

# Kaebemenetlust käsitleva lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolliga ühinemise seaduse eelnõu seletuskiri

## 1. Sissejuhatus

### 1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõukohase seadusega ühineb Eesti Vabariik ÜRO lapse õiguste konventsiooni (edaspidi ka *konventsioon*) fakultatiivprotokolliga, mis käsitleb kaebemenetlust (*Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on a Communications Procedure*) (edaspidi *fakultatiivprotokoll*) ja millega võimaldatakse osalisriikide lastel pöörduda ÜRO lapse õiguste komitee (edaspidi ka *komitee*) poole [lapse õiguste konventsioonis](#) ning [laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitlevas lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokollis](#) ja [lapse õiguste konventsiooni laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitlevas fakultatiivprotokollis](#) (edaspidi *fakultatiivprotokollid*) sätestatud õiguste rikkumise tõttu selles riigis, kui riigisisene õigussüsteem ei ole pakkunud tõhusaid õiguskaitsevahendeid.

Fakultatiivprotokoll võeti vastu 19. detsembril 2011. a New Yorgis ÜRO Peaassamblee resolutsiooniga A/RES/66/138, avati allakirjutamiseks Genfis 28. veebruaril 2012. a ja jõustus 14. aprillil 2014. a. Konventsiooni fakultatiivprotokolliga on praeguseks liitunud 52 riiki, sealhulgas üle poole Euroopa Liidu liikmesriikidest.<sup>1</sup>

Eesti suhtes on jõus nii ÜRO lapse õiguste konventsioon, mis jõustus 25. septembril 1991. a, kui ka selle kaks varem vastu võetud fakultatiivprotokoll: laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitlev fakultatiivprotokoll, mis jõustus Eesti suhtes 12. märtsil 2013. a, ning laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitlev fakultatiivprotokoll, mis jõustus Eesti suhtes 3. septembril 2004. a.

Konventsiooni eesmärk on tagada lapse õiguste parem kaitse kogu maailmas kõigile lastele ilma diskrimineerimiseta. Kõnealune fakultatiivprotokoll tugevdab konventsiooni praktilist tähtsust laste õiguste kaitsmisel, võimaldades ÜRO lapse õiguste komiteel menetleda kaebusi laste õiguste rikkumise kohta. Samuti võimaldab fakultatiivprotokoll komiteel algatada uurimisi tõsiste ja süstemaatiliste laste õiguste rikkumiste kohta konventsiooniga liitunud riikides ning edastada riigile soovitusi. Fakultatiivprotokoll peamine eesmärk on anda lastele endile õigus pöörduda ÜRO lapse õiguste komitee poole, kui on rikutud tema õigusi ja riigisisised õiguskaitsevahendid on ammendatud. Kui komitee leiab, et lapse õigusi on rikutud, tuleb osalisriigil arvestada komitee seisukohti ja soovitusi olukorra parandamiseks. Samuti peaksid fakultatiivprotokollis osalisriigid võtma tarvitusele asjakohaseid meetmeid, et võimaldada lapsele, kelle õigusi on rikutud, juurdepääs õiguskaitsevahenditele riigi tasandil.

Fakultatiivprotokoll on Eesti Vabariigil järjepidevalt soovitatud ratifitseerida ÜRO üldise inimõiguste perioodilise ülevaatus käigus ning erinevate inimõiguste konventsioonide järelevalve komiteede poolt, eeskätt lapse õiguste komitee, kes teeb konventsiooni ja selle fakultatiivprotokollide täitmise üle järelevalvet. Selline soovitus oli esitatud nii komitee

---

<sup>1</sup> Fakultatiivprotokollis staatuse ajakohane info:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-11-d&chapter=4&clang=\\_en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11-d&chapter=4&clang=_en)

8. märtsil 2017. a kui ka 18. juunil 2024. a avaldatud lõppjärelustes Eesti kohta konventsiooni täitmise perioodilise aruande põhjal (18. juuni 2024. a lõppjäreluste punkt 46).<sup>2</sup>

Fakultatiivprotokolliga ühinemine on oluline Eestis lapse õiguste ja lastekaitsepoliitika arendamiseks, samuti näitab Eesti sellega üles head tahet edendada laste õiguste ja laiemalt inimõiguste kaitset nii Euroopas kui kogu maailmas. Lapse õiguste kaitse on üks Eesti välispoliitika prioriteete ning fakultatiivprotokolliga ühinemine vastab seega Eesti üldistele välispoliitilistele huvidele.

## 1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Seaduseelnõu ja seletuskirja on koostanud Sotsiaalministeeriumi laste ja perede osakonna nõunikud Maarja Kärson (teenistussuhe peatatud) ja Anne Haller (tel 5374 9434, [anne.haller@sm.ee](mailto:anne.haller@sm.ee)) ja Euroopa Liidu ja väliskoostöö osakonna nõunik Berit Marksoo (tel 5912 4572, [berit.marksoo@sm.ee](mailto:berit.marksoo@sm.ee)).

Eelnõu juriidilist kvaliteeti on kontrollinud Sotsiaalministeeriumi õigusosakonna õigusloome ja isikuandmete kaitse nõunik Alice Sündema (tel 5911 1796, [alice.sundema@sm.ee](mailto:alice.sundema@sm.ee)).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleteimetanud Rahandusministeeriumi ühisosakonna dokumendihaldustalituse keeleteimetaja Virge Tammaru (tel 5919 9274, [virge.tammaru@fin.ee](mailto:virge.tammaru@fin.ee)).

Fakultatiivprotokolli tõlke inglise keelest eesti keelde on teinud vandetõlk Siret Laasner tõlkebüroost Dussan Vandetõlgid ([dussan@dussan.ee](mailto:dussan@dussan.ee)).

Välisministeeriumi poolt on eelnõu ja seletuskirja üle vaadanud juriidilise osakonna rahvusvahelise õiguse büroo jurist Mai Hion (tel 6317 413, [mai.hion@mfa.ee](mailto:mai.hion@mfa.ee)).

## 1.3. Märkused

Fakultatiivprotokolli jõustumiseks peavad osalisriigid artikli 18 lõike 2 ja 3 kohaselt protokolli kas ratifitseerima või sellega ühinema. Kuna Eesti ei ole fakultatiivprotokollile alla kirjutanud ja see on juba jõustunud, siis Eesti ühineb fakultatiivprotokolliga.

Tulenevalt Eesti Vabariigi põhiseaduse § 121 punktist 5, mis näeb ette välislepingu ratifitseerimise Riigikogu poolt, kui ratifitseerimine on lepingus (antud juhul fakultatiivprotokollis) ette nähtud, peab fakultatiivprotokolli ratifitseerima Riigikogu. Välissuhtlemisseaduse § 6 lõike 1 punkti 2 kohaselt Riigikogu ratifitseerib välislepinguid ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seaduse vastuvõtmisega.

Eelnõu ei ole seotud teiste menetluses olevate eelnõudega.

Eelnõu ei ole seotud isikuandmete töötlemisega isikuandmete kaitse üldmääruse tähenduses.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthälte enamus.

---

<sup>2</sup> ÜRO lapse õiguste komitee lõppjäreldused: Eesti. CRC/C/EST/CO/5-7. [tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FEST%2FCO%2F5-7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FEST%2FCO%2F5-7&Lang=en)

## 2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on ühineda kaebemenetlust käsitleva lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolliga ning selle kaudu edendada, kaitsta ja tagada laste õiguste teostamist.

Fakultatiivprotokolliga ühinemisega tunnustatakse Eesti laste õigust esitada kaebusi ÜRO lapse õiguste komiteele oma õiguste rikkumise kohta ja komitee õigust selliseid kaebusi menetleda, samuti menetleda teiste riikide esitatud kaebusi konventsiooni ja selle fakultatiivprotokollide rikkumise kohta ning algatada uurimisi komiteele teatavaks saanud tõsiste ja süstemaatiliste laste õiguste riivamiste kohta Eestis.

## 3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

### Ühinemise seaduse sisu

Seaduseelnõu koosneb kahest paragrahvist. Esimese paragrahviiga ühinetakse kaebemenetlust käsitleva lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolliga. Teine paragrahv sisaldab fakultatiivprotokolliga ühinemisel tehtavat deklaratsiooni, mille kohaselt tunnustab Eesti Vabariik komitee pädevust võtta vastu ja läbi vaadata artikli 12 lõike 1 alusel esitatud kaebusi. Deklaratsiooni sisu ja tegemise vajadust analüüsitakse nimetatud artikli juures.

### Fakultatiivprotokolli sisu ja võrdlev analüüs

Fakultatiivprotokoll koosneb preambulist ja 24 artiklist.

Fakultatiivprotokolli **preambul** on sissejuhatava ja selgitava iseloomuga, juhtides veelkord tähelepanu lapse õiguste konventsioonis sätestatud õigustele ja viidates ka raskustele, mida laste eriline ja sõltuv staatus võib neile tekitada nende õiguste rikkumise korral õiguskaitsevahendite kasutamisel. Fakultatiivprotokoll tugevdab ja täiendab riiklikke ja piirkondlikke mehhanisme, mis võimaldavad lastel esitada kaebusi oma õiguste rikkumise kohta, sellega ühtlasi tõhustades konventsiooni ja selle varem vastu võetud fakultatiivprotokollide rakendamist. Samuti julgustatakse osalisriike välja töötama asjakohaseid riiklikke mehhanisme, et võimaldada lapsele, kelle õigusi on rikutud, juurdepääs tõhusatele õiguskaitsevahenditele riigisisel tasandil.

**Fakultatiivprotokolli I osa** (artiklid 1–4) sisaldab üldsätteid.

**Artiklis 1** sätestatakse lapse õiguste komitee pädevus fakultatiivprotokolli osalisriikide suhtes. Komitee pädevus hõlmab neid õiguste rikkumisi, mis on sätestatud konventsioonis ja selle fakultatiivprotokollides, mis on jõus antud riigi suhtes.

Lapse õiguste komitee (*the Committee on the Rights of the Child*) on lapse õiguste konventsiooni alusel loodud ÜRO organ, mis teeb konventsiooni ja selle fakultatiivprotokollide täitmise üle järelevalvet. Komitee koosneb 18 sõltumatust eksperdist. Kõik konventsiooni või selle fakultatiivprotokollide osalisriigid esitavad komiteele perioodilisi aruandeid nendes sätestatud kohustuste täitmise kohta, mille järel esitab komitee osalisriigile oma tähelepanekud ja soovitusel lõppjäreluste (*concluding observations*) kujul. Lisaks koostab ja avaldab komitee oma seisukohti ja selgitusi lapse õiguste sisu kohta temaatilistes üldkommentaaries. Kõnealuses fakultatiivprotokollis komiteele antud pädevus vaadata läbi laste pöördumisi ja viia

läbi uurimisi konventsioonis või selle fakultatiivprotokollides sätestatud kohustuste rikkumise kohta täiendab komitee järelevalveülesandeid.

Eesti on ühinenud kõigi fakultatiivprotokollis nimetatud välislepingutega, s.o nii konventsiooni kui ka selle kahe fakultatiivprotokolliga, mistõttu hõlmab komitee pädevus Eesti suhtes kõigis nimetatud lepingutes sätestatud õiguste rikkumisi.

**Artiklis 2** sätestatakse komitee tegevust suunavad üldpõhimõtted, milleks on lapse parimate huvide põhimõte ning lapse õiguste ja seisukohtade arvesse võtmine vastavalt lapse vanusele ja küpsusele.

Lapse parimate huvide põhimõte, mis on sätestatud konventsiooni artiklis 3, on üks konventsiooni keskseid põhimõtteid. Selle kohaselt peavad riiklikud või erasotsiaalhoolekandeadused, kohtud, täidesaatvad või seadusandlikud organid igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes seadma esikohale lapse huvid. Sama põhimõte sisaldub ka Eesti lastekaitseaduse § 5 punktis 3 ja täpsustatud kujul § 21 lõikes 1, mille kohaselt tuleb kõigi last mõjutavate otsuste vastuvõtmisel, vastu võtmata jätmisel ning otsuse kavandamisel eri võimaluste vahel valimisel selgitada välja lapse huvid ning lähtuda otsuse tegemisel nendest kui esmatähtsast kaalutlusest.

Lapse seisukohtade arvesse võtmise nõue tuleb samuti konventsioonist, mille artikli 12 lõike 1 järgi tagavad osalisriigid lapsele, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, õiguse väljendada oma vaateid vabalt kõikides teda puudutavates küsimustes, hinnates lapse vaateid vastavalt tema vanusele ja küpsusele. Selle olulise lapse õigusega tuleb arvestada kõigis lapse elu aspektides ja lapsi puudutavates menetlustes, sealhulgas kõnealusel kaebemenetluses. Sama põhimõte on sätestatud ka Eesti lastekaitseaduse § 5 punktis 4.

**Artikkel 3** näeb ette töökorra kehtestamise komitee ülesannete täitmiseks. Töökord peab arvestama fakultatiivprotokolli artiklis 2 sätestatud, et tagada lapsesõbralikud menetlused, ja sellesse lisatakse kaitsemeetmed, et takistada lapse nimel tegutsevatel isikutel lapsega manipuleerida. Ühtlasi võib komitee keelduda talle saabunud kaebuse läbivaatamisest, kui ta ei pea seda lapse huvides olevaks.

Komitee kehtestas oma töökorra (*Rules of Procedure*) algselt 2013. aastal ning seda on muudetud ja täiendatud 2021. aastal. Kehtiv töökord jõustus 4. novembril 2021. a.<sup>3</sup> Töökord sisaldab individuaal- ja riikidevaheliste kaebuste menetlemise ja uurimismenetluste täpsemaid protseduurireegleid.

Samuti on komitee kinnitanud töömeetodite kirjelduse individuaalkaebuste käsitlemisel.<sup>4</sup>

**Artikkel 4** reguleerib kaitsemeetmeid, et tagada fakultatiivprotokollis sätestatud õiguste kasutamine.

Artikli 4 lõige 1 kohustab osalisriike võtma vajalikke meetmeid tagamaks, et riigi jurisdiktsiooni alla kuuluvad isikud saavad kasutada fakultatiivprotokollis sätestatud õigusi, ilma et nad peaksid kartma seetõttu oma inimõiguste rikkumist, väärkohtlemist või hirmutamist. Komitee töökorras (reegel 4) on täpsustatud, et kui komiteel on usaldusväärset teavet selle

---

<sup>3</sup> <https://digitallibrary.un.org/record/3946649?v=pdf>

<sup>4</sup> <https://opic.childrightsconnect.org/wp-content/uploads/2021/06/WorkingMethodsOPIC-3.pdf>

kohta, et osalisriik ei ole seda kohustust täitnud ja kõiki vajalikke kaitsemeetmeid inimeste kaitseks võtnud, võib komitee nõuda osalisriigilt vastava rikkumise lõpetamist ja kirjalike selgituste esitamist komiteele. Samuti võib komitee teha selle kohta avalikke teadaandeid ja võtta muid sobivaid meetmeid.

Artikli 4 lõige 2 keelab avalikustada komiteele kaebusi esitanud või komiteega koostööd teinud isikute või inimrühmade identiteeti ilma nende nõusolekuta. See nõue kehtib nii komiteele endale kui ka osalisriigile. Muu hulgas ei avalda komitee ilma kaebuse esitaja ja/või väidetava(te) ohvri(te) nõusolekuta nende andmeid kaebuse läbivaatamise kohta tehtud otsuses (vt komitee töökorra reegel 15 punkt e).

**Fakultatiivprotokolli II osa** (artiklid 5–12) reguleerib **kaebemenetlust**, mida on kahte liiki: individuaalkaebused ja riikidevahelised kaebused.

**Artikkel 5** käsitleb individuaalkaebusi, mille lahendamine on ka fakultatiivprotokolli peamine sisu, võimaldades lastel endil (ka esindaja kaudu) pöörduda komitee poole, kui nende õigusi on rikutud.

Artikli 5 lõikes 1 sätestatakse osalisriigi jurisdiktsiooni alla kuuluvate inimeste või inimrühmade (või nende esindajate) õigus esitada komiteele kaebusi selle kohta, et osalisriik on rikkunud mis tahes õigusi, mis tulenevad konventsioonist või selle fakultatiivprotokollidest. Eesti on ühinenud nii konventsiooni kui ka selle kahe varem vastu võetud fakultatiivprotokollidega, seega võidakse komiteele esitada kaebusi kõigis kolmes õigusaktis sisalduvate kohustuste rikkumise kohta.

Osalisriik peab tagama kaebemenetlust puudutava teabe levitamise ja kättesaadavuse (vt artikkel 17). Kaebused esitatakse ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroole (vt täpsemalt artikli 7 juures).

Artikli 5 lõike 2 kohaselt võib esindaja esitada kaebuse üksnes inimese või inimrühma nõusolekul, välja arvatud juhul, kui ta suudab põhjendada tegutsemist isiku(te) nimel ilma sellise nõusolekuta. Näiteks võiks selline olukord kõne alla tulla juhul, kui laps, kelle õigusi rikutakse, on liiga noor, et ise pöörduda ja nõusolek anda või ei ole selleks suuteline oma arengutaseme või tervises seisundi (sh erivajaduse) tõttu.

Komitee viimase, 2022. aastal esitatud tegevusaruande kohaselt<sup>5</sup> esitati aruandeperioodil (2020. a septembrist kuni 2022. a veebruarini) komiteele üle 200 individuaalkaebuse, millest registreeriti 64. Kokku oli komitee 11. veebruari 2022. a seisuga vastu võtnud ja registreerinud 174 juhtumit. Samal kuupäeval oli komitees veel menetlemisel 83 juhtumit.<sup>6</sup>

Nimetatud perioodil avaldas komitee seisukoha 62 kaebuse osas, kõik seisukohad olid konsensuslikud. Nendest 19 juhtumi puhul leidis komitee, et lapse õigusi oli rikutud: 8 juhtumit puudutasid Hispaaniat, 3 Prantsusmaad, 3 Šveitsi, 2 Belgia, 2 Taanit ja 1 Soomet. Ühe kaebuse osas komitee rikkumist ei leidnud, 12 kaebust tunnistati vastuvõetamatuks, 4 kaebuse puhul tunnistas komitee kaebuse vastuvõetavaks, millele järgneb küsimuse sisuline menetlemine, 28 kaebuse osas menetlus lõpetati. Enamik juhtumitest käsitles nii sel kui ka eelmistel perioodidel migratsiooniga seotud küsimusi, sealhulgas pagulaste tagasisaatmise lubamatust (*non-*

<sup>5</sup> Aruanne esitatakse ÜRO Peaassambleele iga kahe aasta järel vastavalt fakultatiivprotokolli artiklile 16.

<sup>6</sup> Tegevusaruanne, p 46.

*refoulement*) ning sisserännanud laste vanuse tuvastamist ja nende kinnipidamist. Muud teemad hõlmasid õigust haridusele, kliimamuutusi, välisriigis kinni peetud laste kodumaale naasmist ja lapse õigust säilitada kontakt mõlema vanemaga. Enamik kaebusi puudutas Euroopa riike, mõni ka Lõuna-Ameerika riike.<sup>7</sup>

**Artikkel 6** reguleerib ajutiste meetmete (*interim measures*), st esialgse õiguskaitse kohaldamist võimaliku rikkumise ohvri(te) kaitseks.

Artikli 6 lõige 1 annab komiteele õiguse pärast kaebuse saamist ja enne selle sisulist lahendamist edastada asjaomasele osalisriigile kiireloomuliseks otsustamiseks taotluse erakorralistel asjaoludel vajalike ajutiste meetmete võtmiseks (st esialgse õiguskaitse rakendamiseks), et vältida väidetava rikkumise ohvrile või ohvritele võimaliku korvamatu kahju tekkimist.

Komitee on kinnitanud juhised fakultatiivprotokolli alusel ajutiste meetmete rakendamiseks.<sup>8</sup> Juhistes selgitatakse, et ajutised meetmed on ühteaegu nii kaitse- kui ka ettevaatusabinõu. Artiklis viidatud „erakorralised asjaolud“ tähendavad, et osalisriigi tegevusel või tegevusetusel võib olla tõsine mõju kaitstavale õigusele või komiteele esitatud asjas tehtava otsuse toimele. Mõiste „korvamatu kahju“ viitab sellise õiguse rikkumisele, mida selle olemuse tõttu ei ole võimalik heastada, taastada ega piisavalt hüvitada (seejuures ka arvestades, et lapsed on arenevad inimesed ja mõnda arengu käigus toimunud õiguste rikkumist on hiljem võimatu parandada). See eeldab üldiselt ka kättesaadava ja tõhusa riigisisese õiguskaitsevahendi puudumist. Juhistes viidatakse ka sellele, et komitee kohaldatud ajutised meetmed on rahvusvaheline kohustus, mida riik peab täitma (punkt 9).

Komitee töökorras (reegel 7) on täpsustatud, et komitee võib taotleda ajutiste meetmete rakendamist mitte ainult individuaalkaebuse lahendamisel, vaid ka riikidevahelise kaebuse ja uurimismenetluse raames.

Artikli 6 lõikes 2 on täpsustatud, et see toiming ei tähenda otsust kaebuse vastuvõetavuse või sisu kohta. See tähendab, et ka pärast osalisriigilt ajutiste meetmete rakendamise taotlemist võib komitee lugeda kaebuse vastuvõetamatuks artikli 7 alusel või asuda hilisemas menetluses seisukohale, et õiguste rikkumist ei ole toimunud.

**Artiklis 7** on sätestatud individuaalkaebuse vastuvõetavuse tingimused ehk asjaolud, mille esinemise korral komitee kaebust vastu ei võta ja fakultatiivprotokollis ette nähtud menetlust läbi ei vii. Nimetatud kaheksa tingimust puudutavad kaebuse esitaja tuvastamist (kaebus ei või olla anonüümne), kaebuse esitamise vormi (kirjalik vorm), kaebuse heausksust ja põhjendamist, muude võimalike riigisiseste ja rahvusvaheliste õiguskaitsevahendite ammendamist ning kaebuse esitamise aega (kaebust ei saa esitada hiljem kui üks aasta pärast riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamist, välja arvatud juhul, kui selle aja jooksul ei olnud võimalik pöörduda).

Kaebuse esitamiseks on ette nähtud vorm ja seda toetavad juhised, mis on üldised ehk kohalduvad kõigile ÜRO inimõiguslaste konventsioonide alusel esitatud individuaalkaebustele.<sup>9</sup> Kaebus saadetakse ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroole (*Office of the High Commissioner for Human Rights*) elektrooniliselt või selle võimatuse korral posti teel.

<sup>7</sup> Samas, p-d 47–49.

<sup>8</sup> <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CRC/GuidelinesInterimMeasures.docx>

<sup>9</sup> [Form and guidance for submitting an individual communication to treaty bodies | OHCHR](#)

Tuleb märkida, et see vorm ja täitmise juhised ei ole kuigi lapsesõbralikus vormis, aga kõnealuse fakultatiivprotokollil puhul ei ole vormi kasutamine ka kaebuse vastuvõtmise ja lahendamise eelduseks. Samuti ei lükata lapse esitatud kaebust tagasi juhul, kui see on muus keeles kui ÜRO ametlikud töökeeled (inglise, prantsuse, vene, hispaania). Komiteele esitatud kaebus peab küll olema kirjalik, aga komitee töömeetodite kirjelduses (viidatud eespool artikli 3 juures) on täpsustatud, et kõik laste endi esitatud kaebused edastatakse originaalkeeles komitee vastavale töögrupile, isegi kui kaebus näib esmapilgul vastuvõetamatu (töömeetodite punkt D). Samas on ka täpsustatud, et lastelt saadud kirjadele vastatakse lapsesõbralikus keeles. Komitee töökorra kohaselt võib pöördujalt ja/või väidetavalt ohvrilt küsida kõikvõimalikke täpsustusi (reegel 15 lõige 1) ning seda tehakse asjakohases ja ligipääsetavas vormis, mida kohandatakse võimalikult suurel määral lapse vanusele ja küpsusele, et täpsustuste ja lisateabe küsimine täidaks oma eesmärgi (reegel 15 lõiked 2 ja 3). Seega võivad lapsed esitada komiteele kirjalikke kaebusi sisuliselt ka vabas vormis. Sellegipoolest tuleb fakultatiivprotokolliga ühinemisel tehtavas teavitustöös sellele tähelepanu pöörata ja kaaluda Eesti lastele lapsesõbraliku vormi väljatöötamist, mis toetaks laste pöördumist. Tutvuda saab ka teiste riikide praktikatega ja vajadusel küsida soovitusi ÜRO lapse õiguste komiteelt.

Komitee võib lugeda kaebuse vastuvõetamatuks ilma asjaomast riiki kaebuse esitamisest teavitamata (artikli 8 lõige 1, komitee töökorra reegli 18 lõige 1). Samuti võib komitee edastada kaebuse osalisriigile ja küsida riigi seisukohta üksnes kaebuse vastuvõetavuse kohta (töökorra reegli 18 lõige 4). Komitee otsustab kaebuse vastuvõetavuse üle nii kiiresti, kui on võimalik, ja teatab sellest osapooltele töökorra reeglite 20-22 järgi.

Komitee töökorra kohaselt (reegel 29 lõige 7) avaldatakse komitee otsus vastuvõetamatuse kohta, järgides fakultatiivprotokollil artikli 4 lõikes 2 sätestatud kaebaja ja ohvri identiteedi kaitsmise nõuet. Otsust ei avaldata juhul, kui komitee on pidanud vajalikuks hoida kogu menetluse konfidentsiaalsena.

**Artiklis 8** on ette nähtud komitee edasised toimingud kaebusega, mis loetakse vastuvõetavaks.

Artikli 8 lõikes 1 sätestatakse, et kui komitee on kaebuse vastu võtnud (s.o ei ole seda pidanud vastuvõetamatuks), edastatakse see esimesel võimalusel konfidentsiaalselt asjaomasele osalisriigile.

Artikli 8 lõige 2 kohustab osalisriiki komiteelt kaebuse saamise järel esitama komiteele oma kirjalikud selgitused (*explanations*) või seisukohad (*statements*), milles selgitatakse küsimust ja võimalikke isiku(te)le pakutud õiguskaitsevahendeid. Vastus tuleb esitada võimalikult kiiresti, aga kuue kuu jooksul.

Komitee töökorra kohaselt (reegli 18 lõige 5) võib osalisriik oma vastuses taotleda ka kaebuse vastuvõetamatuks tunnistamist. Selline taotlus tuleb teha võimalikult kiiresti, aga kahe kuu jooksul vastamise nõude esitamisest.

**Artikkel 9** näeb ette, et kaebemenetlus võib lõppeda ka osapoolte sõbraliku kokkuleppega.

Artikli 9 lõike 1 kohaselt osutab komitee vaidluse osapooltele oma häid teeneid, et jõuda küsimuses sõbraliku kokkuleppeni, mis põhineks konventsioonis ja/või selle fakultatiivprotokollides sätestatud kohustuste austamisel. Heade teenete pakkumine tähendab vaidluse osapoolte kokkuleppele jõudmise vahendamist, mis on levinud praktika rahvusvaheliste vaidluste lahendamisel. See saab toimuda osapoolte nõusolekul. Komitee

töökorras (reegli 25 lõige 3) on täpsustatud, et selleks määrab komitee ühe või mitu oma liiget läbirääkimisi vahendama. Oluline tingimus on see, et läbirääkimiste käigus esitatud suulisi ja kirjalikke seisukohti ning (kompromiss)ettepanekuid ei kasutata hiljem menetluse jätkumise korral osapoole vastu (reegli 25 lõige 4).

Artikli 9 lõike 2 alusel lõpetab komitee vahendusel saavutatud sõbralik kokkulepe kaebuse läbivaatamise menetluse. Komitee töökorras (reegli 25 lõige 6) on täpsustatud, et kui osapooled on sõnaselgelt väljendanud oma nõusolekut sõbraliku kokkuleppega, teeb komitee otsuse, milles kirjeldab juhtumi faktilisi asjaolusid ja saavutatud lahendust. Komitee otsus lõpetab fakultatiivprotokolli alusel läbiviidava menetluse.

**Artikkel 10** reguleerib kaebuste läbivaatamise menetlust. Artikli 10 lõigete 1–3 kohaselt vaadatakse komiteele saabunud kaebused läbi võimalikult kiiresti ja seejuures võetakse arvesse kõiki komiteele esitatud dokumente, mis tuleb edastada ka asjaomastele pooltele, st eelkõige asjast puudutatud osalisriigile. See tagab ausa menetluse, mille raames on pooltel võimalik võtta seisukoht kõigi esitatud väidete ja asjaolude suhtes. Komitee vaatab kaebused läbi kinnistel koosolekutel. Kui komitee on taotlenud osalisriigilt ajutiste meetmete kohaldamist fakultatiivprotokolli artikli 6 alusel, kiirendab ta kaebuse läbivaatamist.

Artikli 10 lõige 4 täpsustab selliste kaebuste läbivaatamise korda, mis puudutavad isiku(te) majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste väidetavat rikkumist. Selliste kaebuste läbivaatamisel kaalub komitee konventsiooni artikli 4 kohaselt osalisriigi võetud meetmete mõistlikkust, pidades silmas, et osalisriik võib võtta mitmesuguseid poliitilisi meetmeid konventsioonis sätestatud majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste täitmise tagamiseks. Täpsustus on vajalik selleks, et majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste rikkumist puudutavas menetluses ei seataks konventsiooni osalisriikidele rangemaid nõudmisi lapse õiguste tagamiseks, kui seda näeb ette konventsioon ise. Nimelt on konventsiooni artikli 4 teises lauses sätestatud, et majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste täitmiseks peavad osalisriigid ette nägema olemasolevate võimaluste maksimaalse ärakasutamise, vajaduse korral rahvusvahelise koostöö raames. Seega ei sätesta konventsioon nende õiguste puhul ühetaolist standardit, kuivõrd nende õiguste tagamise ulatus ja viis võib piirkonniti ja riigiti oluliselt erineda, sõltudes muu hulgas riigi kultuurikeskkonnast ja elatustasemest. Sellega tuleb komiteel arvestada ka konventsiooni rikkumist käsitlevate kaebuste läbivaatamisel.

Artikli 10 lõike 5 kohaselt edastab komitee pärast kaebuse läbivaatamist viivitamata oma seisukohad kaebuse kohta koos võimalike soovitusetega asjaomastele pooltele.

**Artikkel 11** käsitleb kaebuse läbivaatamisele järgnevaid meetmeid. Selle kohaselt peab osalisriik võtma nõuetekohaselt arvesse komitee seisukohti ja võimalikke soovitusi ning esitama komiteele (pärast artikli 10 lõikes 5 nimetatud komitee seisukohtade ja soovitude saamist) kirjaliku vastuse selle kohta, milliseid meetmeid osalisriik on võtnud ja kavatses võtta komitee seisukohti ja soovitusi arvestades. Vastus tuleb komiteele esitada võimalikult kiiresti, aga kuue kuu jooksul.

Lisaks sellele võib komitee kutsuda osalisriiki üles esitama lisateavet meetmete kohta, mida osalisriik on võtnud vastuseks tema seisukohtadele või soovitudele või sõbraliku kokkuleppe rakendamisele (kui see on asjakohane) ka näiteks konventsiooni või selle fakultatiivprotokollide alusel esitatavates tulevastes aruannetes.



**Artikkel 12** käsitleb riikidevahelisi kaebusi. See on teine komitee pädevuses oleva kaebemenetluse liik, mis puudutab üksnes neid fakultatiivprotokollide osalisriike, kes on eraldi deklaratsiooniga tunnustanud komitee pädevust selliseid riikidevahelisi kaebusi läbi vaadata.

Artikli 12 lõike 1 alusel on osalisriigil võimalus deklareerida, et ta tunnustab komitee pädevust võtta vastu ja läbi vaadata ka mõne teise osalisriigi esitatud kaebusi selle kohta, et deklaratsiooni teinud osalisriik on rikkunud mis tahes õigusi, mis tulenevad konventsioonist või selle fakultatiivprotokollidest.

Artikli 12 lõike 2 kohaselt ei võta komitee vastu kaebusi osalisriigi kohta ega osalisriigilt endalt, kes ei ole sellist avaldust esitanud. See tähendab, et teise riigi suhtes saab rikkumise kohta kaebuse esitada üksnes riik, kes on ka ennast vastava deklaratsiooni tegemisega sellisele riikidevahelisele menetlusele allutanud. Hetkeseisuga on sellise deklaratsiooni teinud 13 riiki (52 osalisriigi hulgast), nende seas Euroopa Liidu liikmesriigid Belgia, Tšehhi, Soome, Saksamaa, Itaalia, Portugal, Slovakkia ja Sloveenia, aga ka Albaania, Tšiili, San Marino, Liechtenstein ja Šveits.

Artikli 12 lõige 3 näeb ette, et ka sellises riikidevahelises menetluses osutab komitee vaidluse osapooltele oma häid teeneid, et jõuda küsimuses sõbraliku kokkuleppeni, mis põhineks konventsioonis ja/või selle fakultatiivprotokollides sätestatud kohustuste austamisel. Heade teenete osutamist on täpsemalt selgitatud artikli 9 juures.

Artikli 12 lõike 4 kohaselt antakse osalisriigi tehtud deklaratsioon hoiule ÜRO peasekretärile, kes edastab selle koopiaid teistele osalisriikidele teadmiseks. Osalisriik võib tehtud deklaratsiooni igal ajal tagasi võtta, teatades sellest peasekretärile. Pärast seda, kui peasekretär on saanud teate deklaratsiooni tagasivõtmise kohta, ei saa asjaomase riigi suhtes enam uusi kaebusi esitada, kuid tagasivõtmine ei piira artikli 12 alusel juba edastatud kaebuste läbivaatamist. Pärast deklaratsiooni tagasivõtmist võib osalisriik igal ajal teha uue deklaratsiooni, millega end uuesti sellisele riikidevahelisele menetlusele allutada.

Artikli 12 alusel teeb ka Eesti fakultatiivprotokolliga ühinemisel **eelnõu §-s 2** deklaratsiooni, millega tunnustab komitee pädevust võtta vastu ja läbi vaadata ka teiste osalisriikide esitatud kaebusi selle kohta, et Eesti on rikkunud konventsioonist või selle fakultatiivprotokollidest tulenevaid laste õigusi. Eesti suhtes on jõus nii konventsioon kui selle kaks varem vastu võetud fakultatiivprotokoll. Kuna käesoleva fakultatiivprotokolliga ühinemise eesmärk on tugevdada lapse õiguste austamist ja kaitset Eestis ning võimalikud menetlused komitees aitavad sellele kaasa, võimaldades pakkuda suuremat kaitset lastele või laste rühmadele, kelle õiguste tagamisel leitakse puudujääke, on oluline tunnistada samuti komitee pädevust riikidevaheliste kaebuste läbivaatamiseks. Seetõttu toetab artiklis märgitud deklaratsiooni tegemine (seejuures kõigi kolme õigusakti osas) fakultatiivprotokolliga ühinemise eesmärki. Eestis väärtustatakse ja kaitstakse lapse õigusi, mida kinnitab ka asjaolu, et konventsiooni viimasel aruandeperioodil esitatud komitee kokkuvõtavad järeldused Eestile tunnustasid Eesti edusamme, sealhulgas rakendatud õiguslikke ja poliitikameetmeid konventsiooni täitmiseks. Eestis on laste õigused ja ka laiemalt inimõigused üldiselt heal tasemel tagatud, sealhulgas diskrimineerimata erinevaid inimrühmi.

Oluline on ka märkida, et kaebusi teiste riikide kohta saab esitada vaid see riik, kes on ka enda suhtes sellise menetluse lubanud. Riikidevahelised kaebemenetlused lahendatakse konfidentsiaalselt. Samuti pakub komitee ka sellistes menetlustes osalevatele riikidele oma häid teeneid eesmärgiga lahendada vaidlus sõbraliku kokkuleppega. Juhul kui vaidlust kokkuleppel

lahendada ei õnnestu, koostab komitee pärast osapooltelt kirjalike seisukohtade ja tähelepanekute küsimist juhtumi põhjal raporti, mis saadetakse osapooltele (komitee töökorra reegel 49). Siiani ei ole komiteel ühtegi riikidevahelist kaebust lahendada tulnud.

**Fakultatiivprotokolli III osa** (artiklid 13–14) reguleerib **uurimismenetlust**, mille komitee ise võib osalisriigi suhtes algetada lapse õiguste arvatavate tõsiste või süstemaatiliste (*grave or systematic*) rikkumiste korral.

**Artiklis 13** sätestatakse komitee uurimismenetluse sisu ja läbiviimise kord.

Artikli 13 lõike 1 kohaselt, kui komitee saab usaldusväärset teavet, mis viitab sellele, et osalisriik rikub tõsiselt või süstemaatiliselt konventsioonis või selle fakultatiivprotokollides sätestatud õigusi, kutsub komitee osalisriiki üles tegema koostööd teabe läbivaatamisel ja esitama selle kohta viivitamata oma tähelepanekud.

Artikli 13 lõike 2 kohaselt võib komitee, arvestades osalisriigi esitatud tähelepanekuid ja muud usaldusväärset teavet, määrata ühe või mitu oma liiget korraldama uurimist ja teavitama komiteed viivitamata selle tulemustest. Kui see on põhjendatud ja kui osalisriik on andnud oma nõusoleku, võib uurimise käigus külastada ka osalisriigi territooriumi. Osalisriigi külastamist reguleerib täpsemalt komitee töökorra reegel 38, milles on samuti rõhutatud, et külastus toimub vaid osalisriigi nõusolekul ning külastuse aeg ja muud üksikasjad pannakse paika komitee ja külastatava riigi koostöös. Täpsemalt ei ole reguleeritud osalisriigi keeldumist visiidist, selle põhjendamist ja tagajärgi, aga igal juhul saab komitee sellisel juhul viia menetluse lõpuni olemasolevate materjalide ja teabe põhjal. Kuivõrd fakultatiivprotokolliga ühinemine on riikidele vabatahtlik ja võimalik on ka välistada artiklite 13 ja 14 kohaldamine riigi suhtes (ehk välistada komitee uurimispädevus täielikult), siis sellist välistust mitte teinud riigi puhul tuleks komitee visiidist keeldumine kõne alla ilmselt vaid äärmiselt erandlikel asjaoludel.

Artikli 13 lõike 3 alusel toimetatakse uurimist konfidentsiaalselt, tehes kõigis menetlusetappides osalisriigiga koostööd.

Artikli 13 lõigete 4 ja 5 kohaselt edastab komitee pärast uurimise tulemuste läbivaatamist selle järeldused koos märkuste ja soovitusetega viivitamata puudutatud osalisriigile, kes seejärel esitab võimalikult kiiresti, aga kuue kuu jooksul, komiteele nende kohta oma tähelepanekud.

Artikli 13 lõike 6 kohaselt võib komitee pärast uurimismenetluse lõpetamist ja asjaomase osalisriigiga konsulteerimist otsustada lisada menetluse tulemuste kokkuvõtliku kirjelduse oma aruandesse, mis esitatakse ÜRO Peaassambleele iga kahe aasta järel (artikkel 16).

Artikli 13 lõiked 7 ja 8 võimaldavad osalisriigil fakultatiivprotokolli allakirjutamise, ratifitseerimise või sellega ühinemise ajal teha avalduse, et ta ei tunnista komitee pädevust korraldada eelviidatud uurimismenetlust mõnes või kõigis fakultatiivprotokollis nimetatud lepingutes sätestatud õiguste puhul. Sellise avalduse võib riik hiljem igal ajal tagasi võtta, teatades sellest ÜRO peasekretärile.

Sisuliselt oleks sellisel deklaratsioonil, millega välistatakse fakultatiivprotokolli artiklite 13 ja 14 kohaldamine riigi suhtes, reservatsiooni iseloom. Eesti ei pea vajalikuks artikli 13 lõike 7 alusel deklaratsiooni tegemist, kuivõrd fakultatiivprotokolliga ühinemise eesmärk on tugevdada lapse õiguste austamist ja kaitset osalisriigis ning komitee uurimispädevuse välistamine oleks selle eesmärgiga vastuolus. On üldistes huvides, et kõige tõsisemate ja süstemaatilisemate laste

õiguste rikkumiste osas, olenemata toimepanemise kohast, viiakse läbi sõltumatu rahvusvaheline uurimine. Eestis väärtustatakse ja kaitstakse lapse õigusi, mida kinnitab ka asjaolu, et konventsiooni viimasel aruandeperioodil esitatud komitee kokkuvõtavad järeldused Eestile tunnustasid Eesti edusamme, sealhulgas rakendatud õiguslikke ja poliitikameetmeid konventsiooni täitmiseks. Kokkuvõtvides järeldustes esitati ka soovitusi ja ettepanekuid täiendavate muudatuste ja paranduste tegemiseks. Eesti töötab järjepidevalt laste õiguste parema tagamise nimel nii riigi kui ka rahvusvahelisel tasandil. Eestis on lapse õigused ja ka laiemalt inimõigused üldiselt heal tasemel tagatud. Artikli 13 lõike 7 alusel on seni teinud deklaratsiooni vaid üks osalisriik: Monaco.

Uurimismenetlused on kaebemenetlustega võrreldes siiski väga harvad. Komitee viimase, 2022. aastal esitatud tegevusaruande kohaselt<sup>10</sup> esitati aruandeperioodil (2020. a septembrist kuni 2022. a veebruarini) komiteele neli taotlust uurimismenetluse alustamiseks, millest kolmel juhul pärast täpsustava info küsimist uurimismenetlust ka alustati.<sup>11</sup> Uurimismenetluse alustamiseks võivad komitee poole pöörduda ka inimesed või organisatsioonid (v.a teised riigid, kellele on ette nähtud artikli 12 kohane riikidevaheline kaebemenetlus). Komitee hindab saabunud teavet põhjalikult ja võib selle käigus küsida ka asjassepuutuva osalisriigi arvamust, alustades uurimismenetlust üksnes siis, kui on veendunud teabe ja selle allikate usaldusväärsuses ning tõsiste ja süstemaatiliste rikkumiste esinemise võimalikkuses (vt komitee töökorra reeglid 34–36). Kui teave ei osutu piisavalt usaldusväärseks või sisukaks, jäetakse menetlus alustamata, teabe esitajat selle eest ei sanktsioneerita.

**Artikkel 14** käsitleb uurimismenetlusele järgnevat meetmeid. Selle kohaselt võib komitee pärast artikli 13 lõikes 5 nimetatud kuuekuulise tähtaja möödumist küsida osalisriigilt teavet meetmete kohta, mis on võetud ja kavandatud vastusena komitee läbiviidud uurimisele. Lisaks võib komitee kutsuda osalisriiki üles esitama lisateavet meetmete kohta, mida osalisriik on võtnud vastuseks uurimisele, ka näiteks konventsiooni või selle fakultatiivprotokollide alusel esitatavates tulevast aruannetes.

**Fakultatiivprotokolli IV osa** (artiklid 15–24) sisaldab lõppsätteid.

**Artikkel 15** reguleerib rahvusvahelise abi ja koostöö võimalusi, mis toetab fakultatiivprotokolli eesmärke. Selle kohaselt võib komitee osalisriigi nõusolekul edastada teistele ÜRO asutustele, fondidele ja programmidele ning muudele pädevatele organitele oma seisukohti või soovitusi kaebuste ja uurimiste kohta, mis osutavad vajadusele tehnilise nõuande või abi järele. Need esitatakse koos osalisriigi tähelepanekute ja ettepanekutega. Samuti võib komitee osalisriigi nõusolekul juhtida nende organite tähelepanu kõikidele fakultatiivprotokolli alusel käsitletud kaebustest tulenevatele küsimustele, mis võivad aidata neil oma pädevuse piires otsustada, kas oleks otstarbekas rakendada rahvusvahelisi meetmeid, et toetada osalisriikidel saavutada edu konventsioonis ja/või selle fakultatiivprotokollides tunnustatud õiguste rakendamisel.

**Artikkel 16** kohustab komiteed lisama iga kahe aasta järel ÜRO Peaassambleele esitatavasse aruandesse (konventsiooni artikli 44 lõike 5 alusel) ka kokkuvõtte oma tegevusest kõnealuse fakultatiivprotokolli alusel. Komitee viimasele sellisele tegevusaruandele 2022. aastast on viidatud artiklite 5 ja 13 juures.

---

<sup>10</sup> Aruanne esitatakse ÜRO peaassambleele iga kahe aasta järel vastavalt fakultatiivprotokolli artiklile 16.

<sup>11</sup> Tegevusaruanne, p 52-57.

**Artikkel 17** kohustab kõiki osalisriike kolmandat fakultatiivprotokolli laialdaselt teatavaks tegema ja levitama ning hõlbustama juurdepääsu teabele komitee seisukohtade ja soovitude kohta, eelkõige osalisriiki puudutavates küsimustes. Teavet tuleb avaldada ja levitada sobivate ja aktiivsete vahenditega ning ligipääsetaval kujul nii täiskasvanutele kui ka lastele, sealhulgas puudega inimestele.

Artiklis 17 sätestatud kohustuse täitmise eest vastutab Sotsiaalministeerium, kelle valitsemisalas on muu hulgas laste õiguste tagamine ja heaolu edendamine. Koostööd tuleb teha õiguskantsleriga, kes täidab Eestis ka lasteombudsmani ülesandeid. Vajaduse korral kaasatakse teavitustegevusse Välisministeerium ja teised ministeeriumid, et avaldada ja levitada nende valdkondadega seotud infot ning komitee soovitusi ja seisukohti, sealhulgas lastele.

**Artikkel 18** reguleerib fakultatiivprotokolli allkirjastamist, ratifitseerimist ja sellega ühinemist.

Artikli 18 lõike 1 kohaselt on fakultatiivprotokoll allkirjastamiseks avatud kõikidele riikidele, kes on konventsiooni allkirjastanud või ratifitseerinud või ühinenud konventsiooni või selle kahe varem vastu võetud fakultatiivprotokolliga. Eesti Vabariik ühines konventsiooniga 1991. aastal, laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitleva fakultatiivprotokolliga 2013. aastal ja laste müüki, lasteprostitutsiooni ja -pornograafiat käsitleva fakultatiivprotokolliga 2004. aastal.

Artikli 18 lõigete 2 ja 3 kohaselt võivad fakultatiivprotokolli ratifitseerida või sellega ühineda kõik riigid, kes on konventsiooni või kummagi varem vastu võetud fakultatiivprotokollidest ratifitseerinud või sellega ühinenud. Artikli 18 lõike 4 kohaselt jõustub ühinemine ühinemiskirja hoiule andmisega ÜRO peasekretärile.

**Artikli 19** lõike 1 kohaselt jõustub fakultatiivprotokoll kolme kuu möödudes alates kümnenda ratifitseerimis- või ühinemiskirja hoiule andmisest. Selle sätte kohaselt jõustus fakultatiivprotokoll 14. aprillil 2014. Lõike 2 kohaselt jõustub fakultatiivprotokoll hiljem liituvate riikide, seega ka Eesti suhtes kolm kuud pärast tema ratifitseerimis- või ühinemiskirja hoiule andmise kuupäeva.

**Artikkel 20** täpsustab, et komitee on pädev menetlema üksnes selliseid lapse õiguste rikkumisi, mis on toimunud pärast fakultatiivprotokolli jõustumist selle osalisriigi suhtes.

**Artikkel 21** reguleerib fakultatiivprotokolli muudatuste menetlemise korda ja annab igale osalisriigile õiguse teha ettepanekuid fakultatiivprotokolli muutmiseks, edastades need ÜRO peasekretärile. Kui üks kolmandik osalisriikidest toetab esitatud muudatusettepanekute arutamist, kutsutakse kokku osalisriikide konverents, kus on otsuste vastuvõtmiseks vajalik kohalviibinud hääletajate kahekolmandikuline häälteenus. Muudatused jõustuvad, kui need on kinnitanud ÜRO Peaassamblee ja kaks kolmandikku osalisriikidest. Muudatused on siduvad vaid neile osalisriikidele, kes need heaks kiidavad.

**Artikkel 22** reguleerib denonsseerimist. Osalisriigil on õigus ÜRO peasekretäri kirjalikult teavitades fakultatiivprotokolli mis tahes hetkel denonsseerida. Denonsseerimine jõustub ühe aasta möödudes kuupäevast, mil ÜRO peasekretär on osalisriigi denonsseerimisteate kätte saanud. Välissuhtlemisseaduse § 27 lõike 1 kohaselt otsustab ratifitseeritud välislepingu denonsseerimise Riigikogu.

**Artikli 23** kohaselt on fakultatiivprotokolli hoiulevõtja ÜRO peasekretär, kes teavitab kõiki riike fakultatiivprotokolli allakirjutamisest, ratifitseerimisest ja sellega ühinemisest, fakultatiivprotokolli artikli 21 alusel tehtud muudatuste jõustumisest ja igast fakultatiivprotokolli artikli 22 kohasest denonsseerimisest.

**Artikli 24** järgi loetakse võrdselt autentseks fakultatiivprotokolli araabia-, hiina-, inglise-, prantsuse-, vene- ja hispaaniakeelne tekst.

Fakultatiivprotokoll, millega Eesti käesoleva seaduse eelnõuga ühineb, on **kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseadusega**. Välislepingu sõlmimine vastab põhiseaduse § 123 lõike 1 nõudele ("Eesti Vabariik ei sõlmi välislepinguid, mis on vastuolus põhiseadusega"). Fakultatiivprotokoll annab Eestis elavatele lastele võimaluse pöörduda kaebusega ÜRO lapse õiguste komitee poole, kui rikutakse laste õigusi, mida Eesti on lubanud kaitsta ja järgida ÜRO lapse õiguste konventsiooniga ja selle varasemate fakultatiivprotokollidega ühinedes. Konventsioonis sätestatud lapse õigused täiendavad põhiseaduse II peatükis sätestatud põhiõiguste kataloogi (kooskõlas põhiseaduse §-ga 10 tulenevad põhiseaduse mõttest või on sellega kooskõlas ja vastavad inimväärikuse ning sotsiaalse ja demokraatliku õigusriigi põhimõtetele) ning ka nende tagamine on avaliku võimu kohustus (põhiseaduse § 14). Kui põhiseaduse § 15 annab igapähele õiguse pöörduda oma (põhi)õiguste ja vabaduste rikkumise korral kohtusse, siis fakultatiivprotokoll annab lastele täiendava kaebevõimaluse neile rahvusvahelisest õigusest tulenevate õiguste kaitseks pärast riigisiseste õiguskaitsevahendite ammendamist. Seejuures ei ole fakultatiivprotokollis sätestatud individuaalkaebuse esitamise võimalus vastuolus ka põhiseaduse §-ga 146, mille järgi Eesti Vabariigis õigust mõistab ainult kohus - fakultatiivprotokolli alusel saab kaebuse esitada ja seda menetletakse vaid juhul, kui kõik riigisisised õiguskaitsevahendid on ära kasutatud ehk ÜRO lapse õiguste komitee menetlus ei asenda ega vähenda Eesti kohtute pädevust. Sarnaseid kaebemehhanisme on ette nähtud ka teistes rahvusvahelistes konventsioonides, millega Eesti on ühinenud (nt Euroopa inimõiguste konventsioon, ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon ja selle fakultatiivprotokoll jm).

Põhiseadusega kooskõlas on ka see, et fakultatiivprotokolli alusel allutab Eesti end ÜRO lapse õiguste komitee järelevalvele samuti riikidevahelise kaebemenetluse ning komitee enda algatatud uurimismenetluse korral. Kuivõrd Eesti on võtnud välislepinguga rahvusvahelise kohustuse, s.o antud juhul kaitsta ja tagada ÜRO lapse õiguste konventsioonis sätestatud laste õigusi, tuleb riigil seda kohustust täita ning aktsepteerida ka konventsiooni järelevalvekeha, ÜRO lapse õiguste komitee, sõltumatut uurimist, seisukohti ja soovitusi.

Fakultatiivprotokolliga ühinemisel **ei ole vajadust riigisiseste õigusaktide täiendamiseks**, sest fakultatiivprotokoll ei pane osalisriigile täiendavaid kohustusi ega muuda olemasolevaid. Fakultatiivprotokoll annab Eestis elavatele lastele võimaluse pöörduda kaebusega ÜRO lapse õiguste komitee poole, kui rikutakse laste õigusi, mida Eesti on lubanud kaitsta ja järgida ÜRO lapse õiguste konventsiooniga ühinedes, ning kõik riigisisised õiguskaitsevahendid on ära kasutatud. Seega kohustab fakultatiivprotokoll riiki juba võetud kohustuste täitmiseks ja laste (põhi)õiguste austamiseks. Fakultatiivprotokollist ei tule riigile kohustust ÜRO-le kaebuste esitamist vahendada või pöördujaid selles abistada, mis nõuaks riigiasutustele täiendavate ülesannete lisamist või menetlusnormide kehtestamist. Riik peab levitama ja tegema kättesaadavaks sellist kaebevõimalust puudutava teabe (vt artikkel 17), kuid see ei nõua õiguslikku reguleerimist. Fakultatiivprotokolli sätted on piisavalt selged ega vaja konkreetsiseerimist riigisisese õigusega, seega fakultatiivprotokolli saab vahetult kohaldada.

#### 4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus kasutatavad mõisted on kooskõlas lapse õiguste konventsioonis kasutatud mõistetega.

#### 5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu on kooskõlas Euroopa Liidu õigusega.

#### 6. Seaduse mõjud

Fakultatiivprotokolliga ühinemine tagab laste õiguste tõhusama kaitse ja tugevdab lapse õiguste konventsiooni praktilist tähtsust, võimaldades Eesti lastel pöörduda ÜRO lapse õiguste komitee poole konventsioonis ja selle fakultatiivprotokollides sätestatud õiguste rikkumise tõttu, kui riigisisene õigussüsteem ei ole pakkunud tõhusaid õiguskaitsevahendeid.

Fakultatiivprotokoll on ratifitseerinud 52 riiki, sealhulgas kümme Euroopa Liidu liikmesriiki. Seega on Eestil lepinguga ühinemisega ühtlasi võimalus olla lapse õiguste ja laiemalt inimõiguste austamise ja kaitse eestkõneleja, millel on **positiivne mõju Eesti välissuhetele ja rahvusvahelisele mainele**. Fakultatiivprotokoll on Eesti Vabariigil järjepidevalt soovitatud ratifitseerida ÜRO üldise inimõiguste perioodilise ülevaatus käigus ning erinevate inimõiguste konventsioonide järelevalve komiteede poolt, eeskätt lapse õiguste komitee, kes teeb konventsiooni ja selle fakultatiivprotokollide täitmise üle järelevalvet. Selline soovitus oli esitatud nii komitee 8. märtsil 2017. a kui ka 18. juunil 2024. a avaldatud lõppjäreldestes Eesti kohta konventsiooni täitmise perioodilise aruande põhjal (18. juuni 2024.a lõppjäreldeste punkt 46).<sup>12</sup>

Fakultatiivprotokoll rakendamise eest kaasneb olulist sotsiaalset, sealhulgas demograafilist mõju ega olulist mõju majandusele, elu- ja looduskeskkonnale, regionaalarengule, riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Ette võib näha väikest sotsiaalset mõju, eelkõige lapse õigustele, ja väikest mõju riigiasutuste töökoormusele.

Fakultatiivprotokoll rakendamise kaasneb **väike, kuid positiivne sotsiaalne mõju** eelkõige laste õigustele ja heaolule. See mõjutab positiivselt ka lapsevanemate heaolu. Võimalus lastel endil (sh esindaja kaudu) pöörduda ÜRO lapse õiguste komitee poole nende õiguste rikkumise tõttu ja otsida seeläbi õiguskaitset, kui riigisisene õigussüsteem ei ole pakkunud tõhusaid õiguskaitsevahendeid, tugevdab laste positsiooni ja lisab kindlust, et Eestis ei rikuta ühegi lapse või lasterühma põhiõigusi. Samas võib eeldada, et selliseid kaebusi ei hakata esitama suurel hulgal. Seda võib arvata esiteks kaebemenetluse üldise statistika põhjal: viimase aruandlusperioodi põhjal esitati komiteele 100–150 kaebust aastas, millest umbes neljandik registreeriti, st käsitleti kaebustena fakultatiivprotokoll alusel (vt täpsemalt artikli 5 juures). Eestis täidab õiguskantsler lasteombudsmani ülesandeid ehk tagab laste õiguste kaitset ja tema poole saavad pöörduda avaldustega ka lapsed ise. Õiguskantsleri Kantseleist saadud info kohaselt esitas 2023. aastal õiguskantslerile ametliku kirjaliku avalduse viis last. Samas ei tähenda see, et rohkematel lastel ei oleks muresid, kuid nende õiguste ja huvide kaitseks võivad olla esitanud avalduse või kaebuse ka nende vanemad. Õiguskantsler lahendas 2023. aastal kokku 244 avaldust, mis puudutasid laste õigusi. Siiski ei ole tõenäoline, et kõik need inimesed või isegi enamik neist pöörduks ka ÜRO lapse õiguste komitee poole.

---

<sup>12</sup> ÜRO lapse õiguste komitee lõppjäreldestes: Eesti. CRC/C/EST/CO/5-7.

[tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FEST%2FCO%2F5-7&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FEST%2FCO%2F5-7&Lang=en)

Fakultatiivprotokolliga rakendamiseks kaasneb eeldatavasti ka **väike mõju riigiasutuste töökoormusele**, kes peavad võimalike kaebe- või uurimismenetluste korral menetlustes osalema, sealhulgas suhtlema komiteega, kujundama ja esitama Eesti Vabariigi kirjalikke seisukohti, vajaduse korral osalema suulistel istungitel, pidama läbirääkimisi kokkuleppe saavutamiseks jms. Töökoormus jaotub eelkõige ministeeriumide vahel. Peamine koormus langeb Välisministeeriumile, kes vastutab välissuhtluse eest (sh suhtlus ÜRO-ga), ja Sotsiaalministeeriumile, kes vastutab üldiselt laste õiguste tagamise ja heaolu edendamise eest. Samas võib sõltuvalt komitees menetletava kaebuse sisust olla vaja kaasata riigisisest ka teisi ministeeriume, et saada nende valdkondadest infot ja selgitusi või võtta meetmeid (nt kui juhtum puudutab migratsiooni, hariduse, kliima vms küsimusi, mida on komitee praktikas esinenud). Samas tegelevad kõik ministeeriumid oma valitsemisalas ka praegu lapse õiguste konventsioonist tulenevate õiguste rakendamise ning annavad sisendi sellega seotud raportitele ja muule rahvusvahelisele suhtlusele. Seega on selline töö osa ministeeriumide igapäevategevusest ega kujuta endast põhimõtteliselt uut ülesannet. Samuti ei ole prognoositav, et sellega seoses lisandub väga suur töökoormus, kuivõrd kaebuste hulk, mida komitee ka menetlema asub, ei ole eeldatavasti väga suur (vt selgitused eelmises lõigus).

Menetluste käigus võib ministeeriumidel tekkida vajadus küsida teavet ka kohaliku omavalitsuse üksustelt, näiteks kui juhtum puudutab kohaliku omavalitsuse üksuse tegevust lastekaitse ja sotsiaalhoolekande valdkonnas ning lapsele pakutud abi ja teenuseid. See **ei mõjuta märkimisväärselt kohalike omavalitsuste töökoormust**, arvestades nende kaasamise viisi, taoliste menetluste prognoositavalt väikest üldarvu ja pöördumiste teemasid komitee senises praktikas, mis valdavalt omavalitsustasandit ei puuduta (vt artikli 5 juures).

## **7. Seaduse rakendamiseks seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud**

Fakultatiivprotokolliga ühinemise ja selle rakendamiseks seotud toimingud tehakse vastutavate ministeeriumide olemasolevate tegevuskulude raames. Teatud kulud tekivad pärast fakultatiivprotokolliga ühinemist seoses teavitustööga, milleks kohustab osalisriiki ka fakultatiivprotokolliga artikkel 17 – osalisriik peab fakultatiivprotokolliga laialdaselt teatavaks tegema ja seda levitama ning hõlbustama juurdepääsu teabele komitee seisukohtade ja soovitude kohta, eelkõige osalisriiki puudutavates küsimustes, seejuures tuleb teavet avaldada ja levitada sobivate ja aktiivsete vahenditega ning ligipäsetaval kujul nii täiskasvanutele kui ka lastele, sealhulgas puudega inimestele. Seetõttu tekivad eelkõige Sotsiaalministeeriumile tavapärasest suuremad kulud vahetult pärast fakultatiivprotokolliga ühinemist, eeldatavasti 2025. aastal, mil tuleb muudatuse tõttu teha aktiivset teavitustööd ja koostada vajalikud teabematerjalid eri sihtrühmade vajadusi silmas pidades (sh veebiressursid). Need kulud kaetakse Euroopa Sotsiaalfondi vahenditest, mis 2025. aastaks planeeritakse 2024. aasta II poolaastal, kui selguvad tegevuste täpsem sisu ja kulude suurus. Edaspidi tehakse jooksvat teavitustööd osana Sotsiaalministeeriumi ja teiste ministeeriumide igapäevasest kommunikatsioonitegevusest, milleks lisakulusid ei planeerita.

Muid otsesid rahaliselt mõõdetavaid tulusid ega kulusid ette näha ei ole.

## **8. Rakendusaktid**

Seaduse rakendamiseks ei ole vaja kehtestada rakendusakte.

## **9. Seaduse jõustumine**

Seadus jõustub üldises korras. Fakultatiivprotokoll jõustub Eesti Vabariigi suhtes kolme kuu möödumisel pärast ühinemiskirja ÜRO peasekretärile hoiule andmise kuupäeva (artikli 19 lõige 2).

## **10. Eelnõu koostöölastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon**

Eelnõu esitati koostöölastamiseks ministeeriumidele ja Eesti Linnade ja Valdade Liidule ning arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Lastekaitse Liidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Õpilasesinduste Liidule ja Eesti Noorteühenduste Liidule.

Haridus- ja Teadusministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium koostöölastasid eelnõu märkusteta. Justiitsministeerium, Siseministeerium ja Välisministeerium koostöölastasid eelnõu märkustega, millest kõigiga on arvestatud. Eelnõu kohta koostöölastusringil esitatud märkustega arvestamise tabel on toodud seletuskirja lisan. Arvamuse avaldajad ei esitanud sisulisi ettepanekuid eelnõu kohta.

Eelnõu esitatakse Justiitsministeeriumile täiendavaks koostöölastamiseks, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Algatab Vabariigi Valitsus ..... 2024. a.