva põhjuseta lahutatud oma vanematest

¹⁶ Ingl *assessment*; CRC General Comment No. 14 (viide 5), V ptk.

¹⁷ Ingl *determination*; CRC General Comment No. 14 (viide 5), V ptk.

¹⁸ Komitee arvates kuuluvad elementide hulka, mida tuleb lapse parimate huvide hindamisel ja kindlaksmääramisel arvesse võtta, konkreetsest olukorrast sõltuvalt lapse arvamus; lapse identiteet; perekondliku keskkonna säilitamine ja sidemete hoidmine; lapse eest hoolitsemine, tema kaitse ja turvalisus; haavatavas olukorras olek; lapse õigus tervisele; lapse õigus haridusele. Vt CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 52–79.

¹⁹ T. Hammarberg (viide 4), lk 7.

²⁰ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 8 (2006), CRC/C/GC/8, lk 26.

²¹ Vt nt LÕK art 9, 20, 21, 37.

²² Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni art 5 p b järgi: „Osavõtavad riigid rakendavad kõiki vastavaid abinõusid, et: [...] tagada, et kasvatus perekonnas sisaldaks õige arusaamise emadusest kui sotsiaalsest funktsioonist ning tunnistaks meeste ja naiste ühist vastutust oma laste kasvatamise ja arengu eest, kusjuures laste huvid on kõikidel juhtudel domineerivad.“

²³ Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni art 16 p d: „Osavõtavad riigid rakendavad kõiki vastavaid abinõusid, et likvideerida naiste diskrimineerimine kõigis abielu ja perekonnasuhteid puudutavates küsimustes ning tagavad sealhulgas meeste ja naiste võrdsuse alusel: [...] meeste ja naiste ühesugused õigused lapsevanemadena, olenemata nende perekonnaseisust; kõigis lapsi puudutavates küsimustes peavad domineerima lapse huvid.“

(art 9); teha tööd, mis on lapsele ohtlik või kahjulik (art 32); olla muul viisil ära kasutatud või eksplua- teeritud (art 33–36).^{*24}

Konkreetses olukorras tuleb lapse eri õigusi ja huvisid kaaluda ning leida tasakaalustatud lahendus. Arvesse tuleks võtta nii lapse lühi- kui ka pikaajalisi huve. Parimate huvide kindlaksmääramisel tuleks lähtuda kogu LÕK vaimust. Täpsemalt tuleks alati silmas pidada, et LÕK näeb last indiviidina, kellel on oma vaated ja tunded ning kes on samal ajal nii tsiviil- ja kodanikuõiguste kandja kui ka erilist kaitset vajav isik.^{*25}

Teiseks oluliseks põhimõtteks on, et lapse parimate huvide hindamisel peab austama lapse õigust väljendada vabalt oma arvamust.^{*26} LÕK artiklis 12 sätestatud lapse õigus olla ära kuulatud on eraldi õigus ja üks LÕK neljast põhiprintsiibist. Samal ajal on lapse õigus olla ära kuulatud ka lahutamatu osa lapse parimate huvide hindamisest. Artikli 3 lõiget 1 ei saa korrektselt rakendada, kui artikli 12 nõuded ei ole täidetud.^{*27} Need kaks artiklit täiendavad teineteist: esimese eesmärgiks on lapse parimate huvide realiseerimine, teine annab metoodika lapse või laste seisukohtade ärakuulamiseks ning nende kaasamiseks kõigisse last puudutavatesse küsimustesse, sealhulgas tema parimate huvide hindamine.^{*28}

Lapse arvamusele tuleb anda tema parimate huvide hindamisel kohane kaal, hinnates tema vaateid tema vanuse ja küpsuse järgi. See juhis toetub lapse arenevate võimete kontseptsioonile.^{*29} Arenevate võimete kontseptsioon näeb lapse küpsemisprotsessi kui pidevat uute teadmiste, oskuste, kogemuste ja arusaamade omandamist. Seejuures saab laps küpsemaks saades teadlikumaks ka oma õigustest ja muutub võimelisemaks oma õigusi ise realiseerima.^{*30} Lapse arenevate võimete arvustamine on lapse õiguste austamise seisukohalt möödapääsmatu. Lapse arenevate võimete arvustamise põhimõttest tuleneb, et vanemad ja teised otsustajad peavad pidevalt kohandama, mil määral nad last juhendavad ja suunavad.^{*31} Seega käsitleb LÕK last samal ajal nii erilist kaitset ja hoolitsust vajavana kui ka võimelisena ise oma elu puudutavas kaasa rääkima. Mida vanem ja küpsem on laps, seda suurem kaal tuleb anda tema arvamusele.

Lapse arvamusega arvustamise kohustus ei tähenda muidugi seda, et lapse parimate huvide kindlaksmääramisel tulekski lähtuda ainult sellest, mida laps ise soovib. Kogu vastutuse oma elu puudutavate otsuste eest täiskasvanutelt lastele endile lükkamine ei ole kindlasti LÕK eesmärgiks. Artiklis 12 sätestatud lapse õiguse olla ära kuulatud eesmärk on lapsega konsulteerimine ja tema osaluse järkjärguline suurendamine tema elu puudutavate otsuste tegemisel, mitte täiskasvanute vastutusest vabastamine.

Parimate huvide sisustamisel tuleb lisaks juba mainitud õigusele olla ära kuulatud (art 12) arvestada ka teiste LÕK põhiprintsiipidega: õigusega mitte olla diskrimineeritud^{*32} (art 2) ning õigusega elule ja arengule (art 6). Lapse parimates huvides on, et teda ei koheldaks teistega võrreldes põhjendamatult ebavõrdselt, ning et tema kasvukeskkond oleks selline, mis võimaldab tal oma loomuliku potentsiaali välja arendada ja kasvada n-ö oma parimaks minaks.

3. Parimate huvide tasakaalustamine

LÕK artikli 3 lõikes 1 sisalduv sõnakasutus „tuleb esikohale seada“ asetab osalisriikidele tugeva õigusliku kohutuse ja tähendab, et riigid ei või oma äranägemisel otsustada, kas lapse parimaid huve tuleb hinnata ja kas lapse parimatele huvidele anda kohane kaal mistahes tegevuse puhul. Esikohale seadmine tähendab, et lapse parimaid huve ei või käsitleda teiste asjaoludega samal tasemel. Seda kindlat seisukohta õigustab

²⁴ T. Hammarberg (viide 4), lk 3.

²⁵ R. Hodgkin, P. Newell. Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child. Fully Revised Third Edition. UNICEF 2007, lk 38.

²⁶ Eri uuringud ja paljude riikide praktika näitavad, et laps on võimeline ennast väljendama juba väga varases eas. Mõnedes küsimustes isegi enne kõnevõime omandamist. Üldjuhul peaks eeldus olema, et laps on võimeline oma arvamust avaldama, ning tõendada tuleks vastupidist.

²⁷ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12 (2009), CRC/C/GC/12, lk 74.

²⁸ CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 43.

²⁹ See on üks konventsiooni olulisemaid printsiipe, mis seab muuhulgas piirid vanemate õigusele last suunata ja lapsesse puutuvaid küsimusi otsustada. Vt LÕK art 5 ja 14.

³⁰ Vt ka Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 4 (2003), CRC/GC/2003/4, lk 1 ja 7.

³¹ Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 7 (2005), CRC/C/GC/7Rev.1, lk 17.

³² Selle kohustuse täitmiseks ei piisa, et riik ise kedagi ei diskrimineeri ja keelustab diskrimineerimise. See põhimõte nõuab riigilt ka proaktiivseid meetmeid kõigile lastele võrdsete võimaluste tagamiseks.

lapse eriline seisund: sõltumine teistest, vähene eluküpsus, õiguslik staatus ning tihti sõnaõiguse puudumine. Lastel on täiskasvanutest väiksem võimalus oma huvide eest seista ning lapsi mõjutavate otsuste tegijad peavad selgelt nende huvidest teadlikud olema. Kui laste huve pole esile toodud, kipuvad nad jääma tähelepanuta.^{*33}

Eeltoodust ei saa siiski teha järeldust, et lapse parimad huvid on lapsi puudutavates ettevõtmistes ainus tähtsust omav asjaolu. Nagu eespool märgitud, tuleb olukordades, kus ettevõtmine omab mõju ka teiste isikute huvidele või avalikele huvidele, arvestada ka neid huve.

Kõige keerulisem ongi leida õige tasakaal olukordades, kus esineb huvide konflikt. Huvide konflikt võib esineda näiteks ühe lapse ja teiste laste huvide vahel; lapse ja ühe või mõlema vanema huvide vahel; lapse ja ühiskonna huvide vahel (nt majanduslikku laadi huvid) jne.

Kuidas lahendada olukord, kus pole piisavalt koolikohti kõigile lastele ja on valida, kas õpetada osa lastest kogu ettenähtud mahus või kõiki lapsi vähendatud mahus? Konkreetset vastust andmata on komitee rõhutanud sellisel puhul vajadust arvestada mittediskrimineerimise põhimõttega ja haavatavamas olukorras olevate laste toetamise nõudega.^{*34}

Kuidas lahendada konflikti lapse ja vanemate õiguste vahel? Reeglina peaksid vanemad teostama oma vanemlikke õigusi lapse parimaid huve silmas pidades. Ometi tuleb praktikas paraku ette, et vanem kahjustab oma tegevuse või tegevusetusega lapse arengut. Traagilisematel juhtudel võib vanem oma tegevusega seada ohtu lapse elu või tervise. Ka sellises olukorras eksisteerib huvide konflikt. Kõigepealt on omavahel vastuolus lapse huvid: ühest küljest olla oma vanemate poolt hooldatud ja mitte olla neist lahutatud ning teisest küljest lapse õigus turvalisele ja arendavale kasvukeskkonnale. Lisaks tuleb sellise olukorra lahendamisel arvestada ka vanema või vanemate huve, mis võivad olla vastuolus lapse huvidega. Sellisel juhul, kui vanemad seavad oma tegevusega ohtu lapse elu või tervise, ei ole kahtlust, et lapse parimates huvides on olla vanematest eraldatud.^{*35}

Samas tuleb praktikas ette olukordi, kus lapse parimates huvides olev lahendus ei ole nii ilmne. Pere-konnaasjades on huvide konflikti korral enamasti määravaks lapse parim huvi. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on korduvalt rõhutanud, et Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni^{*36} (EIÕK) artikkel 8 nõuab, et riigisisesed organid saavutaks õiglase tasakaalu vanema ja lapse huvide vahel ning sellisel kaalumisel tuleb erilist tähelepanu pöörata lapse parimatele huvidele, mis sõltuvalt oma olemusest ja tähtsusest võivad kaaluda üles lapsevanema huvid.^{*37} Samuti on EIK rõhutanud, et vanemal ei ole EIÕK artikli 8 alusel õigust sellistele meetmetele, mis kahjustaksid lapse tervist ja arengut.^{*38} Lapse ja vanema suhtluskorra asjades on EIK leidnud, et sunnimeetmed lapse suhtes ei ole soovitatavad.^{*39} Ka Riigikohus on asunud seisukohale, et olukorras, kus laps keeldub temast lahus elava vanemaga suhtlemast, ei tohi last selleks jõuga sundida.^{*40}

Konventsioon ei paku enamasti konkreetseid lahendusi konkreetsetele olukordadele, välja arvatud kõige ilmsemad juhud. Konkureerivate huvide vahel mõistliku tasakaalu leidmine eeldab hoolikat kaalumist. Oluline on, et eri huvide tasakaalustamise protsessis oleksid lapse parimad huvid alati hinnatud ja arvesse võetud. See eeldab põhjalikku mõjude analüüsi lapse õiguste seisukohalt. Lapse arvamust tuleb küsida ja sellega arvestada ka eri huvide tasakaalustamisel. Seejuures tuleb lapse või laste parimatele huvidele anda oluline kaal. Eelistada tuleks siiski selliseid lahendusi, kus teiste huvidega arvestamisel saavad lapse või laste huvid kõige vähem kahjustada.^{*41}

³³ CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 36–37.

³⁴ T. Hammarberg (viide 4), lk 5.

³⁵ Samas.

³⁶ RT II 2010, 14, 54.

³⁷ EIKo 08.07.2003, *Sahin vs. Saksamaa*, p 66.

³⁸ EIKo 15.04.2014, *Krasicki vs. Poola*, p 83.

³⁹ EIKo 26.07.2011, *Shaw vs. Ungari*, p 67.

⁴⁰ RKTko 29.10.2014, 3-2-1-95-14, p 21.

⁴¹ T. Hammarberg (viide 4), lk 5.

4. Kolmetasandiline kontseptsioon

Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõte on kolmetasandiline.^{*42}

a) **Materiaalõiguslik tasand:** hõlmab lapse õigust sellele, et tema parimaid huvisid hinnataks ja need esikohale seataks, kui arutluse all oleva küsimuse otsustamiseks kaalutakse eri huvisid; samuti garantiid, et seda õigust rakendatakse nii last, identifitseeritud või identifitseerimata lastegruppi või lapsi üldiselt puudutavate otsuste tegemisel. Artikli 3 lõige 1 loob osalisriikidele riigisisese kohustuse, on vahetult kohaldatav ja sellele saab kohtus tugineda.

b) **Õiguse tõlgendamise aluspõhimõte:** kui õigusnormi võib tõlgendada mitmeti, tuleb valida tõlgendus, mis teenib kõige paremini lapse parimaid huve. Õigused, mis on pandud kirja LÕK-s ja selle lisaprotokollides, annavad tõlgendamiseks vajaliku raamistiku.

c) **Menetlusreegel:** kui tuleb teha otsus, mis puudutab konkreetset last, kindlat lastegruppi või lapsi üldiselt, peab otsustusmenetlus sisaldama hinnangut selle otsuse võimaliku mõju (positiivse või negatiivse) kohta asjasse puutuvale lapsele või puutuvatele lastele. Lapse parimate huvide hindamine ja kindlaksmääramine nõuab menetluslikke garantiisid. Veelgi enam, otsuse põhjenduses peab olema välja toodud, et lapse õigust on otseselt arvesse võetud. Eelnevat silmas pidades peavad osalisriigid selgitama, kuidas on otsuses nimetatud õigust arvestatud, s.t mida on käsitatud lapse parimates huvides olevana, mis kriteeriumitel otsus põhineb ja kuidas on lapse huve kaalutud teiste asjaolude suhtes, olgu need laiemad poliitika-küsimused või üksikjuhtumid.

Konventsiooniga soovitakse suunata otsustajaid pöörama suuremat tähelepanu sellele, kuidas otsus mõjub lastele, enne kui see otsus langetatakse. Enne otsuse langetamist ei tule mitte ainult analüüsida selle võimalikke mõjusid lastele, vaid otsustaja peab suutma ka näidata, et seda on tehtud. Lapse parimate huvide hindamine ja otsuse võimalike mõjude analüüs enne otsustamist võiks viia selleni, et lapse või laste huve kahjustavatele lahendustele püütakse leida alternatiive.^{*43}

Siinkohal on oluline rõhutada, et artikli 3 lõige 1 räägib lapse parimate huvide esikohale seadmisest iga-suguste **lapsi puudutavate ettevõtmiste** puhul. Ettevõtmiste all tuleb mõista otsuste kõrval ka kõiki toiminguid, ettepanekuid, teenuseid, menetlusi, käitumist, meetmeid ning samuti tegevusetust või tegemata jätmist.^{*44}

Tõendamaks, et austatud on lapse õigust sellele, et tema parimaid huvisid hinnataks ja need esikohale seataks, peab iga konkreetset last või lapsi kui gruppi puudutav otsus olema motiveeritud ja selgitatud. Motiveerimine peab sõnaselgelt väljendama kõiki last puudutavaid faktilisi asjaolusid: seda, millised elementid on osutunud asjakohaseks parimate huvide hindamisel, nende elementide sisu konkreetse juhtumi puhul ning seda, kuidas neid on kaalutud lapse parimate huvide väljaselgitamisel.^{*45} Kui otsus erineb lapse arvamusest, tuleb selgelt väljendada selle põhjus. Kui erandina juhtub, et valitud lahendus ei ole lapse parimates huvides, tuleb veenvalt näidata, miks lapse parimad huvid ei osutunud kaalukamaks teistest asjaoludest. Ei ole piisav üldsõnaliselt mainida, et teisi asjaolusid on eelistatud lapse parimatele huvidele.^{*46} Seejuures tuleb meeles pidada, et mõningates olukordades peavad lapse parimad huvid olema ülimuslikud (nt vanematest eraldamine, asendushooldusele paigutamine, lapsendamine jne).

Käesoleva artikli 6. punktis on põhjalikumalt käsitletud lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte rakendamist eri tasanditel.

⁴² CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 6.

⁴³ T. Hammarberg (viide 4), lk 6.

⁴⁴ „Tegevusetus või suutmatuse tegutseda ja tegematajätmine on samuti tegevus, näiteks juhul, kui sotsiaalhoolekandeasutused ei võta tarvitusele meetmeid, et kaitsta lapsi hooletusse jätmise või väärkohtlemise eest.“ Vt CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 18.

⁴⁵ Samas, p 97.

⁴⁶ Samas, p 97.

5. Lapse parimad huvid lastekaitseaduses

Kehtiva Eesti Vabariigi lastekaitse seaduse^{*47} § 3 järgi on lastekaitse põhimõtteks alati ja igal pool seada esikohale lapse huvid.^{*48} Kehtiv lastekaitse seadus viitab lapse huvidele veel seoses lapse perekonnast eraldamisega (§ 27 lg 1), kuid seadus ei anna edasi põhimõtte kogu ulatust, nii nagu seda nõuab LÕK.

1. jaanuaril 2016 jõustuva lastekaitseaduse^{*49} §-st 2 nähtub, et seadus kehtestatakse muuhulgas lapse huvide esikohale seadmiseks.^{*50} Seaduse § 5 punkti 3 järgi tuleb lapse õiguste ja heaolu tagamisel lähtuda muuhulgas konventsioonis sätestatud põhimõttest, et kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes tuleb esikohale seada lapse huvid. Lapse huvidele on lastekaitseaduses pühendatud veel § 21, mis täpsustab lapse huvide esikohale seadmise põhimõtet. Tegemist on olulise sammuga edasi kontseptsiooni täpsustamise suunas, võrreldes kehtiva seadusega.

Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte edukaks rakendamiseks on riigil järgmise sammuna vaja välja töötada juhised, mis täpsustaksid, kuidas hinnata otsuste, tegevuste ja ettevõtmiste mõjusid lapsele või lastele.

6. Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte ellurakendamine

Lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte menetlusreeglina eeldab selle rakendajalt väga praktilisi ning metoodilisi tegevusi. Selleks et neid tegevusi lähemalt selgitada, on asjakohane vaadelda lapse parimate huvide hindamist eri tasanditel. Alljärgnevalt on vaadeldud lapse parimate huvide hindamist viiel tasandil: (1) riigi, (2) kohaliku omavalitsuse, (3) avalik-õiguslike ja eraõiguslike asutuste, (4) spetsialisti ja (5) pere tasandil.

6.1. Lapse parimate huvide hindamine riigi tasandil

LÕK artikkel 3 laieneb riigi kogu lastepoliitika kujundamisele. Lapse õigus tema parimate huvide hindamisele ja esikohale seadmisele peab sõnaselgelt sisalduma kõikides õigusaktides, mitte ainult otseselt lapsi puudutavates seadustes.^{*51} Samas on selge, et otsesel või kaudsel moel mõjutavad lapsi, samuti nagu täiskasvanuid, kõik seadused. See ei tähenda aga, et iga riigi planeeritava tegevuse puhul tuleb läbida täielik formaalne lapse parimate huvide hindamise protsess.^{*52} Siiski, juhul kui otsusel on lapsele või lastele oluline mõju^{*53}, on kohane suurema kaitse tagamine ja lapse parimate huvide määramise detailne menetlus. Seega meetmete suhtes, mis ei ole otseselt lapsele või lastele suunatud, vajab termin „lapsi puudutav“ täpsustust iga konkreetse juhtumi valguses, et hinnata mõju lapsele või lastele.^{*54}

Lapse parimate huvide hindamise kohustus laieneb muuhulgas eelarvete kinnitamisele, mille ettevalmistamisel ja väljatöötamisel tuleb lähtuda lapse parimate huvide perspektiivist, tagamaks, et eelarve arvestaks laste õigustega.^{*55} Menetlusreegli põhimõtte (vt p 4) järgi on riigil kohustus järgida siin formaalset lapse parimate huvide hindamise ja kindlaksmääramise protsessi, mille puhul on tähtis, et selle käigus kirjeldatakse eelarveotsuste mõju lastele ja lastegruppidele, tuuakse esile võimalike lahenduste nii positiivsed kui ka negatiivsed mõjud, parimate huvide kindlaksmääramise raames aga kirjeldatakse, millise kaalumise tulemusena just langetatav otsus lastele või konkreetsele lastegrupile parim on. Menetlusreegli põhimõtte

⁴⁷ RT 1992, 28, 370; RT I, 13.12.2013, 12.

⁴⁸ Nagu eespool osutatud, viitab Eesti seadus lapse huvidele, mitte lapse parimatele huvidele, mis ei ole samatähenduslikud mõisted.

⁴⁹ RT I, 06.12.2014, 1.

⁵⁰ Ka uues lastekaitseaduses ei ole kasutusele võetud lapse parimate huvide mõistet, vaid on jäädud lapse huvide mõiste juurde, mis nagu eespool märgitud, ei anna paraku edasi LÕK-s kasutatud mõiste kogu sisu.

⁵¹ CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 31.

⁵² Samas, p 20.

⁵³ Ingl *major impact*.

⁵⁴ CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 20.

⁵⁵ Samas, p 31.

kohaselt tuleb seega selgitada, kuidas on eelarve koostamisel ja kinnitamisel lapse õigusi arvestatud, mida on käsitatud parimates huvides olevana, mis kriteeriumitel otsus põhineb ja kuidas on lapse huve kaalutud teiste asjaolude suhtes.

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirjas^{*56} puudub selgesõnaline kohustus tuua eelnõu seletuskirjas mõjude kirjeldamisel välja eelnõu võimalikud mõjud lastele ja lastega peredele (§ 46 räägib üldsõnaliselt sotsiaalsete, sh demograafiliste mõjude hindamisest) ning praktikas seda ka ei tehta. 1. jaanuaril 2016 jõustuva lastekaitseaduse § 5 punkti 3 ja § 3 lõike 1 koosmõjus peaks jõustatama LÕK-st tulenev nõue, et ka seadusloomes ja riigi poliitika planeerimisel hakataks järgima lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtet (analüüsid, kas plaanitavad lahendused on laste parimates huvides).

Praegusel ajal on Eesti laste heaolu üldiseks strateegiadokumendiks Vabariigi Valitsuse poolt heakskiidetud „Laste ja perede arengukava 2012–2020“^{*57}. Kogu arengukava elluviimise eest vastutab Sotsiaalministeerium. Samas ei kata viidatud arengukava hariduse ja tervise valdkonda, mida reguleerivad eraldi strateegiadokumendid ja mille elluviimise eest vastutavad teised ministeeriumid või sama ministeeriumi teised osakonnad.^{*58} Sellises olukorras ei saa rääkida ühtsest lastepoliitikast või lastestrateegiast. Seda enam on tähtis, et kogu lapsi puudutavate valdkondade tegevus ja poliitika oleksid omavahel koordineeritud ja täidaksid samu eesmärgi. Loodetavasti aitab viidatud eesmärki täita 1. jaanuaril 2016 jõustuva uue lastekaitseaduse alusel loodav valitsuskomisjon – lastekaitse nõukogu –, mille ülesandeks on riigi lastekaitsepoliitika eesmärkide seadmine ja nende elluviimiseks vajalike tegevuste koordineerimine. Samuti võiks Eesti teiste Euroopa riikide eeskujul^{*59} töötada välja lastepoliitika ühtse strateegiadokumendi, mida kõik riigiasutused peaksid oma poliitika elluviimisel aluseks võtma, ning teha lastele avaldatavate mõjude analüüsi.^{*60}

Laste parimate huvide hindamise olemuslikuks komponendiks on laste arvamuse väljaselgitamine. Seega tuleb ka riigi tasandil otsuste tegemisse ja poliitika kujundamisse lapsi kaasata. Senine laste kaasamise ja neile osalemisvõimaluste loomise praktika on olnud pigem tagasihoidlik. Kuigi vahel on otseselt lapsi puudutavaid seaduseelnõusid ka lastega arutatud (nt lastekaitseadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus), näitavad uuringu tulemused, et pigem on see erand: laste endi hinnangul saab vaid 13% lastest kaasa rääkida neid puudutavate seaduste tegemisel. Täiskasvanute hoiakud ei soosi laste osalemist: 37% täiskasvanutest ei ole üldse nõus või pigem ei ole nõus sellega, et lapsed peaksid saama kaasa rääkida lapsi puudutavate seaduste kujundamisel. Laste endi hoiakud peegeldavad täiskasvanute arvamusi: kui laste käest küsiti, kas poliitikud peaksid küsima laste arvamust, enne kui nad teevad lapsi puudutavaid otsuseid, ei olnud 24% lastest sellega üldse või pigem nõus.^{*61} Samas leidis kolmveerand küsitletud lastest (76%), et lapsed peaksid saama kaasa rääkida nende ümber toimuva eluga seonduvates küsimustes ning et poliitikud peaksid enne lapsi puudutavate otsuste tegemist küsima lastelt nõu.^{*62}

⁵⁶ RT I, 29.12.2011, 228.

⁵⁷ Laste ja perede arengukava näeb ette meetmed laste ja perede heaolu suurendamiseks ning elukvaliteedi parandamiseks; peamiselt puudutavad need meetmed vanemlike oskuste toetamist, lastekaitseüsteemi täiustamist, perede toimetulekut parandavate teenuste ja toetuste pakkumist ning töö- ja pereelu ühitamist. Arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Lapsed_ja_pered/laste_ja_perede_arengukava_2012_-_2020.pdf.

⁵⁸ Tervise valdkonnas on peamiseks strateegiadokumendiks „Rahvastiku tervise arengukava 2009–2020“ valdkonna „Laste ja noorte turvaline ja tervislik areng“ tegevuskava (arvutivõrgus: https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Tervis/2012_rta_pohitekst_ok_5.pdf). Hariduses on peamiseks strateegiadokumentideks „Eesti elukestva õppe strateegia 2020“ (arvutivõrgus: <https://www.hm.ee/sites/default/files/strateegia2020.pdf>) ja „Noortevaldkonna arengukava 2014–2020“ (arvutivõrgus: https://www.hm.ee/sites/default/files/noortevaldkonna_arengukava_2014-2020.pdf).

⁵⁹ Soomes on aastatel 2007–2011 tegutsenud jõuliselt ühtse lastestrateegia nimel, valitsus on heaks kiitnud „Laste- ja noortepoliitika programmi“ ning eraldi praktilisi tegevusi puudutava tähtajalise programmi. Iirimaal on 2006. aastal vastu võetud riiklik lastestrateegia (*National Children's Strategy*) ning selle raames korraldatakse ühtlasi laiaulatuslikke uuringuid laste heaolu kohta (*Growing Up in Ireland*). Ühendkuningriigis analüüsis lastevolnik (*Children's Commissioner*) valitsuse poolt 2010–2015 tehtud eelarveotsuste mõjusid lastele.

⁶⁰ Üheks toetavaks materjaliks võiks seejuures olla näiteks „Lapse heaolu mõõtmise käsitus“ (A. Reinomägi, H. Sinisaar, K. Toros, T.-L. Laes, S. Krusell, D. Kutsar, K. Ilves, K. Abel-Ollo. Tallinn: Statistikaamet 2014. Arvutivõrgus: <http://www.stat.ee/dokumentid/75444>), mis pakub laste heaolu hindamise aluseks ajas täiendatava mõõdikute loetelu ja mida saaks kasutada nii *ex ante* kui ka *ex post* lapse õiguste olukorra analüüsimisel. Nimetatud käsitus lähtub kõige laiemast lapse heaolu definitsioonist, hõlmates nii objektiivseid kui ka subjektiivseid, nii lapsekeskseid (laps kui vaatlusühik) kui ka lapsest lähtuvaid (laps kui andmeallikas) näitajaid.

⁶¹ M. Karu, P. Turk, H. Suvi, H. Biin. Lapse õiguste ja vanemluse monitooring. Laste ja täiskasvanute küsitluse kokkuvõte. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2012. Arvutivõrgus: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse_oiguste_ja_vanemluse_monitooringu_kokkuvote.pdf.

⁶² Samas.

6.2. Lapse parimate huvide hindamine kohaliku omavalitsuse tasandil

Laste õiguste kaitsmisel ning nende heaolu tagamisel on oluline roll kohalikel omavalitsustel. Kohalike omavalitsuste tegevusest oleneb, kas lapse heaolu ja arengut ohustavaid probleeme märgatakse aegsasti ja leitakse lahendused, et probleemid ei kasvaks ega kanduks täiskasvanuikka.^{*63} Seega on kohalikel omavalitsustel eriline roll lapse parimate huvide esikohale seadmise põhimõtte realiseerimisel. Kohalikud omavalitsused peaksid hindama laste parimaid huvisid oma strateegiadokumentide väljatöötamisel. Nii nagu riigi poliitika kujundamisel tuleks ka kohaliku elu kujundamisel hinnata laste parimaid huve laiemalt, mitte üksnes lapsi puudutavate küsimuste lahendamisel. Üheks peamiseks kohaliku elu kujundavaks strateegiadokumentiks on kohaliku omavalitsuse arengukava. Riigikontrolli poolt aastatel 2010–2011 tehtud analüüsi „Laste hoolekanne valdades ja linnades“ raames mõõnsid pooled küsitletud valdadest ja linnadest, et arengukavas eesmärgi seades ei ole nad laste hoolekandele ja lastekaitsele eraldi mõelnud. Riigikontroll tõdes oma analüüsis, et kuigi omavalitsus ei ole sotsiaalhoolekande arengut kavandades kohustatud lapsi eraldi esile tõstma, osutavad Riigikontrolli küsitletud omavalitsustes väljatoodud probleemid, et seda peaks tõsiselt kaaluma. Sotsiaalhoolekande küsimuste kõrval on oluline pöörata tähelepanu laste perspektiivist lähtumisele ka kõigis teistes kohaliku eluga seotud küsimustes.^{*64}

Lastelt arvamuse küsimine, mis on nende parimate huvide väljaselgitamiseks hädavajalik, ei ole kohalikes omavalitsustes kahjuks väga levinud. 2012.–2013. aasta uuringu^{*65} andmetel kaasab üksnes 12,2% küsitletud omavalitsustest lapsi alati omavalitsuse arengukavade koostamisse ning tervelt 40,9% küsitletud omavalitsustest ei kaasa lapsi ega noori mitte kunagi arengukava koostamise aruteludesse. Lapse õiguste ja vanemluse monitooringu^{*66} andmetel saab laste endi hinnangul näiteks laste ajaveetmiskohtade (noortekeskused, mänguväljakud jmt) loomisel ja kujundamisel oma sõna sekka öelda 44% lastest. Üldisemates küsimustes, nagu lapsi puudutavate poliitiliste otsuste tegemine ning ühistranspordi ajagraafikute kujundamine, on enda hinnangul sõna sekka saanud öelda vaid napilt üle kümnendiku vastanutest. On märkimisväärne, et täiskasvanutest koguni 25% ei ole pigem või üldse nõus, et lapsed peaksid kohalikus omavalitsuses saama kaasa rääkida lapsi puudutavates küsimustes (nt mänguväljakud, bussigraafikud, huvitegevus).

Noortevolikogud on üheks heaks kanaliks, mida kohalikud omavalitsused saaksid senisest enam kasutada laste parimate huvide väljaselgitamisel. Noorsootöö seaduse^{*67} § 9 lõike 1 järgi võib valla- või linnavolikogu juurde moodustada noortevolikogu ning selle eesmärgiks on arutada valla või linna pädevusse kuuluvaid noori puudutavaid küsimusi ning teha nende kohta ettepanekuid valla- või linnavolikogule ja valla- või linnavalitsusele, lähtudes noorte vajadustest ja huvidest. Sama paragrahvi lõike 5 järgi edastab valla- või linnavolikogu noortevolikogule selle taotlusel oma istungi päevakorra projekti ning noori puudutavate õigusaktide eelnõud enne valla- või linnavolikogu istungi toimumist. 2014. aasta seisuga on Eestis 70 noortevolikogu.^{*68}

Laste osalemine kohaliku elu korraldamisel peaks olema loomulik kogukonna liikmeks olemise ja kohaliku elu korraldamise juurde kuuluv osa. Arengukava kõrval võiksid lapsed osaleda pidevalt kogukonna igapäevaelu puudutavate otsuste arutamisel ning omavalitsusel võiks olla pidev info selle kohta, millised kogemused ja ettepanekud on lastel enda elu ja ümbritseva keskkonna lapsesõbralikumaks muutmiseks seoses. Eelneva kõrval on üheks heaks näiteks praktika, kus lapsed ja noored ise saavad mingi eelarveosa kasutamise üle otsustada ja oma ideed täiskasvanute toel ellu viia. Kui laps tunneb end osalejana ümbritseva elu korraldamisel, suurendab see temas huvi ja vastutuse tekkimist kogukonna ja keskkonna suhtes, tugevdab sidemeid kõigi kogukonnaliikmete vahel, toetab suhtlemist ja üksteise toetamist ning loob suurema turvatunde.^{*69}

⁶³ Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. Tallinn 2013.

⁶⁴ Vt laste mõtteid kohaliku elu korraldamise kohta lasteombudsmani 2013. a kokkuvõttest „Laste ootused seoses KOV valimisega“. Arvutivõrgus: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/laste_ootused_seoses_kov_valimisega_o.pdf.

⁶⁵ Kokkuvõtte uuringust „Laste osaluse toetamine ja kaasamine otsustusprotsessides“. Lastekaitse Liit Tallinn 2013. Arvutivõrgus: <http://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2011/04/Uuring-%E2%80%9CLaste-osaluse-toetamine-ja-kaasamine-otsustusprotsessides%E2%80%9D.pdf>

⁶⁶ M. Karu jt (viide 61). Vt ka M. Karu, P. Turk, H. Suvi, H. Biin. Lapse õiguste ja vanemluse monitooring. Laste küsitlus. Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2012. Arvutivõrgus: http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/IMCE/lapse_oiguste_ja_vanemluse_monitooring_-_laste_kusitluse_aruanne.pdf.

⁶⁷ RT I 2010, 44, 262; RT I, 12.07.2014, 104.

⁶⁸ Haridus- ja Teadusministeeriumi aasta-analüüs. Tartu 2015, lk 99.

⁶⁹ A. Reinomägi. Viidendik ühiskonnast, kellega arvestada. – Postimees, 10.10.2013. Arvutivõrgus: <http://arvamus.postimees.ee/2332040/andra-reinomagi-viidendik-uhiskonnast-kellega-arvestada>.

6.3. Lapse parimate huvide hindamine avalik-õiguslike ja eraõiguslike asutuste tasandil

Lasteasutused ja -organisatsioonid (kool, haigla, asenduskodu jt), samuti sellised asutused ja organisatsioonid⁷⁰, kes teevad lastesse puutuvaid otsuseid, peavad LÕK artikli 3 järgi samuti hindama iga lapsesse või lastesse puutuva otsuse tegemisel või toimingu sooritamisel, mis on konkreetse lapse või lastegrupi parimates huvides. Alljärgnevalt on käsitletud just laste kui kindla grupi parimate huvide hindamist (lapsed koolis, lapsed asenduskodus, lapspatsiendid jne).

Selliste asutuste tegevuskavade, kodukordade ja muude dokumentide väljatöötamisel tuleb hinnata, kas planeeritavad tegevused on laste parimates huvides (lastele avaldatava mõju analüüs). Kahjuks puuduvad uuringuandmed, mis võimaldaksid välja tuua, kui paljud asutused, organisatsioonid ja ettevõtjad oma tegevuses süsteemselt ja metoodiliselt laste parimaid huve hindavad. Autorite igapäevased praktilised kogemused kinnitavad, et seda pigem ei tehta. Näiteid elust on rohkelt: haigla õhtusöögiaeg kell 17 võib olla haigla töötajate töökorralduse huvides (tööpäeva lõpuaeg), kuid ei pruugi olla laste parimates huvides; kooli lõunavahetund kella 10 ajal võib olla kooli töökorralduse huvides, kuid ei pruugi olla õpilaste parimates huvides (tervisekaalutlused, söögikordade vahed).

Kuigi lastelt nende arvamuse küsimine on laste parimate huvide hindamiseks alati vajalik, tõuseb laste kaasamise küsimus eriti aktuaalselt just lasteasutuste puhul. Tänapäevase lapse õiguste doktriini järgi ei ole mõeldav, et kool, õpilaskodu, lastehaigla või asenduskodu oma tegevust reguleerides ning laste parimaid huve hinnates laste arvamust välja ei selgita. Paraku ei ole laste kaasamine nende arvamuse väljaselgitamiseks tavaline ja üldlevinud praktika ka lasteasutustes. Näiteks küsivad koolid õpilaste küsitluse andmetel⁷¹ lastelt kõige enam tagasisidet koolitoidu (44%), ekskursioonide (43%), huviringide (35%) ja ürituste korraldamise (31%) ja koolivormi (21%) kohta. Samas vastas üksnes 9% küsitlud õpilastest, et neilt on küsitud arvamust koolipäeva alguse ning koolibussi (bussiliinid) kohta, ning 8% õpilastest, et nende arvamust on küsitud vahetundide pikkuse kohta. Sama näitavad laste kogemuste kohta lapse õiguste ja vanemluse monitooringu⁷² andmed: kooli reeglite kehtestamises saab alati või enamasti kaasa rääkida 24%, koduste ülesannete hulga määramisel 21% ning koolitoidu valikul vaid 15% lastest.

Lapse parimate huvide hindamise kohustus ei laiene üksnes avalik-õiguslikele isikutele, vaid ka eraõiguslikele. Lapse Õiguste Komitee selgitab, et riik on kohustatud tagama, et lapse parimad huvid on hinnatud ja esikohale seatud ka erasektori tehtavates otsustes ja tegevustes. See puudutab nii teenuseosutajaid kui ka muid eraõiguslikke isikuid ja asutusi, kes teevad lapsesse või lastesse puutuvaid otsuseid.

UNICEF ja Taani Inimõiguste Instituut on välja töötanud ettevõtjatele mõeldud juhendi „Laste õigused mõjuanalüüsis“⁷³, mis sisaldab hulgaliselt hindamiskriteeriumeid, mille alusel ettevõtjad saavad hinnata ja analüüsida oma tegevuse mõjusid laste heaolule ja nende õigustele. Ettevõtjate mõjud lastele kajastuvad eri valdkondades: laste kui tarbijate õigused, teenuste ja toodete kujundus ja reklaam (kas reklaam arvestab lastega) ning ka konkreetse ettevõtja (tema töötajate) suhtumine lastesse. Näiteks peaksid ettevõtjad hindama oma mõjude analüüsis, kas nende tooted ja teenused on lapsesõbralikud, kas neil on olemas toodete ja teenuste ohutuse järelevalve süsteem, kas nad pakuvad ausaid ja õiglaseid töötamisvõimalusi ja töötingimusi noortele, kas nad edendavad oma toodete ja teenuste turustamisel ja reklaamimisel laste ja noorte tervislikke eluviise, kas neil on kindel poliitika laste kasutamise kohta reklaamis, kas neil on pere ja tööelu ühitamist võimaldavad töötingimused jne.

⁷⁰ Konventsiooni art 3 kasutab küll väljendeid „riiklikud või erasotsiaalhoolekandeasutused“, kuid Lapse Õiguste Komitee üldkommentaari nr 14 (viide 5) p 26 selgitab, et neid mõisteid ei tohi kitsalt tõlgendada.

⁷¹ Kokkuvõtte uuringust „Laste ja noorte osalus ja kaasamine koolis“. Tallinn: Lastekaitse Liit 2014. Arvutivõrgus: <http://www.lastekaitseliit.ee/wp-content/uploads/2015/10/Laste-ja-noorte-osalus-ja-kaasamine-koolis.pdf>.

⁷² M. Karu jt. ... Laste küsitlus (viide 66).

⁷³ Children's Rights in Impact Assessment. A guide for integrating children's rights into impact assessments and taking action for children. UNICEF 2013. Arvutivõrgus: http://www.unicef.org/csr/css/Children_s_Rights_in_Impact_Assessments_Web_161213.pdf.

6.4. Lapse parimate huvide hindamine spetsialisti tasandil

Kõige keerulisem on lapse parimate huvide hindamine ja nende esikohale seadmine ühe konkreetse lapse elu puudutava otsuse tegemisel oma tööülesandeid täitva spetsialisti poolt, olgu selleks lastekaitsetöötaja, kohtunik, advokaat, lasteaia- ja kooliõpetaja või arst. Otsusest võib sõltuda konkreetse lapse edasine elukaik. Keeruliseks muudab lapse parimate huvide hindamise asjaolu, et iga laps ja tema vajadused on unikaalsed ning iga samalaadse probleemi ees oleva lapse jaoks võib parim lahendus olla täiesti erinev. Nagu eespool viidatud, ei ole rahvusvahelisel ega riigi tasandil olemas ühte kindlat eeskirja lapse parimate huvide hindamiseks ja nende esikohale seadmiseks. Küll aga on olemas erinevaid juhendmaterjale, millele lapse parimate huvide hindamisel saab tugineda. „Lapse heaolu mõõtmise käsitluses“⁷⁴ räägitakse viiest peamisest individuaalse heaolu dimensioonist: (1) füüsilisest, (2) psühholoogilisest ja emotsionaalsest, (3) sotsiaalsest, (4) kognitiivsest ja hariduslikust ning (5) majanduslikust heolust. Lastekaitsetöötajatele loodud lapse heaolu hindamise veebilehel⁷⁵ tuuakse välja eri hindamisvaldkonnad, nagu vanemlikud oskused ja võimed, vanemaks olemise tajumine, lapse tajumine, viha ja vägivald, uimastite tarvitamine jms.

Üheks ilmekaks näiteks lapse parimate huvide hindamise ja nende esikohale seadmise keerukuse kohta on hooldusõiguse ja suhtlusõiguse kohtuvaidlustes tehtavad otsused. Olukorras, kus lapse vanemad pole suutnud omavahel kokku leppida lapse jaoks parimas lahenduses, peab kohtunik tegema otsuse, mis lähtuks lapse parimatest huvidest.⁷⁶ Seejuures on kohtunikul võrreldes näiteks lastekaitsetöötajaga palju piiratumad võimalused konkreetse pere ja lapse ning nende vajaduste tundmaõppimiseks. Kohtul on siiski kohustus ja võimalus lapse parimate huvide hindamiseks vestelda lapse ja perega, kaasata lapse parimate huvide hindamiseks ja kindlaksmääramiseks eri valdkondade eksperte, mida otsesõnu soovib lapse parimate huvide hindamise protseduuri kirjeldades ka komitee.⁷⁷ Hooldus- ja suhtlusõiguse vaidluste eripäraks on see, et kohus peab kogutud tõendite põhjal tegema otsuse mitte mineviku sündmuste kohta, vaid lapse tuleviku kohta – kohus peab otsustama, milline vanemluse korraldus toimiks konkreetse lapse jaoks tulevikus kõige paremini.⁷⁸ Seda olulisem on lapse enda arvamuse väljaselgitamine. Eesti seadus kohustab perekonnaasjas ära kuulama vähemalt kümneaastast last.⁷⁹ Õiguskantsler on soovitanud loobuda seaduses konkreetsest vanusepiirist ning sätestada kooskõlas LÕK-ga, et laps kuulatakse ära tema küpsust ja arengutaset arvestades.⁸⁰

6.5. Lapse parimate huvide hindamine pere tasandil

LÕK artikkel 3 ei maini lapse parimate huvide esikohale seadmise juures vanemaid ja nende kohustusi. See aga ei tähenda, et vanemad ning vanemate asemel lapsi hooldavad ja kasvatavad isikud ei pea oma laste elu korraldamisel lähtuma nende parimatest huvidest. Konventsiooni artikli 18 järgi lasub vanematel esmane vastutus laste kasvatamisel ja arendamisel ning lapse huvid peavad olema nende tähelepanu keskpunktis. Nii sätestab ka 1. jaanuaril 2016 jõustuva lastekaitseaduse § 21 lapse kohtlemise üldise põhimõttena lapse huvidest lähtumise kohustuse. Samuti kohustab viidatud seaduse § 22 lõige 2 last kasvatavat isikut arutama lapsega lapse vanust ja arengutaset arvestades hooldus- ja kasvatusküsimusi. Kui riiklike või erasotsiaalhoolekandeametite, kohtute, täidesaatvate ning seadusandlike organite tehtavate otsuste ja tegevuste puhul eeldab LÕK lapse parimate huvide hindamist ja kindlakstegemist (sh kaalutluste põhjendamist), siis lapsevanematele annab LÕK (koos komitee üldkommentaariidega) suunised lapse õigusi puudutavate põhimõtete ellurakendamiseks.⁸¹ Riigi ülesanne on jagada lastele ja nende vanematele asjakohast informatsiooni, et nad mõistaksid LÕK artikli 3 lõikes 1 sätestatud õiguse ulatust.⁸²

⁷⁴ A. Reinomägi jt (viide 60).

⁷⁵ Arvutivõrgus: <https://sites.google.com/site/lapsehindamine/home>.

⁷⁶ Perekonnaseaduse (RT I 2009, 60, 395; RT I, 12.03.2015, 98) § 123 lg 1 sätestab, et kohus teeb kõiki lapsesse puutuvaid asju läbi vaadates esmajoones lapse huvidest lähtuva lahendi, arvestades kõiki asjaolusid ja asjaomaste isikute õigustatud huvi.

⁷⁷ CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 47.

⁷⁸ A. Schepard. Best Interests of the Child. Arvutivõrgus: <http://childcustodyproject.org/essays/best-interests-of-the-child/>.

⁷⁹ Tsiviilkohtumenetluse seadustiku (RT I 2005, 26, 197; RT I, 19.03.2015, 27) § 552¹ lg 1 järgi kuulab kohus last puudutavas asjas ära vähemalt kümneaastase lapse isiklikult, kui seaduses ei ole sätestatud teisiti. Kohus võib ära kuulata ka noorema lapse.

⁸⁰ Õiguskantsleri 27.03.2015 märgukiri „Täitemenetluse seadustiku kooskõlla viimine põhiseadusega“, nr 6-8/131398/150135. Arvutivõrgus: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/margukiri-taitemenetluse-seadustiku-kooskolla-viimine-pohiseadusega>.

⁸¹ „The Committee expects that this general comment will guide decisions by all those concerned with children, including parents and caregivers“. Vt CRC General Comment No. 14 (viide 5), p 10.

⁸² Samas, p 15 alap g.

Vanemad ja hooldajad peavad last puudutavaid otsuseid tehes mõtlema sellele, mis on lapse parimates huvides. Loomulikult ei tähenda see, et kõik peresisesed otsused peavad olema sellised, nagu laps tahab. Kuid lapse arvamus on üheks oluliseks komponendiks lapse parimatest huvidest lähtuva otsuse tegemisel ning lapse kasvades ja arenedes suureneb järk-järgult ka lapse arvamuse kaal.^{*83} Tihti otsustavad vanemad lapse eest, millises koolis ta peaks käima, milliste huvialadega tegelema või millises laagris suve veetma. Paraku lähtutakse seejuures tihti enda eelistustest, mitte sellest, mis võiks lapsele kõige paremini sobida.

Lapse kui iseseisva indiviidi, iseseisva õiguste ja kohustuste kandja aktsepteerimine eeldab klassikalise kasvatusparadigma muutumist. Täiskasvanutel on lihtsam mõtestada lapsi kohustuste kandjatena kui õiguste omajatena, kuid tuleb mõista, et õigused ja kohustused käivad alati käsikäes. Kui me tahame, et lapsed ja noored võtaksid rohkem vastutust, siis peame neile andma ka õigused, mille realiseerimisel nad seda vastutust saaksid võtta.

7. Kokkuvõte

Seega on lapse parimate huvide kontseptsioon kompleksne ja selle sisu alati juhtumipõhine. Printsibina hõlmab lapse parimate huvide kontseptsioon kõiki ühiskonnatasandeid, tegevusi ja liikmeid ning sellel on konkreetsed, kirjeldatud etapid (huvide hindamine, sh tasakaalustamine; kindlaksmääramine; esikohale seadmine) ja kaks kandvat aluspõhimõtet: lapse parimate huvide kindlaksmääramisel tuleb arvesse võtta kõiki lapse õiguste konventsioonis sätestatud lapse õigusi ning lapse õigust väljendada vabalt oma arvamus. Viimase rakendamisel on veel palju harjumis- ja praktikaruumi kõigil tasanditel ja pooltel, sh lastel endil. Lapse kui aktiivse, iseenda keskkonda ja reaalsust kujundava ühiskonnaliikme tunnustamine koos lapse toetamise ja kõigi lapse õiguste tunnustamisega on nüüdisaegse, avatud ja igat inimest väärtustava ühiskonna tunnus. Täiskasvanute tänane eeskuju kujundab nii tänast lapsepõlve kui ka tuleviku ühiskonna osalemise mudelit.

Autorist: Andres Aru ja Kristi Paron on õiguskantsleri nõunikud.

⁸³ Mida rohkem laps teab, on kogenud ja mõistab, seda rohkem peavad lapsevanem, seaduslik hooldaja või teised lapse eest vastutavad isikud asendama suunamise ja juhtimise meeldetuletamise ja nõustamisega ning hiljem võrdsetel alustel suhtlemisega. See muutus ei toimu konkreetsel ajahetkel lapse arengus, vaid järk-järgult koos sellega, et last julgustatakse avaldama oma arvamus. Vt Committee on the Rights of the Child, General Comment No. 12 (2009), The right of the child to be heard, CRC/ C/GC/12, lk 84.