

Laste õigused

ÜRO lapse õiguste konventsiooni
põhimõtete rakendamine praktikas



Lastekaitse Liit
Estonian Union for Child Welfare

Tallinn 2005

Esmatrükk:

© 2000 *Save the Children Sweden*, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lastefondi Lõuna-Aasia piirkondlik esindus (*United Nations Children's Fund Regional Office for South Asia*) ja autorid.

Organisatsiooni *Päästke Lapsed* Rootsi osakond (*Save the Children Sweden*) töötab laste ja noorte heaks ÜRO lapse õiguste konventsiooni alusel. Võideldakse laste väärkohtlemise ja ärakasutamise vastu ning töötatakse lastekaitse huvides Rootsis ja kogu maailmas. Organisatsioon pakub Rootsis lastele mitmesugust abi ja kogub praktika käigus saadud kogemusi. Teabe jagamise ning hariduse kaudu mõjutatakse avalikku arvamust, ühiskonnas valitsevaid väärtushinnanguid ja hoiakuid.

Päästke Lapsed Rootsi osakond kirjastab lastega töötavatele inimestele mõeldud raamatuid, et levitada teadmisi laste olukorrast, pakkuda tegutsemisjuhiseid ning anda impulsse uute ideede ja arutelude tekkeks.

Eestikeelse väljaande andmed:

ISBN 9949-13-226-6

© 2005 Lastekaitse Liit

Toimetaja: Peter Pedak

Projektijuht: Kersti Puhm

Tõlkijad: Liisa Kiik (peatükid 1,2,3,4,6,7),
Anna-Liisa Põldvere (peatükid 8,9,12),
Ruudu Raudsepp (peatükid 5,10,11)

Kujundaja: OÜ Printbest Trükikoda

Trükk: OÜ Printbest Trükikoda

Raamatu välja andmist toetas *Päästke Lapsed* Rootsi osakond
(*Save the Children Sweden*) ja
Euroopa Liit



Sisukord

Eessõna raamatu eestikeelsele tõlkele (Alar Tamm)	4
Eessõna (Mary Robinson)	5
Autoritest	7
Sissejuhatus	11
I Üldpõhimõtted	
1. Diskrimineerimisvastased ennetavad abinõud	16
Thomas Hammarberg ja Akila Belembaogo	
2. Lapse huvide esikohale seadmine – põhimõte ja protsess	30
Thomas Hammarberg ja Barbro Holmberg	
3. Lapse õigus arengule	40
Alfhild Petrén ja Roger Hart	
4. Laste poliitiline mõjuvõim	56
Alfhild Petrén ja Thomas Hammarberg	
II Tõlgendamisküsimused	
5. Vanemlik vastutus versus riigi kohustused	71
Barbro Holmberg ja James Himes	
6. Lapse arenevad võimed	85
Rachel Hodgkin ja Barbeo Holmberg	
III Mõni võtmetähendusega õigus	
7. Õigus mängule	96
Roger Hart ja Alfhild Petrén	
8. Lapse löömise keeld	111
Peter Newell ja Thomas Hammarberg	
IV Rakendamine	
9. Teadlikkuse tõstmine laste õigustest	123
Rakesh Rajani ja Alfhild Petrén	
10. Vahendite koondamine laste õiguste teostamiseks	139
James Himes, David Parker ja Mallika Shakya	
11. Laste õiguste “valvekoer”	156
Peter Newell ja Barbro Holmberg	
12. Poliitiline tahe laste õiguste kaitseks	171
Thomas Hammarberg ja Marta Santos Pais	
ÜRO lapse õiguste konventsioon	184
(mitteametlik tõlge, toimetatud 2005.a.)	
Sõnaseletused	203
Asjakohased inimõiguste dokumendid	205
Kasutatud kirjandus	206

Eessõna raamatu eestikeelsele tõlkele

Käesolev raamat on oluline lapse õiguste temaatika paremaks mõistmiseks ja lahtimõtestamiseks ning pakub näiteid rahvusvahelisest praktikast ja kogemustest laste huvide eest seismisel ja lapsesõbraliku ühiskonna kujundamisel. On oluline, et ka Eesti ühiskond liiguks selles suunas, et laste elu korraldamisel leiaks järjekindlalt rakendamist ÜRO lapse õiguste konventsiooni põhimõtted. Samavõrd oluline, kui lapse õiguste mõistmine ja tunnustamine, on ka konventsiooni põhimõtete tingimusteta järgimine igapäevases praktilises tegevuses.

Ühiskonnal lasub kohustus rakendada efektiivseid lapse otsese kaitsega seotud abinõusid vägivalda, ekspluateerimise ja muu ülekohtu tõkestamiseks. Lapse õiguste kaitse pole üksnes vajalike abinõude ja meetmete – seadused ja nende rakendusaktid, avalikud teenused jne – rakendamine riiklikul tasandil, vaid nõuab koostööd üksikisikute, organisatsioonide ja avaliku sektori vahel. Lapse kõige efektiivsem kaitse on turvaline keskkond koos lapse vajadusi tundvate ja mõistvate inimestega.

Lapse heaolu eelduseks on see, et ühiskonnas tunnustatakse last võrdväärse ühiskonnaliikmena. Ainult nii saab tagada lapse võimete maksimaalse arengu, mis omakorda loob soodsa pinnase kogu ühiskonna arenguks. Selleks on vaja, et ühiskonnaliikmed jagaksid ühiseid väärtusi, arusaamu ja hoiakuid lapse kui partneri suhtes. Vaid lapse arvamuse ja vajaduste välja selgitamise kaudu on ühiskonnal võimalik luua lapsele parimad võimalused ja tagada ÜRO lapse õiguste konventsiooni ühe põhiprintsiibi – lapse õigus osalemisele – ellurakendamine.

Lapse õiguste põhimõtete rakendamiseks praktikas on vaja teadmisi ja kogemusi. Eesti Vabariik ühines ÜRO lapse õiguste konventsiooniga 26. septembril 1991. aastal ning alates sellest ajast on lapse õiguste ja lastekaitse valdkond tänu seaduste ja teiste õigusaktide täiendamisele ning uute ettevalmistamisele ja vastuvõtmisele jõudsalt arenenud. Hetkel seisab Eesti ühiskonna ees vajadus tagada ka seadustes sätestatu ning rahvusvaheliste lepingutega võetud kohustuste rakendamine igapäevaelus maksimaalsel võimalikul määral. Käesolev raamat annab meile võimaluse saada täiendavat teavet lapse õigustest ning annab juhiseid, kuidas paremini seista lapse huvide eest. Raamatu eestikeelsele tõlkele on lisatud ÜRO lapse õiguste konventsiooni mitteametlik tõlge, mida on keeleliselt ja sisuliselt toimetatud 2005.aastal Välisministeeriumi juriidilise osakonna keeleeksperdi poolt ja mis erineb Riigi Teatajas (RT II 1996, 16, 56) avaldatust.

Alar Tamm

Lastekaitse Liidu juhataja

Lastekaitse Liit on ühendus, mis aitab kaasa lapse õiguste tagamisele ja lapsesõbraliku ühiskonna kujundamisele.

Eessõna

Kogu maailma lapsed väärivad pidevat ja süsteemset tähelepanu, et nende õigustest päev päeva järel ja kuni kohaliku tasandini välja kinni peetaks. Kui puudub lapse õiguste konventsiooni riigisisese rakendamise tõhus alus, on laste õiguste teostamisele suunatud jõupingutused määratud jääma sümboolseiks ja juhuslikeks žestideks. Kuid laste õiguste nimel tuleb viivitamatult tegutseda, sest osa kõige raskemaid inimõiguste rikkumisi pannakse tänapäeval toime just laste vastu.

Pean silmas näiteks tänapäeval esinevat orjust ja orjakaubandust. Reisisides olen märganud kõikjal inimkaubanduse probleemi suurenemist ning selle seoseid ülemaailmse seksitööstuse ja organiseeritud kuritegevusega. Selle ohvrite jutt viitab alati raha teenimisele inimväärkuse ja -vabaduse arvelt. Olen otsustanud seada inimkaubanduse teemaga tegelemise oma ametis esikohale.

Samuti olen väga mures laste õiguste süsteemse ja vastuvõetamatu rikkumise pärast relvakonflikti korral. Kannatused, mille tunnistajaks olen olnud oma hiljutistel visiitidel Ida-Timorisse, Sierra Leonesse, Kosovosse ja teistesse konfliktipiirkondadesse, tekitavad isiklikku ängistust. Sellist vägivalda taluda on alati ränk, ent veelgi raskem on see siis, kui ohvriteks osutuvad need, keda rahvusvaheline üldsus on lubanud eriliselt kaitsta.

1999. aasta augustis võttis ÜRO julgeolekunõukogu vastu resolutsiooni nr 1261, mõistes tugevasti hukka laste sihikule võtmise relvakonfliktis. Selle resolutsiooni vastuvõtmisega on julgeolekunõukogu andnud märku, et ei kavatse enam sallida laste tapmist ja sandistamist, seksuaalset vägivalda, röövimist ja vägivaldset ümberpaigutamist, laste kasutamist ja armeesse värbamist relvakonflikti korral. Resolutsioon mõistis ka hukka rünnakud paikadele, kus viibib tavaliselt suur hulk lapsi, näiteks koolid ja haiglad.

Julgeolekunõukogule esitatud avalduses küsisin, kas poleks võimalik tõsta miinimumvanust sõjategevuses osalemiseks 18-le aastale. Lapse õiguste komitee on selles küsimuses olnud pikka aega rahvusvahelise üldsuse esirinnas, nentides juba kõige esimesel istungil, et on vaja rahvusvaheliselt kehtestada kõrgem vanusepiir. Seetõttu olen eriti rahul, et nüüdseks on jõutud kokkuleppele, et alla 18-aastaste kasutamine sõduritena relvakonfliktides on keelatud.

Usun kindlalt, et relvakonflikte, nagu ka inimkaubandust, saaks kõige paremini ära hoida, pöörates suuremat tähelepanu majanduslikele, sotsiaalsetele ja kultuurilistele õigustele. Eriroliniku ametisse astudes seadsin endale üheks eesmärgiks osutada enam tähelepanu neile unarusse jäänud teemadele. Mind on julgustanud inimõiguste komisjoni hiljuti võetud meetmed, millega antakse uusi volitusi majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuri-

liste õigustega tegelemiseks, eeskätt väärib märkimist õigusega haridusele tegeleva erivoliniku ametikoha loomine.

Samuti toetan tugevalt Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (*ILO – International Labour Organization*) uue konventsiooni vastuvõtmist, mis käsitleb laste tööjõu halastamatut ärakasutamist. Pole kahtlust, et laste ärakasutamine kasu saamise eesmärgil on üks raskemaid inimõiguste rikkumisi. Oleme globaalse ühiskonnana juba nii palju ära teinud ja nii kaugel jõudnud. Kas me ei peaks olema võimelised tagama igale lapsele head haridust, et ta ei peaks sattuma tööle, mis võib kahjustada tema tervist ja arengut?

Tavaliselt oleme pidanud riike ainsateks tõeliselt olulisteks tegijateks inimõiguste alal. Ainult riigid saavad lapse õiguste konventsiooni ratifitseerida ning ainult nende jaoks võivad selle sätted olla siduvad. Lapse õiguste konventsiooni on ratifitseerinud rekordarv riike ning pannud sellega aluse ka muude rahvusvaheliste inimõigusi käsitlevate dokumentide laiemaks heakskiitmiseks. Ka riigisisised inimõiguste institutsioonid soodustavad laste õiguste kaitset ja edendamist.

Ometi on see konventsioon ainulaadne selles mõttes, et on pikka aega pälvitud valitsusvälist huvi ja toetust. Juba selle esimeste eelnõude koostamisel kinnitasid valitsusvälised organisatsioonid, et kavatsevad mängida olulist rolli nii rahvusvahelistes kui ka riigisisestest laste õiguste teostamiseks tehtavates jõupingutustes. Viimase 10 aasta jooksul on nad oma pühendumust tõestanud ja kujunenud suurepäraseks energia- ja entusiasmiallikaks. Kõigile asjaosalistele, nii valitsustele kui ka valitsusvälistele organisatsioonidele, on kasuks tulnud, et lähtuvalt konventsiooni artiklist 12, mis sätestab lapse õiguse avaldada arvamust, on lapsed ise aktiivselt kaasa löönud ja meile teed näidanud.

Samas ei taha ma jätta liiga optimistlikku muljet. Meil on ilmselgelt veel pikk tee minna. Miljonite laste õigusi rikutakse iga päev ja igal mõeldaval viisil. Ehkki mõni riik on jõudnud märgatavalt kaugemale kui teised, pole ükski saavutanud neid kõrgeid standardeid, mida nõuab konventsioon.

Laste õigused saavad realiseeruda vaid siis, kui konventsiooniga ühinenud riikides on olemas poliitiline tahe neid õigusi ellu viia ning võimalused ja teadmised selle ülesande tõhusaks täitmiseks. Olen kindel, et selles huvitavas väljaandes avaldatud esseed on inspiratsiooniallikas ja väärtuslik abivahend riigiametnikele, kes on pühendunud laste õiguste kaitsele, samuti vabatahtlikele, institutsioonide esindajatele, lastega töötajatele ja paljudele teistele. Käesolev raamat võtab kokku õiguste rakendamise senise arengu ja probleemid ning arutleb, kuidas peaks edasi minema. Mul on hea meel selles raamatus püstitatud ülesannete üle, ning vahendite üle, mida pakuvad autorid nende keeruliste ülesannete lahendamiseks.

Mary Robinson

ÜRO inimõiguste erivolinik

Autoritest

Akila Belembaogo

on alates 1997. aastast laste õiguste vanemnõunik Côte d'Ivoire'is, Abidjanis, UNICEFi Lääne- ja Kesk-Aafrika piirkondlikus esinduses. Ta oli 1991-1997 ÜRO lapse õiguste komitee liige, 1996-1997 komitee esimees. 1992-1995 oli ta Burkina Faso ühiskondliku tegevuse ja perekonnaasjade minister; enne seda sihtasutuse *Lapsepõlv (Childhood)* direktor. Ta on arvukate rahvusvaheliste väljaannete kaasautor, sh "Lapse huvide esikohale seadmine – kultuuri ja inimõiguste kooskõlla viimine" (*The Best Interest of the Child, Reconciling Culture and Human Rights*, Clarendon Press and UNICEF International Child Development Centre, 1994) ja "Lapse õiguste konventsiooni rakendamine" (*The Implementation of the Convention on the Rights of the Child*, UNESCO, 1995).

Thomas Hammarberg

on suursaadik ja humanitaarküsimuste erinõunik välisministeeriumis Stockholmis. Ta esindab Rootsit Lähis-Ida mitmepoolsel rahuprotsessil ja 2001. aasta peaassamblee lastele pühendatud eriistungjärgu ettevalmistamisel. Ta oli ÜRO peasekretäri eriesindaja inimõiguste küsimustes Kambodžas (1996-1999) ja ÜRO lapse õiguste komitee liige 1991-1997, täites alates 1993. aastast selle aseesimehe ülesandeid. 1986-1992 oli ta organisatsiooni *Päästke Lapsed* Rootsi osakonna peasekretär ja võttis osa ÜRO lapse õiguste konventsiooni koostamisest. Ta oli mitmeid aastaid seotud ka *Amnesty Internationaliga* – aastatel 1980-1986 selle peasekretär ning 1976-1979 organisatsiooni rahvusvahelise täitevkomitee esimees. Ta kuulub rahvusvahelise inimõiguste poliitika nõukogu (*International Council on Human Rights Policy*) asutajate hulka ning täidab alates 1997. aastast selle juhataja ülesandeid.

Roger Hart

on New Yorgi linnaülikooli kraadiõppe keskuse (*Graduate Center of the City University of New York*) psühholoogia doktoriõppe programmi professor ning laste elukeskkonna uurimiserühma kaasesimees. Tema uurimistöö keskmes on laste ja noorte igapäevaelu. Eriti on ta huvitunud uurimistulemuste rakendamisest poliitika väljatöötamisel ning laste elukeskkonna kavandamisel ja kujundamisel. Samuti on ta teinud mitmes riigis koostööd UNICEFi ja *Päästke Lapsed* Ühendusega (*Save the Children Alliance*), arendades uurimistegevust ja noorte aktiivset osalemist edendavaid programme. Hiljuti on ta koos UNICEFIGa välja andnud teosed "Laste osalus – noorte kogukonna arengusse ja keskkonnakaitseks kaasamise teooria ja praktika" (*Children's Participation: The Theory and Practice of Involving Young Citizens in Community Development and Environmental Care*) ning

“Linnad laste jaoks – laste õigused, vaesus ja linnajuhtimine” (*Cities for Children: Children's Rights, Poverty and Urban Management*).

James Himes,

kes hetkel ei tööta UNICEFis, on Itaalias Firenzes asuva UNICEFi Rahvusvahelise Lapse Arengu Keskuse (*International Child Development Center*; praegune UNICEF Innocenti Uurimiskeskus) esimene direktor; see on UNICEFi laste ja perede heaolu parandamisele suunatud rakendusuringute ja poliitika analüüsi keskus. James Himes ühines UNICEFIGa 1981. aastal, töötades esmalt Ameerika osakonna, seejärel plaaniosakonna juhatajana. Varem tegutses ta Fordi sihtasutuse (*Ford Foundation*) esindajana Kolumbias ja Venezuelas (1972-1977) ning Ladina-Ameerika ja Kariibi programmi juhina (1977-1981). Ta on kirjutanud mitmel majandusliku ja sotsiaalse arenguga seotud teemal, viimasel ajal ka laste õigustest.

Rachel Hodgkin

on laste õiguste konsultant; laste eestkoste alal on ta olnud tegev alates 1979. aastast, kui ta lahkus Briti kohalikust õiguskeskusest, et aidata luua riiklikku “Laste õiguskeskust” (*Children's Legal Centre*). 1993. aastal sai temast Londonis asuva riikliku lastebüroo juhataja ning laste heaks tegutseva kõiki parlamendierakondi ühendava tööühma (*All Party Parliamentary Group for Children*) ametnik. Hiljutisi publikatsioone: “Laste heaks tõhusalt toimiv valitsuskorraldus” (*Effective Government Structures for Children*) ja UNICEFi “Lapse õiguste konventsiooni rakendamise käsiraamat” (*Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*) (koos Peter Newelliga).

Barbro Holmberg

on Rootsi arengukoostöö-, migratsiooni- ja asüüliministri poliitiline nõunik laste õiguste alal. Ta oli ka sekretär Rootsi parlamendi komisjonis, mis analüüsis Rootsi õigusaktide ja -praktika vastavust lapse õiguste konventsioonile. Samuti on ta töötanud sekretärina komitee juures, mis uuris laste ombudsmani rolli ja ülesandeid Rootsis.

Peter Newell

on Inglismaa Laste Õiguste Liidu nõukogu (*Council of the Children's Rights Alliance for England*) esimees; see on valitsusväline organisatsioon, mis aitab kaasa lapse õiguste konventsiooni rakendamisele Ühendkuningriigis. Peter Newell on ka EPOCH'i (*End Physical Punishment of Children* – “Peatagem laste füüsiline karistamine”) ja EPOCH-WORLDWIDE'i koordinaator. Ta on Euroopa Laste Ombudsmanide Ühenduse (*European Network of Ombudsmen for Children*) nõunik ning tegutseb UNICEFi konsultandina, edendades eriti lastele suunatud sõltumatute inimõiguste institutsioonide tööd. Viimaste publikatsioonide hulka kuuluvad “Võtame lapsi tõsiselt” (*Taking Children Seriously*) – ettepanek laste õiguste erivolinikule – ja

UNICEFi “Lapse õiguste konventsiooni rakendamise käsiraamat” (koos Rachel Hodgkiniga).

Marta Santos Pais

on praegu UNICEFi New Yorgis asuvas peakorteris hindamis-, poliitika- ja plaaniosakonna juhataja. Varem töötas ta Lissabonis justiitsministeeriumi haldusalasse kuuluvast sõltumatus üksuses, mis annab juriidilist ja inimõigustealast nõu nii mitmele valitsuse ministrile kui ka Portugali delegatsioonile, mis osales ÜRO peassambleel ja teistel kõrgetasemelistel ÜRO kohtumistel. Ta osales aktiivselt Portugali esindajana lapse õiguste konventsiooni väljatöötamisel; 1991. aastal valiti ta ÜRO lapse õiguste komitee liikmeks ja volinikuks. Selles rollis võttis ta enda peale suure vastutuse seoses komitee analüütilise ja poliitilise tööga, samuti osales paljude dokumentide ettevalmistamisel.

David Parker

on Pekingis (Hiinas) UNICEFi programmi koordinaator. Varem töötas ta UNICEFi regionaalplaneerimise inspektorina ja piirkondliku majandusnõunikuna Kathmandus (Lõuna-Aasia, Nepaal) (1993-1999), UNICEFi peakorteris tervishoiu rahastamise vanemnõunikuna ning sotsiaalpoliitika ja majandusanalüüsi osakonnas. Ta on läbi viinud ja kaasa aidanud uurimustele, mis on seotud peamiste sotsiaalteenuste kavandamise, rahastamise ja majandusliku hindamisega ning õiguste teema kaasamisega arenguprogrammidesse. Enne UNICEFIGa ühinemist 1987. aastal tegi ta uurimusi ja poliitika analüüse Maailma Terviseorganisatsioonis, Georgetowni ja Princetoni ülikoolides ning Ibadani ülikoolis Nigeerias.

Alfhild Petrán

on Rootsi jurist, kes töötab hetkel laste õiguste vanemnõunikuna UNICEFi Lõuna-Aasia piirkondlikus esinduses Nepaalis, Kathmandus. Enne ametisseastumist UNICEFis valmistas ta ette lühiülevaate Rootsi välisministeeriumile “Demokraatia ja inimõigused arengukoostöös” (1997-1998). *Päästke Lapsed* Rootsi osakonnas juhtis ta rahvusvahelisi programme ning tegutses globaalse *Päästke Lapsed* liikumise arendusnõunikuna (1990-1997). 1974-1989 töötas ta Rootsi Rahvusvahelise Arengukoostöö Agentuuris (*Sida*) õigusnõunikuna ning hiljem esinduse juhina Bangladeshis.

Rakesh Rajani

on Mwanzas (Tansaania) asuva Kuleana lapse õiguste keskuse kaasasutaja ja esimene tegevdirektor (1993-1998). Hetkel tegutseb ta teadustöötajana USAs Harvardi Ülikooli õigusteaduste kooli inimõiguste programmis ja uurimiskeskuses *Harvard Center for Population and Development Studies*. Tema põhiliste teadushuvide hulka kuuluvad seosed laste osaluse, hariduse, kodakondsuse ja demokraatliku kultuuri vahel ning avaliku osaluse uurimine poliitika tegemisel.

Diana Saltarelli

on vabakutseline toimetaja, uurija ja kirjanik. Ta on töötanud mitmel ÜRO ametikohal Itaalias, sh ÜRO Toidu- ja Põllumajandusorganisatsiooni (FAO) ning Maailmapanga koostööprogrammis Roomas ja UNICEFi Innocenti uurimiskeskuses Firenzes. Peamiselt kirjutab ta laste õiguste teemadel, viimati seostest etnilise konflikti ning vähemusrahvuste laste õiguse haridusele rikkumise vahel.

Mallika Shakya

on majandusteadlane, kes elab Kathmandus, Nepaalis. Oma praeguses konsultanditöös UNICEFi Lõuna-Aasia piirkondlikus esinduses on ta keskendunud laste õiguste teostamise majanduslikele dimensioonidele. Ta on kirjutanud ülevaateid ja aruandeid selle piirkonna sotsiaalpoliitikast ning on andnud oma panuse UNICEFi uurimustesse riigi- ja erasektori investeeringute kohta põhilistesse sotsiaalteenustesse ning majandusliku liberaliseerimise mõjust lastele ja naistele Lõuna-Aasias.

Sissejuhatus

Lapse õiguste konventsioon on alates selle jõustumisest 1990. aastal toonud kaasa olulisi muutusi. Laste õigustega seotud küsimused on saanud osaks “poliitilisest päevakorrast”. Puuetega lapsed, töötavad lapsed, laste (eriti tüdrukute) võimalus saada haridust, seksuaalne väärkohtlemine, laste HIV/AIDS ning lapssõdurid ei ole enam tabuteemad, vaid neid arutatakse laialdaselt ja tõsiselt nii rahvusvaheliselt kui ka riigisiselt. See on oluline edasimineku.

ÜRO lapse õiguste komitee, mis vastutab konventsiooni rakendamise järelevalve eest, on välja töötanud strateegilise lähenemise laste õiguste elluviimisele. Selle raames tuleb kindlaks määrata põhimõtted, mis hõlbustaksid konventsiooni tõlgendamist ja selle põhisõnumi mõistmist; samuti on vaja algatada protsesse, mis mobiliseeriksid kodanikuühiskonda ja kogu ÜRO süsteemi töötama laste õiguste teostamise heaks ja teha ettepanekuid poliitiliseks tegevuseks, et tagada laste õiguste integreerimine poliitilistesse otsustesse kõigil tasandil.

Üldpõhimõtted

Konventsioon kajastab laste teatud kohtlemise, nende kaitse ja ühiskonnas osalemise põhiväärtusi. Neid ideid on väljendatud peamiselt artiklites 2, 3, 6 ja 12. Üheskoos moodustavad need artiklid lähenemisviisi, millest võib juhinduda laste õiguste teostamisele suunatud riiklikes programmides.

Oma esimesel istungil 1991. aastal otsustas lapse õiguste komitee neid nelja artiklit eriti esile tõsta, koondades need riigi aruannete ülesehitust käsitlevas valitsustele antud juhises nimetuse “üldpõhimõtted” alla. Selles juhises nõutakse teavet nii nelja üldpõhimõtte otsese rakendamise kui ka selle kohta, kuidas on nelja üldpõhimõtet rakendatud kõigi teiste konventsiooni artiklite elluviimisel. Seega on üldpõhimõtted suuniseks konventsiooni terviklikul tõlgendamisel; neid käsitletakse käesoleva kogumiku esimeses neljas essees.

Mitte-diskrimineerimine

Konventsiooni põhifilosoofia kohaselt on ka lapsed võrdsed; inimestena on nad sünnipäraselt sama väärtuslikud kui täiskasvanud. Üks üldpõhimõte on, et kõigil lastel peaks olema võimalik kasutada oma õigusi ilma diskrimineerimiseta. Kohustus anda kõigile lastele võrdseid õigusi ja võimalusi väljendub artikli 2 mitte-diskrimineerimise tingimuses. Tüdrukutel peaksid olema samasugused võimalused kui poistel. Pagulaste lapsed ja

põlisrahvaste või vähemusgruppide hulka kuuluvad lapsed peaksid saama samad õigused kui kõik teised. Puuetega lastel peaksid olema samasugused võimalused väärrikaks eluks kui ülejäänutel. Komitee on tõlgendanud mitte-diskrimineerimise põhimõtet dunaamiliselt. Ainult diskrimineerimisvastastest õigusaktidest ei piisa; sageli on tarvis võtta ennetavaid meetmeid, et tagada kõigile lastele tõepoolest võimalus oma õigusi kasutada.

Lapse huvide esikohale seadmine

Lapsed, eriti väikelapsed, on vähe kaitstud ning vajavad erilist toetust, et oma õigusi täielikult teostada. Kuidas saab lapsi võrdselt väärtustada ning samas tagada neile vajalik kaitse? Osa vastusest peitub lapse huvide esikohale seadmise põhimõttes (artikli 3 lõige 1). Kui langetatakse laste elu mõjutavaid otsuseid, tuleks esikohale seada lapse huvid. Vanemate, kogukonna või riigi huvid ei tohiks neid edestada. Selle põhimõtte tõlgendamisel on komitee rõhutanud, et otsustamises on oluline võtta arvesse üksikute laste huve, ning on õhutanud valitsusi analüüsima otsuste mõju lapsele enne lapsi üldisemalt mõjutavate otsuste vastuvõtmist.

Ellujäämine ja areng

Kõige otsesemalt on laste majanduslike ja sotsiaalsete õigustega seotud lapse õigus elule, mis on määratletud artiklis 6. Artikkel ei viita üksnes sellele, et lastel on õigus mitte tapetud saada, vaid et neil on õigus ellu jääda ja areneda. Konventsiooni koostajad kasutasid “ellujäämise” mõistet õiguse elule dunaamilisemaks tõlgendamiseks, käsitledes muu hulgas vajadust ennetustegevuseks, näiteks keskkonnakaitseks, rinnaga toitmise toetamiseks, immuunsuse tagamiseks ja õnnetuste ärahoidmiseks. Mõiste “areng” lisab kvalitatiivse mõõtme. See seostub lapse kui üksikisikuga ning seda tuleks tõlgendada laias tähenduses, osutades nii füüsilisele kui vaimsele tervisele, nii vaimsele kui kõlblisele, nii sotsiaalsele kui ka kultuurilisele arengule.

Lapse seisukohad

Konventsiooni artikli 12 lõikes 1 sätestatakse, et lastel on õigus väljendada oma seisukohti neid puudutavates küsimustes. Lisaks tuleb neid seisukohti tõsiselt võtta, arvestades lapse vanust ja küpsust. Väga vähesed komiteele esitatud valitsuste aruanded peegeldavad terviklikku lähenemist sellele põhimõttele, mida nimetatakse vahel osalemise põhimõtteks; see mõjutab lapse elu kõiki tahke, lisaks aga õhutab ka poliitikuid lapsi kuulda

võtma. Kindlasti tuleb igal demokraatlikul ühiskonnal kuulata oma nooremaid kodanikke, et ka nende huvisid arvesse võtta.

Tõlgendamisküsimused

Ehkki üldiselt ollakse konventsiooni nelja üldpõhimõtte suhtes üksmeelel, on mõne ettenägematu tagajärje üle palju vaieldud. Käesoleva kogumiku teises osas vaadeldakse lähemalt kahte teemat, mida mõnes riigisisises arutelus on valesti mõistetud või moonutatud.

Paljud riigid on väljendanud muret, et konventsiooni kasutatakse vanemliku autoriteedi vaidlustamiseks või põhjendamatu riigipoolse pereellu sekkumise õigustamiseks. Selle vaidluse taga lasub veelgi suurem küsimus inimõiguste kohasusest erinevates kultuurides. See tõstatab omakorda küsimuse tasakaalust lapse õiguste, vanemlike kohustuste ja riigi kohustuste vahel. Konventsioon nõuab, et valitsus austaks vanemate õigust kasvatada lapsi vastavalt oma tõekspidamistele (niikaua kui need on kooskõlas lapse võimete ja konventsioonis määratletud õigustega) ning neid selles toetaks. Samas ütleb konventsioon, et valitsus peab olema valmis last toetama, kui perekond laguneb ega toimi enam lapse huvides. Millal ja kuidas peaks valitsus sekkuma, on endiselt keeruline ja vaieldav küsimus.

Vanemliku vastutusega on tihedalt seotud lapse “arenevate võimete” teema. Selles mõistes peitub lapse esmane nõue ühiskonnale ning seetõttu vajavad lapsed erilist kasvatust ja tähelepanu. Lapsi võidakse valesti kohelda nii nende võimete üle- kui ka alahindamise tõttu. On selge, et mida vanemaks laps saab, seda rohkem peaks ta ise vastutama. Vastavalt vähenevad laste kasvades vanemate kohustused. Konventsiooni kohaselt tuleb laste seisukohtade kaalumisel võtta arvesse ka nende “vanust ja küpsust”.

Mõni võtmetähendusega õigus

Märkimisväärselt palju uuringuid ja meedia tähelepanu on suunatud laste õiguste rikkumisele seoses diskrimineerimise, hooletussejätmise, väärkohtlemise ja ärakasutamisega. Hoopis vähem on huvi üles näidatud “vähem intensiivsete”, ent samuti lapsi kahjustavate õigusrikkumise suhtes, mida pannakse iga päev toime nii kodus, koolis kui ka kogukonnas. Raamatu kolmandas osas uuritakse lähemalt kahte õigust, mida lapsed ise peavad sageli eriti oluliseks.

Üks neist on õigus mängule. See õigus jääb tihti kahe silma vahele, eeskätt seepärast, et seda peetakse ekslikult tähtsusetuks. Liiga vähesed vanemad ja lastega töötavad inimesed mõistavad, kui lähedalt on mäng seotud lapse arenguga. Lapse loomulikku tungi ja õigust mängida rikutakse

mitmeti, sh vaesuse, avalike maa-alade erastamise, väära institutsioonipoliitika (*institutional policies*) ja piiratud hariduslike arusaamade tõttu, kus hariduse eesmärgiks peetakse pelgalt akadeemilist kvaliteeti.

Teiseks ignoreeritakse tihti lapse löömise keeldu. Sarnaselt õigusega mängule alahinnatakse tihti selle olulisust ning seda isegi naeruvääristatakse. Kehalise karistuse laastavat mõju lastele maskeerivad üldlevinud arusaamad nagu “mida armsam laps, seda valusam vits”. Samasugune täiskasvanutele suunatud vägivald oleks vastuvõetamatu; see näitab laste võimu puudumist ning nende madalat staatust nii perekonnas kui ühiskonnas tervikuna. Kehaline karistus rikub inimõiguste aluspõhimõtteid, sh lapse õigust väärikusele, kehalisele puutumatusse, õigust avaldada arvamust ning võrdse seadusliku kaitse põhimõtet.

Rakendamine

Käesoleva kogumiku viimases neljas essees arutletakse poliitiliste struktuuride ja menetluste üle, mida on vaja konventsiooni rakendamiseks.

Avatud diskussioon konventsiooni rakendamise edusammude arutamiseks on ülioluline. Kohalikke võimukandjaid, riiklike agentuure, erialaühinguid, lastefoorumeid, laste õiguste eest võitlevaid ühendusi ja teisi asjaomaseid valitsusväliseid organisatsioone tuleks julgustada lapse õiguste arvestamise propageerimisest osa võtma. Erinevate laste õiguste kaitse ja edendamise huvigruppide kaasamine on elulise tähtsusega konventsiooni põhimõtete ja eesmärkide laiema teadvustamisel ja mõistetavaks tegemisel. Teadlikkuse tõstmine peaks toimuma ka meedia ja vastavate spetsialistide koolitamise kaudu.

Ei saa salata, et põhiliseks takistuseks on vahendite nappus. Seoses märkimisväärsete kuludega lubab konventsioon osa sätteid ellu viia järkjärgult. Tuleb välja töötada menetlusi, mis aitaksid kaasa tõsistele avalikele aruteludele laste vajadusest riiklike vahendite järele ja nende huvide arvessevõtmisele riigi raha jagamisel. Lapsi mõjutavate otsuste tegemisel nii riigi kui kohalikul tasandil tuleb läbi viia mõjuanalüüse. Edasi tuleks arendada “Laste lisa” (*child appendix*) juurutamise ideed nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste eelarves, mis kajastaks rahapaigutuste lastega seotud mõõtmeid.

Laste ombudsmanide või erivolinike ülesanne on nii järelevalve kui ka ennetav tegevus laste huvide kaitseks teiste, “poliitilisemate” huvide kõrval. Selline riiklik lastele suunatud inimõiguste institutsioon aitab ületada laste “tugeva” poliitilise mõju puudumist, mis on tavaliselt avalikku elu puudutavate otsuste vastuvõtmise käivitavaks teguriks.

Konventsiooni põhimõtete elluviimine nõuab pidevaid ja kannatlikke

jõupingutusi, mis on suunatud tulemustele, teatud viisil käitumisele ja tegevuse hindamisele. Valitsusi tuleks julgustada arendama laste jaoks riiklikku plaani või poliitilist raamistikku. See raamistik tuleks kujundada laialdase nõupidamise alusel, nii et protsessi oleks kaasatud ka valitsusvälised organisatsioonid ja lapsed ise. Käesoleva kogumiku viimane essee selgitab, et sedasorti jõupingutuse toimimiseks on vaja eelkõige poliitilist tahet.

2001. aasta ÜRO peaassamblee lastele pühendatud eristungjärgul tehakse kokkuvõtte sellest, mida on saavutatud alates 1990. aastal aset leidnud ülemaailmsest lasteteemalisest tippkohtumisest (*World Summit for Children*) ning otsustatakse, kuidas edasi minna, et visioonide põhjal konkreetseid ja tõhusaid programme luua. Selle ettevõtmise õnnestumiseks on hädavajalik süvendada arusaamu konventsiooni põhimõtetest; arendada arutelude, võrgustikutöö ja aruandluse meetodeid; samuti õhutada poliitilisele tegevusele konventsiooni elluviimiseks. Loodame, et käesolev väljaanne aitab sellele kõigele kaasa.

Iga essee puhul koostasid üks või kaks autorit kõigepealt visandi, seejärel kommenteerisid esseesid ülejäänud autorid. Seega on esseede täiustatud variandid ühise meeskondliku jõupingutuse tulemus. Projekti algatas Alfhild Petrán, kes oli ka selle põhikoordinaator. Teiseks kogumiku toimetajaks oli James Himes, kes aitas viia käsikirja käesolevale kujule koos Diana Saltarelliga, kes oli lõplik keeleteimetaja.

Kathmandu, Stockholm ja Firenze, mai 2000

Akila Belembaogo, Thomas Hammarberg, Roger Hart, James Himes, Rachel Hodgkin, Barbro Holmberg, Peter Newell, David Parker, Marta Santos Pais, Alfhild Petrán, Rakesh Rajani, Diana Saltarelli ja Mallika Shakya

Diskrimineerimisvastased ennetavad abinõud

Thomas Hammarberg ja Akila Belembaogo

Käesolevas essees uuritakse üht lapse õiguste konventsiooni võtmeaspekti – nimelt mitte-diskrimineerimise põhimõtet. Kõigil lastel on õigus võrdselt osa saada kõigist konventsioonis sätestatud õigustest. Ometi on teatud lastegruppide diskrimineerimine ikka veel laialt levinud. Sellise ebavõrdsuse vastu astumiseks tuleb valitsustel võtta kaalutletud ja ennetavaid meetmeid.

Diskrimineerimine on üks põhilisi inimõiguste rikkumisi. Selles on ebaõigluse elemente ning sellele aitavad tihti kaasa majanduslik ja sotsiaalne ebavõrdsus. Ent mida peetakse õigupoolest silmas “diskrimineerimise” all? Üks autoriteetne rahvusvaheline organisatsioon on seda defineerinud kui igasugust vahetegemist, “mille mõju või eesmärk on piirata inimeste võimalust nende õiguste ja vabaduste tunnustamiseks, kasutamiseks või teostamiseks võrdsel alustel või jätta nad sellest võimalusest ilma”. Siiski on lisatud ka hoiatus, et “õiguste ja vabaduste kasutamine võrdsel alustel /.../ ei tähenda igas olukorras ühesugust kohtlemist” (inimõiguste komisjon – vt sõnaseletustes “konventsiooni rakendamise järelevalveorganid”).

Kui kõiki inimesi koheldaks võrdselt, paraneks inimõiguste olukord kogu maailmas märkimisväärselt. Seega on loogiline, et mitte-diskrimineerimine on üks keskseid põhimõtteid kõigis inimõiguste lepingutes. Mõni leping keskendubki ainult diskrimineerimise reguleerimisele, näiteks 1965. aasta rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta ja 1979. aasta konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta; mõlemad hõlmavad ka lapsi. Lapse õiguste konventsioonis sätestatakse mitte-diskrimineerimise põhimõte artiklis 2.

1. Konventsiooniosalised tunnustavad konventsioonis määratletud õigusi ja tagavad need igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele ilma igasuguse diskrimineerimiseta, sõltumata lapse, tema vanema või seadusliku hooldaja rassist, nahavärvist, soost, keelest, usust, poliitilistest või muudest seisukohtadest, kodakondsusest, etnilisest või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust seisundist, puudest, sünnipärast või muust.

2. Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et kaitsta last igasuguse diskrimineerimise ja karistamise eest tema vanemate, seaduslike hooldajate või perekonnaliikmete seisundi, tegevuse, vaadete või tõekspidamiste pärast.

Artiklis 2 tehakse juttu vahetegemisest üksikute laste kohtlemisel. Samas on teatud mõttes kogu konventsiooni eesmärgiks ennetada laste kui grupi diskrimineerimist; iga artikli sihiks on tagada, et lapsi ei koheldaks kehvemini kui täiskasvanuid.

Sõnum

Konventsiooni sõnum seisneb selles, et kõigil lastel peaks olema võimalus kasutada oma õigusi, ilma et neid või nende vanemaid ühelgi moel diskrimineeritaks. Tüdrukutele on antud samasugused võimalused kui poistele. Põgenike lastel või põlisrahvaste või vähemusgruppide lastel on samad õigused, mis domineerivate rahvastikurühmade lastel. Puuetega lastel peaksid olema samasugused võimalused väarikaks eluks kui kõigil teistel lastel. Õigused peaksid olema võrdsed ja riik peaks võtma ennetavaid meetmeid, kui lapsi diskrimineeritakse või tekib diskrimineerimise oht. Mitmed konventsiooni artiklid määratlevad riigi kohustusi üksikasjalikumalt, näiteks kui tegu on pagulaste laste (artikkel 22), puuetega laste (artikkel 23), rahvusvähemuste vm vähemusgruppide laste või põlisrahvaste lastega (artikkel 30).

Tuleb rõhutada, et mitte-diskrimineerimise põhimõtte kehtib laste kõigi inimõiguste kohta, sealhulgas nende kohta, mis nõuavad väga palju ressursse, näiteks õigus küllaldasele elatustasemele, tervishoiule ja haridusele. Konventsioon arvestab selliste õiguste järkjärgulise rakendamisega, ent nõuab põhimõtteliselt diskrimineerimise viivitamatut keelustamist. Näiteks soolist diskrimineerimist koolis ei saa õigustada piiratud ressursidega.

Lapse õiguste komitee (vt sõnaseletused) on toonitanud artikli 2 tähtsust, määratledes selle ühena konventsiooni neljast üldpõhimõttest. Artiklis on nõutud, et valitsused annaksid aru, kuidas on põhimõtet rakendatud konventsiooni kõigi ülejäänud artiklite teostamisel. Kui näiteks valitsus annab aru tegevusest seoses lapse õigusega tervisele (artikkel 24) või haridusele (artiklid 28-29), tuleb ka märkida, kas laste juurdepääs haiglatele ja koolidele on võrdne ja kas neid koheldakse nendes institutsioonides võrdselt.

Ennetamine

Kõigi laste stardipositsioon ei ole võrdne. Puudega lapsel on oma õigusi kasutada reeglina raskem kui teistel lastel: üks “puue” tähendagi ju mingi võime või võimaluse puudumist. Vaesed lapsed on kehvemas olukorras kõiges, mis raha maksab. Loomulikult ei hakka inimühiskonnas iialgi valitsema täielik võrdsus. Ent kui diskrimineerimisest tulenevaid erinevusi

mingil moel ei kompenseerita, ei saa esineda ka tõelist võimaluste võrdsust, mida nõuavad peamised inimõiguste dokumendid.

Selles vaimus on komitee tõlgendanud mitte-diskrimineerimise põhimõtet dunaamiliselt. Komitee on öelnud, et ennetavad abinõud on tihti hädavajalikud, et tagada kõigile lastele tõepoolest võimalus oma õigusi kasutada. Kooskõlas selle lähenemisviisiga on komitee aktiivselt vastu astunud Ameerika Ühendriikide ja Ühendkuningriigi arusaamale, et “positiivne diskrimineerimine” tuleb lõpetada. Komitee on väitnud, et diferentseerimine on vahel vajalik, et ebavõrdsusega tõhusalt toime tulla. Samas on komiteel jätkunud tarkust mitte laskuda üksikasjalikesse aruteludesse, nad ei ole soovitanud kvote ega muid erimeetodeid haridussüsteemi piiratud kohtade jagamiseks või erineva taustaga laste meelevaldseks “kokkusegamiseks”. Selliseid meetodeid on vahel rakendatud liiga tormakalt, diskrimineerimise vähenemise asemel on tulemuseks olnud pigem mitmesugused väärnähtused, nii et kogu “kinnitava tegevuse” (*affirmative action*, vt sõnaseletused) ideel on olnud oht sattuda halba valgusesse. Lisaks on oma unikaalsete eesõiguste kaitsjad seda vastupidist toimet kärmesti enda huvides ära kasutanud.

See, et osa meetodeid on andnud tagasilööke, ei tähenda, et kogu ennetavate abinõude idee oleks läbi kukkunud või vääriti mõistetud. Selleks et mitte-diskrimineerimise ja võrdsuse võimaluste põhimõtte tõesti toimiks, on paljudel juhtudel tarvis täiendavaid tegevusi. Juba konventsiooni preambulis tunnistatakse, et “kõigis maades on lapsi, kes elavad eriti rasketes tingimustes ja et niisugused lapsed vajavad erilist tähelepanu”.

Kohustused

On tähelepanuväärne, et artikkel 2 nõuab konventsiooniosalistelt kõigi laste õiguste “tunnustamist ja tagamist”. Sõna “tagama” näitab, et konventsiooni koostajad soovisid, et valitsused läheksid kaugemale lihtsalt võrdse kohtlemise õiguse tunnustamisest. Tavaliselt kirjeldatakse konventsiooni-osalise kohustusi seoses inimõigustega kolmes kategoorias:

- järgida õigusi, s.t vältida nende vastu eksimist;
- kaitsta inimesi nende õiguste rikkumise eest teiste inimeste poolt;
- võimaldada õiguste teostamist.

Need kohustuste kategooriad kehtivad ka diskrimineerimisvastase õiguse puhul. Valitsus ei tohi oma tegevuses ühtegi inimgruppi diskrimineerida; valitsus peaks kehtestama õigusakte sedasorti ülekohtu vastu; samuti peaks võtma lisameetmeid, näiteks tõstma inimeste teadlikkust, jaotama vastavalt riigieelarves ettenähtud vahendeid ning looma uusi ressursse ebavõrdsuse vähendamiseks.

Kõik need kohustused on olulised nüüd ja praegu, vigade parandusi ei tohiks edasi lükata. Õigusloomet saab käima lükata ja poliitilisi meetmeid võtta viivitamatult. Loomulikult võtab kauem aega kõigile lastele hariduse ja tervishoiu tagamine, eriti madalama sissetulekuga maades. Ent isegi vahendite nappuse korral jääb riigile siiski kohustus kavandada ja hakata ellu viima igasuguse diskrimineerimise täielikule kaotamisele suunatud tegevust.

Oluline on märkida, et valitsuste kohuseks on vastu astuda ka eraelulisele diskrimineerimisele – tänapäeval koheldakse paljusid inimesi, sh lapsi eraelus ebaõiglaselt. Selle ülesande täitmine ei ole lihtne. Näiteks pole alati sugugi kerge lubada sõnavabadust ning võidelda samal ajal tõhusalt stereotüüpide loomise vastu meedias. Alati pole selge, mil määral peaksid ametivõimud kompenseerima turumehhanismide põhjustatud õiguste moonutusi ja ebavõrdsust. Pealegi ei ole igati nõus sellega, et riik peaks inimeste hoiakute muutmiseks infokampaaniaid korraldama.

Kohtumistel valitsusdelegatsioonidega on lapse õiguste komitee arutanud just sedasorti dilemmasid. Nii on välja kujunenud mudelstrateegia elemendid, millest pikemalt alljärgnevalt. Need on mõeldud kõigile valitsustele, kes on kindlalt otsustanud lõpu teha oma jurisdiktsiooni alla kuuluvate laste diskrimineerimisele.

Riikliku strateegia visand

Kavandamine ja järelevalve

Ükski riik pole täiuslik. Kõikjal tuleb välja töötada strateegiaid diskrimineerimise vastu võitlemiseks ning saavutatud edu jälgimise ja hindamise süsteeme. Seda mõistes on komitee rõhutanud valitsuste süstemaatiliste jõupingutuste tähtsust, eriti ennetavas staadiumis.

Olulisteks esimesteks sammudeks on kehtestada diskrimineerimisvastased seadused, soovitatavalt sama õigusjõuga nagu põhiseadus, ning teha need seadused rahvale teatavaks. Seadused peaksid selgitama igapäev võrdset õigust oma õigusi kasutada. Erasektoris esinevat diskrimineerimist ei tohiks sallida, vähemasti siis, kui mängus on “avalik ruum”. Kui näiteks keeldutakse kedagi restorani, teatrisse või spordivõistlusele sisse laskmast tema nahavärvi tõttu, tuleks seda käsitada kuriteona.

Ainult otsese diskrimineerimise vastu võitlemisest ei piisa. Konventsiooni ennetavas vaimus peaksid kõik õigusaktid, poliitilised strateegiad ja riiklikud plaanid aktiivselt tuvastama diskrimineerimise ohu ning seda vähendama; seda aspekti peaksid rõhutama ka rahvusvahelise koostöö programmid. Kogukonna areng tuleks viia vastavusse kõigi kodanike va-

jadustega. Näiteks munitsipaalhoonete projekte tuleks muuta nii, et oleks tagatud ratastooliga juurdepääs kõigisse ehitistesse. Koolide lubatud koorumust tuleks suurendada nii palju, et oleks võimalik vastu võtta kõik selle piirkonna lapsed.

Seega tuleb mitte-diskrimineerimise põhimõtet arvestada nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste eelarvete koostamisel. See tähendab, et esiteks tuleks ressursse jaotada erivajaduste rahuldamise eesmärkidel, teiseks tuleks analüüsida kogu eelarvet, et tagada kõigile võrdsed võimalused. Paljudes riikides on kurb tõde see, et viimastel aastatel tehtud eelarvekärped on osa lapsi tõsiselt ja ebaõiglaselt mõjutanud, suurendades majanduslikku ebavõrdsust.

Oluline on sisejärelevalve süsteem, mida tuleks juurutada kõigis valitsusasutustes. Hindamise aluseks olevad näitajad tuleks välja töötada riiklikul tasandil. Sedasorti andmete kogumine peaks olema riikliku sotsiaaltatistika prioriteet. Lisaks peaks toimima sõltumatu järelevalve, mida on rakendatud juba mitmes riigis: kas laste ombudsmani büroo või sarnaste ombudsmani ülesannetega komisjon, mida on pikemalt kirjeldatud käesoleva kogumiku teistes esseedes. Sellise büroo põhiülesandeks on jälgida diskrimineerimise tendentse ja vajadusel lärmi tõsta. Sarnast ülesannet täidavad ka ombudsmanide bürood, kes jälgivad soolist ja rassilist diskrimineerimist ning puuetega inimeste diskrimineerimist – kõike seda tuleb jälgida ka laste puhul. Nende asutuste kogemus on üldjoontes positiivne ning on innustav teada, et sellised mudelid on levinud üle kogu maailma. Need institutsioonid peaksid suhtuma avatult ka valitsusväliste ühenduste kriitikasse ja soovitusesse. Samuti on oluline, et bürood küsiks laste arvamust ning teeksid koostööd “laste parlamentidega” ja muude sarnaste institutsioonidega.

Asjakohaste andmete kogumine

Lapse õiguste komitee on rõhutanud andmete kogumise ja analüüsi tähtsust ning on soovitanud valitsustel võtta enda tavapäraseks kohustuseks koguda asjakohast teavet, mida on vaja, kui arutatakse konventsiooni elluviimist, sh teavet diskrimineerimise kohta. Tarvis on andmeid nii tehtud jõupingutuste (ehk “protsessi”) kui ka tegelike tulemuste kohta. Viimased on eriti olulised artikli 2 suhtes, mis nõuab, et valitsused “tagaksid” mitte-diskrimineerimise. Komitee on korduvalt soovitanud, et konventsiooniosalised kirjutaksid statistika paremini lahti, sh tooksid välja aja jooksul ilmnevad trendid, nii et oleks võimalik hinnata ja paljastada diskrimineerimise tendentse. Näiteks ei piisa aruandest, et 80% lastest täidavad koolikohustust; on väga oluline teada, kes on need ülejäänud 20%. Kui selgub, et enamik

neist on tüdrukud või vähemusgrupi liikmed, ilmneb diskrimineerimine. Sellised analüüsid on võtmetähtsusega edasise tegevuse hindamisel ja kavandamisel.

Teadlikkus meedia kaudu

Küünilised ja halastamatud poliitikud püüavad vahel oma puudujääkide varjamiseks teha patuoinasteks erineva religioosse või etnilise taustaga inimesi. Selline vihkamise propaganda juurdub tõenäolisemalt keskkonnas, kus juba eksisteerivad eelarvamused ja harimatus. Kuidas sellise kitsarinnalisuse vastu “vaksineerida”? Kuidas levitada teadmisi, sallivust ja inimväärkuse austamist?

Diskrimineerivate hoiakute vastu võitlemisel võib põhivahendiks olla meedia. Ehkki demokraatlikud valitsused peavad olema ettevaatlikud, et mitte üritada korraldada vaba meedia tööd, pole ühtki põhjust, miks ei peaks riigitelevisioon ja -raadio järgima valitsuse juhtnööre, mis teenivad näiteks eetilisel põhjendatud hariduslikke eesmärke, mida kirjeldatakse konventsiooni artiklis 29 (vt allpool). Meedia kohuseks on vähemasti mitte propageerida võõrapelgust, sallimatust ja muid diskrimineerivaid hoiakuid.

Paraku võib meedia äärmiselt destrukttiivset rolli mängida, ja tihti seda kahjuks juhtubki. 1994. aastal Ruandas toime pandud genotsiidi provotseeriti nädalate kaupa eraraadiojaama vihkamispropaganda kaudu. Endise Jugoslaavia televisioon on viimasel kümnendil üles piitsutanud hirmu ja vihkamist “teiste” suhtes, aidates ette valmistada etnilist puhastamist. Püüvad eelarvamused ja osa naiste vastu suunatud vägivallast on kahtlemata teataval määral pärit alandavatest ja eksploateerivatest kuvanditest, mida esitatakse meedias ja reklaamis. Vähemusgrupid ja immigrandid satuvad tihti isegi nn sõltumatu ja “objektiivse” pressi rafineeritud, ent kahjustavate portreede subjektiks. Ka teismelisi kirjeldatakse meedias lihtsustatult ja klišeelikult. Isegi kui noori on kaasatud tele- ja raadioprogrammide koostamisse, pole programmide valik siiani olnud kuigi esinduslik.

Osas erameediakanalites on tänapäeval kombeks taolisi küsimusi ise reguleerida; sellist teguviisi peaksid hoolivad lugejad, kuulajad ja vaatajad aktiivselt toetama. Enesekriitiline diskussioon meediaprodutsentide ja ajakirjanike vahel oleks väga kasulik ka stereotüüpide loomise pidurdamiseks. Eriti oluline on, et aramusliidrid ütleksid meedias selgelt välja oma taunivad seisukohad igasuguse võõrapelguse ja diskrimineerimise vastu. Olgu tegu poliitikute, silmapaistvate naiste, tuntud muusikute, sportlaste, näitlejate või kodanikuühiskonna, usuelu, ärielu vm juhtidega – nende sõnumit kuulavad igas eas inimesed.

Aus tagasivaade mineviku kuritegudele

Veel üheks õppetunniks on varasema poliitilise tegevuse aus ja ametlik ülevaatamine. Diskrimineerimise osas saavad väga vähesed riigid, kui üldse mõni, isegi oma lähimineviku üle uhkust tunda. Igas maailmajaos püsivad visalt kõikvõimalikud diskrimineerimise vormid. Äärmuslikel juhtudel on terveid inimgrupe, sh lapsi, hävitatud, etniliselt “puhastatud” või süsteemselt jälitatud, ehkki pea kõik riigid on aktsepteerinud erinevate inimõiguste konventsioonide mitte-diskrimineerimise põhimõtet. Paljudes riikides on vähemusgruppide (ja vahel isegi enamusgruppide) suhtes rakendatud kõrvalejätmise poliitikat, mis pole küll nii kohutav, ent siiski kahjustav ja püsiv.

On väga oluline uurida ametlikult mineviku kuritegusid, millele järgneks vajadusel õiguslike meetmete võtmine, ametlikud vabandused ja heastavad tegevused, sh kompensatsioonid. Siinkohal võib palju abi olla rahvusvahelisest inimõiguste kaitse mehhanismidest. Tuleb tegutseda mitte ainult õigluse jaluleseadmise nimel (ehkki sedagi hilinenult), vaid teha mineviku õppetundidest ka järeldusi, et harida inimesi, mõista sündmusi ning aidata ennetada nende kordumist.

Demokraatliku kooli toetamine

Veel on oluline võidelda diskrimineerimise vastu koolis. Kahjuks puutuvad paljud noored esmakordselt elus kokku erinevate kõrvalejätmise vormidega just koolis. Lapsi õpetatakse keeles, mida nad ei mõista; õpetajad, koolitöötajad ja teised õpilased kohtlevad neid lugupidamatult või lausa vägivaldselt. Õigupoolest ei pääse mõned lapsed üldse kooli. Haridussüsteemi kõrvalejätmine mõjutab tihtilugu just neid lapsi, keda juba nagunii tõsiselt diskrimineeritakse – näiteks orvud ja HI-viirust kandvad või AIDSi põdevad lapsed. Vanglas olevad lapsed saavad harva üldse mingit haridust.

Seadusandlus ja poliitika kavandamine peavad julgustama kõiki koole sellistest probleemidest üle saama ning igal koolil peaks olema oma plaan, mille alusel võidelda ebavõrdse hariduse saamise, ebaõiglase kohtlemise ja igasuguse väärkohtlemise, sh vägivalda vastu. Selle asemel, et pidada koole lakkamatuks probleemiallikaks, tuleb meil hakata nägema neis riiklikku ressursi, mille abil saame üles ehitada inimlikuma ja sallivama ühiskonna.

Selles suhtes on eriti huvipakkuv konventsiooni artikkel 29. Selles on öeldud, et kool peab esindama teatud väärtusi. Hariduse eesmärgiks peaks olema austuse kasvatamine lapse elukohamaa rahvuslike väärtuste, tema sünnimaa ja ka teiste, tema omast erinevate kultuuride vastu. Lisaks peaks

haridus sisaldama lapse “vastutusvõime kasvamist eluks vabas ühiskonnas mõistmise, rahu, sallivuse ja sugudevahelise võrdsuse ning kõigi rahvaste, etnoste, rahvuste, usulahkude ja põliselanike vahelise sõpruse vaimus”.

Neid väärtusi tuleb hinnata ka koolis ning teavitada õpetajaid nende olulisusest. Näiteks on märgitud, et vaatamata osas Aafrika riikides tehtud tõsistele jõupingutustele, mille eesmärgiks on olnud julgustada tütarlapsi koolis käima, kohtavad tüdrukud koolis siiski tihti eelarvamusslikku suhtumist. Õpetaja võib paluda tütarlastel klassi koristada või tahvlit pühkida ja määrata samas poisse klassis korda pidama, kui õpetaja ise ära on. Kool, mis on oma seinte vahel diskrimineerimise ära keelanud ning suudab arendada nii õpilaste kui ka õpetajate seas tõelist arusaama võrdsusest, võib olla ühiskonna parimaks liitlaseks eelarvamuste, sallimatuse ja diskrimineerimise vastu võitlemisel.

Kokkuvõtte strateegiat

Mida oleme artikli 2 üle arutledes siiani õppinud? Konventsioon esitab kõrgeid nõudmisi: tuleb viivitamata peatada üksikute laste ja lastegruppide diskrimineerimine. Teemade ring on väga lai, hõlmates nii ebavõrdsust hariduses ja tervishoius kui ka teistel elualadel, mis nõuavad palju ressursse. Konventsioon propageerib ennetavat lähenemist, et igal lapsel oleks tõeliselt võrdsed võimalused. See lähenemine nõuab jällegi, et valitsused võtaksid vastu laiahaardelise strateegia, mis sisaldab muu hulgas järgmisi elemente:

- tõhusaks ja tulevikku suunatud tegevuseks tuleb välja töötada riiklik strateegia või poliitilised suunised;
- tuleb kehtestada diskrimineerimist kriminaliseerivad õigusaktid, neid laialt levitada ja sellest üldsust teavitada;
- kõigis valitsusasutustes tuleb luua sisejärelvalvesüsteem, mida täiendab sõltumatu ülevaatemehhanism, näiteks ombudsmanni ametikoht; samuti tuleb soodustada valitsusväliste ühenduste teostatavat järelevalet;
- tuleb regulaarselt koguda ja analüüsida asjakohast ja korralikult lahti kirjutatud teavet, mis näitab ajalisi arengusuundi;
- tuleb välja töötada infostrateegia, mille abil soodustada sallivust, ning paljastada ka minevikus toimunud õigusrikkumisi;
- meediat tuleb võõrutada stereotüüpide loomisest ja eelarvamuslike seisukohtade väljendamisest;
- arvamusiidreid ja tugevaid rollimudeleid (sh laste jaoks) esindavaid inimesi tuleb julgustada avalikult vastu astuma võõrapelgusele ja muudele eelarvamustele;

- hariduspoliitika tuleks üle vaadata, et võidelda diskrimineerimise ja vägivalda vastu koolides ning arendada tõhusalt sallivust ja mõistmist endast erinevate inimeste suhtes;
- koolide õppekavades peaks sisalduma ka inimõiguste- ja rahualane haridus ning lapse õiguste vaimsus peaks mõjutama kõiki kooli igapäevaelu aspekte.

Tegelikkuse kontrollimine

Eelkirjeldatud ambitsioonikat lähenemist on toetanud rahvusvahelised inimõiguste dokumendid, lapse õiguste komitee ning siiani pole seda vaidlustanud ükski konventsiooniosaline. Ometi tuleb meil küsida: kas see toimib ka “päris elus”? Üks komitee ja valitsuste esindajate vaheliste diskussioonide eesmärke on just võrrelda tegelikkust konventsiooni normidega. Vaadelgem neid arutelusid lähemalt mõne põhilise “kontrollküsimuse” valguses.

Esimene test: sooline võrdsus

Paljudes maades diskrimineeritakse endiselt tüdrukuid; nad kannatavad nii lapseks kui ka tüdrukuks olemise all. Paljudes ühiskondades valitseb endiselt ettekujutus, et naised on mingis mõttes vähem väärtuslikud kui mehed, ning sellest tuleneb ka tütarlaste diskrimineerimine. Valdav enamik tapetud imikutest on tütarlapsed. Nendesamade negatiivsete hoiakute tõttu on tüdrukutel raskem kooli astuda ja seal püsida. Kaks kolmandikku maailma koolis mittekaivatest lastest on tüdrukud. Muud ebaõigluse vormid ei pruugi statistikast kajastuda. Ometi teame, et paljud tüdrukud arvukates riikides peavad kodus kõvasti tööd tegema, saavad väga vähe aega mängida ega oma perekonnas praktiliselt mingit sõnaõigust neid mõjutavate otsuste tegemisel.

Seetõttu on tüdrukute seisund olnud siiani kõigi valitsuste ja lapse õiguste komitee vaheliste arutelude põhiteemaks. Näiteks pärast kohtumist Nigeeria delegatsiooniga väljendas komitee muret “tütarlaste olukorra ja positsiooni pärast, samuti selle pärast, et puuduvad piisavad vahendid tüdrukute diskrimineerimise ennetamiseks ja peatamiseks.” See kommentaar on asjakohane ka paljude teiste riikide suhtes.

Paljudes riikides mõistetakse aina paremini, kui oluline on harida tütarlapsi kui tulevaseid emasid. Soolise ebavõrdsuse kaotamine haridusel on UNICEFi Aafrika programmi prioriteediks. Näiteks Beninis on UNICEF ergutanud äriühinguid toetama tütarlaste haridust ligi sajas kogukonnas. Samuti aitab UNICEF erinevates riikides organiseerida andmekogumist soo, leibkonna või muu olulise kriteeriumi alusel.

Ükski valitsus pole siiani eitanud soolise võrdsuse olulisust, ent selle “võrdsuse” tähendust on mõistetud väga erinevalt. Üks mõttesuund ütleb, et kuna mehed ja naised mängivad ühiskonnas erinevat rolli, siis tuleb neid ka erinevalt harida ja kohelda, valmistades neid ette vastavateks rollideks. Väidetavalt ei tähenda see, et ühte sugupoolt peetakse teisest väärtuslikumaks. Inimeste erinev kohtlemine ei tähendavat tingimata diskrimineerimist.

Teiseks väidetakse, et enne hinnangu andmist peaksime arvesse võtma kogu sotsiaalset keskkonda. Ehkki vastab tõele, et näiteks islami tavade kohaselt pärandatakse tütrele vähem kui pojale, kindlustatakse tema majanduslik heaolu muul moel. Nii et tegelikult ei toimuvatki mingit diskrimineerimist.

Neisse väidetes, mis põhinevad suuresti kultuurilistel erinevustel, tasub kindlasti tõsiselt suhtuda. Põhimõtteliselt ei pruugi erinev kohtlemine viia alati meie mõistes diskrimineerimiseni. Erinevad olukorrad või rollid võivad tõepoolest nõuda erinevat tegutsemist; lõppude lõpuks ongi see ju ennetavate meetmete võtmise põhjenduseks. Ent ilmselt esineb ka oht selle argumendi kuritarvitamiseks. Eristamise kriteeriumid peaksid olema mõistlikud ja objektiivsed ega tohiks olla vastuolus üldtunnustatud inimõiguste normidega.

Suures osas on kõige laostavam diskrimineerimine saanud alguse ja püsinud just õiglase ja õigustatud vahetegemise argumendi tõttu. Seega peab ka tõendamiskoorem langema nende õlule, kes on vahetegemise poolt: neil tuleb näidata, et tagajärjed ei ole tegelikult diskrimineerivad. Näiteks mõnes Aafrika riigis pole ebavõrdset pärimisõigust muude vahenditega kompenseeritud ning selle tagajärjed on mitmel puhul olnud leskede ja orbude jaoks katastroofilise tähendusega, kui näiteks perekond jääb isa surma korral oma maast ilma.

Üks selle arutelu teema on üles kerkinud seoses abiellumisega. Paljudes maades on tüdrukute abiellumisiga madalam kui poistel, mõnel pool ulatub see varasemasse teismeliseikka või veel varasemasse aega. Seda lahknevust on tavaliselt põhjendatud sellega, et tütarlaste bioloogiline küpsemine toimub kiiremini kui poistel. Ent abielu ei tähenda ainult bioloogilist võimet raseduda. Tulevaste laste jaoks on niisama olulised vanemate sotsiaalne, psühholoogiline ja intellektuaalne küpsus. Keskendumine kõigest tütarlapse bioloogilisele funktsioneerimisele on juba iseenesest diskrimineeriv.

Veelgi kurvem on asjaolu, et tüdrukute “bioloogilise valmisolekuga” on osas riikides püütud varjata süstemaatilist noorte tüdrukute ärakasutamist; tütarlapsi on sunnitud seksuaalvahekorrale ja rasedusele, milleks nende keha ega vaim veel valmis pole. Lisaks muude õiguste rikkumisele jäetakse sellises olukorras tüdrukud peaaegu alati ilma isegi kõige elementaarsemast haridusest.

Teine test: puuetega lapsed koolis

Suhtumine puuetega lastesse on teine võtmetähtsusega näitaja. Kas ühiskond on valmis ületama eelarvamusi ja otsima aktiivselt puuetega laste jaoks võimalusi oma õigusi kasutada? On kurb tõsiasi, et paljud valitsused ei ole puuetega lastele andnud isegi võimalust kooli minna: võimukandjad pole lihtsalt pidanud piisavalt oluliseks selle võimaldamiseks vajalike, sageli väikeste ümberkorralduste tegemist füüsilises keskkonnas ja õpetamise meetodites. Tundes tõsist muret edu puudumise tõttu selles valdkonnas, on lapse õiguste komitee tihti viidanud Salamanca deklaratsioonile ja tegevuskavale (*Salamanca Statement and Framework for Action*). See tekst võeti vastu 1994. aasta juunis Salamancas (Hispaanias) peetud UNESCO konverentsil “Erivajadustega inimeste hariduse maailmakonverents: juurdepääs ja kvaliteet” (*World Conference on Special Needs Education: Access and Quality*).

Deklaratsioon soovib tungivalt valitsustel muuta puuetega laste haridus kogu koolisüsteemi lahutamatuks osaks. Selle aluseks on kaks arusaama: igal lapsel on põhiõigus haridusele ning igal lapsel on ainulaadne iseloom, huvid, võimed ja vajadused. Seega on Salamanca deklaratsiooni ja tegevuskava alustaladeks mitte-diskrimineerimise põhimõte ja iga lapse ainulaadsuse tunnistamine.

Puuetega laste erivajaduste täitmiseks on tarvis hoolikalt kavandatud ja hästi tutvustatud kogukondlikke jõupingutusi. Deklaratsioon kutsub üles “kaasava” hariduse arendamisele – nimelt peaks erihariduse vajadustega lastel olema pääs tavakoolidesse ning nende aitamiseks tuleks arendada lapsekeskset pedagoogikat.

Konventsioon sätestab, et puuetega lastel peab olema võimalus “elada täisväärtuslikku ja rahuldavat elu tingimustes, mis tagavad eneseväärikuse, soodustavad enesekindluse kujunemist ja võimaldavad lapsel ühiskonnas aktiivselt osaleda”. Hariduskorraldus peab olema selline, et laps “saaks võimalikult aktiivselt osaleda ühiskondlikus elus ja areneda individuaalselt” (artikkel 23).

Salamanca deklaratsioon arendab seda seisukohta edasi ning astub selgelt ja tugevalt vastu tendentsile ignoreerida puuetega või õpiraskustega lapse õigust haridusele või paigutada need lapsed erikoolidesse. Kõigil lastel peaks olema võimalus käia tavakoolis, kui just ei esine “vääramatuid põhjusi teistsuguseks tegutsemiseks”. Seda strateegiat arendati edasi kui eelistatavat üldperspektiivi, ehkki vaikimisi tunnustab deklaratsioon, et lapse kaasamine tuleb saavutada tema individuaalsust austades.

Salamanca deklaratsioon on mitmes riigis kaasa aidanud valitsusväliste ettevõtjatele “kaasava” hariduse edendamisel. Asjaomased organisat-

sioonid teavad, et selliste reformide läbiviimiseks on tarvis teha investeeringuid, ühtlasi osutatakse erikoolide ülalpidamise ülearu suurtele kuludele. Kampaania on välja jõudnud ka Ida-Euroopa riikidesse, kus puuetega laste paigutamine suurtesse institutsioonidesse on laiemalt levinud kui mujal Euroopas.

Vaesemates riikides pole suurem osa puuetega lastest üldse mingit haridust saanud. Vaagides Egiptuse 1993. aasta aruannet, leidis lapse õiguste komitee, et koolis käis üldse alla 1% puuetega lastest. Ja see on ainult üks näide.

“Kaitsvaks argumendiks” on vahendite puudumine. Kindlasti võib ka kõige paremate kavatsustega valitsusel võtta ebavõrdsuse likvideerimine koolis mõnevõrra aega. Sellele vaatamata tuleb nimetatud diskrimineerimise vorm ja igasugune muu diskrimineerimine käsile võtta otsekohe ja esmajärjekorras. Haridus- ja rahastamiskavad peaksid tulevikus sisaldama kohe algusest peale vahendeid, mis võimaldaksid kõigil lastel koolis käia. Puuetega laste jaoks tehtud ümberkorraldused ei tohiks olla lihtsalt tagantjärele tarkus.

Kolmas test: rahvusvähemustesse kuuluvad lapsed

Diskrimineerimine koolis mõjutab ka teisi lastegruppe. Mõnes riigis on maapiirkondades koolide täituvus tunduvalt madalam kui linnapiirkondades. Loomulikult mängib siin rolli kodu kaugus koolist, ent tihti kuuluvad eriolukorras lapsed marginaalsetesse gruppidesse. Siinkohal on väga oluline, mis keeles haridust antakse. Põhimõtteliselt on igal lapsel õigus saada õpetust oma emakeeles. Kui valitsus väidab, et seda nõudmist pole võimalik igal juhul või igas mõttes täita, lasub tal ka tõendamiskohustus: valitsus peab tõendama, et on teinud oma parima, leidmaks konventsiooniga kooskõlas olevat lahendust.

Mongoolia tunnistas oma esimeses aruandes komiteele, et karjakasvatajate peredes on koolis käimine probleemiks; õigupoolest oli nende kooliskäimine vähenenud 1990ndate aastate algul. Viimasel ajal on valitsus hakanud rakendama vastuabinõusid, ning on katseprojekti korras püüdnud isegi jõuda nende kaugete kogukondade lasteni “liikuvate” koolide abil.

Kooliskäimine on probleemiks peaaegu kõigis riikides, kus elab põlisrahvaste esindajaid. Võimukandjad on harva nende haridust piisavalt tähtsaks pidanud ning mõnikord on valitsuse tegevus isegi nende huve kahjustanud. Valiku muudavad veelgi raskemaks kultuurilised erinevused ja vastastikune usaldamatus põliselanike ja valitseva grupi vahel. Põliselanikud kahtlustavad, ja sageli õigusega, et koolid, mida on kujundanud ühiskonnas domineerivad grupid, õõnestavad nende omakultuuri.

Paljudes Euroopa riikides on mustlaste laste koolihõivatus ja koolis käimine drastiliselt madalam kui teistel lastel. Näiteks Rumeenias käib koolis alla poole kooliealistest mustlaslastest. Kohtumisel Rumeenia esindajatega soovitas komitee selle probleemi käsitlemiseks rakendada ulatuslikke süstemaatilisi abinõusid – konstruktiivses koostöös Rumeenia kohalike elanikega. Samuti on rändrahvaste ja nomaadide lastel õigus haridusele, isegi kui nende elustiil muudab selle haridusametnike jaoks keerulisemaks. Seda teemat tõsteti esile komitee kõnelustel Ühendkuningriigi esindajatega.

UNICEFi abiga on Sudaanis loodud nomaadide jaoks õnnestunud programm. Organiseeritud on kaamelitel liikuvad koolid, mis jõuavad 300 “mobiilse üksuse” kaudu umbes 4000 lapseni. Õpetajad on läbinud erikoolituse ning õppekava on kohandatud nomaadide vajadustele. Eraldi pingutati selle nimel, et haridus jõuaks ka tütarlaste ja noorte naisteni.

Mitte-diskrimineerimine ei seisne ainult võimaluses saada kooliharidust. Ka erinevatele lastegruppidele antava hariduse kvaliteet on paljudes riikides väga erinev. Selline ebavõrdsus tuleneb osaliselt erinevustest maa- ja linnapiirkondade vahel, samuti eluasemete eraldatusest linnapiirkonnas. Ka erakoolide loomisel on oht tekitada suuri erinevusi nende vahel, “kellel on” ja “kellel ei ole”.

Neljas test: Pagulaste lapsed asüüliiriikides

Üks konventsiooni oluline osa on nõue, et rahvus-, usu- või keelevähemuse või põlisrahvusest isikute hulka kuuluval lapsel peab olema õigus saada osa oma kultuurist, tunnustada ja viljeleda oma usku ning kasutada oma keelt (artikkel 30). Komiteele esitatud lapse õigusi käsitlevate riikide aruannete aruteludel on tihti viidatud probleemidele selles valdkonnas, sh seoses pagulaste lastega.

Ühe eraldi probleemina on komitee tõstatanud küsimuse asüüli taotlevate laste õigusest haridusele ja tervishoiule. Vastuvõtval maal on laste ees kohustused isegi siis, kui nad alles ootavad luba riiki jääda. Konventsiooni artikkel 2 määrab, et konventsiooniosalised peavad tunnustama ja tagama mitte-diskrimineerimise “igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele”. Selle lause tõlgendamisel on komitee nende laste hulka arvanud ka need riigis asuvad inimesed, kel pole riigi kodakondsust ega isegi elamisloobu.

See teema on üles kerkinud mitme riigiga peetud nõupidamistel, teiste seas kõnelustel Taani ja Norraga. Nende riikide esindajad väitsid, et nad ei saa vastutada inimeste eest, kellel pole õigust ametlikult riigis resideerida. Hariduse ja tervishoiuteenuste pakkumine jätkaks neile asjade seisust vale mulje ning võiks isegi ebasoovitavaid “külalisi” ligi meelitada. Eriti tundlikuks osutus see teema Norra puhul, kus pered, kelle asüüliitaotlus oli

tagasi lükatud, otsisid varjupaika kirikutes, et neid maalt välja ei saadetak. Valitsusesindajad küsisid, kas Norra valitsus on tõesti kohustatud nende hariduse ja tervise eest hoolitsema.

Komitee vastus oli ühene: milline muu valitsus võiks ja saaks seda teha? Lapsi ei tohi tuua ohvriks asüüliitaotluste vastuoludele. Ehkki vanematel on loomulikult omad kohustused, ei saa võimukandjad nende territooriumil asuvatele lastele nende kõige põhilisemaid õigusi lihtsalt keelata, kui seda on võimalik vältida. See juhtum illustreerib hästi lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte rakendamise mõnikord lausa dramaatilisi tagajärgi.

Kokkuvõte

Kui olete tütarlaps, elate riigi äärealal, olete pagulane, kuulute rahvusvähemuse või põlisrahvuse hulka, teie emakeel erineb pealinnas kõneldavast keelest, olete puudega või teie vanemad on vaesed, siis olete tõenäoliselt sünnist saati ebasoodsas olukorras.

Tänapäeval on paljudele maailma lastele iseloomulik enam kui üks neist omadustest. Nad on ohus kahe- või kolmekordselt, vahel isegi veelgi enam. Viimaste aastate majandusreformid ja struktuuralse ümberkorraldamise programmid on suurendanud lõhet lastegruppide vahel ning teravdanud nende diskrimineerimist. Selle tendentsi muutmiseks vajame jõulisi meetmeid.

Käesolevas essees propageeritakse mõningaid diskrimineerimisvastase riikliku strateegia elemente: asjakohase teabe kogumine, seadusandlus, sõltumatu järelevalve, meediastrateegia stereotüüpide loomise ja eelarvamusi tekitava reporteritöö vastu, teadlikkuse tõstmise kampaaniad, enesekriitilised ajaloolised tagasivaated ning positiivsete rollimudelite kasutamine. Need võiksid olla diskrimineerimisvastase riikliku kavandamise ja tegevuse osad.

Strateegilise kavandamise käigus tuleks tuvastada põhiprobleemid ja otsustada, kuidas diskrimineerimist kaotada. Plaan peaks olema konkreetne, sisaldades eesmärke, ajakava ja eelarvet. Lisaks tuleks luua sõltumatu mehhanism progressi hindamiseks ja plaani rakendamise probleemide arutamiseks. Arvesse tuleb võtta ka valitsusväliste organisatsioonide seisukohti ja nõuandeid.

Sedasorti tegevuse kavandamine tuleb läbi viia kõigis riikides. Üldine vastutus peaks jääma muidugi valitsusele, mis peaksid tihedalt töösse kaasama ka parlamendi. Ent diskrimineerimise kaotamine on proovikivi kogu ühiskonna jaoks. See on suurim väljakutse neile, kes püüavad muuta kõigi inimeste – sh kõigi meie laste – inimõiguste järgimise unistusest reaalsuseks.

Lapse huvide esikohale seadmine - põhimõtte ja protsess

Thomas Hammarberg ja Barbro Holmberg

Lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte on üks lapse õiguste konventsiooni filosoofia alustalasid. Käesolevas essees väidetakse, et on aeg võtta seda põhimõtet tõsiselt kõigi poliitiliste otsuste tegemisel. Selle täielik elluviimine parandaks laste ühiskondlikku seisundit märgatavalt. Põhimõtte annab otsuste tegijaile kasuliku suunise, kuidas toimida siis, kui otsus mõjutab laste huve.

Idee, et ühiskond peaks arvestama lapse huviseid, on omane kõigile kultuuridele. Lõppude lõpuks sümboliseerivad lapsed ju perekonna, grupi, rahva ja isegi inimkonna enda ellujäämist. Jättes kõrvale retoorika, tuleb ometi küsida: millisel viisil on see idee sõnastatud? Kuidas on seda ellu viidud?

Juba alates lapse õiguste konventsiooni esimesest eelnõust, mille esitas 1978. aastal Poola valitsus, oli selge, et lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte tuleb konventsiooni sisse kirjutada ning seal tähtsale kohale seada. Tegelikult tõstis seda põhimõtet esile juba 1959. aasta lapse õiguste deklaratsioon, kuulutades et lapsi käsitlevate seaduste vastuvõtmisel tuleb “üle kõige pidada silmas lapse huviseid”; niisamuti peaks see olema “juhtpõhimõtteks neile, kes vastutavad (lapse) hariduse ja suunamise eest”. Põhimõtte sätestati seejärel ka mitmes rahvusvahelises konventsioonis. Riigisisese oli lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte juba pikka aega olnud mitme õiguskorra osa, ehkki seda kohaldati tavaliselt vaid üksikjuhtumitel perekonnaõiguse küsimustes, nagu lahutus, eestkoste ja adopteerimine. Harvemini rakendati põhimõtet ka kooli ja lapse hoolduse küsimustes.

Lapse õiguste konventsioon laiendab põhimõtet kõigile last mõjutavatele otsustele. See on radikaalne samm. Nüüd peavad lapse huvid olema esmatähtsad kõigi lapsi puudutavate meetmete võtmisel, mitte ainult riigiasutuste, vaid ka asjaomaste erainstituutioonide tegevuses.

Konventsiooni koostajad mitte ainult ei laiendanud põhimõtte kohaldamisala, vaid seadsid selle kogu konventsiooni katvaks “sätete sätteks”. ÜRO lapse õiguste komitee (vt sõnaseletused) on astunud veel ühe sammu võrra edasi, määratledes lapse huvide esikohale seadmise üldpõhimõttena, mis juhib kogu konventsiooni.

Artikkel 3

Lapse huvide esikohale seadmist on nimetatud mitmes konventsiooni artiklis: seoses lapse eraldamisega perekonnast (artikkel 9), vanemliku vastutuse (artikkel 18), lasteasutusse paigutamise (artikkel 20), lapsendamise (artikkel 21), vabadusekaotuse (artikkel 37) ja alaealiste üle õiguse mõistmisega (artikkel 40). Põhimõtte üldsõnastuse leiame aga artikli 3 esimesest lõikest.

1. Avalik- ja eraõiguslikud sotsiaalhoolekandeesutused, kohtud, haldusasutused ja seadusandjad peavad kõigis ettevõtmistes esikohale seadma lapse huvid.

Artikli 3 täielikuks mõistmiseks tuleb uurida selle täpset sõnastust. See kehtib kõigi avalik-õiguslike ja asjaomaste eraasutuste ettevõtmiste suhtes ning laste kohta mitmuses. Lapse õiguste komitee on selle sõnastuse tähendust tõlgendanud nii, et artiklit saab kohaldada nii üksikjuhtumitel kui ka mõne lastegrupi või kõigi laste suhtes – seega on see poliitilises mõttes veelgi olulisem.

Artikli 3 laial kohaldamisalal on loomulikult ka oma hind. Konventsiooni eelnõu koostamisel arutati tõsiselt, kas sõnastuses peaks seisma, et “peavad esikohale seadma” või “peavad alati esikohale seada”. Lõpuks leiti, et artikli 3 laia kohaldamisala tõttu võib tekkida ka olukordi, kus pole võimalik eirata muid õigustatud ja võistlevaid huve. Kokkuvõttes otsustati jääda veidi paindlikuma sõnastuse “peavad esikohale seadma” juurde.

Seega ei saa lapse huvid olla tavaolukorras ainus arvestatav asjaolu, ent see peaks olema esimesi aspekte, mida silmas pidada ning millega kõigi lapsi puudutavate otsuste vastuvõtmisel tõsiselt arvestada. Perekondlikes küsimustes, nagu vanemate külastamine, hoolekandeesutusse paigutamine ja lapsendamine, on lapse huvid kõige tähtsamad, nagu on kirjas konventsiooni sisulistes artiklites ning ka varasemates normides. Näiteks 1979. aasta konventsioonis naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta sätestatakse, et kasvatusel perekonnas peavad lapse huvid olema esikohal (artikli 5 punkt b); seoses hooldusega nähakse ette, et lapse huvid peavad olema “ülimal tähtsusega” (artikkel 16). Loomulikult ei “lahjenda” lapse õiguste konventsioon neid norme.

Ehkki leiti, et otsustusprotsessides on mängus ka muid huviseid peale laste omade, ei ole see ometi artikli 3 mõjujõudu vähendanud. Otse vastupidi – artikli 3 laiem kohaldamisala muudab selle poliitiliselt olulisemaks. Nii on lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte algatanud arutelusid mitmel olulisel poliitilisel teemal (osa neist käsitletakse edaspidi). Samas on selge, et põhimõtte kogu poliitilist potentsiaali ei ole veel täies ulatuses mõistetud ega kasutatud. Vaid väheste riikide valitsused on lapse huvide esikohale

seadmise põhimõtet võtnud tõsiselt ka väljaspool pereprobleemide lahendamist; põhimõtte kitsas kohaldamine on pidevalt olnud lapse õiguste komitee üheks põhimureks.

Suunis

Lapse õiguste komitee on konventsiooniosaliste aruannete põhjal tehtud lõppjäreldest tihti viidanud artiklile 3. Komitee on märkinud, et kuna nimetatud artikli puhul on tegu üldpõhimõttega, võib seda käsitada suunisena nii konventsiooni tõlgendamisel kui ka rakendamisel.

Suunis teiste artiklite tõlgendamisel. Tuleb tähele panna, et oma lõppjäreldest viitab komitee harva ainult ühele artiklile. Pigem on komitee käsitanud konventsiooni kui terviklikku üksteisega seotud reeglite kogumit, mille juhtpõhimõte on laste huvide esikohale seadmine.

Seostatuna lapse huvide esikohale seadmise põhimõttega muutuvad ülejäänud artiklid sisult selgemaks ja sügavamaks. Samuti on põhimõtte teejuht selliste probleemide ja olukordade puhul, mida pole otseselt konventsioonis nimetatud. Näiteks: ehkki konventsioonis nõutakse, et konventsiooniosalised kehtestaksid kriminaalvastutuse vanuse alammäära (artikli 40 lõige 3), ei kirjutata ette, milline see vanus täpselt olema peaks. Selle otsuse vastuvõtmisel tuleb esikohale seada lapse huvid.

Põhimõtte juhivad konventsiooni tõlgendamist ka siis, kui mõned artiklid lähevad omavahel vastuollu. Kahjuks lähevad mõnikord vastuollu õigus kohtuda mõlema vanemaga ja õigus kaitsele väärkohtlemise eest. Sellistes olukordades peavad tegutsemisel olema määravaks lapse huvid.

Suunis üldisel õiguste teostamisel. Lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte peaks mõjutama õigusloomet, haldusotsustusi ja kõiki muid lapsi puudutavaid meetmeid. Lisaks on põhimõttest kasu seaduste ja strateegiate hindamisel. Kuidas kajastub see põhimõtte õigusaktides? Kas leidub põhimõtet kajastavaid strateegiadokumente? Kas viiakse läbi korrapäraseid menetlusi, mis tagaksid lapse huvide arvestamist otsuste tegemisel?

Loomulikult ei piisa konventsiooni tõhusaks rakendamiseks seadustest ja tegevuskavadest. Lapse õiguste komitee jälgib ka põhimõtte juriidilist ja praktilist rakendamist. Üheks näiteks on mõttevahetus Kolumbia valitsusdelegatsiooniga. Ehkki riigi aruandes rõhutati erakordset põhiseaduse sätet, mis annab lapse õigustele eelise kõikide teiste inimeste õiguste ees, leidis komitee, et on põhjust tunda muret lahknevuse tõttu õigusaktide ja paljude laste tegeliku elu vahel selles riigis.

Mida peetakse silmas lapse huvide esikohale seadmise all?

Valitsused ja täiskasvanud üksikisikud on vahel lapse huvide esikohale seadmise argumenti kuritarvitanud, õigustamaks tegusid, millega on teelikult lapse õigusi rikutud. Kehalist karistust on püütud kaitsta väitega, et see õpetab lapsele vajalikke piire ning on seetõttu pikemas perspektiivis neile endile kasulik. Adopteeritud lastel pole lastud tutvuda oma bioloogilise perekonnaga “nende endi huvides”. Põlisrahvaste lapsi on jõuga perdest eraldatud ning paigutatud internaatkoolidesse, et nad õpiksid tundma “tsivilisatsiooni”, jällegi nende endi “parimates huvides”. Sellised teod põhinevad äärmiselt üleoleval suhtumisel, mitte tõelisel hoolimisel laste huvidele; neid ei toeta ka lapse õiguste konventsioon. Kindlasti ei ole lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte mõeldud laste õiguste rikkumise õigustamiseks.

Lapse huvide määratlemine ei ole alati lihtne, eriti pikemas perspektiivis. Seetõttu on artikli 3 tõlgendamise ja lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte üle tuliselt vaieldud. Artiklit on arvustatud liigse ähmasuse ja üldsõnalisuse pärast. Lisaks on väidetud, et lapse huvide sisu on eri valdkondades erinev, pealegi sõltub see lapse elukohamaa ressurssidest, arengutasemest ja kultuurist.

Üheks näiteks lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte vastuolulisest rakendamisest on laste tööjõu kasutamine. Arengumaades sõltub pere ellujäämine tihti kõigi tööväimealiste pereliikmete teenistusest, sh laste teenitud rahast. Teiseks näiteks on suhtumine haridusse. Mõnes ühiskonnas jäetakse tüdrukud haridusest ilma, põhjendades seda väitega, et tulevikku silmas pidades on nende jaoks olulisem õppida toime tulema majapidamisega kui omandada akadeemilisi teadmisi. Siiski on järk-järgult esile kerkimas ka nende teemade mitmetahulisem rahvusvaheline käsitlus. Lapsele ohtliku töö tegemine ei saa iialgi olla lapse huvides. Õigus haridusele võrdsetel alustel on põhiõigus.

Seega ei paku konventsioon ühtki lõplikku seisukohta, mis võiks olla ühe või teise lapse huvides konkreetse situatsioonis parim. Siiski loob konventsioon normatiivse raamistikku, milles määratletakse mingil määral ka kõnealused huvid. Kuna artikkel 3 on üks üldpõhimõtetest ja kogu konventsiooni kattev “sätete säte”, tuleb seda alati seostada teiste konventsiooni artiklitega. Konventsiooni sisulised artiklid sisaldavad selgeid korraldusi ja piire, mis määravad, kuidas lapsi tuleks ja kuidas neid ei tohiks kohelda.

Lapse huvide määratlemise esimene lähtepunkt võib olla konventsiooni normide kogusumma, ehkki see on paratamatult üldise iseloomuga ja sugugi mitte täiuslik. See tähendab, et lapse huvides on näiteks: saada haridust

(artikkel 28); omada peresuhteid (artikkel 8); tunda oma vanemaid ja olla nende poolt hooldatud (artikkel 7); olla ära kuulatud teda puudutavates küsimustes (artikkel 12); olla lugupeetud ja indiviidina austatud (artikkel 16). Samuti ütleb konventsioon, mis ei ole lapse huvides: näiteks igasugune lapsevastane vägivald (artikkel 19); lapse eemaldamine vanematest vääradel alustel (artikkel 9); pärimuslikud tavandid, mis ohustavad lapse tervist (artikkel 24); ohtliku või kahjustava töö tegemine (artikkel 32); ja igasugune muu ärakasutamine või väärkohtlemine (artiklid 33-36).

Sellise määratluse eeliseks on lapse huvide universaalse tõlgendamise võimalus. Paratamatult ilmnevad praktika käigus erimeelsused, mille puhul tuleb taktitundeliselt leida tasakaal lapse praeguste huvide, võistlevate huvide ning lapse pikemaajaliste huvide vahel.

Nn “relativism”, mille kohaselt tuleks õiguste endiga kompromissile minna, ei ole vastuvõetav. Siiski võib esineda kultuurilisi erinevusi, mis õigustavad erinevaid strateegiaid ja lähenemisviise lapse õiguste alasele teabele ja haridusele. Lisaks ei saa mööda vaadata erinevatest perestruktuuridest, haridus- ja elatusasemetest. Konventsiooni tõhusa rakendamise strateegia kavandamisel tuleb neid erinevusi tingimata arvesse võtta. Loomulikult on konventsioon ise universaalne. Üks selle suuremaid tugevusi ongi see, et konventsioonis määratletakse õigused, mis ulatuvad üle kultuuriliste, religioossete ja muude piiride.

Lapse seisukohad

Käesoleva arutelu seisukohalt on oluline veel üks konventsiooni aspekt: nimelt lapse arenevate võimete austamise rõhutamine. Lapse huvide määratlemisel on oluline ka laps ära kuulata. Vanuse ja küpsuse kasvades peaks laps suutma rohkem oma elu mõjutada ja otsustada. See tõsiasi aga unustatakse tihti ära. Täiskasvanud kipuvad otsustama, mis on lapse jaoks kõige parem, küsimata nende arvamust, vahel neid isegi kuulamata.

Artiklite 3 ja 12 vastastikune mõju on üks konventsiooni huvitavamaid tahke. Artiklis 12 öeldakse, et lapsel, kes on võimeline iseseisvaks seisukohavõtuks, on õigus vabalt väljendada oma seisukohti kõigis teda puudutavates küsimustes ning et lapse arvamust hinnatakse vastavalt tema vanusele ja küpsusele.

See ei tähenda tingimata, et laps suudaks otsuse eest täielikult vastutada. Artikli 12 idee on tagada lapsega nõupidamine ja tema suurem osalusvõimalus, mitte loovutada kogu võim lapsele. (Artikli 12 osa aspekte analüsitakse üksikasjalikumalt IV essees.)

Lapse huvid versus teiste huvid

Käesoleva analüüsi esimeseks sammuks oli leida sobiv viis lapse huvide määratlemiseks. Eriti oluliseks peeti seejuures kahte aspekti: vaadelda konventsiooni sisulisi artikleid ja küsida ka laste seisukohti. Järgmiseks tuleb selgitada, mida peetakse silmas nende huvide “esmise kaalumise” all.

Tegeliku elu keerises tuleb tihti erinevaid huve üksteise suhtes vaagida. Kui ühe lapse huvid lähevad vastuollu teiste laste või täiskasvanute huvidega, siis kuidas saavutada huvide õiglane tasakaal? Selles peitubki ülesande tegelik keerukus.

Lapse õiguste komitee aruteludes on esile tõstetud kolme sorti konflikte, mida võib ette tulla, olgu nad subjektiivselt tajutud või tegelikud:

- lapse või lastegrupi huvid lähevad vastuollu teiste laste huvidega;
- lapse huvid põrkuvad ühe või mõlema vanema või hooldaja soovidega;
- lapse või lastegrupi huvid ei ole kooskõlas laiemate sotsiaalsete huvidega (näiteks majanduslike huvidega).

a) *Kuidas leida tasakaalu ühe lapse ja teiste laste huvide vahel?* Koolides, koolieelsetes lasteasutustes ja muudes lastele mõeldud kogukondlikes tegevustes on sellised dilemmad täiesti tavalised. Azer toob selle kohta huvitava näite oma essees “Lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte rakendamisviisid hariduses” (*Modalities of the Best Interests Principle in Education*). 1994. aastal ei olnud Egiptuses piisavalt koole, et anda kõigile lastele kogu koolipäeva ulatuses haridust; samuti puudusid valitsusel vahendid uute koolide ehitamiseks. Kas sellises olukorras oleks parem rakendada kahe vahetuse süsteemi, mis vähendaks osa laste koolitundide arvu, ent võimaldaks anda haridust kõigile lastele? Teisisõnu – kas oleks parem harida kõiki lapsi pool päeva või 50% lastest terve päev? Selliste valikute ees seistes tuleb otsustajail kaaluda mitmesuguseid asjaolusid, näiteks konventsiooni sätet, et ühtki last ei tohi diskrimineerida ja erilist tähelepanu tuleb pöörata ebasoodsamas olukorras olevate laste vajadustele. Tolle Egiptuse juhtumi puhul sai määravaks konventsiooni säte, et algharidus peab olema “kõigile tasuta kättesaadav”.

b) *Kuidas leida tasakaalu lapse ja vanemate huvide vahel?* Esiteks tuleb tunnistada, et laste ja vanemate huvide vahel võib esineda avalikke või varjatud vastuolusid. Vahel väidetakse, et mis on hea perekonnale, on kindlasti hea ka lapsele, ja et ainult vanemad teavad, mis on perele hea. See seisukoht läheb vastuollu konventsiooni mõttega, mis küll ilmselgelt toetab perekonda, ent on kokkuvõttes ikkagi lapse poolt, näiteks kui vanemad lapsi halvasti kohtlevad või jätavad nad hooletusse.

Konventsioonis eeldatakse, et lapse kasvatamisel on tähelepanu keskmes lapse huvid (artikkel 18). Samas kui lapse ellujäämine või areng satub tema

vanemate või hooldajate tõttu ohtu, on ilmselt lapse huvides eraldada laps vanematest (artikkel 9). Selline lahutamine on äärmiselt traumeeriv ning seda tuleb teha nii, et mitte veel enam kahju tekitada, vaid luua pigem võimalused lapse terveks arenguks. Üldjärelalusena on oluline probleemide varajane avastamine ja ennetustegevus. Selleks on omakorda tarvis valmisolekut lapse kuulamiseks näiteks koolis ja tervisekeskustes, samuti vajavad lastega iga päev töötavad õpetajad ja tervishoiutöötajad asjakohast koolitust.

3) *Kuidas leida tasakaalu lapse ja kogu ühiskonna huvide vahel?* See, mis on hea ühele lapsele või lastele, võib minna vastuollu sellega, mida peavad oluliseks teised inimgrupid või kogu ühiskond. Sellised vastuolud ja huvide põrkumised tekivad tihti ressursside pärast. Arvestades kõiki teisi vajadusi, võib lapse huvides tegutsemine osutada vastuvõetamatult kulukaks, eriti madala sissetulekuga maades. Üheks näiteks võib olla juhtum, kus laps vajab ajakohast ja seega kulukat haiglaravi. Sellistel puhkudel tuleb vahel – kui valuline see ka poleks – otsida kõige õiglasemat võimalikku lahendust olemasolevate võimaluste piirides, respektides seejuures jätkuvalt lapse huvide esikohale seadmise põhimõtet.

Konventsioon annab ka mõne suunise ressursside kohta. Artiklis 4 kinnitatakse, et konventsiooniosalised peaksid olemasolevaid vahendeid lapse õiguste teostamiseks maksimaalselt ära kasutama. Seetõttu tuleb vastutus-tundlikul otsustajal määrata, mida käsitada “võimalikult maksimaalse” määrana.

Teise, veidi kaudsema näite võib tuua Rootsist. Rootsi immigratsiooniasutused olid ühel hetkel otsustanud osa lapspagulasi riigist välja saata, ehkki leidis tugevaid humanitaarseid argumente nende riiki jäämise poolt. Väideti, et suuremeelsus nende laste suhtes õhustaks üldist karmide nõuetega asüülipoliitikat. Pärast avalikku arutelu see otsus tühistati. Kokkuvõttes leiti, et esiteks on igal lapsel õigus oma juhtumi individuaalsele käsitlemisele; teiseks, et olulisem kui üldise põgenikepoliitika vääriti mõistmise vältimine on austada iga lapse huve, lubades neil jääda Rootsi riiki.

Konventsioon ei paku huvide konfliktidele konkreetseid lahendeid, välja arvatud kõige selgematel juhtudel. Õigustatud, et erinevate huvide kaalumine on kahtlemata delikaatne ja keeruline ülesanne. Sageli tuleb hinnata ja võrrelda kasu ja kahju ulatust. Mida vähem teatud ettepaneku elluviimine kahjustab üksiku lapse või lastegrupi huve, seda enam jääb ruumi teiste huvide arvestamiseks, ja vastupidi.

Oluline on, et lapse huvide esikohale seadmise põhimõte selliste kaalutusprotsesside puhul säiliks: et lapse huvid oleksid oluliseks kaalukeeleks kõigi otsuste puhul, mis mõjutavad märkimisväärselt lapse heaolu ning tema õiguste teostamist.

Võti peitub protsessis

Kõhklematult mõõnab konventsioon, et peale lapse huvide tuleb arvestada ka teiste huve. Siiski peaks lapse huvide esikohale seadmise põhimõte tingima muutusi. Muutused peaksid seisnema selles, et töötatakse välja selline poliitika, mis annab erinevates situatsioonides fraasile “esikohale seada lapse huvid” tegeliku sisu.

Paindlike normidega töötamine ei tähenda põhimõtete puudumist. Ent kas osaliselt suhtelistest inimõiguste normidest on üldse mingit kasu? See on võtmetähtsusega küsimus lapse õiguste konventsiooni puhul, mis koosneb suures osas põhimõtetest, mille rakendamine sõltub mitmesugustest kaalutlustest ja tegelikest asjaoludest.

Lastest ja nende heaolust rääkides on oht, et kõlama jääb tühi retoorika, mis on selliste teemade puhul niivõrd tavaline. Siiski tundub senise kogemuse põhjal, et konventsiooni üldpõhimõtete keerukus ja üldisus võib osutada oluliseks eeliseks. Tänu neile omadustele on konventsioon poliitilistes diskussioonides “reaalsema” tähendusega, muutuvates oludes paindlikum, intellektuaalselt kõitvam ning seega tõhusama toimega dokument.

Tühja retoorika ja tegeliku muutuse vahelise piiri ületamine sõltub suuresti otsuste langetamise viisist. Nagu ülalpool mainitud, koosneb artikli 3 rakendamine kahest põhietapist: esiteks tuleb hinnata, milline on parim lahendus lapse jaoks, teiseks tuleb leida tasakaal tema huvide ja muude võistlevate huvide vahel.

Mis puutub esimesse etappi, siis sisaldab terve konventsioon viiteid sellele, mis on lapsele hea. Samuti nõuab konventsioon lapse ärakuulamist ja tema seisukohtade tõsiselt võtmist. Teise sammu puhul on oluline meeles pidada, et põhiidee kohaselt tuleb kõige tähtsamale kohale seada laps, ehkki tuleb kaaluda ka teiste huve. Võistlevate huvide hindamist ja kaalumist hõlbustab mõjuanalüüs.

Vaagides otsuseid, mis tõenäoliselt mõjutavad oluliselt last või lapsi, peaksid otsuste tegijad püüdma alati kavandatava tegevuse tagajärgi süsteemselt analüüsida ja hinnata. Taas on oluline nii otsustusprotsessi esimeses kui ka teises staadiumis kuulata ära laste seisukohad, kui vähegi võimalik, ning küsida nende arvamust enne lõpliku otsuse langetamist.

Eesmärk on õhutada oluliste otsuste tegijaid enne tegutsemist kaaluma tõsiselt otsuste võimalikke tagajärgi lastele. Enne otsuste vastuvõtmist tuleb analüüsida selle mõju lapsele; lisaks peavad otsuste langetajad olema võimelised ka hiljem demonstreerima, et mõju on tõepoolest hinnatud. Teisisõnu peavad nad olema võimelised näitama, et on kaalunud, kuidas otsus lapsi võiks mõjutada. See tähendab, et tõendamiskohustus lasub neil, kes tegutsevad laste huvide vastaselt. On võimalik, et põhimõte aitab kaasa

uute alternatiivide otsimisele, kui selgub, et algse ettepaneku mõju oli – või võib tulevikus olla – lastele ebasoodne.

Just sellist tõsist analüüsi ja kaalumist on taotlenud lapse õiguste komitee, samuti on seda toetanud UNICEF ja mitmed valitsusvälised organisatsioonid. Nad rõhutavad, et selline toimimisviis pole mitte üksnes soovitatav, vaid kuulub õiguslikult siduvate kohustuste hulka, mille konventsiooniasalised on endale võtnud konventsiooni ratifitseerides.

Senised edusammud

Konventsiooni lähenemine lapse huvide esikohale seadmise põhimõttele lahkneb täielikult riikliku ja kohaliku poliitika ning halduse enamlevinud traditsioonist maailma riikides. Siiani on selliseid lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte rakendamise viise kasutatud ainult olukordades, mis on seotud põhimõtte varasema (ja piiratuma) määratlusega; näiteks seoses eestkostega lahutuste puhul või noorte õigusrikkujate karistamisega. Laemas mõttes on põhimõtet maailmas väga harva rakendatud.

Siiski on tehtud mõningaid katsetusi. Norras on püütud hinnata riigieelarve mõju lastele, mis võiks olla esimeseks sammuks valitsuse vastutuse selgitamisel. Rootsi parlament võttis vastu lapse õiguste konventsiooni rakendamise riikliku strateegia, mis muu hulgas sätestab, et asjaomaste otsuste vastuvõtmise eel tuleb analüüsida ja dokumenteerida nende mõju lastele. Mõlemas riigis pingutatakse selle nimel, et lisada lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte asjaomastesse õigusaktidesse. See pingutus on juba esile kutsunud mõne muutuse – näiteks viisis, kuidas on erijuhtudel rakendatud Rootsi asüüliseadust.

Belgias võttis flaami parlament vastu seaduse, mis nõuab, et “kõik flaami parlamendile esitatavad õigusaktide eelnõud peaksid olema varustatud aruandega otsuste mõjust lastele – sel määral, kui võrd ettepanek mõjutab otseselt lapse õigusi”. Šotimaal töötatakse välja süsteemi, mille abil tagada poliitiliste ettepanekute ja uute seaduste “lapsesõbralikkust”.

Kohaliku poliitika probleemid on tavaliselt üsna spetsiifilised, mistõttu on nende puhul ehk lihtsam vaagida mõju lapsele. Ühendkuningriigis on mitmed kohalikud volikogud oma tegevuse ühe juhtprintsibiina vastu võtnud lapse õiguste konventsiooni. See on huvipakkuv esimene samm; kui seda järgitakse, siis tähendab see, et analüüsitakse mõju lastele enne kõiki otsuseid, mis käsitlevad näiteks koolipoliitikat, sotsiaalkindlustust, kohalike korralvõtteid, linnaplaneerimist ja keskkonnakaitset, rääkimata kohaliku omavalitsuse eelarvest.

Bangladeshis on maakonna tasemel asutatud komisjonid, mille ülesandeks on kavandada ja koordineerida lapse õiguste teostamist. Komisjoni-

desse kuuluvad ametnikud, kes vastutavad tervishoiu, hariduse, korrakaitse, vanglate töökorralduse, naiste õiguste ja avaliku teabe eest, samuti kodanikuühiskonna esindajad; komisjonide tööd juhib maavanema asetäitja. Vietnamis on sarnane struktuur töötatud välja maakonna ja kohalike omavalitsuste tasandil, et kindlustada laste huvide esikohale seadmine.

Mõte ei ole lihtsalt formaalselt luua uusi bürokraatlikke struktuure lapsi käsitlevate otsuste vastuvõtmiseks, vaid pigem tuleks kompenseerida tõsisasja, et lastel on vähe poliitilist mõjujõudu, isegi kaudselt – vanemate ja muude esindajate kaudu. Uut lapsi arvestavat toimimisviisi tuleks käsitada kui erakordset täiskasvanuliku “enesedistsipliini” avaldust, et sundida otsustussüsteeme astuma samme praeguse olukorra ja laste õiguste tegeliku arvestamise vahelise kuristiku ületamiseks. Loomulikult tuleb uute toimimisviiside “realiseerimiseks” arutleda nende metodoloogia üle. Ent nende teadlikul rakendamisel võivad need ühel päeval aidata kaasa tegelikule eesmärgile: et toimuks tõeline hoiakute muutus, nii et lapsi tunnustataks täielikult inimestena, kel on omad õigused.

Kokkuvõte

Lapse õiguste konventsioon läheneb lapse huvide esikohale seadmise põhimõttele progressiivselt, käsitades seda ideed kogu konventsiooni läbiva üldpõhimõttena. Lapse tõeliste huvide määratlus põhineb konventsiooni sisulistel artiklidel.

Kui püütakse hinnata, mis on lapse jaoks kõige parem, tuleb tingimata võimaldada ka lapsel oma arvamust avaldada ning võtta seda arvamust tõsiselt. Huvide vastuolu korral tuleb kaaluda peale lapse või laste huvide ka teiste inimeste ja inimgruppide huvisid. Taolisi hindamisi ja mitmesuguste huvide vahel tasakaalu leidmist hõlbustavad mõjuanalüüsid. Tuleb analüüsida ja hinnata esitatud tegevuskavade tagajärgi.

Sellise menetluse eesmärk on õhutada otsuste langetajaid vaagima otsuseid tõsiselt ja kavakindlalt lapse seisukohalt – enne otsuste vastuvõtmist. Lisaks mõjude analüüsile tuleb otsustajail olla ka valmis demonstreerima, et nad on seda tõesti teinud. Seda kõike tuleb käsitada kui konventsioonis ettekirjutatud kohustust.

Järgmine samm lapse huvide esikohale seadmise lähenemisviisi edasi arendamisel on mõjuanalüüsude mudelite väljatöötamine. Millal ja kuidas tuleks neid läbi viia? Millised valdkonnad peaksid olema esmatähtsad? Kuidas peaksid need analüüsid olema seotud igapäevaste poliitiliste protsessidega? Milliseid küsimusi tuleks esitada – ja kellele? Millist koolitust tuleks pakkuda otsuste tegijatele ja teistele, et sellest kõigest kasu oleks?

Lapse õigus arengule

Alfhild Petrén ja Roger Hart

Lapse õiguste konventsioonis on viidatud arengule kui omaette õigusele. Ometi on mingis mõttes kogu konventsiooni eesmärk lapse arengut soodustada. Käesolevas essees analüüsitakse konventsioonis esitatud seisukohti lapse arengu kohta ning näidatakse, kuidas saab seda põhiõigust rakendada poliitikas ja tegevusprogrammides erinevate kultuurinormide ja majandusliku olukorraga riikides.

ÜRO lapse õiguste konventsiooni paljusid artikleid läbib põhiidee, et nende arenguks vajalik potentsiaal peitub lastes endis. Samuti eeldatakse, et selle potentsiaali realiseerimiseks on tarvis kaitsvat, hoolivat ja stimuleerivat keskkonda, samuti vabadust selle keskkonnaga suhestuda. Varasemates rahvusvahelistes lepingutes rõhutati lapse kaitse ja tema eest hoolitsemise olulisust. Konventsioonis sätestatakse lisaks laste õigus vabadusele ja enesemääramisele, mis on dokumendi üheks suurimaks eripäraks.

Vabaduse ja enesemääramise ulatus määratletakse konventsioonis lapse vanuse ja küpsuse ning “arenevate võimete” kaudu. Konventsioon tunnistab, et lapsed, eriti väikelapsed, on vähe kaitstud ning vajavad erilist kaitset ja toetust, mis võib piirata nende enesemääramise võimalusi. Tuleb jälgida, et nad endale viga ei teeks, ent ühtlasi peab neil olema võimalus nii füüsiliselt kui ka sotsiaalselt oma arengule aktiivselt kaasa aidata: mängida, maailma uurida ja suhelda, oma mõtteid mõelda ja olla ära kuulatud. Selleks vajavad nad vabadust nii ruumis kui ajas, samuti suhetes täiskasvanutega. Tasa-kaalu leidmine kaitse, hoolitsuse ja vabaduse vahel on üks konventsiooni põnevamaid väljakutseid.

Samuti on tähelepanuväärne, et konventsioon viitab pigem “lapsele” kui lastele. Selles peegeldub tendents käsitleda laste arengut üldises mõttes, mis tõstatab küsimuse kultuurierinevustest. Seetõttu väidetakse käesolevas essees, et kõigis kultuurides tuleks väidelda lapsepõlve ja lapse arengu tähenduse üle, et oleks võimalik tõlgendada konventsiooni vastavalt kohalikule kultuurile.

Lapse areng kui juhtpõhimõte

Konventsiooni üldsõnastuse “arengu” kohta leiame artiklis 6.

1. Konventsiooniosalisel tunnistatakse iga lapse sünnipärast õigust elule.
2. Konventsiooniosalisel tagavad võimalikult maksimaalselt lapse ellujäämise ja arengu.

Lapse õiguste komitee, konventsiooni rakendamise järelevalveorgan, on määratlenud lapse õiguse ellujäämisele ja arengule ühena neljast üldpõhimõttest, mis on aluseks konventsiooni tõlgendamisele ja elluviimisele. Ülejäänud kolm, millest on pikemalt juttu käesoleva kogumiku teistes esseedes, on mitte-diskrimineerimine (artikkel 2), lapse huvide esikohale seadmine (artikkel 3) ja õigus oma seisukohtade väljendamisele (artikkel 12). Üheskoos moodustavad need konventsiooni üldfilosoofia, luues lapsepõlve ühiskonna standardi, kus iga laps saab harmooniliselt areneda ja realiseerida kõiki oma võimeid. Võib öelda, et kõik neli aluspõhimõtet räägivad “lapse arengust”; iseäranis lapse huvide esikohale seadmise põhimõtet tuleks tõlgendada lapse arengust lähtuvalt.

Artiklit 6 võib käsitada kui alust teistele arengupõhimõtetele, mida sisaldavad konventsiooni ülejäänud artiklid. Nende hulka kuuluvad artiklid, mis käsitlevad õigust haridusele (artiklid 28 ja 29), tervishoiule (artikkel 24), küllaldasele elatusasemele (artikkel 27) ja mängule (artikkel 31), samuti need, mis kaitsevad last väärikust, ärakasutamist ja relvakonflikti mõjude eest (artiklid 19, 34 ja 38), soodustavad nende paranemist (artikkel 39) ning kindlustavad erihoolitsuse ja kaitse puuetega lastele (artikkel 23).

Konventsioon rõhutab arengu terviklikkust. Lapse areng tähendab enam kui füüsilist kasvamist ja tervist. See sisaldab kultuurilist, vaimset, kõlblist, sotsiaalset ja hingelist arengut (artiklid 27 ja 23). See puudutab iga last eraldiseisva indiviidina ning kujutab endast iga lapse sünnipärase potentsiaali realiseerimist.

Lapse arengu tõhusaks toetamiseks on hädavajalik mõista täielikult “lapse arenevate võimete” idee sisu (artiklid 5 ja 14). Lapsepõlve tuleb käsitada kui pidevat muutuste protsessi, mille vältel jõuab laps aina keerukamatele mõtlemise ja tegutsemise tasemetele, liikudes enesemääratluse ja küpsuse suunas. Artikkel 12 kinnitab seda arengukontseptsiooni, nõudes, et lapse seisukohti hinnataks vastavalt tema vanusele ja küpsusele. Kuna laps on ise oma arengu subjekt, on lapse seisukohad arenguprotsessi jaoks tähtsad. Neid kahte lapse arengu aspekti – lapse arenevaid võimeid ja tema õigust väljendada oma seisukohti analüüsitakse lähemalt järgnevas esseedes.

Konventsioon ei sea lapse arengule konkreetseid eesmärke, jättes “arengu” mõiste täpselt määratlemata. See lähenemisviis peegeldab vajadust tunnistada laste äärmiselt erinevaid potentsiaale, samuti vanemate kui arengu esmaste mõjutajate rolli. Siiski annab konventsioon mõne suunise ja idee põhisisu.

Mõni konventsiooni antud suunis

Preambulis on kirjas, et lapsi tuleks kasvatada “rahu, vääriskuse, sallivuse, vabaduse, võrdsuse ja ühtekuuluvuse vaimus”. Artikkel 29 täpsustab seda ideed veelgi, sätestades, et haridus sisaldab “lapse isiksuse, vaimuannete ning vaimsete ja kehaliste võimete võimalikult täiuslikku arendamist”. Samuti peaks haridus sisaldama “lapse vastutusvõime kasvatamist eluks vabas ühiskonnas mõistmise, rahu, sallivuse ja sugudevahelise võrdsuse ning kõigi rahvaste, etnoste, rahvuste, usulahkude ja põliselanike vahelise sõpruse vaimus”. Artikkel 29 täpsustab veel hulga teisi omadusi, mida võib käsitada arengu sihina, sealhulgas “inimõiguste ja põhivabaduste vastu lugupidamise kujundamist”.

Konventsioon ütleb selgelt, et riik peaks toetama perekonda kui lapse arengu jaoks vajalikku keskkonda (artikkel 18). Preambulis on sätestatud, et lapse isiksuse “täielikuks ja harmooniliseks” arenguks peab laps kasvama perekonna keskel “õnne, armastuse ning mõistmise õhkkonnas”.

Neile ideedele toetudes on lapse õiguste komitee tõlgendanud “arengu” mõistet laias tähenduses, tunnistades täielikult inimeste keerukust ning nende mitmemõõtmelisi ja omavahel seotud vajadusi. Samuti on komitee pidanud meeles lapse õigust ja vajadust “harmoonilise arengu” järele, mida on preambulis kaks korda mainitud. Näiteks on komitee arutusel mõne riigi esindajatega tõstatanud küsimuse koolihariduse korraldusest neis riikides, kus paistab, et lapsi sunnitakse juba varakult tegema äärmiselt rasket ja konkurentsil põhinevat tööd. Taas on siinkohal abi terviklikust lähenemisest lapse arengule, lapse huvide esikohale seadmise põhimõttest ning lapse seisukohtade arvestamisest, kui on tarvis kindlaks määrata, mis on lapse arengule sobiv.

Artikli 6 teine lõige nõuab, et riigi kohustus ulatuks kaugemale kui lapse õiguse elule ja arengule tunnistamine – riigil tuleb võtta aktiivsem hoiak nende õiguste teostamise “tagamiseks”. Fraas “võimalikult maksimaalselt” viitab sellele, et konventsiooni koostajad tunnistavad, et õiguste teostamine on ressursimahukas ja teatud meetmeid ei saa vaesemad riigid veel endale lubada. Samas osutab sõnastus sellele, et kõigis riikides tuleks selle nõude täitmine seada esikohale. Teiste hulgas viidatakse võimaluste ja vahendite ärakasutamisele otseselt artiklites 4 ja 27, samas kinnitatakse mõlemas ka “maksimaalse” pingutuse nõuet (vt X essee).

“Lapsepõlve” tõlgendused ja lapse arengu tähendus

Ehkki konventsioon on sajandipikkuse jõupingutuse tulemus – just nii kaua on püütud lapsi “nähtavaks teha” ja nende erivajadusi teadvustada

– on selle tegelik sisu küllaltki kaasaegne, põhinedes tänapäevasel teadusel ja kinnitust leidnud kogemusel, eriti lastega töötavate erialainimeste arusaamadel. Konventsiooni artiklite sõnastus on targu lahtine, jättes ruumi uutele otsustele ja tõlgenduste edasiarendamisele. Seega tuleb konventsiooni põhimõtete ja sätete rakendamisel praktikas võtta arvesse ka valdavaid arusaamu lapsepõlvest, lapse arengust ning sellega seotud sotsialiseerimise ja laste kasvatamise tavasid vastavas kontekstis.

Suur osa tänapäevastest vaidlustest lapse kasvatamise üle peegeldavad ikka veel Locke'i ja Rousseau' filosoofilisi seisukohti inimese arengu kohta ehk kasvatuse ja looduse vastuolu küsimust. Kas teatud käitumine ja oskused tuleks lastele “pähe tuupida” või peaksid nad kasvama eriliste piiranguteta, et mitte takistada nende tegeliku mina arengut? Locke kujutles last nn puhta lehena, mis tuleb täita õpetuste ja kogemustega, Rousseau aga pidas last programmeeritud olendiks, kelle tegelik olemus areneb välja siis, kui lasta tal vabalt kujuneda. Need mõtlejad esindavad kahte põhilist teoreetilist traditsiooni lapsepsühholoogias – õppimisteooriaid ja arengu-teooriaid. Sellist dihhotoomiat võib ikka veel kohata ka haridusmaastikul, kus traditsioonilised õpetajad pooldavad loengupidamist ja mehhaanilist kordamist, samas kui edumeelsemad väikelaste kasvatajad rõhutavad lapse õppimist spontaanse mängu ja omaalgatusliku keskkonnaga suhestumise kaudu.

Tänapäeval peetakse looduse ja kasvatuse mõjusid enam üksteisest sõltuvaks. Arengupotentsiaal on kirjas iga inimolendi geenides, ent selle realiseerumine sõltub keskkonnast ja toetavatest sotsiaalsetest suhetest. Näiteks on kaasaegsed aju-uuringud näidanud, et keskkond mõjutab lapsi juba väga noores eas, seejuures mitte ainult lapse ajurakkude arvu, vaid ka nendevaheliste ühenduste teket. Selle põhjal väidavad paljud lapse arengu uurijad tänapäeval, et õppimise jaoks on olemas kriitiline periood ning seetõttu tuleb rohkem tähelepanu pöörata sellele, kuidas toetada ja stimuleerida last õigel ajal ja õigel viisil. Aina enam tunnistatakse seotuse ja sotsiaalse suhtluse tähtsust esimestel elukuudel. See teadmine muutub Lääne kultuuris kahtlemata endastmõistetavaks ning levib seejärel üle maailma. Iroonia seisneb selles, et paljudes kultuurides on sellest kogu aeg aru saadud, ning seega pole neis paigus iialgi harrastatud laste tõsist eraldamist vanematest, mida peeti Läänes kaua aega “tervislikuks” individualismi edendamise viisiks.

On tarvis võrdlevat perspektiivi, et mõista, mida mõeldakse lapse arengu all erinevates kontekstides. Sotsiaalse ja kultuurilise konstruktina on lapsepõlve üldiselt määratletud kui eraldiseisvat eluetappi, mis eelneb täiskasvanueale ja küpsusele, mis omakorda kujutab endast kõrgema astme lõppseisundit. Lääne kultuuris on arengu all silmas peetud liikumist

primitiivsest ja loomulikust tsiviliseeritud ja kultiveeritud seisundi poole, süütusest teadmise poole, sõltuvusest sõltumatuse poole. Igas kultuuris on millegi alusel ära määratud lapsepõlve ja täiskasvanuea vaheline piir, mille olulisteks tähisteks on tihti puberteet, abielu ja majanduslik sõltumatus. Üksikasjad on aga ajaloo jooksul varieerunud. Samuti vahelduvad need kultuuriti ning isegi ühe kultuuri siseselt, vastavalt sotsiaalsele ja majanduslikule staatusele. Konventsioonis loetakse täiskasvanuea alguseks 18ndat eluaastat.

Üldiselt on lapse areng keeruline ja dünaamiline mõiste, millel on mitmeid kaastähendusi ja mis seostub paljude erinevate distsipliinidega – näiteks akadeemiliste teooriate ja uuringutega, seadusandluse ja poliitikaga, sotsiaalsete programmide ja teenustega. Ning loomulikult on lapse areng üheks vanemate ja muude lapse eest hoolitsejate põhimureks. Järgnevas alapeatükis arutleme mõne konventsioonis sätestatud lapse arengut käsitleva õiguste teostamisega seotud otsustava küsimuse üle.

Arengu universaalne skeem

“Arengustaadiumide teooria” on kaasaegses maailmas kujunenud lapse arengu käsitlemise põhituumaks. Mõte on selles, et iga lapse areng kulgeb universaalselt ja ühesuunaliselt, nii et iga arenguetapp järgneb teisele teatud järjekorras; protsessi juhivad kaasasündinud bioloogilised struktuurid ja kalduvused. Teaduslikult on kinnitust leidnud mootorika ja kõne arengu, kognitiivse, sotsiaalse ja emotsionaalse arengu staadiumid, ehkki neis on ruumi ka individuaalsetele erinevustele. Lapsepsühholoogid ja kasvatajad on teooriat täiendanud, rõhutades stimulatsiooni, hoolitsuse ja muude keskkonnategurite olulisust. Seega teadvustavad paljud erialainimesed paremini tarvidust olla kursis ka kultuuritaustaga, sh kohalike lastekasvatuse tõekspidamiste ja lapsevanemate eesmärkidega. See teooria, või õigemini teooriate kogum, kehtib kõige enam väikelaste puhul, kuna nooremas koolieas ja noorukieas individuaalsed erinevused suurenevad.

Kogu maailmas püsib universaalsete staadiumide teooria oma mitmesugustes vormides haritud lapsevanemate ja lapse arengu spetsialistide hulgas ikka elavana. Paindliku suhtumise korral peaks see aitama vanematel ja kogukondadel lapsi paremini mõista, toetada ja suunata. Ent selle mehhaanilisel rakendamisel võib lapse arengustaadiumide idee muuta vanemad järelevalvatajateks, kes keskenduvad lapse “saavutustele”, või tegutsejateks, kes püüavad teha “õigeid asju” ega usalda omaenda kogemusi ja arvamust.

Arengustaadiumide teooria alusel on osas valdkondades hakatud eristama “normaalset” ja “ebanormaalset”. Selle abil saab määrata parameetreid ja hinnata edenemist. Näiteks tervise ja toitumise alal on kasvu jälgimine

osutunud kasulikuks diagnostiliseks vahendiks. Ent normatiivsete staadiumide kehtestamine, eriti veel arengu psühholoogilistes valdkondades, nõuab ettevaatust; see tõstatab küsimuse staadiumide üldkehtivusest ja vajadusest kontekstist lähtuvate näitajate järele.

“Normaalsuse” mõiste toob endaga kaasa ka kategoriseerimise ja kõrvalejätmise ohu. Erinevustest võivad automaatselt saada “puudused” ning normist kõrvalekaldumised, selle asemel et käsitada neid variatsioonide või alternatiividena. Selliseid “puudusi” lapsele külge pookida on lihtne. Kui mõni laps normile ei vasta, võib teda kohe nimetada puudega lapseks või ohvriks, kes vajab parandamist ja rehabiliteerimist. Tunduvalt vähem tähelepanu pööratakse tavaliselt sellele, et luua füüsilist ja sotsiaalset keskkonda, mis lubaks sellistel erinevustel eksisteerida. Seega peaks “normaalsuse” mõiste olema igas valdkonnas lai ja täpne; näitajaid tuleks kasutada eelkõige vaatluste tegemiseks ja potentsiaalsete probleemide varajaseks avastamiseks.

Indiviidikesksus

Veel üheks keskseks teemaks lapse arengu kultuurilise ühekülgsuse üle vaidlemisel on indiviidi tähtsustamine laste sotsialiseerimisel. On väidetud, et konventsioon keskendub individuaalsele lapsele ja tema arengule, mis on suunatud autonoomsuse ja iseseisvuse saavutamisele. Seejuures soovitatakse panna rohkem rõhku kollektiivile, kuhu laps kuulub: esmajoones perekonnale, siis aga kogukonnale. Mõned poliitilised liidrid, eriti Lõuna-Aasias, on propageerinud ideed, et inimõigused – sealhulgas lapse õigused – on “läänelikud” ning põhinevad liialt individualistlikul filosoofial, mis on võõras pere- ja kogukonnakesksematele kultuuridele väljaspool Euroopat ja Põhja-Ameerikat.

Lapse kui indiviidi arengu ning pere, lastegrupi või ühiskonna arengu vahel ei ole iseenesest sisemist vastuolu. Osas olukordades võib aga esineda huvide vastuolusid; konventsioon näeb ette, et nende lahendamisel tuleb esikohale seada lapse huvid, mis on nüüdseks laialt levinud rahvusvaheliselt tunnustatud norm. Siinkohal on oluline märgata, et konventsioon rõhutab lapse arengu väärtuse hindamisel perekonna tähtsust. Konventsioon kohustab riike toetama perekeskonda ja suunama haridust, et arendada lapses vanemate austamist.

Enesemääratlemine ja kollektiivsed väärtused ei ole tingimata üksteist välistavad. Siiski võib väita, et ehkki läänelik keskendumine lapsele kui indiviidile on võimaldanud lapsel vabamalt mõelda ja tegutseda, on sellega võibolla kaasnenud ka enesekesksus ja teatav võõrandumine kollektiivsetest väärtustest ja ühistest tõekspidamistest. Ent selle teema käsitlemisel ei tasu

ülearu romantiliselt suhtuda neisse kultuuridesse, kus lapsed paistavad mõtlevat ja tegutsevat konsensusel alusel, kuna see tuleneb tihti võimuhierarhiatest, kus lastelt ja enamikult täiskasvanutelt iseseisvat mõtlemist ei oodata. Enesemääratlemise õigus on inimõiguste teostamisel fundamentaalse tähtsusega. On ülioluline, et lapsed, eriti puudustkannatavad lapsed, näeksid ja haaraksid kinni võimalustest oma õigusi teostada ja oma elu muuta. Tundub, et vajame rohkem arutelusid selle üle, kuidas edendada enesemääramise õiguse kasutamist, õhnestamata seejuures kollektiivseid väärtusi. See valdkond nõuab kindlasti tõsisid dialooge erinevate kultuuride vahel.

Lapse areng ja ühiskondlik arenguideoloogia

Ilmselt sõltub lapse areng ka laiema ühiskondlikust, majanduslikust ja poliitilisest keskkonnast. Kui makrotasandi arengusuunad ja -eesmärgid muutuvad, kohaneb aja jooksul vastavalt ümber ka üldine arusaam sellest, mis on lapse jaoks eakohane ja tema arengule sobiv. Vanemad kalduvad oma kasvatamisstrateegiaid muutma, peegeldades uusi domineerivaid sotsiaalseid norme. Näiteks on tänapäeva arenenud majandusega ühiskondades seoses tehnoloogia arenguga tekkinud vajadus konkurentsivõimeliste, kõrgelt haritud, loominguiliste, paindlike, iseseisvate ja hea suhtlemisoskustega töötajate järele, mis erineb oluliselt varasemast tööstusühiskonna ideaalist, kus vajati kuulekaid, täpseid, lojaalseid ja punktuaalseid töötajaid. Nende uute nõudmistega kursis olevad vanemad ja õpetajad edendavad pigem uusi oskusi ning soosivad teatud andeid ja isiksuseomadusi enam kui teisi. Näiteks võib täheldada, et praegune mure tuleviku pärast on koolieelsetes lasteasutustes viinud ratsionaalse intelligentsuse arendamisele lapse kunstiliste kalduvuste arendamise arvelt, ehkki on teada, et selles vanuses lapsed on rohkem avatud just kunstilisele eneseväljendusele ja ratsionaalne mõtlemine saavutab ülekaalu üldiselt alles seitsme või kaheksa aasta vanuses. Seega moodustavad lapse arengu raamistiku sotsiaalsed, majanduslikud ja poliitilised tingimused ning põhilised poliitilised strateegiad, nii kogu riigi laste kui üksiku lapse jaoks.

Globaalsete, majanduslike, poliitiliste ja sotsiaalsete trendide mõjust lapse arenguga seotud väärtustele, ettekujutustele ja kasvatamisviisidele vähem arenenud riikides on vähem teada. Siiski paistab, et praegune kiire globaliseerumine sunnib erinevaid kultuure omaks võtma laste sotsialiseerimise "kaasaegsemat" mudelit. Millised on uued toimetulekustrateegiad ning kuidas mõjutavad need lapse arengut ja sotsialiseerimist? Millist haridust ja elulisi oskusi laps vajab? Kas koolid peavad omaks võtma lääneliku haridusmudeli, et valmistada last ette konkureerima globaalses majandu-

ses? Võttes arvesse praeguste muutuste kiireid ja tugevaid mõjusid, tuleb tegeleda esmajoones selliste küsimustega, et ületada sügavat kuristikku, mis lahutab makroökonomilisi vaidlusi mikrotasandi aruteludest laste elude teemal.

Kasvava erastamise ja konkurentsi neoliberaalne ideoloogia toob kaasa koolihariduse tarbekaubastamise. Vastandina põhimõttele, et riiklikku haridust tuleks anda kõigile võrdsetel alustel, levib idee, et koolihariduse edendamiseks on tarvis rohkem konkurentsi; samuti muutvat see lapsed kasvaval globaalsel turul konkurentsivõimelisemaks. See ei vii mitte ainult üha elitaarsemate koolisüsteemide arendamisele, vaid kannab ka eeldust, et kõigis kultuurides peaks koolihariduse põhieesmärk olema majanduslik tootlikkus. Neis süsteemides jääb kohalikele kultuuridele vähe ruumi kehtestada omaenda hariduslike prioriteete. Lisaks paistab, et lapsed kogevad aina enam stressi. Neile ei meeldi koolis käia ning neid tuleb sundida ja innustada, et nad end eksamite ja kontrolltööde tegemiseks kokku võtaksid. Osa õppekavast võib jääda enamikule lastest arusaamatuks, nii et neil jääb üle vaid tunnistada abstraktsete mõistete ja ideede paikapidavust, kuna öeldakse, et see nii on. Lapsekeskse arendava haridussüsteemi loomine on ilmselt nii arengumaade kui ka tööstusriikide jaoks keeruline ülesanne.

Vajadus erialade- ja valdkondadevaheliste lähenemisviiside järele

Vanemate arusaam lastest on tavaliselt terviklik, st lapsi nähakse kogu nende keerukuses. Samas vaatlevad paljud avalik-õiguslikud lastele mõeldud teenuste osutajad ja institutsioonid neid tihti läbi üksikute valdkondade prisma. Enamikus valitsusasutustes, sh kohalikes omavalitsustes, jääb koordineerimisest, eri valdkondi arvestavast ja neid ühendavast lähenemisest tõsiselt vajaka. Initsiatiivi ühendamist tavaliselt ei hüvitata, ei akadeemilises ega poliitilises tegevuses, eriti seetõttu, et lapsed ei ole tähelepanu keskpunktis.

Viimastel aastakümnetel on lastespetsialistide hulk oluliselt kasvanud. Ajalooliselt on selles valdkonnas domineerinud tervise ja meditsiiniga seotud elualad. Ehkki pediaatrid olid ühed esimesed professionaalid, kes hakkasid edendama terviklikku lapsekäsitlust, on meditsiin tervikuna säilitanud traditsioonilised vaated, keskendudes eelkõige füüsilisele ellujäämisele ja kehalisele arengule. Kasvatajad ja õpetajad on ilmutanud suuremat valmisolekut oma kogemustelt saladusekatte kergitamiseks, ent liiga sageli on psühholoogid ja sotsiaalteadlased nende uurimistulemusi tähtsusetuks pidanud. Varane lapsepsühholoogia käsitles last veel küllaltki terviklikult, ent distsipliini tugev soov jätta rangelt teaduslikku muljet on sundinud

eksperimentaaluurijaid keskenduma liialt palju tajule ja tunnetusele, mitte niivõrd laiematele, laste igapäevaeluga seotud arenguküsimustele. Viimastel aastatel on rõõmustavalt suur hulk sotsiaalpoliitilise orientatsiooniga arengupühhologe asunud tegelema tervishoiu, hariduse ja sotsiaalse heaolu valdkondadega, aidates kaasa laiemale vaatevinkli kujundamisele psühhosotsiaalse dimensiooni lisamise kaudu. Siiski jäävad alles lahknevused, samuti leidub valdkondi, mida on peaaegu täielikult ignoreeritud – näiteks lapse hingeline areng.

Vajadus kohalike lapse arengut ja laste õigusi käsitlevate arutelude järele

Nagu juba märgitud, on tõstatatud küsimusi lääneliku mõtteviisi ja uurimuste domineerimise kohta lapse arengu vallas. Eriti on arvestatud keskklassi linnalaste ja tööstusühiskondade laste kasutamist lapsepõlve ja lapse arengu arhetüüpina. Kriitikute väitel ei ole see mudel igas kontekstis rakendatav. Viimasel paaril aastal on kasvanud erialadevaheliste lapsepõlve uurimuste arv, mis sisaldavad aina enam kriitilisi kommentaare antropoloogia, sotsioloogia ja ajaloo valdkondadest. Need uurimused on esile tõstnud erinevusi lapsepõlve tähenduse mõistmisel eri kultuurides ja seda, kuidas on lapsepõlve mõiste aja jooksul ühiskondadesiseselt muutunud.

Selleks, et rakendada laste üldist õigust arengule ka tegelikkuses, on vaja igas riigis pidada dialooge lapsepõlve tähenduse, lapse arengu ja lapse õiguste üle. Sedasorti dialoogi õhutamise peaks olema kõigi arenguga tegelevate institutsioonide, kes on omaks võtnud konventsiooni põhimõtted, esmane ülesanne. Konventsiooni preambul viitab “iga rahva traditsioonide ja kultuuriväärtuste tähtsusele /.../ lapse harmoonilises arengus”. Selle mõtte paistab olevat ühendada konventsiooni arusaama lapse arengust kohalike väärtustega. See sõnastus ei tähenda tingimata, et kõik traditsioonid ja kultuurilised tõekspidamised aitavad kaasa harmoonilisele arengule, vaid lihtsalt seda, et nende arvessevõtmine on keskse tähtsusega.

Paljudes riikides kehtib ametlik doktriin, mis ütleb, et lapsed on väärtuslikud ja nende areng tuleb seada esikohale, seda tuleb kaitsta ja toetada. Vastav retoorika on väga laiaulatuslik, kajastudes kas või lapse õiguste komiteele esitatud riikide aruannetes. Siiski varieeruvad lapse arenguga seotud arusaamad, hoiakud ja käitumised olulisel määral. Avalik arutelu lapse arengu üle on küllaltki piiratud. Paljudes riikides piirdub see aruteludega akadeemiliste teadusharude vahel ning hariduse ja tervishoiu valdkonnas.

Siiski algatavad kogu maailma riigid ulatuslikke väikelapse arendamise ja harimise programme, mis peavad tulenema mõnest lapse arengu teooriast. Tuleb tõstatada mitmeid küsimusi: kui rajada need programmid kaa-

saegsetele teooriatele, mis on välja töötatud peaaegu ainult tööstusriikides, siis mida see endaga kaasa toob? Kas näiteks Jaapanis loodud teooria ja läbi viidud uurimused sellest, kuidas väikelapsed õpivad ja oma teadmisi konstrueerivad, või uurimused Inglismaa laste suhtlemisest ja mängimisest, on rakendatavad teistsugustes kultuurides? Kuidas saaks teistes kultuurides kasulikult edendada põlisrahvale sobivamaid uurimisprogramme? Kas neisse programmidesse saaks lülitada laste kasvatamisega seotud väärtushinnanguid ja lapse hooldajate teadmisi? Eriti oluline on küsida, kuidas saaks parandada uurimisprogramme ja teooriate väljatöötamist arengumaades? Selline väljavaadete avardamine aitaks kindlasti kaasa teooria täiustamisele kõigis riikides.

Lapse arenguõiguse teostamise võtmetegurid

Lisaks lapsele endale mängivad lapse arengus võtmerolle nii perekond ja valitsus (eriti kohalik omavalitsus) kui ka lapsega tegelevad spetsialistid, sealhulgas õpetajad ja sotsiaalteenuste osutajad. Kaaludes nende üksteist täiendavaid koostöövõimalusi laste õiguste teostamisel, on oluline mõista, et nad kõik võivad läheneda kasvatamisele eri vaatenurgast ning pidada esmatähtsaks erinevaid asju. Mõningaid neist erinevustest käsitleme alljärgnevalt.

Perekonna ja riigi muutuvad rollid

Vaatamata pidevale “heaoluriigi” kitsendamisele, avalike teenuste era-kättesse minekule ja valitsuse vahendite kahanemisele, tuleb riigil paradoksaalsel kombel ometi seista vastamisi oma aina suureneva rolliga laste harimisel ja hooldamisel. Tööstusriikides tuleb valitsusel kindlustada laste terve areng ja haridus kuni hilise noorukieani. Globaalne konkurents avaldab veelgi tugevamat survet “kvaliteetse” hariduse ja kõrgete standardite tagamiseks. Väiksemates peredes või mõlema töötava vanemaga peredes on tekkinud suurem nõudmine sobivate lapsehooldusteenuste järele, mille eest tuleb hoolt kanda samuti valitsusel.

Üldiselt näevad valitsused lapses tänast kulu, ent samas ka investeringut homsesse. Valitsuse kohuseks on peetud selliste toetuse ja teenuste osutamist, mis tagaksid laste arenemise vastutustundlikeks kodanikeks ja tootlikeks töötajateks. Suurem osa vastutusest lapse füüsilise, sotsiaalse ja emotsionaalse arengu eest on jäetud perekondadele või otsestele hooldajatele.

Ent pere roll on radikaalselt muutumas. Eriti tööstusriikides on see taandunud peamiselt hoolitsemisele ja emotsionaalse toetusele. Perekonna roll

hariduses piirdub praegusel ajal peamiselt eluliste oskuste õpetamisega, suurem osa haridusest tuleb anda riigil ja meedial. Vanemad võivad lapse arengut käsitleda pere üldiste huvide kontekstis, ent märgata ka lapse individuaalseid huvisid. On tähelepanuväärne, et paljudes kultuurides on otsustava tähtsusega perekonna austus ja lugupidamine vanemate pereliikmete vastu. Lisaks igapäevase eluspüsimise ja heaolu tagamisele keskenduvad vanemad tihti ka sellele, et lastel oleks võimalik “pesast välja lennata” ja ise toime tulla, kas oma pere luua või vanematest eraldi elada.

Lapse arengu toetamise professionaliseerumine ja fragmenteerumine

Mitmes laste hooldamise, hariduse, tervise ja sotsiaaltöö valdkonnas, nii arenenud tööstusriikides kui ka arengumaades, mängib laste elus aina suuremat rolli üha suurem hulk mitmesuguseid eksperte ja professionaale. Nende ekspertide huvi võib olla peamiselt professionaalne ja nende arusaam laste tegelikust elust ja vajadustest üsna piiratud. Nagu eespool mainitud, toetavad last küllaltki erinevad asutused ning vastutus on jagunenud mitmesuguste abistavate ja teenuseid pakkuvate institutsioonide vahel. Lisaks on eksperdi ja kliendi “ülalt-alla” suhe ebavõrdne, mida toetab tavaliselt institutsiooni personalisüsteemi tugev hierarhia; seetõttu suheldakse vanemate või muude hooldajatega küllaltki vähe, rääkimata lastest endast.

Lapse õiguste arengule märgitakse aina sagedamini ära kahepoolsete ja rahvusvaheliste arengukoostööagentuuride töökavas. Minevikus käsitati lapsi peamiselt meditsiini ja haridusteenuste objektide või tulusaajatena. Kui lapse õiguste konventsioon 1989. aastal vastu võeti, hakkasid osad institutsioonid, sh UNICEF, pöörama suuremat tähelepanu vägivalla, väärkohtlemise ja ärakasutamise lapsohvritele. Praegu töötatakse rahvusvahelise koostöö kogukonnas välja laiahaardelisemat lastepoliitikat, mis tunnustab lapsi õigustega isikutena ning aina enam pigem muutuste subjekti kui objektina. Sellega seoses on kasvanud tarvidus ekspertide ja “tõlgendajate” järele, kes selgitaksid konventsiooni norme ja põhimõtteid. Lapse arengu poliitika muutub tõenäoliselt rahvusvahelises koostöös kaalukamaks ning võib seega omakorda enam mõjutada rahvusvahelise üldsuse tegevust.

Lapsed kui oma arengu subjektid ja objektid

Konventsioon kutsub üles käsutama lapsi oma arengu subjektina, mitte ainult hoolitsuse objektina. Lastel, eriti väikelastel, võib küll olla oma arengust lühinägelik ettekujutus, ent nad võivad oma arengut oluliselt mõjutada. See tähendab, et meie kui täiskasvanud peaksime võtma endale aega laste

jälgimiseks, nende kuulamiseks ja tundma õppimiseks. Lapsed suudavad oma arengut tunduvalt paremini jälgida ja selle üle mõtiskleda, kui me tavaliselt arvame. Sageli on nad ka tundlikumad ja ühiskonnas toimuvatele muutustele rohkem avatud kui paljud täiskasvanud, samuti kalduvad nad uuenduste ja uute trendidega kergemini kaasa minema. Ometi, nagu mujalgi kogumikus märgitud, ei lubata enamikul lastel, eriti tütarlastel, tänapäeval ikka veel otsustada oma tuleviku üle sellistes põhilistes eluvaldkondades nagu haridus, elukutse ja isegi pere loomine.

Sageli on kahe silma vahele jäetud tõsiasi, et laste seisukohad ja vaated mõjutavad tugevasti ka nende eakaaslaste ja õdede-vendade hoiakuid, käitumist ja arengut.

Ettepanekud tegevuseks

Lapse õiguste konventsiooni eesmärk on edendada ja kaitsta laste arengut ja heaolu. Konventsioon hõlmab hulka õigusi, mida tuleks pidada eelduseks laste kasvamisele ja arengule nii indiviidina kui vastutustundliku ühiskonnaliikmena. Nagu juba varem märkisime, sisaldab konventsiooni terviklik arengukäsitlus lisaks füüsilisele ja vaimsele arengule ka kultuurilist, kõlblist, sotsiaalset ja hingelist arengut. Konventsioonis kujutatakse arengut pideva interaktsiooniprotsessina lapse, tema sisemiste omaduste ning vahetu ja laiema keskkonna vahel, mille tulemusena toimub võimete arenemine ja küpsemine.

Vanemad peaksid oma laste arengut toetama ja suunama. Ehkki konventsiooniosalistel lasub üldine kohustus toetada perekondi ja seada teatud piirangud, on kõige otsustavam roll siiski vanematel, kes otsustavad, mis on lapse arengule sobiv. Siiski mängivad õpetajad ning teised koolide ja lasteasutuste töötajad selles kontekstis täiendavaid võtmerolle.

Püüdes rakendada konventsiooni konkreetsete tegevuskavade elluviimisel, eriti seoses lapse arenguga, tuleb toetuda põhiliselt kolmele olulisemale sotsiaalsele institutsioonile: perekond, kool ja tervishoiusüsteem. Valitsuse ülesanne on neid institutsioone toetada, et lapsed saaksid areneda. Selleks vajatakse olulisel määral raha, eriti hariduse ja tervishoiu valdkonnas, ent samuti teist laadi jõupingutusi, sealhulgas positiivsete ideede, hoiakute ja tegevuse edendamiseks laste arengu ja laste kasvatamise valdkonnas. Mõni aspekt – näiteks laste seisukohtade austamine – võib osutada tundlikuks või isegi sügavalt vastuoluliseks teemaks. Üsna tõenäoliselt aktsepteerib lapse arengut täielikult sellises mõttes, nagu seda kirjeldab konventsioon, ainult teatud kitsas ring eksperte, spetsialiste ja lapse õiguste aktiviste. Siiski ei saavutata konventsiooni täielikku rakendamist enne, kui on saavutatud lapse arengu kui selle põhidimensiooni laiaulatuslik mõistmine.

Niisiis, kuidas saavad poliitikud ja teised otsustajad aidata kaasa positiivsetele muutustele? Pakume välja mõne meetme, mida võiks kaaluda laste arengu soodustamiseks. Neid meetmeid võib lisada konventsiooni rakendamise riiklikesse arengukavadesse ja strateegiasse. Abinõude mõte on muuta lapse areng kõigi otsustajate ja lastega töötavate spetsialistide jaoks konkreetsemaks eesmärgiks.

1. Parandada vanemate toetamist, alustades dialoogi lapse õiguste teemal.

Konventsioonis rõhutatakse, et perekond on esmane institutsioon, kes vastutab lapse õiguste arvestamise eest. Ent ükski riik pole veel tõsiselt kaasanud vanemaid dialoogi, kus arutatakse vanemate arusaamu lapse õigustest seoses konventsiooniga. Tuleks leida konstruktiivseid vahendeid, mille abil edendada kontakte lapsevanemate ja tervishoiutöötajate, koolitöötajate ja lastespetsialistide vahel, eriti sellistel rasketel üleminekuaegadel nagu lapse sünd või koolimine. Tuleks algatada rühmaarutelusid lapse arengu, lapse kasvatamise jmt teemadel emade, isade, vajadusel ka vanavanematega. Sellistes programmides osalejad võiksid arutada, mis on nende lapse arengule kasulik, kasutades lähtepunktina nii oma autobiograafilisi mõtisklusi sotsiaalsete muutuste üle kui ka lapse õiguste põhimõtteid. Samuti tuleks kaasa aidata laste ja vanemate ning laste ja noorukite vahelisele suhtlemisele. Riiklikke meediakanaleid, eriti televisiooni ja raadiot, tuleks õhutada tegema ruumi ka vanematele mõeldud programmidele. Ent taas peaks rõhk olema pigem dialoogil kui ettekirjutustel.

2. Kuulata lapsi ja tunnistada, et nad mängivad oma arengus ise olulist rolli.

Igal lapsel, olenemata vanusest, on oma arusaamad selle kohta, mis on nende arenguks kasulik ja mõttekas. Isegi imikud väljendavad oma tundeid kehakeele ja häälotsuste abil. Kahtlemata on oluline neid kuulata, et mõista, mis võiks nende arengule kõige paremini kaasa aidata. Vanemaks saades õpivad lapsed end suuliselt ja kirjalikult väljendama. Ettekujutus sellest, et täiskasvanud peaksid lapsi kuulama, on paljudes kultuurides küllaltki radikaalse tähendusega. Selleks, et laste seisukohti tõsiselt võetaks, on tarvis muutusi põhihoiakutes, sealhulgas otsustajate seas. Kool võib aidata oluliselt kaasa selles vallas esinevate eelarvamuste kummutamisele. Seega peaksid interaktiivse õppimise ja õpilaste aktiivse osaluse soodustamine olema haridusprogrammides väga olulisel kohal.

3. Luua lastele sobivaid arengukeskkondi.

Õppimis- ja arengukeskkonnad peaksid olema tervislikud, turvalised, hoolitsevad, mitmekesised ja stimuleerivad. Valitsusi tuleks õhutada selliste keskkondade loomisele, mis aitaksid kaasa lapse arengule, mõeldes eriti vaeste ja ebasoodsamas olukorras olevate laste peale. Näiteks kohalikke

omavalitsusi tuleks innustada selliste lastele mõeldud arengukeskkondade loomisele, eemaldudes seejuures stereotüüpsetest mänguväljakutest ja katsetades uusi skeeme, kuhu on kaasatud ka lapsed. Taolised visioonid võivad inspireerida ja aidata välja töötada tegevussamme lapsesõbralike linnade, koolide ja ümbruskonna kujundamiseks.

Kuna kodu on reeglina lapse jaoks esmatähts keskkond, tuleks mõelda, kuidas aidata vanematel ja teistel hooldajatel luua turvalist kodu, kus on piisavalt ruumi ja mitmesuguseid füüsilisi vahendeid, mis võimaldaksid lapsel areneda turvaliselt mängimise ja oma initsiatiivi kaudu. Ka koolielsete lasteasutuste keskkonnad peaksid pakkuma mitmesuguseid vahendeid, nii et oleks korraldatud laste vaba juurdepääs neile vahenditele koos hoolitseva täiskasvanuga, kes soodustab lapse oma algatust ja vastab tema algatustele.

4. Pöörata erilist tähelepanu puuetega lastele ja teistele eriolukorras olevatele lastele.

Oluline lastepoliitika kvaliteedi näitaja on see, kas võimalused antakse kõigile lastele või ainult osale. Mitte-diskrimineerimine peab olema kindel ja otsustava tähtsusega eesmärk; see nõuab omakorda ennetavate meetmete strateegiat, mis on keskendunud eriolukorras olevatele lastele õiglaste võimaluste andmisele. Igasugune lapse õigusi käsitlev riiklik kava peaks seega olema valmis koguma andmeid ka erivajadustega laste olukorra kohta ning eraldama vahendeid uutel andmetel põhinevateks toiminguteks. Lastevanemate rühmad ja muud puuetega lastega töötavad rühmad on omandanud kogemusi lapse arengu kohta; nende kogemuste jagamine võiks samuti oluliselt kaasa aidata kõigile lastele suunatud laiahaardelisema poliitika kujundamisele.

5. Soodustada õpetajate ja teiste lastega töötavate spetsialistide oskuste täiendamist.

Õpetajad, meditsiiniõed, sotsiaaltöötajad ja teised lastega töötavad spetsialistid on laste õiguste elluviimise saavutamisel keskse tähtsusega. Arengumaades võiks esimesteks sammudeks olla lapse arengu alase kompetentsuse saavutamine ja täiendamine süstemaatilise, osalusel põhineva ja tööga seotud koolituse kaudu; samuti uute töötajate kohase hariduse tagamine. Tööstusriikides tuleb parandada lastega töötavate spetsialistide staatust. Neid võiks kutsuda osa võtma avalikest aruteludest, et tutvustada ka laste seisukohti ja arusaamu oma arengust. Samuti tuleks edendada valdkondadevahelist suhtlust ja koostööd. Pidevalt tuleb arendada spetsialistide võimet laste vajadusi tähele panna ja mõista.

6. Edendada lapse arengu jälgimist.

Valitsusi tuleks õhutada töötama välja kriteeriume lapse arengu hindamiseks, hõlmates seejuures mitmeid konventsiooni aspekte, et aidata

õpetajatel, meditsiiniõdedel ja teistel spetsialistidel laste arengut jälgida ja hinnata. Need kriteeriumid aitaksid kaasa ka üldisele terviklikule lapse arengu käsitlemisele ning tasakaalustaksid arengu füüsilisi, kognitiivseid ja muid aspekte. Hästi korraldatud laste meditsiiniliste läbivaatuste andmeid saaks kasutada laste arengu edasiseks jälgimiseks, et probleeme varakult avastada ja ennetada. Selles osas on siiski kõige olulisem arengu jälgimine peredes endis. Nagu juba eespool rõhutasime, tuleb “normaalsuse” näitajaid ja normaalsuskõveraid esitada selliselt, et laste sildistamise ja seega “mängust välja arvamise” oht oleks minimaalne.

Lapse arengu eesmärgid ja standardid pannakse tavaliselt paika teravishoiu-, sotsiaal- ja hariduspoliitilistes strateegiatel ja programmides. Need eesmärgid ja standardid tuleks uuesti läbi vaadata ja jälgida neid konventsiooni valguses. Eriti oluline on rakendada õppekavade koostamisel lapse arengu filosoofiat, mis on kooskõlas lapse õiguste konventsioonis väljendatud lapse õiguste mõttega.

7. Jälgida ja mõjutada makrotasandi- ja eri tegevusalade poliitikat.

Valdavad majanduslikud, poliitilised ja sotsiaalsed süsteemid ei austa tavaliselt lapse õigust arengule. Lähnevusi makroökonoomiliste arengueesmärkide ja lapse arengu eesmärkide vahel tuleks esile tõsta ja nendega tegeleda. Globaalset arengut tuleks käsitada kui liikumist inimõiguste, sh lapse õiguste teostamise suunas. Heakskiitu peaks leidma aina suurem rõhuasetus inimese arengule nii omaette eesmärgina kui ka vahendina sotsiaalse ja majandusliku arengu edendamiseks. Sellise laiendatud perspektiivi ühe tagajärjena tekib vajadus kaaluda igasuguse poliitilise otsuse võimalikku mõju lapse arengule – nii rahvusvahelisel (näiteks sanktsioonid või sõjaline sekkumine), riiklikul (näiteks sisserännet käsitlevad seadused) kui kohalikul tasandil (näiteks veevarustus).

8. Edendada erialadevahelist kriitilist mõtlemist lapse arengu teemal.

Suurendamiseks teadlikkust lapse arengu keerukast kontseptsioonist, tuleb edendada kriitilist ja osalusel põhinevat avalikku arutelu. Samuti on tarvis dialoogi erinevate teadlaste ja spetsialistide vahel, näiteks majandusteadlaste, juristide ja politoloogide vahel. Niisugune laiem arutelu võib aidata ühelt poolt selgitada seoseid makrotasandi majanduslike, poliitiliste ja sotsiaalsete trendide vahel ning teisalt lapse arengu ja sellega seotud sotsialiseerimisprotsesside vahel.

Akadeemilistes uuringutes on lapse arengu erinevatele tahkudele tähelepanu pööratud erineval määral. Ehkki uurijad on pööranud tublisti tähelepanu lapse psühhosotsiaalsele ja emotsionaalsele arengule, tuleb veel palju tööd teha, et mõista neid aspekte piisavalt hästi erinevates keskkondades või selgitada täielikult välja soolisi, vanuselisi, etnilisi ja sotsiaalsest kuuluvusest tulenevaid erinevusi. Senised uurimused on keskendunud pe-

aasjalikult laste füüsilisele ja intellektuaalsele arengule, jättes enamasti kahe silma vahele nende hingelise arengu. Rohkem on vaadeldud imikute ja koolieelikute arengut, vähem aga kooliealisi lapsi ja noorukeid; rohkem on uuritud keskklassi lapsi kui vaestest peredest pärit lapsi, jne. Neil teemadel tehtud uurimuste tulemusi, samuti tööstusriikide praktilisi kogemusi kajastavat teavet tuleks jagada ka teiste maailmajagudega.

9. Toetada uurimusi põlisrahvastest ja võrdlevaid uurimusi.

Nagu eespool märkisime, põhinevad teadmised lapse arengust peamiselt lääneriikides tehtud uurimustel ja kogemustel. Sestap tuleb toetada iseseisvaid uurimusi põlisrahvaste kohta arengumaades, et saaks luua uusi kultuuriseseid teooriaid. Parem arusaam kohalikest ettekujutustest ja sotsiaalsetest eesmärkidest seoses lapsepõlvega, samuti eriteadmised kohalikest laste kasvatamise tavadest, on eelduseks mis tahes programmile, mis on suunatud lapsevanemate väärtushinnangute muutmisele seoses lapse õiguste ja arenguga. Kõigil inimrühmadel tuleb aidata väljendada selgelt, milline on nende oma sõnastamata lapse “õiguste deklaratsioon”. Hoolikalt kavandatud uuringutest, kus osalevad ka lapsevanemad, on kasu kõigil kogukondadel, et sõnastada oma arusaamad, mille alusel asuda tegutsema oma laste heaks. Selliste uurimuste võrdlemine kultuuride kaupa vähendaks tendentsi levitada tuimalt Lääne kultuuri väärtusi laste kaudu, samuti aitaks see tööstusriikidel paremini läbi mõelda oma prioriteetid seoses lastega.

10. Arendada ja kasutada lapse õiguste konventsiooni lapse poliitilise ja kõlblise arengu soodustamise vahendina poliitikas ja rahvusvahelises koostöös.

Rahvusvahelises koostöös tunnustatakse inimõigusi aina enam juhtpõhimõtetenäitena ja neist on olnud kasu arengu globaalse eetika inimlikul määramisel. Arengukoostööagentuurid koostavad inimõiguste, sh lapse õiguste alusel poliitilisi strateegiaid ning töötavad välja vahendeid õigustel põhinevate programmide loomiseks. Seetõttu on oluline, et õigusi käsitletak just nende väärtuste raames, mida nad hõlmavad, mitte lihtsalt tehniliselt või kompromissile minnes.

Konventsioon on laialdaselt toetust leidnud ning on heaks näiteks selle kohta, kuidas küllaltki üldine, ent samas laiaulatuslik sätete kogum võib juhtida lapse arengu kaitsmisele ja edendamisele suunatud sekkumisi nii riigi kui ka kohalikul tasandil. Seega tuleks lapse õigust elule ja arengule käsitada kogu rahvusvahelise humanitaar- ja arengukoostöö põhiprintsiibina.

Lapse õiguste teostamisel esinevate poliitiliste dilemmaide, konfliktide ja mitmetimõistetavuste lahendamine on hädavajalik ja vältimatu ülesanne. Praktikud peaksid mõistma arenguõiguse kui kõigi teiste artiklitega seostuva üldpõhimõtte kaastähendusi. Neid tuleks koolitada nii, et nad kasutaksid põhimõtet lakmuspaberina iga uue strateegia ja ettepaneku kaalumisel.

Laste poliitiline mõjuvõim

Alfhild Petrén ja Thomas Hammarberg

Lapsed ja noored on poliitilistest õigustest ilma jäetud. Nad ei saa hääletada ja poliitiliste otsuste tegijad võtavad neid harva kuulda. Laste poliitilise mõjuvõimu puudumine läheb vastuollu nende lapse õiguste konventsioonis sätestatud õigusega väljendada oma seisukohti neid puudutavates küsimustes ja õigusega oma seisukohtade arvessevõtmisele. Käesolevas essees käsitletakse alaealiste võimalust osaleda ühiskondlike otsuste vastuvõtmises ning antakse mõni soovitus, kuidas neid võimalusi realiseerida.

Poliitiliste mõjuvahendite omamine kuulub üldiste inimõiguste hulka. “Igaühel on õigus osaleda oma maa valitsemises, kas otseselt või vabalt valitud esindajate kaudu,” kuulutab 1948. aastal vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsioon, lisades, et valitsuse võim peaks põhinema rahva tahtel, mis väljendub üldise hääleõiguse kaudu korralistel valimistel.

Ülddeklaratsioon ei tee laste suhtes otsest erandit. Selle väljatöötamise ajal oli niivõrd ilmne, et sõnad “igauks” ja “üldine” laste kohta ei käi, et polnud vajadust seda eraldi esile tõsta. See väljajätt on veelgi tähenduslikum, kui arvestada, et lapsed on alati moodustanud märkimisväärselt suure osa rahvastikust – mõnedes tänapäeva arengumaades umbes poole kogu elanikkonnast.

Laste poliitilise väljundi puudumine viib tänapäeva esindusdemokraatiates dilemmani. Nimelt tõstatab see põhimõttelise küsimuse: kui lapsed on valitsemisest eemale jäetud, siis kuidas saaks ja peaks arvesse võtma nende seisukohti ja huvisid?

Kõhklematult on sellele seni vastatud, et poliitilisel areenil ja ühiskonnas üldse esindavad lapsi nende vanemad ja hooldajad. Paljud täiskasvanud on seda tõepoolest teha püüdnud. Ent see “esindamine” ei ole alati ega isegi mitte üldjoontes küllaldane. Esiteks võivad vanemate ja laste või ühe pere laste huvid omavahel vastuollu minna. Teiseks on kogu maailmas kasvavaks trendiks perekondade lagunemine; osalt seetõttu on vanemad oma laste igapäevaeluga vähem kursis kui vanasti.

Samas suureneb pidevalt teadlikkus laste individuaalsetest õigustest, mis põhinevad arusaamal, et iga laps on eriline ja sünnipäraselt väärtuslik inimolend. See on sätestatud ka lapse õiguste konventsioonis, mis on esimene rahvusvaheline leping, mis sätestab laste kodaniku- ja poliitilised õigused. Artikli 12 lõige 1 seadustab laste osalemise otsuste vastuvõtmisel.

1. Konventsiooniosalisel tagavad lapsele, kes on võimeline kujundama

seisukohti, õiguse väljendada neid vabalt kõigis teda puudutavates küsimustes ja hindavad neid vastavalt lapse vanusele ja küpsusele.

Seega sõltub lapse õigus avaldada arvamust tema võimest seisukohti kujundada ja neid selgelt väljendada. Loomulikult on kõigil inimestel omad vaated ja nad oskavad neid sünnist saati väljendada. Isegi imikud ja väikelapsed on oma tunnete, meeldimiste ja mittemeeldimiste suhtes “ekspertid” ja oskavad neid teistele teatavaks teha. Sellisel juhul tekib aga küsimus, kas vanemad, õpetajad, meditsiinitöötajad ja teised täiskasvanud on võimelised neid seisukohti tähele panema, mõistma ja edasi andma.

Artikkel 12 kohustab valitsusi tagama, et laste seisukohti küsitaks ja kaalutaks kõigi laste eluga seotud teemade käsitlemisel. See ettekirjutus kehtib nii üksikjuhtumite kui ka üldiste lapsi puudutavate teemade kohta. Lapse õigus “avaldata arvamust igas teda puudutavas kohtu- ja haldusmenetluses” on täpsemalt mainitud artikli 12 lõikes 2. Enamik valitsuse otsuseid, olgu riigi või omavalitsuse tasandil, mõjutavad otseselt või kaudselt mingil määral ka lapsi.

Omavalitsuse otsused mõjutavad laste elusid kõige vahetumalt, ent riiklikud otsused perekonda käsitlevate õigusaktide, sotsiaalpoliitika ja hariduse ning laste tervise kohta avaldavad samuti tugevat mõju. Harvemini on tunnustatud majanduse, keskkonna, infrastruktuuri, riigikaitse ja tööpoliitikaga seotud otsustuste mõju lastele.

Kõik need teemad puudutavad mingil määral laste elu. Leidub veenvaid tõendeid selle kohta, et paljudel lastel on tõepoolest selged seisukohad näiteks õhusaaste, elamuehituse, transpordi, narkootiliste ainete ja isikliku turvalisuse suhtes, ja nad võivad nendel teemadel olulise sõna sekka öelda. Seega võib lapsi igati julgustada sellistel teemadel sõna võtma ja anda neile tõepoolest võimalusi mõjutada, millised teemad võetakse kokkuvõttes “poliitilisse päevakorda”. Nende seisukohti tuleks samuti kaaluda ja hinnata “vastavalt lapse vanusele ja küpsusele”.

Lapse võime oma seisukohti kujundada ja väljendada sõltub ka mitmete muude õiguste kehtivusest, näiteks õigusest haridusele ja õigusest osaleda vabalt kultuurielus. Samuti on väga olulised konventsiooni artikkel 13 sõnavabadusest; artikkel 14 mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusest; artikkel 15 ühingute moodustamise vabadusest; artikkel 16 õigusest privaatsusele. Artikkel 17 keskendub meediale ja sätestab, et lapsel on õigus saada teavet erinevatest allikatest. Samas kohustab see säte konventsiooniga ühinenud riike “soodustama asjakohaste suuniste andmist, et kaitsta last tema heaolu kahjustava teabe ja materjalide eest”. Lapse õigus kaitsele väärkohtlemise ja vägivalda eest on otseselt seotud ka artikliga 12. Lapsed vajavad turvalist keskkonda, kus nad saavad vabalt rääkida, kartmata häbistamist või karistust oma seisukohtade tõttu. Oluline on märkida, et nende

õiguste teostamisel on lastel samasugused kohustused kui täiskasvanutel: kuuletuda seadusele, austada teiste õigusi ja head nime ning mitte ohustada riigi julgeolekut, avalikku korda, rahvatervist ja kõlblust (artiklid 13-15).

Lapse õiguste komitee ja lapse osalemine otsustamises

Lapse õiguste komitee, konventsiooni rakendamise järelevalveorgan, on nimetanud artiklit 12 üheks konventsiooni “üldpõhimõtteks”, mis tähendab, et see peaks olema suuniseks teiste artiklite tõlgendamisel ja kuuluma kõigi konventsiooni tahkude rakendamise juurde. Dokumendis “Üldised juhtnõõrid perioodiliste aruannete esitamiseks” (*General Guidelines for periodic reports*) küsib komitee teavet selle kohta, kuidas saadakse teada laste seisukohad avaliku arvamuse küsitlustes, konsultatsioonides ja laste kaebuste hindamisel ning kuidas võetakse nende seisukohti arvesse seadusesätetes, tegevuskavades ja kohtuotsustes.

Ehkki komitee on õhutanud nii perekondi, koole kui ühiskonda lapsi otsustamisse kaasama, ei ole ta sõnastanud riigi spetsiifilisi kohustusi. Siiski tuleb eeldada, et riigil on positiivne kohustus korraldada või soodustada foorumite loomist, kus lapsed saavad oma seisukohti väljendada, ning luua nõuandvaid institutsioone, mille kaudu saab neid vaateid talletada ja kaaluda. See nõue on eriti oluline neile ametnikele ja avalike teenuste osutajatele, kelle tegevus mõjutab lapsi otseselt.

Komitee on pidevalt toetanud laste osalemist *peresises* otsustusprotsessides. Komitee on öelnud, et “perekond võiks olla ideaalne keskkond esmaseks demokraatia kogemiseks iga selle liikme, sealhulgas laste jaoks”.

Laste igakülgne aktiivne osalemine *koolielus*, sealhulgas hariduse sisu ja õpetamise meetodite mõjutamisel, on teine aspekt, mida komitee on sageli rõhutanud. Eriti on komitee esile tõstnud vajadust tegevuskavade ja meetmete järele, mis võimaldavad konsulteerida õpilaste kui grupiga ja annavad tunnistust lugupidamisest nende individuaalsete valikute vastu. Lisaks on komitee juhtinud tähelepanu vajadusele tunnustada laiemalt laste õigust osaleda otsustamises, mis puudutab nende tervist ja tervishoidu, samuti võtta osa lastele osutatavate tervishoiuteenuste kavandamisest.

Samuti on komitee toetanud ja õhutanud laste kaasamist *kohalikesse* volikogudesse, eriti seoses linnaplaneerimise ja kohaliku ümbruskonna arendamisega. Selles kontekstis on komitee viidanud vastavate ÜRO maailmakonverentside soovitudele, eriti ÜRO keskkonna ja arengukonverentsile (Maailma tippkohtumine), mis toimus 1992. aastal Rio de Janeiros, ja teisele ÜRO inimasustusalasele konverentsile (*Habitat II*), mis toimus 1996. aastal Istanbulis.

Lõpuks on komitee, osana artikli 12 rakendamisest, tuvastanud vajaduse laste *kaebuste mehhanismide* järele – eriti nende laste jaoks, kes on ilma jäänud vanemlikust hoolitsusest, näiteks lastekodude lapsed ja politsei eestkoste all olevad lapsed.

Siiani on komitee väga vähe kommenteerinud riigi õigusakte, mis piiravad laste sõna- ja ühinemisvabadust, sh nende õigust avaldada materjale ja korraldada koosolekuid. Sellised seadused eksisteerivad mitmes riigis ning on mitmel juhul vastu võetud põhjendusega, et lapsed pole veel jõudnud kriminaalvastutuse ikka.

Ehkki komitee on rõhutanud laste osalemise põhimõtte olulisust ning aeg-ajalt esile tõstnud selle rakendamise näidistegevusi, on tegelike rakendamisviiside väljatöötamine jäetud konventsiooniosaliste hooleks. Järgnevalt vaatleme lähemalt selle teema kahte põhitahku: a) laste osalemine ametlikus poliitilises protsessis, ja b) nende osalemine kodanikeühendustes, kooli- ja pereelus.

Laste osalemine ametlikus poliitilises protsessis

Riigi või kohaliku tasandi ametlikes otsustusorganites ei ole lapsed otseselt esindatud. Paljudes riikides pole neil lubatud astuda poliitilistesse parteidesse ega liituda poliitiliselt suunitletud ühingutega kuni täisealiseks saamiseni. Tihti ei ole lastel võimalik korraldada koosolekuid ning neil on piiratud ühinemisõigused. Samuti on poliitilistes manifestides osalema kutsutud lastega liiga sageli manipuleeritud, nii et nende osalemine on ilmselt puhtformaalse tähendusega.

Jättes kõrvale tõsiasi, et lastel pole ei hääleõigust ega õigust tegutseda poliitilistel ametikohtadel, väidame käesolevas essee, et poliitilistel institutsioonidel on kohustus võtta arvesse ka laste seisukohti. Seega – kuidas muuta laste häält kuuldavaks demokraatia ametlikes institutsioonides?

Riikide parlamendid

Tänapäeva demokraatiates täidab valitud parlament põhilisi seadusandluse, järelevalve ja poliitika läbivaatamise ülesandeid. Kuna parlamendid seadustavad maksupoliitika ja langetavad põhiotsused riigieelarve vahendite jaotamise kohta, on neil laste elule tugev mõju. Konventsiooni mõtte kohaselt peaksid nad kõigi otsuste puhul seadma esikohale lapse huvid ja tagama laste seisukohtade arvestamise kõigi neid puudutavate seadusandlike ja riigieelarvealaste otsuste puhul.

Parlamendil on järelevalvefunktsioon ning seega võib parlament nõuda laste seisukohtade kaalumist õigusaktide ja muude dokumentide eelnõude

ettevalmistamisel. Samuti saab parlament tagada selle, et kui eelnõud saadetakse arvamuse avaldamiseks asjaomastele organisatsioonidele, oleks hõlmatud ka lasteorganisatsioonid. Parlamendiliikmetel on võimalus ka ise suunata laste või lastegruppide ettepanekud otse parlamendi otsustesse või tõstatada need parlamendi aruteludes. Selleks peavad nad olema valmis noorte inimeste arvamust küsima.

Mõnes riigis, näiteks Sri Lankas ja Rootsis, tegutsevad parlamendis erakondadevahelised laste õiguste lobigrupid. Nad suhtlevad vabatahtlike laste õiguste heaks töötavate organisatsioonidega, ent pole veel suutnud välja arendada sobivaid mehhanisme lastega nõupidamiseks. Norras ja Lõuna-Aafrikas on teatud ühendused püüdnud õhutada diskussiooni riigieelarve “lapse-mõõtmest”. Ehkki iseenesestki väärtuslikud, ei ole need ettevõtmised siiski tuginenud laiemale nõupidamisele lastega.

Eelkirjeldatu on kaardistamata ala, eriti nooremates demokraatias, kus parlamendid on alles kujunemisjärgus ning on pahatihti halvatud “kõik enamusele” kompleksist. Võibolla tuleks vanadel demokraatidel haarata ohjad enda kätte, töötada välja näitlikke ja sisukaid mehhanisme noortega nõupidamiseks. On ütlematagi selge, et igal riigil on väga omapärane poliitiline stsenaarium, seega pole olemas üldist kõigile sobivat plaani.

Keskvalitsused

Keskvalitsustel on vahetu kohustus tagada lastele nõuetekohane võimalus neid puudutavatel teemadel arvamust avaldada. Seega on nende üldiseks ülesandeks algatada ettevõtmisi, kehtestada norme ja jälgida neid mitte ainult avaliku sektori, vaid ka ühiskonna kui terviku seisukohalt. Lisaks tuleb neil vajadusel viia oma valitsuskabinetide ja ministriumide töö vastavusse artikliga 12.

Kuna keskvalitsused mängivad kesksel rollil seaduste ja tegevuskavade ettevalmistamisel ning hiljem nende meetmete täideviimise eeskirjade kehtestamisel, on hädavajalik luua mehhanismid, mille alusel võetakstõhusalt arvesse ka laste arvamusi. Laste seisukohad peaksid kajastuma andmete kogumises ja vastavates uuringutes. Tuleks analüüsida põhipoliitika- ja eelarveprojektide võimalikke mõjusid laste elule, seejuures oleks kasulik arutada neid küsimusi ka laste endiga.

Paljudes riikides on asutatud ministriumidevahelised koordineerimis- ja järelevalve-organid lastega seotud teemade käsitlemiseks. Neist paljude põhiülesandeks ongi aruannete koostamine lapse õiguste komiteele. Sellised asutused võiksid rohkem soodustada nii riigi- kui ka piirkonna- ja kohalike omavalitsuste ametnike lastega nõu pidama, samuti võiksid nad

teostada järelevalvet. Enamasti tuleks neile asutustele anda rohkem poliitilist mõjujõudu ning võimalusi osaleda aktiivselt arendustöös ja eelarve planeerimises.

Ehkki ministriumid ja muud täitevvõimu asutused vastutavad parlamendi ja valijaskonna ees erineval määral, kalduvad nad tihti reageerima tundlikumalt pigem mõjukatele survegruppidele ja meediale kui laiemale avalikkusele. Eriti torkab see silma lastega seotud teemade puhul. Üheks populaarseks viisiks valitsuse esindajatega dialoogi astuda on laste osalemine avalikel “rahvakohtumistel”. Sellised üritused võivad küll ettevõtmisi käima lükata, ent ei kõrvalda vajadust lastega süsteemse nõupidamise järele kohalikul tasandil, samuti ei tohiks neid kahte asja segi ajada.

Kohalikud volikogud ja täitevvõim

Enamik laste elu otseselt ja käegakatsutavalt mõjutavaid otsuseid võetakse vastu kohalikul tasandil. Sellised on näiteks otsused kohaliku ümbruskonna, koolide, sportimisvõimaluste, kultuuri, veevärgi ja kanalisatsiooni ning tervishoiuteenuste kavandamise ja juhtimise kohta. Pealegi on viimasel kümnendil enamikus riikides esinenud tendents keskvalitsuse vastutusala hajutamisele piirkonna ja omavalitsuse tasanditele. Vaatamata mitmele raskusele, sh võrdsuse probleem, on lastel tänu sellele tendentsile tekkinud uusi võimalusi osaleda ja mõjutada otsustusprotsesse avalikus sektoris. Võimalusi on mitmeid, näiteks otsene dialoog lastega või kaudne kontakt nende esindajate kaudu; eri lastegruppide arvamuste hankimine või üksikute laste seisukohtade ärakuulamine; laste seisukohtade järjekindel või teatud puhuks kokkukogumine.

Mitmed riigid on püüdnud eksperimendi korras parandada laste osalust kohaliku omavalitsuse tegevuses. Kaks näidet selle kohta on Nicaragua linnavolikogud ja kohalikud laste juhivad külanõukogud (*Panchyat*) Indias. Rootsis on laste ombudsman õhutanud kohalikke omavalitsusi lapsi kaasama ja nende jõupingutusi ka pidevalt jälginud. Ühes uurimuses on näidatud, et enamik Rootsi kohalikke omavalitsusi on huvitatud laste osalusemäära tõstmisest ja et paljud on juba asutanud noorte nõukogud või muud taolised institutsioonid.

Ometi on laste kohalikus poliitikas osalemist edendavad projektid ikka veel ebatavalised ja ühekordse iseloomuga. Enamikku neist algatavad valitsusvälised organisatsioonid või üksikud poliitikud. Tõenäoliselt läheb veel tükk aega, enne kui tekib piisavalt poliitilist tahet ja kogemust, et need katsetused suurde mõõtkavasse teisendada.

Laste osalemine erakondades, valitsusvälistes organisatsioonides, meedias, kooli- ja pereelus

Lapsed kujundavad oma isiklikud seisukohad oma igapäevaste muljete ja kogemuste põhjal. Need seisukohad ei mõjuta mitte ainult laste igapäevaelu otsuseid, vaid annavad oma osa ka kollektiivsete arvamuste kujunemisse. Seetõttu on oluline tugevdada laste võimet oma seisukohti sõnastada ning jätta ruumi nende arvamuste jagamisele ja tunnustamisele. Järgnevalt vaatleme mõningaid valdkondi, kus see võib ilmneda, samuti osa kodanikuühendusi, mis on olulised laste arvamuse edastamisel.

Erakonnad

Erakonnad on tänapäeva demokraatiates põhilised poliitilised tegijad ning moodustavad silla ühiskonna ja riigi vahel. Millist rolli võivad parteid mängida laste arvamuse avaldamise õiguse toetamisel?

Vanasti asutasid erakonnad, eriti tugeva ideoloogilise suunitlusega parteid, noorteorganisatsioone, mis toimisid tulevaste parteiaktivistide välja-koolitamise või "kasvulavana". Selle näiteks oli ülemaailmne lapsioneeride võrgustik, mis oli seotud endise Nõukogude Liidu kommunistlike parteidega. Need organisatsioonid loodi nii ametliku propagandamasina huvides kui ka partei liikmete laste jaoks. Sellist noorteliikumist on õigustatult kritiseeritud ideoloogilise ajupesu pärast. Siiski toimub poliitiline "suunamine" mingil määral enamikus parteilistes noorterühmitustes.

Tänapäeva väljakujunenud demokraatiates on erakondade noorterühmad uute liikmete värbamisel puutunud kokku raskustega. Võibolla on selles oma osa nende traditsioonilistel vaadetel ja levinud põlastaval suhtumisel poliitikutesse.

Üldiselt pole enamiku demokraatlike maade erakonnad pidanud kuigi oluliseks alaealistega suhtlemist, keskendudes pigem valijatele. Võibolla pelgavad nad süüdistusi sobimatus ajalopotuses, ent veelgi tõenäolisem on, et nad ei pea lapsi kuigi oluliseks huvigrupiks. On täiesti hämmastav, et vähesed parteid, kui üldse mõni, on välja töötanud uuenduslikke konsultatsiooniviise, et jõuda ka noorteni ja küsida nende seisukohti.

Valitsusvälised organisatsioonid

Vastukaaluks väljakujunenud institutsioonidele ja erakondadele on tekkinud aktiivsemaid noorteliikumisi, eriti tudengite seas. Paljud noortegrupid korraldavad kampaaniaid üksikute elualade reformimiseks, näiteks keskkonna, rahu või rassismivastase võitluse eest, selle asemel et võtta osa

traditsioonilisest parteipoliitikast. Noorte puhul pole sugugi ebatavaline minna tänavatele, et väljendada oma vaateid, vahel ebakonventsionaalselt, provokatiivselt või kohati isegi vägivaldselt.

Ehkki lastel on piiratud juurdepääs ametlikule poliitilisele võimule, võivad nad oma tingimustel ometi poliitiliseks jõuks kujuneda. Tuden-giliikumised on osas riikides väga mõjukaks osutunud, etendades isegi rahvusliku "südametunnistuse" osa. Osas liikumistes on ülekaalus olnud alla 18-aastased, näiteks Lõuna-Aafrika kooliaktsioonides apartheidi vastu ja Palestiina *intifadas*, mis algas 1987. aastal.

Kõigis maailma piirkondades hakkab tekkima tõelisi lasteorganisatsioone, mille missiooniks on kaitsta laste huvisid ja õigusi. Nende korraldus on erinev, tegu on survegruppide või sõltumatute nõuandvate ühingute-ga. Huvitavat mudelit esindavad Nepaali lasteklubid. Need 8-16 aastastele mõeldud klubid püüavad arendada organisatoorseid oskusi ja korraldavad koolitusi ühise otsustamise teemadel. Lapsed võtavad osa kogukondlikest metsakaitse või rahvatervise projektidest ja õpivad kaitsma oma õigust eneseväljendusele ja kaitsele väärkohtlemise eest. Ühendkuningriigis on lapsed asutanud oma õiguste propageerimiseks oma organisatsiooni nimega Artikkel 12 (lapse õiguste konventsiooni artikli järgi). Organisatsiooni liikmed õpivad avalikult kõnelema neid puudutavatest teemadest, seoses nii kodu, kooli kui ka kohaliku kogukonnaga. Huvitaval kombel on mitmeid taolisi organisatsioone asutanud Aafrika, Ladina-Ameerika ja Aasia töötavad lapsed. On aeg analüüsida võrdlevalt nende ettevõtmiste mõjusid.

Sellistel laste organisatsioonidel on potentsiaalselt oluline roll laste seisukohtade koondamisel ja väljaitlemisel, eriti vaeste ja muude eriolukorras olevate laste osas. Siiski vajab enamik sellistest rühmitustest täiskasvanutelt mõningat toetust, kuna neil võib puudu jääda õigustest või võimetest, sh rahalistest võimalustest, et korraldada koosolekuid või demonstratsioone, hallata pangaarvet, avaldada trükiseid või muul moel meedias sõna võtta. Täiskasvanud kannavad hoolt ka organisatsiooni järjepidevuse ja jätkusuutlikkuse eest.

Paljud täiskasvanute poolt muul otstarbel asutatud organisatsioonid – näiteks skaudiliikumine, sportimine, vabaaja- või religioosset tegevused – võiksid samuti pakkuda võimalust harjutada demokraatiat ja korraldada foorumeid, kus lapsed saaksid oma arvamust avaldada. Näiteks skaudiliikumine on laste õiguste propageerimisele tublisti kaasa aidanud. Ehkki osa organisatsioone on kantud mõistlikest kõlbelistest väärtustest ja demokraatlikest normidest, on mõni teine (eriti teatud fundamentaalsed ususektid) väga autoritaarse loomuga ja näikse manipuleerivat lastega kõige hirmsamal viisil.

Lisaks laste poolt või lastega koos loodud organisatsioonidele eksisteerib

veel paljusid teisi, mis on asutatud – vähemasti osaliselt – laste huvide kaitseks. Sellesse kategooriasse kuuluvad sotsiaalse heaoluga tegelevad organisatsioonid, samuti mõned ametiühingud ja spetsialistide (näiteks õpetajate) ühendused, lastearstide ühingud ja liidud. Neil organisatsioonidel on oluline roll laste ühiskonnaelus osalemise soodustamisel ning nende tõhusust parandaks varasemast suurem vastuvõtlikkus laste seisukohtadele.

Koolid

Teadlike ja sõltumatute seisukohtade kujundamiseks peab lastel olema juurdepääs mitmesugustest allikatest pärinevale teabele, samuti tuleb arendada nende arutlusoskust ja kriitilise analüüsi võimet. Seega on osalusel põhinevad ja interaktiivsed õppemeetodid võtmeks mitte ainult paremate hariduslike tulemuste saavutamisele, vaid aitavad kaasa ka dialoogi tekkele, seisukohtade jagamisele ja kriitilisele mõtlemisele. Probleemide lahendamise ja huvide konfliktiga tegelemise õppimiseks tuleb lastel harjutada kuulamist, argumentide kaalumist ja võistlevate huvide tasakaalustamist.

Ehkki aina suurem osa 6-12 aastastest lastest käib tänapäeval koolis, ei saa enamik neist oma formaalse hariduse käigus sellist koolitust. Koolid on nii meetoditelt kui ka stiililt tihti autoritaarsed. Õpetajate usk pähetuupimisse ning nende despootlikud hoiakud ja käitumine kahjustavad sageli õpilaste eneseusaldust, loovust ja iseseisva kriitilise mõtlemise võimet.

Paljudes riikides eksisteerib “koolidemokraatia” õpilasnõukogude ja õpetajate-õpilaste konverentside kujul, ent sellise õpilaste kaasamise ulatus on tavaliselt piiratud klassivälise tegevuse, vaba aja veetmise ja kooli hoonete korrashoiuga. Vähesed koolid julgustavad õpilasi arvamust avaldama – rääkimata õppekava, tunniplaani või distsipliinimeetodite valiku mõjutamisest. Harva esineb ühiselt kokku lepitud ja läbipaistvaid õpilaste kaebuste menetlemise mehhanisme.

Siiski leidub ka hulka paljulubavaid ettevõtmisi, mille abil püütakse muuta kooli elavaks interaktiivse õppimise ja jagatud otsustamise keskuseks, mis on tugevasti seotud ülejäänud kogukonnaga. Üks näide koolilaste põhjalikust kaasamisest kohaliku elu planeerimisse on “Laste parlamendi” algatus Indias, Rajhastanis. Teiseks näiteks on Peruu aina laienev koolinõukogude süsteem, kus käsitletakse mitmesuguseid laste õiguste küsimusi ning tehakse koostööd ka kohaliku laste ombudsmaniga (*Defensorias Municipales del Niño y del Adolescente*).

Koolid, eriti avalik-õiguslikud koolid, on tavaliselt olnud riigi esmaseks ametliku poliitilise sotsialiseerimise vahendiks. Kodanikuõpetuse ja muude taoliste kursuste tavaliseks tunnuseks on olnud äärmise patriootilisuse ja kriitikavaba austuse kasvatamine riigi ja selle valitsevate institutsioonide

suhtes. Aina keerukamaks muutumas ja vastastikku sõltuvatest nähtustest koosnevas maailmas vajavad demokraatlikud riigid laiade teadmiste, kriitiliste hoiakute ja hea väitlemisoskusega kodanikke. Suuremal “osalusel” põhinevad koolid, kus kasutatakse rohkem interaktiivseid õpimeetodeid, kasvatavad suurema tõenäosusega selliseid “kaasaegseid” kodanikke kui traditsioonilistele haridusmudelitele toetuvad asutused.

Perekond

1994. aastal oli ÜRO pereasta loosungiks “Kõige pisema demokraatia loomine ühiskonna südames”. Perekonna otsuste vastuvõtmise skeemid ei mõjuta mitte ainult otseselt neid otsuseid, mis vastu võetakse, vaid ka laste arusaama sellest, kuidas teisi kuulata ja kuidas huvide konflikte lahendada.

Ehkki oleks tarvis rohkem uurimusi teha, on selge, et enamikus kultuurides on lastel, eriti väikelastel ja tütarlastel väga piiratud sõnaõigus igasugustel perekonda puudutavatel teemadel. Näiteks vaatamata sellele, et paljud lapsed, eriti arengumaades, annavad oma panuse pere sissetulekusse, ei saa nad tavaliselt mõjutada pere ressurside kasutamist. Vanemad võivad vastu võtta olulisi otsuseid, mis on laste jaoks otsese ja elulise tähtsusega, näiteks hariduse, töökoha või isegi abielu osas, küsimata lapse nõusolekut või tegemata otsust talle selgeks ja arusaadavaks.

Laste pereelus ja otsustamises osalemiseks ettevalmistamise ulatus ja tingimused on kiirelt muutumas, kuna võetakse omaks kaasaegne linnastunud elustiil ning traditsioonilised pered satuvad mitmetel põhjustel tugeva surve alla. Aina enam veedavad pereliikmed terve päeva üksteisest lahus, elades “paralleelseid” elusid töökohtades, päevakodudes ja koolides. Lastel võib küll olla rohkem võimalust ise otsustada, ent samuti võivad nad ilma jääda täiskasvanute suunamisest ja toetusest. Teisel juhul veedavad lapsed suurema osa päevast täiskasvanute korraldatud ettevõtmistes, nii jääb neil aga vähem aega omaenda mängudeks või tegevusteks, kus neil oleks vabadus ise otsustada.

Mitmes riigis läbi viidud küsitlused näitavad, et enamik esmakordseid valijaid annab hääle oma vanemate eeskujul, mis näitab, et laste poliitilised vaated kujunevad kodus või et poliitilisi seisukohti peetakse pereasjaks. Lapsed võivad tutvuda riigi või kohaliku poliitikaga, kuulates kodus täiskasvanute vestlusi – ent on ebatõenäoline, et neid julgustataks vestlustest aktiivselt osa võtma. Isad, kes võiksid juhatada lastele teed avalikku ellu, on tihti oma laste elus üsna harva kohal. Tööd vihtuvatel emadel, eriti üksikemadel, on aga tavaliselt poliitika jälgimiseks väga vähe aega. Seega võivad mitmesugused allikad, eriti meedia, mõjutada laste vaateid aina enam.

Meedia

Konventsiooni kohaselt on lastel õigus eakohasele adekvaatsele teabele. Nagu teistel kodanikel, on ka lastel õigus olla teadlik oma olukorrast, võimalustest ja oma tegude tagajärgedest. Selles suhtes on meedial – koos lapsevanemate ja koolidega – oluline roll. Tuleks koostada programme, mis parandaksid laste juurdepääsu vastavale teabele ning mis oleks kohandatud sobivaks erinevatele vanusegruppidele. Vaatamata oma kohustustele on vähesed valitsused võtnud lastele suunatud avalike meediateenuste organiseerimist tõsiselt. Vähesed, kui üldse mõni, on teinud katset kaasata lapsi meediaprogrammide kavandamisse või tootmisse.

Meedia mängib põhirolli ka laste seisukohtade tutvustamisel avalikkusele. On vaja koolitatud ajakirjanikke, kes on tundlikud laste igapäevaelu ja erivajaduste suhtes, sh ärakasutamise ja väärkohtlemise ohus olevate laste suhtes. Veel üks võimalus laste hääle kuuldavaks tegemiseks on lasta neil osaleda arvamusküsitlustes ja kommenteerida uudiseid.

Loomulikult saaks meedia selles osas veel palju enam ära teha. Oluline on, et meediategelased hoiduksid kujutamast lapsi ja noori stereotüüpsetel viisidel, mis tekitavad eelarvamusi nende vaadete ja käitumise kohta, olgu siis ärilistel või muudel põhjustel.

Mõnikord on teabekanalid püüdnud lapsi kaasata, näiteks on tehtud ajalehes erilehekülgi ja aeg-ajalt on toimunud spetsiaalseid tele- või raadiosaateid. Ka lasteajakirjad on selles oma osa mänginud. Mida enam on lapsed ise saanud taolisi teabekanaaleid mõjutada, seda edukamad on need katsetused olnud. Lapsajakirjanikud on tegutsenud edukalt reporterite ja intervjuuerijatena, aidates vahendada laste seisukohti.

Tänapäeva kommunikatsioonitehnoloogiad, eriti Internet, pakuvad lastele võimalusi levitada oma vaateid enneolematu ulatuses ning organiseerida ühisprogramme, et mõjutada poliitikuid ja poliitikat väljaspool kindlakskujunenud kanaleid. Samas on need arengud toonud kaasa ka tõsisema riski suurendada veelgi lõhet “kaasatud” ja “välja jäetud” laste vahel. Siiski, osaliselt tänu mõne arvutipõhise kommunikatsioonivahendi suhteliselt madalale maksumusele, eriti kui see on loodud kogukonna või kooli baasil, väärib Internet tähelepanu kui vahend, mille abil saaks parandada laste osalemist ja suurendada nende õigust arvamuse avaldamisele kaasaegses ühiskonnas.

Mida saab ette võtta?

Vaatamata lapse õiguste konventsiooni peaaegu ülemaailmsele ratifitseerimisele puudub ikka veel poliitiline ja sotsiaalne heakskiit laste õigusele

oma arvamust avaldada ja õigusele nende seisukohtade tõsiselt võtmisele. Vastupidiselt enamikule ülejäänud õigustele pole ikka veel olemas selget ettekujutust laste arvamuse avaldamise õiguse ja õiguse “osaleda nende huve puudutavate otsuste vastuvõtmisel” sisu ja tähenduste kohta. On isegi raske ette kujutada ühiskonda, kus lapsed teostaksid täielikult oma poliitilisi õigusi ja osaleksid aktiivselt otsustusprotsessides. Seega tuleks esimese sammuna konkreetsemalt ja sisulisemalt sõnastada eesmärgid ja normid, mis on vajalikud arvamuse avaldamise õiguse realiseerimiseks.

Selle õiguse teostamiseks vajame pika- ja lühiajaliste eesmärkide ning strateegiate kombinatsiooni, mis on suunatud sotsiaalsetele hoiakutele ja käitumistele, samuti peame töötama välja elujõulisi mudeleid laste ja noorte osalemiseks poliitilistes ja ühiskondlikes otsustustes. Otsuseid tegevates asutustes tuleb luua mehhanismid, mis tagaksid süsteemse nõupidamise lastega ja nende vaadete tõsise kaalumise.

Üldisem pikaajaline eesmärk peaks olema laste seisukohtade suurema vastuvõtlikkuse ja nende seisukohtade austamise kultuuri kujundamine. Paraku näevad paljud täiskasvanud selles ohtu. Laste mõju on käsitatud olukorrana, kus üks võidab ainult siis, kui teine kaotab. Teisisõnu usuvad täiskasvanud, et kui lastel oleks rohkem võimu, siis jääksid täiskasvanud mingil määral oma võimust ilma ning väheneks nende kontroll pereelu üle või võime hoida klassiruumis korda. Paljudes riikides on täiskasvanud lapsevanemate õiguste või religioosete põhimõtete nimel laste osalemisele agressiivselt vastu astunud. Selliste kivistunud patriarhaalsete, despootlike ja ekspluateerivate hoiakute muutmine võib kesta mitu põlve.

Kuidas saaks seda teemat mõistlikult käsitleda? Kuidas saaks näidata, et selles ei ole sisemist vastuolu, kui anda lastele võimalus mõjutada oma elu ja ühiskonda, ning samas kaitsta täiskasvanute rolli laste eest hoolitsemisel, nende suunamisel ja kaitsmisel? Kuidas saaks selgeks teha, et see ei ole võitmise ja kaotamise mäng, vaid kõigil osalistel on midagi saada, kui täiskasvanud õpivad toetama lapsi nende õiguste teostamisel? Pakume välja mõne võimaliku esmase tegevussammu.

1. Laiendamaks laste poliitiliste õiguste aktsepteerimist, tuleb arendada mõttekäike laste kodakondsusest demokraatlikes ühiskondades, minnes kaugemale hääleõiguslikkuse vanuse teemast. See teema tuleks tõstatada poliitilises väitluses, kuhu on haaratud parlamendi liikmed, valitsusametnikud ja kõigi tasandite parteiliidrid. Samuti peaks see olema tähtsamal kohal akadeemilises maailmas, eriti politoloogide ringkondades.

2. Kuna laste poliitiliste õiguste teostamisel on nii vähe traditsioone ja institutsionaliseeritud mehhanisme, tuleks uute meetmete rakendamisel alati võimaldada katse-eksituse perioodi. Tuleks õhutada ja soodustada mitmesuguseid mudeleid ja ettevõtmisi, millele järgneks järelduste tegemine

hoolikate hindamiste alusel. Skeemid võivad varieeruda otsesest esindusosalusest kohaliku omavalitsuse foorumitel kuni vastavatel teemadel laste seisukohtade kogumise ja analüüsini. Küsitlused võivad käsitleda laiemaid poliitilisi teemasid või väga spetsiifilisi küsimusi, näiteks koolihoonete ja vaba aja veetmise hoonete seisukorda. Olemasolevaid skeeme võiks kaardistada ja hinnata. Võiks korraldada linnapeade, parlamendiliikmete ja vallaametnike kohtumisi, et jagada oma järeldusi ja võrrelda kogemusi. Positiivsemate kogemuste puudumisel on raske motiveerida poliitikuid süsteemsemalt laste kaasamist institutsionaliseerima. Sellistele katsetustele ja prooviskeemidele võiksid kaasa aidata ja neid hinnata ombudsmanide bürood või riiklikud või kohalikud komiteed, kelle ülesandeks on laste õiguste edendamine, võttes arvesse, millist pöördelise tähtsusega tööd teevad selles valdkonnas valitsusvälised organisatsioonid.

3. Valitsused peaksid võtma mitmesuguseid meetmeid, tuvastamaks süsteemselt sisukaid võimalusi laste seisukohtade arvestamiseks, tagades nende esinduslikkuse ja asjakohasuse:

- tuvastada võtmevaldkonnad ja -teemad avalikus sektoris, mis mõjutavad tugevasti laste elu ja milles neil peaks seega olema võimalus sõna sekka öelda (näiteks perepoliitika, ühiskondlike ehitiste kavandamine, koolipoliitika, laste tervishoid ja vaba aja veetmise võimalused); vaadata uued tegevuskavad läbi nende valdkondade valguses ja leppida kokku, millistel juhtudel tuleks tulevikku vaatavalt küsida laste arvamust ja seda arvesse võtta;
- tuvastada, millisel tasandil ja milliste häälekandjate kaudu saaks neid vaateid avaldada või koguda ja kaaluda (näiteks ombudsmani büroo kaudu või kohaliku omavalitsuse lastefoorumitel);
- leida eri vanusegruppide, sh väikelaste jaoks sobivad moodused ja kanalid nende seisukohtade edastamiseks (näiteks arutelud eelkooliealistega ja koolinõukogudega, arvamusküsitlused ja kohtumised noorte esindajatega, nt õpilasmavalitsustega);
- otsida võimalusi representatiivsete arvamuste kogumiseks soo, vanuse, etnilise kuuluvuse, sotsiaalse klassi, usu ja geograafilise paiknemise alusel;
- tuvastada ja rakendada eriabinõusid, et teha paremini kuuldavaks puuetega laste ja muude eriolukorras olevate lastegruppide häält, ning uurida, kuidas võimalikke takistusi ületada.

4. Lapse põhiline tegutsemispaik on kodu. Tuleb esikohale seada vanemate ja hooldajate teadlikkuse tõstmine lapse õigusest oma arvamuse avaldamisele ning aidata vanematel selles osas oma rolliga toime tulla. Valitsused peaksid tulevikku suunatult aitama kaasa sellise sotsiaalse keskkonna loomisele, mis võimaldab lastel otsustamises osaleda.

5. Teiseks võtmevaldkonnaks on koolid ja lasteaiad – nende oluliseks panuseks on interaktiivne õppimine, sobiv õppekava ning demokraatlikud hoiakud ja meetodika. Sellised meetmed peaksid keskenduma lapse eneseväljendusoskuste, demokraatlikes protsessides osalemise ning ühiskonna ja selle probleemide parema mõistmise arendamisele. Üheks tohutu suureks ülesandeks on õpetajate ja muude koolitõtajate oskuste arendamine – kuidas kuulata lapsi, edendada dialoogi ja soodustada konfliktide lahendamist demokraatlikul viisil.

6. Kodanikuühendused peaksid sillutama teed prooviskeemidele, mis edendaksid laste osalemist ning tooksid lapsed poliitika valdkonnale lähemale. Võiks aidata lasteorganisatsioone, mis tegutsevad laste õiguste arvestamise heaks, ja õhutada teisi valitsusväliseid organisatsioone, mis töötavad lastega või laste huvides, näiteks spordiklubid ja heategevuslikud ühingud, lapsi kuulama ja nende seisukohti austama. Samuti tuleks aktiivselt tegutseda lapse arvamuse avaldamise õiguse raigete rikkumiste vastu.

7. Erakondi tuleks õhutada arendama oma suutlikkust laste vaateid arvesse võtta ja tugevdama laste mõjujõudu poliitilistes ettevõtmistes. Erakondade jõupingutuste jälgimine võib osas riikides saada lapse õigustele keskendunud valitsusväliste organisatsioonide või meedia ülesandeks.

8. Arengukoostööagentuurid ja valitsusvälised organisatsioonid peavad lapsi kuulda võtma ja muutma laste osaluse oma projektide ja programmide loomulikuks osaks. Tuleb välja töötada kommunikatsioonistrateegiad, sh eestkoste, sotsiaalne mobilisatsioon ja programmikommunikatsioon, mis on suunatud kõigile valitsusasutustele, kogukondadele ja kodanikuühiskonna jõududele, samuti peredele ja lastele endile. Ehkki praegusel ajal võib arengukoostööagentuuride seas leida ainult hajusaid ettevõtmisi, on nende huvitatus aina suurem, ning lähiaastatel võib oodata paremini läbi töötatud poliitikat ja selle teostamise strateegiaid. Osa lapse osalust parandavaid metodoloogiad, näiteks osalusel põhinev tegevusuuring (participatory action research) ja “lapselt lapsele” tehnikad on juba kasutusel.

9. Et laste hääl muutuks kuuldavaks, vajame suurt läbimurret meedias. Televisioon, raadio ja ajakirjandus mängivad kaasaegsetes demokraatias võtmerolle. Nii valitsus kui ka kodanikuühiskond peaksid õhutama meediat progressiivsemale ja vastutustundlikumale lähenemisviisile: tegema vähemasti “lapsesõbralikke” uudistesäateid ja tagama laste seisukohtade esitamise nende jaoks eriti tähtsate teemade puhul. Aja jooksul võiks välja kujuneda lastele spetsialiseerunud korrespondentide ja lapsajakirjanike kaader. Kaaluda võiks laste endi loodud meediatoodete rahalist toetamist, Interneti-ühenduste ja veebilehekülgede loomist teemadel, mida lapsed ise soovivad esile tõsta.

10. Rahvusvahelise järelevalve raames saaks laste osalemisõiguse küsi-

musi tõstatada mitmel inimõiguste foorumil, sh inimõiguste komisjoni ja “põhiliste” õiguste organisatsioonide (nt *Amnesty International*, *Human Rights Watch* ja *Minority Rights Group International*) abil. Lapse õiguste komitee peaks paluma kõigil valitsusesindajatel teha konkreetseid ettepanekuid laste seisukohtade arvessevõtmiseks. Selleks tuleb valitsustel välja töötada selged eesmärgid, põhjalikud strateegiad ja täpsed tegevuskavad. Plaanide elluviimist võib seejärel riigi tasemel jälgida laste ombudsman või muu sõltumatu institutsioon, samuti valitsusvälised ühendused, kes on huvitatud laste õiguste ja heaolu edendamise ja propageerimisest.

Kui võimaldame lastel juba varases eas osaleda kogukonna elus, tõstab see nende huvi poliitika vastu ja tugevdab kuuluvustunnet. See kogemus motiveerib neid ka valmistama end ette teadlike otsuste vastuvõtmiseks, teha teed enesemääratlemisega kaasnevale vastutusele ja aidata isiklikult kaasa “elu taasloomisele”, mida toob ühiskonnale iga uus põlvkond.

V essee

Vanemlik vastutus versus riigi kohustused

Barbro Holmberg ja James Himes

Käesolevas essees uuritakse lapse, perekonna ja riigi vaheliste suhete kolmnurka. Täpsemalt öeldes vaadeldakse lapse õiguste, vanema vastutuse ning riigi õiguslike kohustuste suhet.

Lapse õiguste konventsioon käsitab last õigussubjektina ning rõhutab seda, et laps on ise oma õiguste teostaja. Konventsioon kehtestab lapse ja riigi vahelise otsese suhte. See suhe tähendab, et mitte kellelgi, ka vanemal, pole lapse üle “omanikuõigusi”. Last vaadeldakse kui indiviidi, kellel on oma inimõigused.

Konventsioon annab ka mõista, et võib tekkida konflikt ühelt poolt lapse õiguste ning teisalt vanemate või ühiskonna huvide vahel. Sellised konfliktid tuleks lahendada, lähtudes lapse huvide esikohale seadmise põhimõttest. Teisisõnu ei nähtu konventsioonist, et lapse huvid oleksid alati samased vanemate huvidega. Selles valguses on vahel väidetud, nagu oleks lapse õiguste konventsioon “perekonnastane” või isegi “laste võimu pooldav”. See on aga väga eksitav väide.

Konventsiooni preambul ning mitmed selle sisulised artiklid rõhutavad pere kui ühiskonna alusinstituutsiooni olemust, mille keskne osa on laste kasvamiseks ja heaoluks vajaliku hoolitsuse ning sobiliku armastava keskkonna pakkumine. Lapse õigustel, isegi kui laste autonoomia kasvab, on mõte ainult perekeskkonna ja vanemlike kohustuste kontekstis.

Sellest johtuvalt sõltub lapse õiguste au sisse tõstmine olulisel määral perekonna austamise rõhutamisest. Lapse õiguste komitee on toonitanud, et lapse õigusi ei tohi peres esile tuua vanemate õiguste arvelt. Lapse õigustele tähelepanu pööramine konventsiooni kui terviku vaimus tugevdab kogu perekonda. Tugev perekond, millel on olemas võimalused lapse põhivajaduste täitmiseks, annab omakorda panuse tugeva ühiskonna heaks.

Vanemlikud õigused ja kohustused

Lapse, tema vanemate ja riigi vaheline suhe sätestatakse esimest korda artikli 3 teises lõikes:

“Konventsiooniosalised kohustuvad tagama lapse heaoluks vajaliku kaitse ja hoolduse, arvestades tema vanemate, seaduslike hooldajate või teiste tema eest seaduslikult vastutavate isikute õigusi ja kohustusi ning võtavad selleks kõiki seadusandlikke ja haldusmeetmeid.”

Lastevanematel lasub vastavalt artiklile 18 “esmane vastutus lapse kasvatamise ja arengu eest”. Sellega kinnitab konventsioon, et vanemad on lapse kaitse, kasvatamise ja hoolitsuse peamine allikas, mis kajastub kõigi maailma kultuuride sotsiaalsetes ja kultuurilistes mudelites. Konventsiooni keeikasutusest nähtub ka, et termin “(lapse)vanem” võib viidata paljudele erinevatele peremudelitele, mida maailmas kohata võib. Artikkel 5 näiteks ei viita mitte ainult “lastevanematele”, vaid ka “laiendatud perekonna või kogukonna liikmetele, kes hoolitsevad lapse eest kohalikest tavadest lähtuvalt, seaduslikele hooldajatele ja teistele lapse eest seaduslikult vastutavatele inimestele.”

Ehkki konventsioon keskendub peamiselt vanemlikule vastutusele lapse ees, mainitakse mitmes artiklis ka vanemlike õiguste mõistet. Erinevalt eespool tsiteeritud artiklist 3 annab artikkel 5 vanematele õiguse last “suunata ning juhtida” ning ka artikkel 14 viitab vanemate õigusele “last juhtida”. Seega tulenevad vanemate õigused oma laste suhtes otseselt nende kohustusest lapse eest hoolitseda ning teda juhendada.

Konventsioonis ei määratleta spetsiaalselt vanemlikku vastutust. Vanemliku vastutuse määratlemisel nähakse olulisena kogu konventsiooni sisu, nagu ka lapse huvide esikohale seadmise põhimõtte puhul (mida on käsitletud selle kogumiku ühes eelnevas essees). Riik peab konventsiooni sätted ümber sõnastama vanemliku vastutuse täpsemateks põhimõteteks. Selline riigi ja vanemate koos tegutsemine on konventsiooni rakendamiseks ülioluline. Riigi õiguslik kohustus konventsioonis määratletud lapse õigusi ellu rakendada loob samasugused kohustused ka vanematele. Näiteks nõuab konventsioon, et riik muudaks alghariduse kohustuslikuks ja kättesaadavaks kõigile lastele (artikkel 28). Selle sätte rakendamiseks peab riik panema vanematele vastava kohustuse oma lapsi õppima ergutada ning valvata, et nad koolis käiksid.

Riik on kohustatud “austama vanemate vastutust, õigusi ja kohustusi” (artikkel 5). Sellega võtab konventsioon kõhklemata omaks perekonna privaatsuse ja mitte-sekkumise filosoofia – seda juhul, kui sekkumine pole vajalik lapse kaitsmise ja turvalisuse huvides. Ehkki vanematel on “esmane kohustus” oma lapsi kasvatada, väljendab konventsioon siiski selgelt, et nende võim pole piiramatult. Vanemate peamiseks mureks peavad olema lapse huvid (artikkel 18). Veelgi enam – lapse juhtimine ja suunamine peab olema “sobilik” ning “lapse arenevate võimetega kooskõlas”. Nõue, et vanemad paneksid tähele lapse arenevaid võimeid ja arvestaksid vastavalt küpsuse ilmnemisele üha rohkem tema seisukohti, tähendab, et vanemlik vastutus kahaneb koos lapse vanuse ja küpsuse kasvamisega.

Riigi roll - hoolitsus ja kaitse

Rahvusvahelises inimõiguste keeles on riigi kohustused väljendatud resolutselt, kasutades väljendeid “kohustub” ning “kohustub tagama”. Selline väljendusviis tähendab, et riigi roll peab olema aktiivne, võttes kasutusse “kõiki seadusandlike ja haldusmeetmeid”, et lapse eest hoolitseda ja teda kaitsta (artikkel 3). Sellega näeb konventsioon nii hoolitsuse kui ka kaitse puhul ette tähelepanuväärset riigipoolset initsiatiivi, ehkki nagu me näinud oleme, on riigil üksikpere suhtes peamiselt soodustav, toetav ning järelevalvav roll.

Konventsiooni mitmed artiklid viitavad riigi kohustustele sotsiaalsete ja majanduslike õiguste teostamisel. Lisaks riigi tavalisele rollile tervishoius ning hariduses käsitletakse näiteks artiklis 26 lapse õigust sotsiaalsele turvalisusele ning artiklis 27 õigust elatusasemele, mis vastaks lapse füüsilisele, vaimsele, hingelisele, kõlbelisele ning sotsiaalsele arengule. Artiklis 18 sätestatakse riigi kohustus osutada vanematele ja seaduslikele hooldajatele nende kasvatamiskohustuste täitmisel asjakohast abi. Teised sätted katavad selliseid teemasid, nagu lapsehooldusteenuste ning emadele sünnituseelse ja järgse tervishoiu tagamine. Seetõttu ei saa jääda kahtlust, et konventsioon nõuab riigilt perekonna ressurside tugevdamiseks aktiivse rolli võtmist, et pere saaks teha lapse heaks oma parima.

Loomulikult lasub riigil ka kohustus last kaitsta ning seda isegi perekonnasiseselt. Kui ilmneb, et vanemad ei ole suutnud lapse kasvatamisega hakkama saada, kui nad on last väärtalt kohelnud või ta hooletusse jätnud, siis on riigi kohuseks püüda lapse huve kaitsta – ning laste väärkohtlemise äärmuslikel juhtudel võtta vanematelt ära nende vanemlikud õigused ja sellega kaitsta last olukorra eest perekonnas. Tavaliselt sekkub riik nii, et laps paigutatakse alternatiivsesse peresekonda – antakse kasuperesse, adopteerimisele või sekkutakse muul taolisel viisil.

Perekonna privaatsuse dogmat tasakaalustab niisiis riigi kohustus “tagada lapse healuks vajalik kaitse ja hoolitsus” (artikkel 3). See tähendab, et riik peab vajaduse korral toetama last peres ning lapse kaitseks sekkuma perekonna ellu. Seega võib öelda, et konventsioon nõuab nii pere abistamist kui ka sekkumist, kui seda peetakse vajalikuks. Võib järeldada, et kui valitsused kasutavad piisavalt vahendeid, et saavutada edu lapse õiguse arengule arvestamisel, siis on vaja vähem ressursse lapse kaitseks.

Lapse õigus olla perekonna liige

Perekonna tähtsust lapse jaoks väljendatakse konventsioonis sellega, et nimetatakse lapse õigust perekonnale, mis üldiselt tähendab õigust va-

nematele. See õigus – õigus olla perekonna liige – iseloomustab tervet konventsiooni. Seda tunnistatakse kui teatud tüüpi “ligipääsuõigust” vanematele, mida väljendatakse konventsiooni sisulistes artiklites erinevalt: artikkel 7 näiteks tunnistab lapse õigust “oma vanemate tundmisele ja nende hoolitsusele”. Artikkel 8 annab lapsele õiguse “säilitada oma identiteeti, sealhulgas /.../ perekondlikke suhteid”. Artikkel 9 ütleb, et lapsel on õigus “mitte olla tahtevastasel eraldatud oma vanematest”, välja arvatud juhul, kui eraldamist ei peeta hädavajalikuks lapse huvidest lähtuvalt. Artikkel 22 kohustab riiki kaasa aitama ilma saatjata pagulasest lapse taasühinemisele tema perekonnaga, tehes kõiki võimalikke jõupingutusi lapse vanemate või teiste sugulaste leidmiseks.

Lapse “ligipääsuõigus” oma vanematele tuleb kehtestada seadusega, järgides erinevate maade seadusandlikku ja sotsiaalset praktikat. Seda tehes peab riik arvesse võtma lapse “ligipääsuõigust” mõlemale vanemale. Konventsioon ütleb väga selgelt, et lapsel on õigus “säilitada regulaarsed isiklikud suhted ja vahetu kontakt mõlema vanemaga”, kui see ei lähe vastuollu lapse huvidega (artikkel 9). Isegi kui lapse vanemad elavad erinevates riikides, on lapsel õigus säilitada “regulaarsed isiklikud suhted ja vahetu kontakt mõlema vanemaga” (artikkel 10). Veelgi enam – lapse “ligipääsuõigus” mõlemale vanemale tuleb tagada ilma mingite eranditeta. See tähendab näiteks, et nii abielust kui ka väljaspool seda sündinud lastel on võrdsed õigused oma vanemate suhtes. Neil pole mitte ainult võrdne õigus ligipääsule ning mõlema vanema hoolitsusele, vaid ka võrdne õigus rahalisele toetusele ja pärandile.

Perepoliitika

Ehkki iga riik maailmas tunnistab perekonda kui ühiskonna algosa, ei ole siiski enamikus neist perekonna- ja lapsepoliitika esmatähtsate valdkondade hulgas. Järjekindla perepoliitika puudumine, sealhulgas lastele avalduva mõju hindamine seadusandluses ja haldusotsustuste tegemisel, on tähelepanuväärne isegi paljudes tööstusriikides. Lapse õiguste komitee on kutsunud kõiki konventsiooni ratifitseerivaid riike üles alustama riikliku poliitika kavandamist, et tagada konventsiooni tõhus rakendamine. See nõuab seaduste ja halduspoliitika läbivaatamist perekonnale avaldatava mõju suhtes.

Laiahaardeline perepoliitika peaks hõlmama meetmeid, mida võetakse lapsele ja perele minimaalsegi sotsiaalse turvalisuse tagamiseks. See “turvasüsteem” ei sisalda mitte ainult abinõusid eluaseme ja põhivajadusi rahuldavate teenuste, vaid ka tervishoiu, pereplaneerimise ning lapse turvalisuse tagamiseks. Sinna peaksid kuuluma ka sammud, mille eesmärk

on luua sobilikud normid ning ühtlus vanemate tööd, naiste ja üksikvane- ma staatust, lapsehooldust, emaduspuhkust ning teistes perekonda puudutavates teemades. See poliitika peaks erakordse hoolega vaatlema ka eelarve-eraldusi ja majanduslikke probleeme, et kindlustada olemasolevate vahendite suunamine “maksimaalsel määral” lapse õiguste teostamiseks ning “teha vajaduse korral rahvusvahelist koostööd” (artikkel 4).

Laiahaardeline strateegia

Konventsioon sätestab mõne põhimõtte perepoliitika kujundamiseks. Kõigis inimõiguste dokumentides sisalduvate põhimõtete “universaalsus” nõuab, et inimõigustel põhinev poliitika laieneks kõigile peredele. Konventsioon ütleb selgelt, et riik on kohustatud aitama vanemaid, sealhulgas selleks, et kaitsta kõiki lapsi väärkohtlemise ja hooletusse jätmise eest. Selline laiahaardeline perepoliitika kujundamise strateegia, milles teenused, programmid ning hüved hõlmavad kogu elanikkonda, on enamasti osutunud lapse õiguste rikkumise ennetamise ja laste eest hoolitsemise kõige tõhusamaks vormiks.

Kuna konventsioon postuleerib, et ühiskonnas on iga laps tähtis ning omab õigusi, siis on oluline keskenduda kogukonna kõige vaesemale osale, kuid siiski mitte ainult sellele, ja seda isegi arengumaades. Kogemused mitmetes maades on isegi näidanud, et ainult teatud spetsiifiliste probleemidega peredele keskendunud programmid ja teenused ei ulatu sageli suurimas ohus olevate perede ja lasteni. Põhiprobleemiks on see, et erigruppidele suunatud toetuse taotlemisele ja saamisele on külge kleebitud sildid, mille tõttu need pered ei palu üldse abi. Erinevate Euroopa riikide sotsiaal- ja perepoliitikat võrrelnud uurimuses väidetakse, et mitmed kogu elanikkonnale suunatud teenused ja programmid jõuavad kõige enam abi vajavate peredeni märksa rohkem kui programmid, mille sihtrühmaks on ainult “spetsiaalselt valitud” pered.

Lisaks inimõiguste universaalsusprintsipiibile on laiahaardeliseks lähenemiseks vahel ka veenvad poliitilised põhjused. Näiteks linnas elavate keskmise sissetulekuga perede vajadustele vastu tulemata jätmine võib lõppeda poliitilise toetuse kaotamisega ühiskonnagrupil, kellele on oluline avalike teenuste, näiteks tervishoiu või hariduse andmine, mis omakorda on tähtis laste ellujäämiseks ning arenguks. Haritud kesktaseme tööliste muutumine “majanduslikeks põgenikeks” on tekitanud mõnedes arengumaades poliitilisi, sotsiaalseid ning majanduslikke probleeme. Kõigi laste õiguste järgimist ühiskonnas võib aidata saavutada riigi loodud põhilistest sotsiaalteenustest ning tõhusast “turvasüsteemist” koosnev laiahaardeline programm, mida peetakse ülal õiglaselt jaotatavate avalike tulude baasil.

Sellised perepoliitika laiahaardelised strateegiad on tavaliselt tõstnud kogu rahvastiku sotsiaalseid ja majanduslikke standardeid ning kahandanud ohus olevate perede ja laste arvu. On mitmeid klassikalisi näiteid teatud valdkondadele keskendunud laiahaardelistest ennetavatest strateegiatest, mis on andnud väga häid tulemusi. Paljudes maades on lastel tasuta algharidus ning tasuta või väga odavad tervishoiuteenused, seda eriti ennetava ja esmase hoolduse puhul. Sri Lanka näiteks kehtestas tasuta tervishoiuteenused 1948. aastal, millele oli kolm aastat varem eelnenud tasuta kohustuslik algharidus. Ehkki avalik-õigusliku hariduse kvaliteet ning alatoitumus sellel maal on endiselt probleem, on nii naiste kui ka laste sotsiaalsed näitajad järgnevatel aastatel märgatavalt paranenud ning need on märksa kõrgemad kui teistes Lõuna-Aasia maades. Tõsised probleemid jäävad, kuid abielumisea, tervise, kirjaoskuse ning pereplaneerimise põhilised näitajad on teravas kontrastis teiste sama piirkonna riikide omadega.

Lapse turvalisus on teine ala, kus laiahaardeline strateegia on osutunud edukaks. Rootsisis olid 1950. aastate keskel õnnetused laste peamine surmapõhjus. Üks vabatahtlike organisatsioon, kelle töö lõpuks riik üle võttis, alustas kogu elanikkonnale suunatud teabekampaaniat. Selle eesmärgiks oli tõsta avalikkuse teadlikkust ohtudest, mis lapsi nende keskkonnas ohustada võivad. Samal ajal saavutati teatud muudatuste tegemine õigusaktides. Nende kahe, kogu elanikkonda mõjutanud abinõu tulemuseks oli lastega juhtunud õnnetuste arvu selge vähenemine. Korea Vabariigil on olnud sarnane kogemus laiahaardelise pikaajalise tööga laste turvalisuse vallas. 1990. aastate alguses olid õnnetused peamiseks surma põhjuseks üle ühe aasta vanuste Korea laste hulgas. 1992-1996 viidi ellu ulatuslik kampaania, mis muu hulgas sisaldas turvalise liiklemise koolitust ning koolide ümbruses "lastekaitsetsoonide" loomist. See kampaania kahandas laste surmade arvu 30% võrra.

Nagu juba öeldud, on kogemus näidanud, et erinevate valdkondade arendamise laiahaardelised strateegiad vähendavad "puudust kannatavate" perede arvu. Loomulikult jäävad alati alles eriti vähe kaitstud perekonnad, erivajadustega lapsed ja lapsed, kellel puudub perekond toimiva perekonnana mõttes. Üldstrateegiale peavad alati lisanduma vaesust leevendavad programmid, sotsiaalsed turvasüsteemid ning eriti rasketes oludes laste ja perede jaoks mõeldud spetsiaalsed kaitseabinõud. Ühiskonnas aset leidva diskrimineerimisega tegelemisel võiks ja peaks laiahaardeline perepoliitika põhinema "ennetaval" lähenemisel – nagu väideti käesolevas kogumikus ühes selleteemalises essees.

"Väljastpoolt" tuleva abi ning sotsiaalse märgistamise kultuurilise aksepteerimise küsimused ning ka muud kaalutlused, nagu näiteks sihtmärgi seadmise suutlikkus ning äratasuvus, erinevad riigiti. Õigustel põhinev

lähenemine sellistele õrnadele teemadele nõuab võrdset kohtlemist ning laiahaardelist teemakattumist. Oma seisukoha õigsuse "tõendamiskoormus" on seega neil, kes pooldavad eriti ebasoodsas olukorras olevate isikute rühmade erikohtlemist. Tulemus võib vahel olla "kompensatoorne" ja ennetav, nagu kirjeldatakse võrdset kohtlemist käsitlevas essees. Selle essee autorid kardavad siiski, et laste teatud grupid, eriti vaesed, vähemustesse kuuluvad ning puuetega lapsed saavad teistsuguse kohtlemise osaliseks – see tähendaks "teisejärgulisi" teenuseid ning õigusi "teisejärgulistele" kodanikele.

Majanduslikud piirangud

Valitsused lükkavad laiahaardelise poliitika sageli tagasi põhjendusega, et nende käsutuses olevad majanduslikud vahendid on piiratud – seda juhtub eriti arengumaades. Sellise poliitika kulude katmine on aga hoopis teine küsimus. Mitmetes maades uuritakse uuenduslikke meetmeid, kuidas pakkuda sotsiaalteenuseid kõigile kodanikele, kuid määrata kulusid vastavalt maksmisvõimele. Paljudes tööstusmaades saavutatakse astmelise tulumaksu ja teiste maksude abil see kahekordne eesmärk – haarata kõiki ning jagada kulusid õiglaselt – tähelepanuväärse tõhususega. Universaalsete ja sissetulekust sõltumatute hüvede pakkumine on tõestanud enda äratasuvust madalate halduskulude tõttu.

Nagu ühes selle kogumiku vahendeid käsitlevas essees juba täpsemalt uuritud, seisavad madala sissetulekuga riigid – eriti piiratud maksustamisvõime või tugevalt regressiivsete maksustruktuuridega maad – ressurside vähesuse tõttu silmitsi suurte takistustega põhiliste sotsiaalteenuste pakumisel; siia kuulub ka riikide piiratud või täiesti puuduv suutlikkus olla konventsioonis sätestatud lapse arenguks vajalike standardite kõrgusel. Nii arengu- kui ka tööstusmaade ees seisavad sotsiaalteenuste üldise pakumise saavutamisel tõsised raskused, mis on tingitud kiirest erastamisest ning sageli detsentraliseerimisest, mis on käinud käsikäes tugevalt turule orienteeritud majanduspoliitika omaksvõtmisega kogu maailmas.

Konventsioon tunnistab nii artiklis 4 kui ka mujal, et on ebarealistlik oodata, et kõik riigid (eriti arengumaad) oleksid suutelised konventsiooni normidele lähitulevikus vastama. Nähakse ette, et eesmärgi võib saavutada järkjärguliselt, ja seda just ressursinõudlikel aladel, nagu haridus ja tervishoid. Konventsiooni põhimõtetele ei vasta aga lähenemine, mis on suunatud vaid osale inimestest; see laseks ressurside jagamist kitsendada või muud diskrimineerivat poliitikat ellu viia, võimaldades oma õigusi teostada üksnes maksevõimelistel; maksujõuetutele inimestele võimaluste loomine tähendaks vaid erilist kompensatoorset kohtlemist, sest peaaegu alati pakutakse neile standardile mittevastavaid teenuseid, mida osutatakse pigem kui

žeste vaeste heaks kui osana pikaajalisest strateegiast, mille abil pakkuda madala sissetulekuga inimestele võimalust oma põhiõigusi teostada.

Seadusega kinnitatud õigused ja kohustused

Laiahaardeline ning järjekindel perepoliitika nõuab õigusaktide ülevaatamist, kindlustamaks et lapse õigused kajastuksid konventsioonis ettenähtud kujul ka riigisisese õiguses. Paljudes arengumaades tuleb üle vaadata ka tavaõigus, millel on sageli ülekaalukas mõju eriti just maa-asulates. Konventsiooni sisulised artiklid kehtestavad mitmel alal miinimumstandardid, mille peaks õigusloomes suuniseks võtma. On oluline saavutada õiguspõhimõtete ja -normide, samuti lapsepõlve määratluste, ühtlus. Näiteks peavad hariduseadused, eriti need, mis käsitlevad kohustuslikku kooliiga, olema kooskõlas töötamise ja abiellumise vanuse alammäära kehtestavate õigusaktidega.

Õigusloomes on erinevate riikide õigusaktide ühtluse saavutamisel abiks võtmealade kindlakstegemine, kust edasi minna. Õigus haridusele on, nagu eespool mainitud, üks neist. Mõnedes maades võib abiellumisea tõstmine koos vastutustundliku lapsevanema seisust propageeriva kampaaniaga olla elutähtsaks reformiks, millel on tütarlapsele tugev sotsiaalne mõju, eriti kui see on kooskõlastatud hariduspoliitika, laste tööd ning perekonda käsitlevate õigusaktidega. Mitmekülgne reform selles vallas mõjutab ka peresuhteid, kuna see satub vastakuti traditsioonide ja tavadega, mis diskrimineerivad tüdrukuid ja annavad vanemale oma lapse üle “omanikuõiguse”.

Õigusaktide ülevaatamise ning reformimise käigus tuleb seadusega määratleda ja kehtestada ka vanemate kohustused. Mõisteid nagu “sobilik vanemlik suunamine ja juhtimine” ning vanema kohustus tunnistada “lapse arenevaid võimeid” tuleb seaduse väljatöötamisel põhjalikult analüüsida ning selles kajastada. Seaduses tuleb loomulikult tunnistada ka lapse õigust kaitsele nii sees- kui ka väljaspool perekonda. Seadusandlus peab seega julgustama vanemaid vastutustundlikule käitumisele, näiteks kohustusliku koolihariduse ja laste töö vallas, ning teisest küljest kehtestama normid vanemate lapsi ärakasutava ja kuritarvitava käitumise ennetamiseks ning vajaduse korral karistamiseks.

Konventsiooni ratifitseerimisega võetud kohustuste täielikuks täitmiseks peab riik uurima konventsiooni iga artiklit, suhestama kõik sätted teiste inimõiguste dokumentidega ning sellele analüüsile tuginedes määratlema ja õigusaktides ette kirjutama vanemate kohustused. Võtame ühe näitena vanemate kohustuse last üleval pidada (artikkel 27 jt) – teema, millel on nii tööstus- kui ka arengumaades järjest suurem tähtsus, eriti sellepärast, et üha suurem osa pereliikmeid on üksteisest lahutatud, muu hulgas lahu-

tuse, migratsiooni, AIDSi ning relvakonfliktide tõttu. On vaja otsustada, kellele ja kes peaks elatusraha maksma, kui palju ning kui pika aja jooksul. Mõnes riigis on ette nähtud vanusepiir, millest edasi vanemad enam oma last rahaliselt toetama ei pea. Õiguslikud reformid sel alal peavad arvesse võtma nii lapse huve kui ka tema õigust haridusele. Küsimuses, kui palju kaalu peaks andma lapse õigusele saada haridust, nõuavad nii lapse õiguste konventsioon kui ka mitmed teised rahvusvahelised inimõiguste dokumendid ülalpidamist kogu kohustusliku kooliea jooksul ning riigist sõltuvalt ka pärast tavakooli lõpetamist. Selle teema puhul on olulised konventsiooni viited riigi kohustusele “anda vanematele ning seaduslikele hooldajatele asjakohast abi” (artikkel 18) ning vanemate “võimetele ja rahalistele võimalustele” (artikkel 27).

Sanktsioonid ja õiguskorra tagamine

Ehkki konventsioon nimetab sanktsioone otseselt ainult laste tööd käsitlevas artiklis 32, on rahvusvahelistes inimõiguste aktides selge, et sanktsioone võetakse kui tähtsaid ennetavaid meetmeid. Artikkel 19, milles nähakse ette lapse õigus olla kaitstud igasuguse vägivalda eest, tunnistab ka vajadust lapse väärkohtlemise “teistsuguste ennetusvormide” järele.

Seadusega kehtestatud norme peavad toetama sanktsioonid. Kogemus on näidanud, et sanktsioonid võivad vähemalt mingi aja jooksul ühiskonnale mõju avaldada. Õiguskorra tagamine, sealhulgas õigustatud karistuste elluviimine, demonstreerib ühiskonna soovi kaitsta lapsi väärkohtlemise ning ärakasutamise eest. Seksuaalset väärkohtlemist, laste abielusid, ohtlikku lastetööd ning vanematepoolset laste väärkohtlemist keelavate seaduste elluviimise ebaõnnestumine lisab sellisele praktikale sotsiaalset legitiimsust. Õiglaste ning tõhusate karistuste jaoks on vaja, et neid toetaksid asjakohased normid, efektiivne õiguskaitse ja küllaldane kohtulik kontroll.

Enamik ühiskondi peab lapse huvide järgimisel kõige tähtsamaks põhimõtteks kaitset. Irooniline on aga see, et laste väärkohtlemine ja ärakasutamine nii peresiselt kui ka -väliselt on just see ala, milles õigussüsteemid üle kogu maailma pole suutnud olla oma ülesannete kõrgusel. See ebaõnnestumine ei tulene ainult ebapiisavast õiguskaitsest, vaid ka paljudest muudest põhjustest, mille hulgas on ekslik suhtumine vanemlikku “omandiõigusse” lapse üle ning lastekaitse vähene koordineeritus valitsusasutuste, vabaühenduste ning muude asjaomaste kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel.

Konventsioon pakub selles suhtes välja uue mõtteviisi aluse, rõhutades artiklis 3, et kõik avalik-õiguslikud- ning erainstituutsioonid peavad lapsi puudutavas tegevuses kõigepealt silmas pidama lapse huve. Nimetatud ar-

tikkel ning ka laste kaitset käsitlevad artiklid rõhutavad tervikliku lähenemise olulisust laste ärakasutamise ja väärkohtlemisega tegelemisel. Seadusandjad, kohtud, juristid, sotsiaaltöötajad, õpetajad, lapsehooldustöötajad ning haldusasutuste töötajad peavad laste kaitsmisel koostööd tegema. Lasteturvalisuse selline tagamine ei nõua mitte ainult õigusreformi ja õiguskorraldust, vaid ka siira nõupidamise käigus välja töötatud tõhusaid strateegiaid, et jälgida laste õiguste teostamist nende igapäevaelus.

Kohalikud ametivõimud - tähtsamad järelevalve teostajad

Lastekaitsemiseks peavad täiskasvanud (kas lapsevanemad ise, teised isikud või organisatsioonide esindajad) tegutsema lapse poolel ning esitama kaebusi kohtutele, politseile, sotsiaalhooldus- ja lasteasutustele. Lastele mõeldud kohaliku "turvasüsteemi" potentsiaalsed partnerid on kõik oma igapäevatoos lastega kokkupuutuvad inimesed – õpetajad, lasteasutuste töötajad, tervishoiuteenuste osutajad, usujuhid ning muud kogukonna liidrid ja isegi politseinikud. Koolidel ning lasteasutustel on selles küsimuses eriti oluline roll, kuna nende kokkupuuted lastega on tihedad ja intensiivsed.

Eeskirjad, mis nõuavad neis institutsioonides töötavalt inimestelt laste väärkohtlemise juhtudest teatamist, on olulised ametivõimude vastutavaks muutmisel. Rootsisis nõuab üks sotsiaalteenuste seaduse säte, et iga riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse teenistuja teataks sotsiaalteenuste ametile igasugusest märkimisväärsest lapse väärkohtlemise kahtlusest. Seadusesse on lisatud ka üldine säte, mis nõuab sama "igalt inimeselt".

Tõik, et töötajad, kellel on seaduse ees kohustus teatada laste väärkohtlemise juhtumitest ning kelle esmaseks kohuseks samal ajal on haridus-, hooldus- ja tervishoiuteenuste osutamine, kujutab endast avaliku poliitika jaoks möödapääsmatut dilemmit. Oma töökohustuste täitmiseks peavad nad looma usalduse- ja koostööõhkkonna nii laste kui ka vanematega. Samas peavad nad kindlatesse piiridesse jäädes jälgima, kuidas vanemad oma lastekasvatamiskohustustega hakkama saavad. Oht tekib sellest, et just kõige enam abi vajavad vanemad võivad kartusest, et nende nõrkused paljastatakse, sotsiaalteenuste kasutamist hoopis vältida.

Kogukondade mobiliseerimine

Tõhusad kogukondlikud tugistruktuurid on olulised nii lapsele kui ka perekonnale ning eriti neis riikides (kuid mitte ainult), kus riik ei suuda võtta täit vastutust laste ees. Kogukonnad, asjassepuutuvad inimesed ning kohalikud valitsusvälised organisatsioonid on kohaliku "turvasüsteemi"

põhiliseks osaks ning oluliseks lüliks ka järelevalvesüsteemis. Mõnedes maades suudavad kogukonda ulatuvad perekonna "laiendused" pakkuda hädas lastele ja peredele tõhusamat ja hoolitsevat tuge kui enamik avalikke institutsioone.

Selline indiviididest, erinevat tüüpi perekondadest ning kohalikest organisatsioonidest koosnev süsteem saab aidata tähelepanu juhtida üksikisiku ebaõiglasele kohtlemisele ning tuua tähelepanu keskmesse laste väärkohtlemise ja ärakasutamise kogukonnasisesed skeemid. Niisugune tegevus aitab kogukonnas luua ühise vastutuse õhkkonda, mis omakorda aitab edendada vajalikke muutusi sotsiaalsetes hoiakutes ning väärtustes.

Teatud valitsusepoolne toetus on siiski nende kogukonnasiseste liikumiste toetamiseks vajalik ja seda eriti olukordades, kus traditsioonilised toetusmehhanismid majanduslike, demograafiliste või muude põhjuste (sh sõda ja tsiviilülid) tõttu enam ei tööta. Mõni ettevõtmine võib vahel väga väikese kuluga panna kogukonna reageerima või tugevdada valitsusasutuste ja valitsusväliste organisatsioonide koostööd laste heaks. Lastetöö vastane meediakampaania, mille algatas Sri Lankal 1992.-1993. aastal üks laste töö ärakasutamise tõkestamisega tegelev organisatsioon, on üks näide avalikkuse väga positiivse reaktsiooni osaliseks saanud paljukajastatud jõupingutusest. Kampaania kestel sai organisatsioon palju eri kaebusi, mis muutsid võimalikuks sekkumise lastetöö seadusi rikkunud tööandjate tegevusse ja neile süüdistuse esitamise.

Piisavalt palju tähelepanu pole aga saanud üks laiahaardelise strateegia aspekt – järelevalve laste enda kaasabil. Konventsioon nõuab, et lastel lubataks oma seisukohti väljendada ning et neid teavitataks nende õigustest; riigid peavad aga lisaks sellele arendama ka lastes inimõiguste austamist. Selle eesmärgi elluviimiseks peaks ka lapsed kaasama nende õiguste rakendamisse ja selle järelevalvesse. Nii meediat kui haridussüsteemi kasutavad lastele mõeldud teabekampaaniad ja kaitseprogrammid on üliolulised, et tõsta laste teadlikkust nende õigustest. Teabe jagamine ja kaitse pole aga piisavad. Laste osalemine kõigis oma õiguste rakendamise ja selle järelevalve etappides on vajalik, et ühiskond nende õiguste kaitsele laiemalt pühenduks, sealhulgas arvestaks nende õigust avaldada arvamust, nagu seda nähakse ette konventsioonis.

Teadlikkuse tõstmine laste õigustest peredes

On oluline tõsta üle kogu maailma teadlikkust laste õigustest peredes, eriti vanemate hulgas. Õigusreform üksi ei saavuta muutusi hoiakutes ja peresiseses praktikas või ühiskonnas tervikuna. Perekonna ja lapse suhe on väga privaatne tsoon, kuid puudutab siiski ka era- ja avaliku sfääri vahete-

vahel hägustuvat piiri. Seadused võivad mängida võimsat rolli nii era- kui avalik-õiguslike kohustuste kujundamisel. Samas on ka kõige jõukamates, tugevalt arenenud avaliku sektoriga riikides õiguskorra tagamise põhjendatusel ja võimalikkusel teatud loomupärased piirid.

Riigi vähim kohustus on nõustada ja harida vanemaid nende “privaatsest” kohustustest, kui asi puudutab nende laste põhiõigusi. Lapse õiguste komitee on rõhutanud vajadust valmistada vanemaid ette nende kohustuste täitmiseks ning ergutanud mitme strateegia loomist, mille eesmärk on tõsta teadlikkust laste õigustest ja heaolust perekonnas – näiteks on loodud koolitusprogramme lastekasvatamiseks, praeguste ja tulevaste lastevanemate nõustamine, uuenduslikud meetodid, et anda lastevanematele teadmisi lapse arengu ja tema arenevate võimete kohta, samuti lapse ellujäämiseks ja arenguks vajalikke oskusi. Teisisõnu on riigil selge kohustus edendada lapse ja vanema positiivseid suhteid ning kasvatada teadmistaasi peredes, et aidata kindlustada lapse maksimaalne areng tema võimete piires.

Laste õigustest ja vajadustest teadlikkust tõstvad kampaaniad on muutuvates ühiskondades oluline vahend, millega luua “ühine hoiak” laste suhtes ning lastekasvatamise põhitõed. Selline ühine hoiak, mis põhineb konventsioonis väljendatud väärtustel, on tähtis ka riigiasutuste, kogukonna ning vanemate vahelise koostööõhkkonna loomisel. See omakorda paneb aluse poliitikale, mis ei keskendu ainult lapse “ülevalpidamisele”, vaid ka tema kaitsmisele ning õigusele osaleda oma õiguste rakendamisel.

Kui avalikkuse vaated erinevad tugevalt õigusaktidest või arvamused laste kohtlemise suhtes lahku lähevad, siis pole õigussüsteem, sealhulgas riigi sekkumine perekonnaellu, end piisavalt õigustanud. On peaaegu võimatu (ning väga ebaefektiivne) täide viia vanemlike kohustusi ja lapse õigusi käsitlevaid seadusi, kui üldise arvamuse järgi on lapsed oma vanemate “omad”. Lapse õiguste kaitseks ning lapse enda osalemiseks selles on vaja saavutada ühiskonnas lai konsensus põhistandardite ja vanemlike kohustuste suhtes.

Hoiakud laste suhtes

Vanemlikul “omandiõigusel” põhinevatel vaadetel on sügavad juured enamikus riikides ning neid hoiakuid ja tavasid on vahel raske paljastada, vaidlustamisest rääkimata. Idee lastest kui nende vanemate omandiobjektidest elab isegi ühiskondades, kus valitsev retoorika on mõjutatud seisukohast, et lapsed on õigussubjektid. Vanemliku omandisuhte seisukoht esineb enamikus ühiskondades. See on emapiimaga kaasa antud ning seetõttu on täiskasvanutel suuri raskusi tunnistamisega, et nende suhtumine ei käi kokku konventsiooni mõttega.

Näiteks lapse hooldusõiguse määramise juhtumite puhul on “omandiõiguse” küsimus alati pinnal. Vanemate tülid selle üle, kus ja kellega laps peaks elama, sarnanevad väga sageli nende varajagamisvaidlustega, kuna keskseks teemaks on tavaliselt see, kelle “oma” laps olema peaks. Sellised vanematevahelised konfliktid ei arvesta sageli lapse õigusi, näiteks tema õigust avaldada oma arvamust või õigust suhelda mõlema vanemaga.

Need hoiakud mõjutavad ka lastega tegelevaid professionaale. Isegi riikides, kus pikka aega on seadusandluses arvestatud lapse huve, tõugatakse lapse oma vaatenurk sageli tagaplaanile. Kõik hooldusõiguse vaidlustega seotud täiskasvanud – kohtunikud, juristid, sotsiaaltöötajad, psühholoogid ja õpetajad – kalduvad liiga kergelt lapsevanematega samastuma. Nad identifitseerivad end vanemate probleemidega, vajadusega laste järele ning püüetega nendega kokku jääda. See on nii osaliselt seetõttu, et paljud neist professionaalidest on ise lapsevanemad. Isegi kui hakatakse lähtuma lapse huvidest, siis peetakse selleks sageli sedasama, mis on lapsevanema vajadus ja huvi.

Sarnaselt võivad lapsevanemate “omanditunde” tõttu tekkida konfliktid siis, kui riigiasutused tahavad võtta vastutust lapse eest. Sellisel juhul on keskendunud pigem vanematele ja nende käitumisele (ka oletatavale käitumisele) kui selle analüüsimisele, mis on tegelikult lapse huvides parim. Seadusandluses osutatakse selles vallas laste õigustest suuremat tähelepanu vanemate vajadusele oma laste järele ning nende õigusele “õiglasele kohtupidamisele” koos õigusega edasi kaevata. Lapse õigust õiglasele kohtupidamisele pole sageli määratletud ning seda küsimust tõstatatakse harva.

Lapsi ja lastekasvatamist puudutavad valitsevad hoiakud erinevad muidugi kultuuriti. Kõigi kultuuride enamiku lapsekasvatamisviiside aluseks on lähedased ja tugevad emotsionaalsed sidemed vanemate ja laste vahel. Perepoliitika tuleks üles ehitada nendele sidemetele. Oluline on, et vanemate ja teiste täiskasvanute hoiakuid tuleb kriitiliselt uurida läbi konventsiooni prisma, et kindlustada lapse, perekonna ja riigi vaheliste, lapse huvidest lähtuvate suhete loomist ja säilitamist.

Järeldused

Lapse õiguste konventsioon koos oma sätetega, mis käsitlevad riigi abi perele, on täna tähtsam kui kunagi varem. Võlakriisid, majanduslikud kitsikused ja erastamine on kõikjal kutsunud esile uue poliitika, milles riik võtab tagasitõmbuva seisukoha. Erasektorit nähakse paljude sotsiaalteenuste, sealhulgas lastele mõeldud “turvasüsteemide” järjest enam tõhusa ja loomingulise pakkujana kui riiki.

Väga erinevate poliitiliste süsteemidega ühiskonnad, mõni märksa demokraatlikum kui teine, leiavad erinevaid “lahendusi” dilemmadele, mis tekivad suurenenud konkurentsi, majandusliku kasvu ja efektiivsuspuüete kokkupõrkes kasvava respektiga inimõiguste, erapooletuse ja sotsiaalse õigluse suhtes. Milliseid kompromisse ka ei saavutata, on need tugevalt ebaõiglased ebaoproportsionaalselt suure uute oludega kohanemiskoorma tõttu, mida lapsed peavad kandma, eriti vaesed ja teised eeliseisundist ilma jäetud lapsed.

Lapse õiguste konventsioon peaks saama osaks oluliste poliitiliste otsuste tegemise protsessist. Konventsiooni sätted, mis käsitlevad riigi, perekonna ja lapse vahelisi suhteid, näevad kindlasti ette riigi teatavat kaasamist nii lapse ülalpidamisse kui kaitsmisse. Riigil on tõepoolest nii *õigus* kui ka *kohustus* pakkuda peredele sobivat abi selleks, et suurendada nende võimalusi laste eest hoolitseda. Konventsioon nõuab, et riik liiguks deklaratsioonide ja poliitiliste seisukohavõtude juurest edasi laste olukorda parandavate strateegiate tegeliku elluviimise juurde. Nagu varem juba öeldud, nõuab see järjepidevat ja laiahaardelist perepoliitikat, milles tuleb tähelepanu pöörata erapooletusele, eelarve loomisele ja kulude jagamisele. Järelikult peavad mitte ainult laiakõlalised “sotsiaalpoliitilised” formuleeringud, vaid ka majanduspoliitikat ja eelarvet puudutavad otsused keskenduma tavalisest rohkem perekonna toetamisele kasvatamiskohustuste täitmisel.

Konventsioon nõuab ka seaduste, tegevuskavade ja haldusmeetmete ülevaatamist, hindamaks nende mõju perekonnale. Nii lapse õigused kui ka vanemate kohustused nõuavad enamikus maades õigusreformi. Õiglase ja tõhusa õiguskorra tagamise süsteemiga toetatud sanktsioonid on üliolulised selleks, et rõhutada ühiskonna pühendumust laste kaitsmisele väärkohtlemise ja ärakasutamise eest.

Esmajärguline tähtsus tuleb and lapse õigusele osaleda tema õiguste teostamise protsessis nii peresiseselt kui ka -väliselt. Lapse õigust osaleda teda puudutavate otsuste tegemises väljendatakse konventsiooni mitmes artiklis ning selle teemaga tegeletakse üksikasjalikumalt selle kogumiku teistes esseedes. Põhimõtteliselt annavad “osalemist” puudutavad artiklid lapsele õiguse, et teda koheldaks kui “isiksust” või “indiviidi”. Need õigused on võtmetähtsusega lapse identiteedi ja teiste konventsioonis määratletud õiguste teostamise võimaluste arendamises. Side isiksuse ja identiteedi vahel lisab lapse osalemisõigusele erilise mõõtme ning muudab selle lapse kõigi õiguste teostamisel elutähtsaks. Lapse arengul “tema võimete maksimumini” puudub alus, kui lapse õigus identiteedile – tema kui õigustega isiksuse tunnustamine – ei muutu ühiskonna põhilise sotsiaalse konsensusena olemuslikuks osaks.

VI essee

Lapse arenevad võimed

Rachel Hodgkin ja Barbro Holmberg

Käesolevas essees uuritakse lapse õiguste konventsiooni väljendi “lapse arenevad võimed” tähendusi. Näidatakse, et see mõiste kätkeb endas laste esmast nõuet ühiskonnale ning seetõttu vajavad lapsed erikohtlemist. Lapsi võidakse väärtalt kohelda nii nende võimete üle- kui ka alahindamise tagajärjel.

Lapse õiguste konventsioonis kasutatav lapse arenevate võimete mõiste on laste õiguste teostamisele suunatud tegevuskavade ja ettevõtmiste kujundamisel kõige tähtsam. Enne mõiste üksikasjalikumalt käsitlemist on kasulik paigutada see laiemasse konteksti – nimelt rahvusvahelisel tasandil peetakse laste õigusi ja heaolu järjest prioriteetsemaks valdkonnaks.

1990. aastal laste deklaratsiooni ülemaailmsel tippkohtumisel osalejad lubasid “alustada poliitilist tegevust kõige kõrgemal tasandil, /.../ et tõsta esikohale laste õigused, ellujäämine ning nende kaitse ja areng”.

Miks peaksid lapsed olema esikohal või teistest tähtsamad?

Ilmselt seetõttu, et lapsed on alles küpsemise staadiumis. Seepärast on neil meie ressursidele suurem õigus kui ülejäänud nõrkadel ja teistest sõltuvatel inimestel. Ei saa võrrelda erinevate inimgruppide vajadusi või õigusi. Mõte on aga selles, et lapsed vajavad erilist tähelepanu, et oleks tagatud nende optimaalne areng. Nii nagu taimed vajavad teatud erikohtlemist – toitaineid, igapäevast kastmist, toetamist, rohimist, loodusjõudude eest kaitsmist – nii vajavad ka lapsed teatud kasvutingimusi. Enamgi veel, nii taimevõsude kui ka laste puhul võivad kujunemisfaasi ajal saadud viigastused hävitada või kiiva kiskuda kogu nende elu, samas kui korralikult täiskasvanud puud suudavad vastu panna paljudele saatuselõökidele.

Võimete arengu tingimused

Mõned laste kasvamistingimused kattuvad kõigi inimeste vajadustega, näiteks toit, peavari, riietus, hea tervis, puhas keskkond. Ent kuna lapsed on alles kujunemisfaasis, on nende vajadus nimetatud üldtingimuste järele tihti pakilisem. Näiteks puhta keskkonna kohta on teada, et laste keha on märksa tundlikum õhusaaste mürgiste mõjude suhtes, mis võivad pidurdada nende füüsilist ja intellektuaalset arengut. Seoses peavarjuga on uurimus-

tes leitud, et kodu puudumine või ülerahvastatus võib lastele mõjuda iseäranis laastavalt, rikkudes nende füüsilist ja vaimset tervist, koordineerimist ja kõne arengut, pere- ja muid sotsiaalseid suhteid ning õppetöö tulemusi.

Lisaks on laste arenguks vajalikud teatud eritingimused. Näiteks õppimine, mida peetakse küll eluaegseks tegevuseks, on laste arengus asendamatu komponent. Seetõttu on konventsioon kuulutanud alghariduse kohustuslikuks, ehkki see tähendab olulisi väljaminekuid madalama sissetulekuga riikidele.

Ka mängimist peetakse lapsepõlve lahutamatuks ja olulise tähtsusega osaks ning see kujutab endast “loomulikku väljaõpet eluks”. Mängu olulisust võime tõdeda ka loomariiki vaadeldes: ei leidu imetajate liiki, kelle esindajad võimaluse korral ei mängiks. Isegi kõige traumaatilisemates ja puudulikemates oludes leiavad lapsed võimaluse mängida, kas kivide ja puupulkade, üksteise või kujuteldavate kaaslastega. Käesoleva kogumiku järgmine essee vaatleb lähemalt laste õigust mängule.

Lapse võimete väljakujunemise ulatus sõltub ka sellest, kuivõrd neid armastatakse ja austatakse. Psühholoog John Bowlby, kes lõi seotuse-teooriad, tuvastas protsessi, mille kaudu väikelapsed loovad emotsionaalsed sidemed oma esmaste hooldajatega ning kuidas mõjutab seotusstiil nende edasist sotsiaalset arengut. Lapsed ei vaja mitte ainult lähedast ja kahepoolset seotust, vaid ka enesehinnangut, mis tuleneb teiste inimeste armastusest lapse vastu – s.o inimesi, kes on lapsega lähedalt seotud; need ei pruugi olla tingimata põhilised hooldajad.

Lapse õiguste konventsioonis on see vajadus kirjas preambulis:

“tunnistades, et lapse isiksuse täielikuks ja harmooniliseks arenguks peab ta kasvama perekonnas õnne, armastuse ning mõistmise õhkkonnas.”

Konventsioon on üles ehitatud eeldusele, et vanemad või laiendatud perekond *armastavad* oma lapsi. Siiski möönab konventsioon, et ebasoodsad tingimused võivad nõuda peredelt ränka jõupingutust. Seetõttu on riigi esmaseks kohustuseks tugevdada ja toetada perekonda, et see suudaks pakkuda vajalikku armastust ja mõistmist, et laps saaks täielikult ja harmooniliselt areneda.

Mis on võime?

Lapse õiguste konventsioonis kasutatakse väljendit “lapse arenevad võimed” kaks korda, mõlemal korral seoses vanemlike kohustuste ja õigustega oma lapsi juhtida ja suunata – kõnealune suunamine peab toimuma “kooskõlas” võimetega. Esimest korda esineb mõiste artiklis 5, kus kirjel-

datakse vanemate ja laiendatud perekonna üldisi õigusi; teiseks esineb väljend artiklis 14, mis räägib laste mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadusest.

Lisaks räägib konventsioon lapse õigusest maksimeerida oma arengupotentsiaali: artikkel 6 tunnustab seda peamise õigusena; artikkel 27 sätestab õiguse elatustasemele, mis vastaks lapse kehalisele, vaimsele, hingelisele, kõlbelisele ja sotsiaalsele arengule; artikkel 29 ütleb, et haridus peaks sisaldama “lapse isiksuse, vaimuannete ning vaimsete ja kehaliste võimete võimalikult täiuslikku arendamist”. Mõlemal juhul tunnustatakse lapse arengu *individuaalsust* – elatustase ja haridussaavutused ei ole kindlaks määratud nii, et kõik lapsed peaksid olema võimelised lugema, vestlema, füüsiliselt arenema jne, vaid et iga laps saavutaks omaenda võimete taseme.

Konventsioonis kasutatud väljendi “võime” sisu võiks avada nii, et see tähistab aruka täiskasvanud inimese suutlikkust ja oskusi. Loomulikult ei saavuta paljud täiskasvanud sellist suutlikkuse taset. See võib tuleneda pöördumatutest vaimsetest puuetest või läbielamistest, mistõttu ei suuda inimene asjatundlikult tegutseda. Seepärast võiks väita, et sellise normatiivse võimete definitsiooni rakendamine laste puhul on diskrimineeriv, sest paljud neist ei pruugi seda kunagi saavutada. Võibolla peaks “võime” seostuma pigem iga lapse erilise potentsiaaliga, kui võtta arvesse selle mõiste rõhutamist konventsioonis?

Selline “võime” suhteline definitsioon tõlgendab aga mõistet valesti, mitte nii nagu seda konventsioonis on kasutatud. Mõte on selles, et lapse võimete kasvades ja arenedes juhivad ja suunavad nende täiskasvanutest hooldajad neid aina vähem. Kui näiteks lapsed mõistavad piisavalt hästi, “täiskasvanulikul tasemel” liikluse ohte, lubatakse neil rohkem iseseisvalt teid ületada; kui laps ei ole sellist võimet veel omandanud, siis talle sellist vabadust ei anta.

See valem, kus võime võrdub vabaduse või võimuga, kehtib eriti lapsepõlves. Paljud vabadused, mis lastel tuleb alaealistena ära teenida, muutuvad nende õigusteks siis, kui nad jõuavad seaduslikku ikka. Paljud tegevused, mis on lastele keelatud nende võimete ja oskuste puudulikkuse tõttu – näiteks alkoholi tarvitamine, seksuaalsuhted, lapse saamine, elu või tervist ohustavad tegevused, hasartmängud või hääletamine – muutuvad vabalt kättesaadavaks täisealiseks saamisel, ilma et keegi kontrolliks kompetentsust selliste asjadega tegelemiseks. Me anname endile nendeks tegevusteks õiguse, vaatamata sellele, et on teada, et ka meie, täiskasvanud, käitume tihti erineval viisil vastutustundetult või mõistusevastaselt.

Kuidas võimed arenevad?

Kui leitakse tundmatu lapse skelett, oskavad patoloogid määrata lapse vanust luude arengu alusel. Mida noorem laps, seda täpsemalt saab määrata tema vanust. Imiku skeleti vanust saab määrata kuuajalise täpsusega. Ka luudele kinnituvate lihaste areng kulgeb täiesti ennustatavalt, vähemasti selles osas, mis järjekorras saavutavad väikelapsed kontrolli oma lihaste üle. Lihaste kontrollimise võime areneb ülalt allapoole, nii et kõigepealt õpivad imikud võtma pilkkontakti ja naeratama, seejärel hoiavad pead, seejärel haaravad kätega objekte, seejärel istuvad, siis seisavad, siis kõnnivad. Nende verstapostideni (ja mõnede erikäitumiste, näiteks roomamiseni) jõudmise täpne vanus varieerub imikute kaupa märgatavalt, ent arengusammude järjekord ei muutu. Ükski laps ei õpi seisma enne, kui on selgeks saanud objekti haaramise, kui tal just mõnda puuet ei ole.

Vanemaks saades ei kulge füüsiline areng enam nii täpselt. Mõni laps omandab varem kirjutamiseks vajaliku peenmotoorika, teine aga silma ja käe koordineerimise, mida läheb vaja palli püüdmisel. Puberteedi algus võib tugevasti varieeruda – see võib alata millisel tahes ajahetkel vahemikus 9-16 aastat.

Laste sotsiaalsete ja kognitiivsete võimete arengu kaardistamine on keerukam. Näiteks on teada, et elu alguses ei suuda lapsed teistele kaasa tunda (puudub empaatiavõime) ega abstraktselt mõelda, ent millal ja kuidas need võimed välja arenevad, selle üle on palju vaieldud. Jean Piaget, üks kognitiivse psühholoogia rajajatest, tuvastas neli arengufaasi: alla 2-aastaste arusaama maailmast vahendavad täielikult nende aktiivsed meeled; 2-6 aasta vanuses suudab laps kujutleda objekte ja tegevusi, ent on ikka veel täiesti enesekeskne; 7-11 aasta vanuses oskab laps hinnata juba teise inimese vaatenurka, ent suudab mõelda üksnes konkreetset; ja lõpuks, üle 12-aastaste “võimed on välja arenenud” siis, kui nad suudavad taibata abstraktseid ideid.

Piaget’ teooriaid on tublisti modifitseeritud. Käesolevas essees ei hakata kirjeldama muutumise ja täiendamise protsessi, ehkki see oleks põnev. Soovime välja tuua vaid kaks olulist tähelepanekut. Esiteks on Piaget’ d kõige enam kritiseeritud selle eest, et ta alahindas väikelapse empaatiavõimet, kuna toetus põhiliselt laborikatsete tulemustele, mitte olukordadele, mis oleksid katsetes osalenud lastele rohkem korda läinud. Teisisõnu võib lapse “arenevate võimete” avaldumine olla tingitud nii välistest tingimustest kui ka arengustaadiumist. Lisaks märgitakse konventsioonis, et laste areng hõlmab nii hingelist, kõlbelist ja sotsiaalset kui ka kognitiivset ja füüsilist arengut. Need viis arengu tahku toetavad või pidurdavad üksteist keerukate mustrite alusel, mida ei ole võimalik teaduslikult lahata.

Teiseks soovime rõhutada, et sarnaselt lapse füüsilise arenguga kehtib ka intellektuaalse arengu puhul seaduspära, et mida vanem laps, seda keerulisem on arenguteed täpselt kaardistada. On näidatud, et mõned 9-aastased lapsed suudavad küllaltki keerukalt ja abstraktselt arutleda. Paistab, et täiskasvanuliku arutlemisoskuse taseme saavutamine varieerub ulatuslikult.

Võibolla osalt seetõttu leiame riikide kaupa olulisi erinevusi selles, kui vanalt võimaldatakse lastel seaduslikult kasutada täiskasvanute õigusi. Õigus abielluda või astuda seksuaalsuhtesse, juhtida mootorsõidukit, omada relva, astuda sõjaväkke, laenata raha, otsustada oma elukoha üle, teha tasustatud tööd jne, on riigiti kehtestatud äärmiselt erinevalt – nende õiguste teostamise võimaldamise vanus varieerub eri riikide seaduste kohaselt kuni kuus aastat.

Laste võimete ülehindamine

Laste kohtlemise aluseks peavad olema teadmised nende arengust. Näiteks ühe- või kaheaastaste laste vanemate üheks tavalisemaks ja levinumaks ärrituse põhjuseks on paratamatu vajadus läbida jalutades koos nendega pikki vahemaid. Väikelapsed takistavad pidevalt edasiliikumist, langevad põlvili, istuvad maha, hoiavad käsi üleval, anuvad, et neid kukile võetaks ja nutavad. Ent niipea, kui vanemad ise ka maha istuvad, tuleb lastele silmapilkselt elu sisse, nad kargavad püsti, hakkavad ringi jooksuma ja tunnevad end väga hästi. On selge, et alati pole küsimus väsimuses või nõrkuses; vanemad teevad järelduse, et laps keeldub kõndimast lihtsalt kangekaelsusest. Nad suudavad kõndida, järelikult nad ka peavad kõndima, leiavad vanemad. Sellises olukorras kogeavad kõik osapooled ebameeldivusi.

Tegelikult ei ole need väikelapsed isekad ega jonnakad, vaid kuuletuvad lihtsalt instinktidele, mis on neisse programmeeritud meie eellaste pärandina. Ahvikarjad rändavad mööda metsi nii, et ahvibeebid klammerduvad emade selja külge; kui salk peatub, et süüa otsida, libistavad väikesed ahvid end ema seljast maha, uudistavad ümbrust, mängivad ja toituvad, ent kui kari edasi liigub, on väga oluline, et ahvilapsed uuesti oma kohtadel oleks. Lastevanematel pole mõtet oma väikeste laste peale pahandada, sest nad ei saa oma käitumises midagi parata. Lahenduseks ongi selle arengustaadiumi aktsepteerimine ning vastavas vanuses laste kukil tassimine (või pikkade jalutuskäikude vältimine).

Konventsiooni artikkel 5 määrab kindlaks vanemate ja laiendatud perekondade vastutuse, õigused ja kohustused järgmiselt:

“juhtida ning suunata last tema konventsioonis määratletud õiguste teostamisel, võttes arvesse lapse arenevaid võimeid” (kursiiv lisatud).

Me ei tohi oodata lastelt “arenenud” võimet, kui see ei ole veel välja are-

nenud. Näiteks üheks tsivilisatsiooni – parimas mõttes – tunnusjooneks on selliste seaduste ja sotsiaalsete kokkulepete olemasolu, mis hoiavad ära laste seksuaalvahekordi ja kahjustava töö tegemist. Loomulikult pole need lihtsad teemad. Vanemad, murdeikka jõudnud noored osalevad seksuaaltegevustes; noorematel lastel esinevad vaieldamatult oma seksuaalsuse vormid; lapsed tahavad sageli töötada ja pere heaks või perega koos töötamisest kasu saada; “töö” võib olla sama mis “haridus” jne. Ometi ollakse kogu maailmas ühel meelel selles, et laste seksuaalelu ja raske töö tegemine ei ole soovitatavad. Laste keha ja vaim ei ole valmis seksuaalsuhteks ning rasketeks, ohtlikeks ja meeletuteks tööülesanneteks (ning loomulikult tuleb neid kaitsta igasuguse väärkohtlemise eest).

Teiste võimete või oskuste osas ollakse vähem ühte meelt. Kõige ilmekamaks näiteks on ehk vanus, millal peaks lubama lastel relvajõududega liituda või relvakonfliktis osaleda. Vaatamata osa riikide tugevale vastuseisule ei suutnud konventsiooni eelnõu koostajad seada lapssõdurite värbamisele kõrgemat vanusepiiri kui 15 aastat. Need, kes võitlevad kõrgema vanusepiiri eest, ei väida, et selles vanuses inimesed ei oleks võimelised võitlema. Füüsiliselt on nad selleks ilmselt võimelised. Samuti ihkavad tõenäoliselt paljud noored inimesed üliväga sõjaväkke astuda või “omade poolel” võidelda. Ent lisaks sellele, et see seab ohtu nende elu ja tervise, leidub ka tugevaid arengulisi põhjusi, miks peaks sõjalisi kogemusi enne küpsuse saavutamist vältima. Lapsi õpetatakse välja inimesi tapma ning pillutatakse nad seejärel teatud territooriumil laiali, kus neil tuleb võibolla tõepoolest tappa, või kus nad võivad ise tapetud saada. Kuna laste psüühika on alles kujunemisejärgus, mõjutab see protsess nende arengut tõenäoliselt sügavalt ja negatiivselt.

Teiseks vastuoluliseks valdkonnaks seoses võimete ja oskustega on kriminaalvastutuse vanuse alampiir. Konventsiooni artikkel 40, mis küll taotleb leebet ja rehabiliteerivat õigusemõistmise süsteemi, nõuab konventsiooni ratifitseerinud riikidelt kõigest

/.../ vanuse alammäära kehtestamist, millest alates ei peeta last kriminaalseaduse rikkujaks.

See on nõrgem nõudmine, kui on kirjas Pekingi eeskirjades (vt sõna-seletused):

/.../ selle vanuse alammäär ei tohiks olla liiga madal, pidades silmas emotsionaalset, vaimset ja intellektuaalset küpsust.

Lapse õiguste komitee, mis on Pekingi eeskirjad enda jaoks normiks võtnud, on väljendanud muret hämmastavalt madala vanusepiiri üle, mille osa riike on kriminaalvastutuseks sätestanud – näiteks seitse (nt Nigeeria, Jordaania ja Hong Kong) või kaheksa aastat (Šotimaa ja Sri Lanka). Valitsustel on murettekitav kalduvus oletada, et lastel on täiskasvanule vastav

kriminaalvastutuse võime välja kujunenud tükki maad varem kui võime täiskasvanu kombel muude asjade eest vastutada.

Selles valdkonnas võib laste võimelisuses arengulistel põhjustel kahelda. Ehkki vastab tõele, et juba väga väikesed lapsed teavad tihti, et kuriteod on “pahad”, ei ole see sobiv kriteerium kriminaalvastutuse võime hindamiseks. Sageli ei mõista lapsed ja noored täielikult “pahategude” tagajärgi ei endile ega oma ohvritele. Loomulikult on selline puudulik arusaam tihti iseloomulik ka täiskasvanud kurjategijatele, kes tegutsevad sageli impulsiivselt, tundmata empaatiat või enesesäilitamise tungi, suutmata isegi tajuda oma valikuvõimalusi antud olukorras. Ent nagu juba varem öeldud, on laste õiguste puhul teisiti see, et lastel on õigus oma “väljakujunemata” võimete arvessevõtmisele. Teiseks väidetakse, et lapsed ei ole kriminaalvastutuseks võimelised, ilmselt seetõttu, et kaitsta neid tõsiste karistuste eest, mis süüdimõistvale kohtuotsusele tihti järgnevad.

Laste võimete alahindamine

Pildid kaevandustes töötavatest või armees marssivatest lastest vallandavad täiskasvanute südameis tihti kaastundepuhanguid ja hukkamõistu. Vähem ilmne ja teadvustatud on õnnetusetunne, mis tuleneb laste võimete alahindamisest. Ometi võib taoline ignoreerimine lastele hävitavalt mõjuda. Lapsed ise peavad seda tõenäoliselt isegi valusamaks, kuna sellisel juhul alahinnatakse neid kui inimesi.

Väljendit “lapse arenevad võimed” kasutatakse artiklis 14 ka seoses mõttevabadusega:

1. Konventsiooniosalised austavad lapse mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust.

2. Konventsiooniosalised austavad vanemate ning vajaduse korral seaduslike hooldajate õigusi ja kohustusi juhtida ja suunata last tema õiguste teostamisel, võttes arvesse lapse arenevaid võimeid.

Selle sätte üle on kõige enam vaieldud; kahtlemata on artikkel 14 konventsiooni ratifitseerinud riikide seas esile kutsunud rohkem kriitikat kui ükski teine artikkel. See kujutab endast olulist edasiminekut lapse õiguste osas, kui võtta aluseks olemasolevad inimõigused. Nii majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis kui ka kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis on ühesuguse fraasiga kehtestatud pigem lapsevanema kui lapse õigus, mille kohaselt kohustuvad konventsiooni ratifitseerinud riigid:

“austama vanemate ja asjakohastel juhtudel seaduslike hooldajate vabadust tagada oma laste usuline ja kõlbeline kasvatus vastavalt oma veendumustele.”

Lapse õiguste konventsioonist on see põhimõtte meelega välja jäetud. Konventsioonis tunnistatakse, et lapsi kasvatatakse – ja teatud määral on lastel selleks isegi õigus – perekonna usu vaimus. Seetõttu on artiklis 20, mis käsitleb alternatiivset hooldust vajavaid lapsi, öeldud, et “peab pöörama tähelepanu /.../ lapse /.../ usulisele /.../ päritolule”; artikkel 30 sätestab lisaks, et usuvähemusse kuuluval lapsel “peab olema õigus koos oma kogukonnakaaslastega /.../ tunnistada ja viljeleda oma usku”. Ent konventsiooni hoolikad vanemate õiguste piirangud usuküsimustes viitavad sellele, et lõppude lõpuks kuulub laste hing neile endile – kui mitte kohe sünnist saati, siis alates teatud määramata ajahetkest lapsepõlves, mil neil võib tekkida soov selles küsimuses ise vabasid valikuid teha.

Veel üheks oluliseks aspektiks on lapse õigus reguleerida oma ravi. See teema on olnud pikka aega raske küsimus nii arstidele, kohtunikele kui ka meditsiiniõiguse kujundamise eest vastutajatele. Ravi puhul on peaaegu alati nõutav pädeva täiskasvanu nõusolek; laste puhul küsitakse nõusolekut tavaliselt tema vanematelt. (Pädevust ravinõusoleku andmiseks on defineeritud erinevalt, ent see tähendab võimet mõista soovitatava ravi olemust ja eesmärki, selle võimalikku kasu, ohte ja teisi valikuvõimalusi, võimet seda infot piisavalt kaua meeles pidada, et teha mõistlik valik, ning olla võimeline vaba valikut tegema.)

Kõigi alla 18-aastaste patsientide automaatselt ebapädevana käsitamist peetakse üldiselt vääraks ja ebapraktiliseks. Samas ei ole rahuldav lahendus ka vanuse alammäära langetamine. Teatud meditsiiniliste sekkumiste, näiteks aborti puhul, on mõeldamatu, et arstidel oleks voli tegutseda ükskõik mis vanuses “pädeva” lapse väljendatud soovide vastaselt (ning kuna rasedusjuhtumeid esineb ainult vanemate laste seas, siis hõlmab see praktiliselt kõiki lapsi). Ühendkuningriigis mõisteti vajadust paindliku lähenemisviisi järele põhjaneva *Gillicki* juhtumi puhul Lordide Kojas (ülemkohtus) 1985. aastal, kui üks ema väitis, et arstidel pole õigust kirjutada tema tütrele välja rasedustvastaseid vahendeid ilma ema teavitamise ja nõusolekuta. Kohus leidis, et vanemate õigus otsustada selliste teemade üle nagu lapse ravi, “kahaneb” lapse vanuse kasvades, ning et “piisavalt arukatel” lastel on õigus anda sellistel puhkudel oma nõusolek ise, isegi kui nad on alla 16-aastased, mis on Briti seaduste järgi ametlik vanus ravinõusoleku andmiseks.

Nagu juba öeldud, saavutavad lapsed füüsilise, emotsionaalse ja intellektuaalse küpsuse väga erinevas vanuses. Lisaks ei muutu ükski laps päevapealt kompetentseks valdkonnas, kus ta veel eile täiesti ebapädev oli. Paljugi sõltub konkreetsest küsimusest, lapse meeleolust ja kõikvõimalikest välistest tingimustest. Lapsed ise peavad kronoloogilise vanuse kindlaksmääramist teatud õiguste lubamisel ebaloogiliseks ja ebaõiglaseks.

Olukorrast sõltuva pädevuse varieerumise kohta võime tuua ilmekaaid näiteid. Näiteks raskelt haiged lapsed mõistavad tihti hämmastavalt hästi oma haiguse ja selle ravi iseloomu – tunduvalt paremini, kui nende vanuse põhjal oletada võiks. Järgnevas katkendis Aldersoni raamatust “Laste nõusolek operatsiooniks” (*Children's Consent to Surgery*) jutustab psühholoog intervjuerijale ühest hemofiliat põdevast lapsest, kes on kõigest kolmeaastane:

Psühholoog: “Ta selgitas mulle oma haiguse iseloomu ning jutustas, kuidas oskab ennast ise süstida, mida need süstid tähendavad ja miks on vaja süstida. Ta paiskas selle kõik korraga välja.”

Intervjuerija: “Kas pole võimalik, et ta lihtsalt kordas soravalt täiskasvanutelt kuulnud lauseid?”

Psühholoog: “Ei. Küsisin selle kontrollimiseks temalt küsimusi. Sellisel juhul poleks ta osanud mulle sellist teavet anda. Küsisin: “Miks sa süste teed? Mis siis juhtuks, kui sa süste ei teeks?” Nii sain teada, et ta on süstide tähendusest aru saanud. Oleks ta vastanud: “Sest arstid käskisid mul nii teha” või et “Kui ma süste ei tee, olen paha laps”, ei läheks see arvesse. Ent tema ilmutas tõelist mõistmist. Ta vastas: “Sest kui ma endale sisse löikan, siis hakkab veri voolama ja jääbki voolama ja ma jään haigeks.” Küsisin, mida see haigeks jäämine tähendab, ja ta seletas mulle.

Üheks laste pädevust tõstvaks teguriks on täiskasvanute toetus ja julgustamine. Selle kolmeaastase lapse puhul võib kujutleda, et tema vanemad olid talle tema olukorda pikalt selgitanud just sellisel viisil, mis oli talle arusaadav. Seetõttu sobib siinkohal “võime” teaduslik definitsioon – laste pädevuse taset saab tõsta, nii nagu patareid saab laadida.

Vahel paraneb laste pädevus mitte hoolitsevate vanemate korraliku õpetamise, vaid karmide eluliste vajaduste tagajärjel. Tänavatel töötavad lapsed sooritavad tegusid, millega ei tuleks toime paljud täiskasvanud, et suurendada oma ellujäämise tõenäosust äärmiselt vaenulikus keskkonnas. Lapsed, kellel on haige või puuetega sugulane, elavad tihti topeltelu: koolis käivad nad kui lapsed, ent kodus hoolitsevad majapidamise ja sugulase eest täiesti pädeva täiskasvanu kombel. Alati ei taju lapsed ise neid kohustusi sugugi mitte koormana, sest kogevad samuti enesehinnangu tõusu ning naudivad oma vastutust ja pädevuse demonstreerimise võimalust, samuti seda, et täiskasvanud neid ei alahinda. Paljud tööstusühiskonna 10-aastased lapsed pigem kadestaksid kui haletseksid oma Zimbabwes elavaid eakaaslasi, keda kirjeldatakse hiljutises UNICEFi ja organisatsiooni *Päästke Lapsed* Rootsi osakonna rahastatud uuringus “Mis töötab töötavate laste heaks?” (*What Works for Working Children*).

Molas (Zimbabwes) elavad 10-aastased lapsed, nii poisid kui ka tüdru-

kud, osalevad pere majanduselus põlluharijate, karjaomanike ja sularaha teenijatena. Nad mitte ainult ei tööta, vaid on ka künnimaa ja elusloomade (kõige sagedamini kanade, vahel ka kitsede) omanikeks ja valitsejateks. 10-aastaselt poisilt eeldatakse oma maja ehitamist; 10-aastane tütarlaps peab suutma hoolitseda majapidamise eest vanema naisterahva haiguse või äraoleku korral, samuti peab ta oluliselt tegema igapäevaseid majapidamistöid, sh on tema ülesanne maitsetaimede korjamine, tampimine, jahvatamine ja küpsetamine.

Teemad ja nende kattumine

Nagu öeldud, tegutsevad riigid kahel moel: kas kohustavad vanemaid otsustama, millal võib nende laps iseseisvalt tegutseda, või sätestavad seadusega vanusepiiri, millest alates on lastel teatud õigused. Osa vanusepiiri sätestavate seaduste eesmärk on ilmselt laste kaitsmine – näiteks kui vanalt võivad lapsed astuda seksuaalvahekorda või abielluda, lahkuda koolist ja otsida tööd, millal võivad nad liituda relvajõududega, millal rakendatakse nende suhtes kriminaalkaristusi võrdselt täiskasvanutega, millal võivad nad osta sigarette ja alkoholi.

Teised seadused aga annavad lastele teatud õigused ja enesemääratlemise võimaluse – näiteks millal võivad nad anda ise ravinõusoleku, muuta identiteeti (näiteks nime muutmise) või otsustada oma perekondliku paigutamise üle (näiteks lapsendamise või lahutuse puhul). Samuti saab seada vanusepiiri äritegevuse alustamisele, poliitiliste ühendustega liitumisele ja kohtumenetluses või demokraatlikes protsessides osalemisele.

Seadusega võib reguleerida ka seda, millal võivad lapsed osaleda tegevustes, mis võivad teistele inimestele ohtlikuks osutada – osta relvi, ilutulestiku vahendeid või lemmikloomi, või juhtida mootorsõidukeid. Ka teabele juurdepääsu õigus võib kaasneda teatud vanusega – näiteks lapse õigus näha oma meditsiinikaarti või saada teada kogu tõe oma bioloogiliste vanemate kohta.

Siiski oleks vanusega seotud seaduste liigitamine “kaitsvateks” ja “iseisvusvust soodustavateks” liialt lihtsustatud käsitlus, kuna need, kes teatud seadust pooldavad, väidavad tihti, et selle mõtte on laste kaitsmine, samas kui selle kriitikud (sageli lapsed ise) väidavad, et see on põhjendamatult piirav.

Järeldused

Praegune süsteem, mille kohaselt antakse lastele seaduslikud õigused teatud ikka jõudmisel, mitte siis, kui nad saavutavad vajaliku küpsuse

ja võimekuse selle õiguse kasutamiseks, on ebaloogiline, ebaõiglane ja mitterahuldav. Ometi paistab, et see süsteem niipea ei muutu ja seetõttu tasuks rakendada mitmesuguseid mehhanisme selle suuremate nõrkuste leevendamiseks.

Esiteks võiksid riigid teatud valdkondades tagada, et lastel, kes on nooremad seadusejärgsest vanusest, millest alates on neil teatud õigused, oleks võimalus näidata, et nad on pädevad nende õiguste kasutamiseks juba varasemas eas. Enamiku riikide õiguskorras on võimalik, et riik võtaks vanemlikud õigused enda kanda, kui see on lapse huvides. Paljud erialaühingud – näiteks arstide ja juristide liidud – on juba juurutanud mehhanisme, mille alusel hinnatakse, kas laps on võimeline ise nõusolekut või juhtnõure andma. Sellisel juhul on vaja neid olemasolevaid süsteeme tugevdada või kohendada. Mõte ei ole selles, et lapsed peaksid tõestama, et on saavutanud täielikult täiskasvanu kompetentsuse taseme, vaid et teatud kindlates küsimustes tuleks lapse seisukohad seada esikohale, kuna laps on ilmutanud pädevust selle otsuse vastuvõtmiseks.

Loomulikult tuleb edaspidigi välja praakida igasugused laste ja vanemate (või muude inimeste, kel on laste üle võimu) tühised vaidlused – need käivad normaalse pere-, kooli- või muu institutsiooni elu juurde. Ametlikku vaagimist tuleks aga võimaldada selliste otsuste puhul, mis mõjutavad lapse elu pikaajalises plaanis: näiteks kus ta pärast vanemate lahutust elama hakkab, millist eriala ta peaks õppima, kas ta peaks teatud ravikuurist keelduma, kas tal peaks võimaldama “enneaegselt” kõrgkooli astuda, kas laps võib keelduda vanemate poolt kokku lepitud abielust? Tänapäeval keelatakse kõikjal maailmas lastele võimalust selliseid elulise tähtsusega otsuseid ise vastu võtta.

Millised ametiisikud võiksid otsustada lapse pädevuse üle? Selliste otsuste puhul võiks sõna anda muidugi kohtunikele, aga ka arstidele, juristidele, õpetajatele ja sotsiaaltöötajatele, igale tema erialases valdkonnas. Ent igaüks, kes selliseid hinnanguid andma määratakse, peaks näitama osana oma kvalifikatsioonist ka kompetentsust selliste otsuste langetamiseks. Vähemasti tööstusriikides pakutakse kõigile lastega tegelevatele spetsialistidele, sealhulgas kohtunikele, erikoolitust lastega töötamiseks ning nende pädevuse väljaselgitamiseks ja hindamiseks.

Ja milline on selles kõiges perekonna ja kodanikuühiskonna roll? Meie ülesandeks on laste pädevuse kujunemisele kaasa aidata: pakkuda võimalusi võimete arendamiseks, toetada neid oma potentsiaali täielikul väljakujundamisel. Eriti oluline on see vanemate jaoks, kes võtavad vastu enamiku lapse igapäevaelu puudutavaid otsuseid, ent samuti asjatundjate ja teiste lastega lähedalt kokku puutuvate täiskasvanute jaoks.

Lapse nõusoleku saamisel on väga oluline, et tegu oleks teadliku nõus-

olekuga. See tähendab, et täiskasvanul lasub kohustus teavitada last erinevate tegevussuundade tagajärgedest ja kaasnähtudest. Samuti peitub selles vaikne üleskutse lubada lastel otsustada, milline teave on nende jaoks kõige kasulikum.

Selle valdkonna eest kannavad vastutust ka teabekanalid, kes võivad eksida laps-tarbijat üle- või alahinnates. Lapsed on meedia kaudu kergesti haavatavad, näiteks tarbetu vägivalla või pornograafiaga kokku puutudes; paraku võivad ka raamatud ja filmid lastele karuteene teha, kui nad lapse vaimu arendamise asemel talle otse “nuiaga pähe lajatakse” – tänapäeva kaebused “nüristamise” üle on selles osas täiesti omal kohal nii lastele kui täiskasvanutele mõeldud väljaannete puhul.

Lapse õiguste konventsioon kohustab riike valmistama lapsi hariduse kaudu ette “vastutustundlikuks eluks vabas ühiskonnas”. Kõige paremini sobivad ettevalmistuseks harjutamine ja katsetamine: lasta lastel suhteliselt ohutult riskida, enne kui nad siirduvad pöördumatult ohtlikesse olukordadesse; võimaldada neile juurdepääsu igasugusele teabele, mis puudutab nende jaoks olulisi otsuseid; tagada, et kõigis eluvaldkondades järgitaks artikli 12 osalemise põhimõtteid – et laste häält võetaks otsuste tegemisel kuulda ja kaalutaks tõsiselt ka nende seisukohti – ning julgustada lapsi oma arenevaid võimeid igal võimalikul juhul proovile panema.

VII esse

Õigus mängule

Roger Hart ja Alfhild Petrán

Mäng on põhjaneva tähtsusega kõigis lapse arengu aspektides. Selle abil saab uurida, nautida, põgeneda, see võib mõjuda teraapiliselt ja valmistada last ette teatud sündmusteks; mänguga saab pidutseda, taas luua kultuuri ja ühiskonda. Vaatamata mängu olulisusele ei ole laiem avalikkus selle väärtusest kuigi teadlik ning mitmed asjaolud takistavad lapsi sobivaid mänguvõimalusi leidmast. Käesolevas essees väidetakse, et poliitikud ja kogu ühiskond peaksid lapse õigusesse mängida suhtuma tunduvalt tõsisemalt.

8-aastane tüdruk, kes istub põlvini vees riisi, avastab äkitselt, et on oma kaastöötajatest ette jõudnud, ning sõidutab lõbuga oma tühja riisitaime korvi mööda vett. 10-aastane poiss, kes müüb tiheda liiklusega maantee valgusfoori juures autojuhtidele komme, kasutab ära paari hetke, mil autod mööda vuravad, et loopida paberinutsakaid sõbrale, kes seisab kitsa liiklussaarekesel keskel. Kogu maailmas üritavad pidevalt töötavad lapsed oma vähestel vabadel hetkedel mängida – see peegeldab üldist arengulist tungi. Veelgi enam veenab meid mängu sügavas väärtuses väike tüdruk, kes haigla vähiravi osakonnas valusat raviprotseduuri oodates mängib nukuga, teda voodisse paigutades ja talle helli sõnu kõrva sosistades. Mäng on oluline kõigile lastele kõigis kultuurides, sõltumata materiaalistest oludest. Seda on näha esimesel eluaastal, kui ema süles istuv laps sirutab käe ema ehte järele. Ideaaljuhul ei lõppe mängimine kunagi ka vanuse kasvades, sest see hoiab meid paljuski terve, intelligentse, hooliva, paindliku ja loovana.

Laste õiguste aruteludes ei käsitleta ega rõhutata lapse õigust mängule kuigi sageli. Sellest õigusest vaadatakse tihti mööda, kuna seda peetakse lapsepõlve enesestmõistetavaks osaks. Ometi on lapse arengu spetsialistid kogu maailmas ühel meelel, et mäng asub lapse spontaanse arengutungi keskmes. Tõepoolest, õigust mängule tuleks käsitada inimese ja maailma seotuse kvaliteedi põhidimensioonina.

Artikli 31 tõlgendamine

ÜRO lapse õiguste konventsiooni artiklis 31 tunnustatakse mängu ülemaailmse õigusena:

1. Konventsiooniosalised tunnustavad lapse õigust puhkusele ja vabale ajale, mida saab kasutada eakohaseks mänguks ja rekreatsiooniks ning osavõtuks kultuuri- ja kunstielust.
2. Konventsiooniosalised austavad lapse õigust osaleda täiel määral kul-

tuuri- ja kunstielus ning soodustavad erinevate kultuuri ja kunstiga tegelemise ning rekreatsiooni ja vaba aja veetmise võimaluste arendamist.

Lisaks nõuab lapse õiguste komitee, konventsiooni rakendamise järelevalveorgan, oma “Üldistes suunistes perioodilisteks aruanneteks” (*General Guidelines for periodic reports*), et valitsused jagaksid teavet “artiklis 31 määratletud õiguste järgimisest seoses teiste konventsioonis kehtestatud õigustega, sh õigusega haridusele”. Samuti leitakse ÜRO inimõiguste aruandluse juhendis (*Manual on Human Rights Reporting*), et artiklit 31 tuleks vaagida teiste artiklite suhtes, eriti seoses hariduse ja teraapilise taastumise ning rehabilitatsiooniga.

Artiklis 31 kasutatud puhkuse, vaba aja ja rekreatsiooni mõisted on seotud mänguga selles mõttes, et need peaksid ühtlasi olema lastele võimalus pääseda teiste inimeste nõudmistest. Õigus puhkusele on juba iseenesest keerukas mõiste, hõlmates magamise, lesimise ja tegevusetuse vajadust. Vaba aeg rõhutab aja aspekti; kõigil lastel on õigus vabale ajale. Võiks öelda, et vaba aeg on eelduseks nii puhkusele kui mängule.

Rekreatsiooni mõiste viitab toniseerivatele tegevustele ega nõua sama palju vaba aega ja ruumi. Laste rekreatsioon on eriti seotud füüsilise tegevusega, nagu sport ja mängud, ning kultuuriliste tegevustega, näiteks laulmine, muusikainstrumentide mängimine, näitlemine ja maalimine. Poliitikut mõistavad tavaliselt rekreatsiooni mõiste sisu paremini kui mängu oma. Seetõttu on neid tihti lihtsam veenda pigem rekreatsiooni kui mängu olulisuses.

Mäng pole mitte täiskasvanute poolt lastele loodud, vaid hoopis laste algatatud tegevus kohaste tingimuste olemasolul. Laps vajab mängimiseks vabadust. Tegevus, mida tehakse käsu peale või juhiste järgi, ei ole mäng. Kuna mäng on loomult vabatahtlik, ei ole suur osa sellest, mida täiskasvanud üritavad lastele ette kirjutada ja kavandada, sugugi mitte mäng.

Laste kasvades tähendab mängimine aina enam ka organiseeritud mängu ja sportmänge, nii et mängu ja rekreatsiooni erinevused kahanevad. Kuna mäng ja rekreatsioon on kohalike omavalitsuste õigusaktides niivõrd seotud, sisaldab käesoleva essee poliitika-arutelu soovitusi nii füüsilise rekreatsiooni kui ka mängu reguleerimise kohta. On kahetsusväärne, et mäng ja rekreatsioon on konventsioonis niivõrd otseselt seotud puhkuse ja vaba aja mõistetega, mitte aga artiklitega, kus on juttu lapse põhiõigustest seoses arengu, hariduse ja tervisega. See võib suurendada inimeste kalduvust pidada mängimist ebaoluliseks või käsitada seda lausa negatiivses valguses, justkui mängimine oleks praktiliselt sama mis “mittetöötamine” või “mitteõppimine”. Ühes artikli 31 eelnõus, mille esitas Rahvusvaheline Lapse Mänguõiguse Ühendus (*International Association for the Child's Right to Play*), seostati mängu hariduse, linnaplaneerimise ja elamuehitusega. Ent

enamik konventsiooni eelnõu koostajatest leidis, et mängu ühendamine puhkuse ja vaba ajaga on vaieldamatult seotud vajadusega kaitsta lapsi liigsete tööalaste nõudmistest. Näiteks Saksamaa esindaja, tunnistades küll puhkeaja ja rekreatsiooni olulisust lapse arengule, leidis siiski, et seda teemat tuleks käsitleda seoses lapse õigusega kaitsele majandusliku ja sotsiaalse ärakasutamise eest.

Tõenäoliselt otsustasid konventsiooni eelnõu koostajad mängu, rekreatsiooni, kunsti ja kultuuri samas artiklis ühendada seetõttu, et kõik need tegevused on vabatahtlikud ega ole seotud tootmisega. Kultuuri on soovitatud tõlgendada kitsamas ja kaasaegsemas tähenduses, mis viitab intellektuaalsele ja kunstilisele tegevusele – eriti muusikale, kirjandusele, maalimisele, skulptuurile, teatrile ja filmikunstile, mitte niivõrd laiemas tähenduses, nagu seda kasutavad sotsiaalteadlased. “Kultuurielu” ja “kunstide” kõrvutamise artiklis 31 justkui toetaks seda tõlgendust. Siiski saaks mõiste “kultuurielu” laiema tähenduse põhjal väita, et see viitab igapäevasele kultuuris osalemisele ning seega laste ja kogukonna seotuse teemale. Kui kunsti saab harrastada koolis, siis kultuurielus osalemist ei saa täielikult ette kavandada; seda peab saama kogeda ühtsustunde kaudu, mis tekib spontaansel kogukonnasisesel suhtlemisel. Selle loogika kohaselt võiks mängu ja kultuuri ühendamist artiklis 31 tõlgendada nii, et lastel peaks olema vaba juurdepääs turvalisele, kergesti ligipääsetavale ja mitmekesisele kohalikule ümbruskonnale, kus nad saavad mängida, õppida tundma oma kultuuri ning panustada kultuuri arengusse oma ajajärgul.

Mängu käsitlemisel on kasulik seostada seda konventsioonis sätestatud lapse huvide esikohale seadmise põhimõttega (vt käesoleva kogumiku II esseed). Lapse õiguste komitee on öelnud, et seda põhimõtet tuleks käsitada lepingu tõlgendamise ühe juhtpõhimõttena. Mängimise võimaldamise kaudu saab suurepäraselt ellu rakendada lapse huvide esikohale seadmise põhimõtet, kuna see tagab “dünaamilise enesemääratluse”; s.o tuleb toetada lapsi nii, et nad saaksid ise oma tegevusega määrata, mis on nende huvides. Täiskasvanud saavad jälgida laste võimete avaldumist vabas mängus, selle alusel saab tõhusamalt laste huvides tegutseda. Näiteks osa tarku lapsevanemaid võimaldab koduste õnnetuste vältimiseks oma väikesel lapsel vabalt ümbrust uurida ja mängida, kui neil vähegi selliseks lubamiseks võimalust on. Nii saavad nad teada, kui pädev laps parajasti on, ning anda talle rohkem vabadust ka siis, kui neil pole võimalik teda nii vahetult jälgida. Kahtlemata on see strateegia oluliselt tõhusam kui konservatiivne laste kasvatamine nende takistamise kaudu.

Paraku ei ole liigne kontrollimine omane ainult väikelaste vanematele. See kehtib kõigis olukordades, kus teised inimesed lapse elu liigselt suunavad. Paljudes maailma paikades teevad lapsed rasket tööd, ilma et neil

oleks võimalust mängida. Tööstusriikides kontrollitakse lapsi aina enam institutsioonides kavandatud haridus- ja rekreatsiooniprogrammide alusel. Mängu- ja rekreatsioonivõimaluste avalik-õiguslikest allikatest rahastamine on tegelikult suuresti seotud sotsiaalse kontrolliga. Ametnikud, vanemad ja ühiskond üldisemalt kalduvad pidama mängu laste võimaluseks “auru välja lasta”. Paistab, et aina enam muretsetakse, et kui anda lastele vaba aega ilma “õige juhatuseta”, lähevad nad ülekatte.

Mängu kasulikkusest

Mäng lapse arengu alusena

Mäng on paljude teiste konventsiooni õiguste täitmise aluseks, kuna see on lähedalt seotud kõigi lapse arengu tahkudega. Töenäoliselt mõistab enamik lastevanemaid, et mäng on oluline nii füüsilise arengu ja kasvamise kui ka lapse mootorsete võimete arengus. Traditsioonilistes kultuurides näiteks jätavad vanemad olulisi tööriistu ja materjale laste lähedusse, et need saaksid nendega mängida.

Alates Froebeli ja Pestalozzi varajastest töödest 19. sajandi alguses kuni kõigi suurte lääne haridus- ja arenguteoreetikuteni – Montessori, Dewey, Piaget⁷ ja Vögotskini – on mängu väikelaste hariduses vaieldamatult oluliseks peetud. 20. sajandil uurisid arengupsühholoogid noorte inimeste tungi uurida, puudutada, käsitseda ja katsetada end ümbritsevate objektidega, et maailmast paremini aru saada. Suur osa kirjandusest on keskendunud mängu olulisusele füüsilise kasvamise ja lapse mõtlemise arengu seisukohalt.

Füüsiline ja kognitiivne areng on aga vaid kaks olulist valdkonda. Teiste inimeste, eriti eakaaslastega mängimine on laste sotsiaalse, kõlbelise ja emotsionaalse arengu, seega nende isiksuse ning stressi ja konfliktiga toimetulekuvõime arengu jaoks samuti äärmiselt oluline. Just vabalt mängides õpivad lapsed teisi mõistma ning arendavad oma koostöö-, jagamise ja hoolitsemise oskusi.

Konventsiooni üleskutse laste kaasamiseks kultuuriellu ja kunstilisse tegevusse on tihedalt seotud mängu olulisusega loovuse arendamisel. Nii kunstnikud kui ka teadlased peavad oma loomingulisuse allikaks mängu. Kujutlusvõimel põhinev mäng võimaldab siseneda näilistesse maailmadesse, muundada igapäevaelu kogemust ja tajusid.

Mäng kui kaitse ärakasutamise ja liigse töötamise eest

Miljonid lapsed töötavad nii palju, et neil jääb mängimiseks aega väga vähe või üldse mitte. Kuna laste tööjõu ärakasutamine on laialt levinud,

tuleb leida võimalusi töötavate laste elujärje parandamiseks, astudes samas konkreetseid samme ekspluateeriva ja kahjuliku töö keelustamiseks. Lapse õiguste komitee on leidnud, et lapstööliste ja tänavatel töötavatele või elavatele lastele tuleb samuti võimaldada nii vaba aega kui ka haridust. Ehkki paljudel juhtudel on mõõdukas töötamine perekonnas täiesti vastuvõetav, on miljonid lapsed sattunud kooli ja töö topeltlõksu, nii et neil jääb vähe aega mängimiseks. Ühes Nepalis läbi viidud küsitluses selgitasid tüdrukud, et mängimiseks on neil kõige paremad võimalused kooli vahetundide ajal, kuna ülejäänud ajal peavad nad olema valmis majapidamistööde tegema.

Mäng kui põgenemine, teraapia ja ettevalmistus

Juba ammu on teada, et mängu abil võib laps saavutada rasketes olukordades kontrollitunde. Seetõttu kasutavad terapeudid tihti mängul põhinevaid meetodeid, et aidata lastel psühholoogiliselt rasketest asjadest rääkida ja neid läbi mängida. Kui näiteks haiglates on olemas mängimisvõimalused, saavad lapsed läbi töötada osa oma ärevusest seoses valu, haiguse ja surmahirmuga. Osas haiglates tegelevad selliste võimaluste loomisega eraldi töötajad. Lapsed saavad teatud sündmusteks valmistuda, küsides mänguasjade ja muude mängumaterjalide abil töötajatelt küsimusi. Samuti saavad nad mänguasjadega tegelikke või kujuteldavaid haiglasündmusi läbi mängida. Oluline on, et mäng ei oleks kavandatud ja korraldatud, vaid et haiglakeskkond võimaldaks sellisel mängul lihtsalt toimuda.

Sõjakoledusi kogunud lastega töötavad inimesed peavad mängu samuti oluliseks abivahendiks valusate kogemustega tegelemisel, vahel üheskoos mängides. Lastel võib kasu olla mänguprogrammidest, mis annavad neile võimaluse suhelda ja jagada mängu kaudu teistega oma kogemusi, ning aitavad neil ka üldisemalt uuesti normaalsuse tunnet saavutada. Näiteks Sri Lankal asuvas keskuses nimega “Liblikate Aed” on ühendatud osalemise ja mängu põhimõtted – see ainulaadne ja turvaline paik on justkui oas kesk sõjast laastatud ilma selle ümber. Lapsed ise otsustavad aia ülesehituse ja tegevuste üle. Täiskasvanud ei saa määrata, kuidas aeda juhitakse, ega ürita ka mõjutada protsessi selle alusel, mida lapsed nende meelest vajavad või tahavad. Selles lastele mõeldud paigas saab toimuda tervenemine seetõttu, et seal on lapsel võimalik eemalduda kitsast ning sageli ahistavast ja vägi-valdsest täiskasvanute maailmast ning siseneda mängu pühamusse.

Mäng vägivalda ja kuritegevuse ennetajana

Laste ja noorte seas esinevat vägivalda ja kuritegevust põhjustavad paljud tegurid, ent on põhjust arvata, et nende hulka kuulub ka sobivate mängimis-

ja rekreatsioonivõimaluste puudumine. Pole kuigi üllatav, et valitsusasutused peavad vahel mõistlikuks pärast korrarikumisi vaeste linnaosade lastele mängu- ja rekreatsioonivõimaluste pakkumist. Poliitikud, kes nii mõtleavad, lähtuvad tõenäoliselt vananenud arusaamast, et mäng on füüsiline tegevus, mis tuleneb “ülemäärasest energiast”. Ehkki tänapäeval on selle arusaama asendanud mitu tunduvalt läbimõeldumat teooriat, vastab arvatavasti tõele see, et kui lapsel puudub võimalus mänguks või rekreatsiooniks teda toetavas sotsiaalses keskkonnas, kaldub ta kergemini seltsima vägivaldsete kampadega või tarvitama uimasteid. Brasiilias São Paolos on ametivõimud ehitanud rekreatsioonikeskusi ja suuri väljakuid kooliväliseks tegevuseks – rekreatsiooniks, kunstiliseks tegevuseks ja mängimiseks – ebasoodsas olukorras linnalastele. Neis linnaosades, kus lisaehitisteks ruumi pole, tegelevad mängukorraldajad lastega otse tänavatel, luues võimalusi nii rühmas kui ka omaette mängimiseks.

Mäng pidutsemise ning kultuuri ja ühiskonna taasloomise võimalusena

Kui lastel on ajas ja ruumis vabadus üksteisega mängida, edastavad nad ühel või teisel viisi eakaaslastele kultuuri. Mängud, tänavateater, laulmine ja tantsimine on kõik väga väärtuslikud kultuurilise arengu ja õppimise vahendid. Lisaks võimaldavad need tegevused lastel panustada kultuuri muundamisse omaenda teemade ja lugude loomise kaudu. Sri Lankal edastavad lapsed täiskasvanuile tihti pärimusliku teatri ja nukuteatri kaudu oma mõtteid selle kohta, kuidas võiks kogukonna elu parandada.

Nepalis kirjeldavad lastevanemad, kuidas lapsed mängivad kesksel rollil iga-aastaste pidustuste korraldamisel, nii et teadmisi antakse tihti edasi pigem lapselt lapsele kui täiskasvanult lapsele. Selliste sündmuste puhul on raske vahet teha töö ja mängul, ent ilmselt on tegu laste jaoks olulise võimalusega õppida tundma oma kultuuri ja kogukonda, eriti traditsioonilistes ühiskondades. Arvatavasti on pidustused ka üheks põhiviisiks tähistada oma kuulumist perest suuremasse inimrühma.

Mis takistab lapse mänguõiguste teostamist?

Kogu maailma maades toimub palju muutusi, mis mõjutavad oluliselt nii rikaste kui ka vaeste perekondade laste mänguvõimalusi. Kõige ilmselgema näiteks on rasketes oludes elavad lapsed, kellele on mängupaikadesse minek keelatud, või lapsed, kes töötavad või õpivad nii palju, et neil pole peaaegu üldse vaba aega. Kui kodus on liiga vähe ruumi, on vanemad vahel sunnitud laste mängimist piirama. Ülerahvastatus võib ka stressi tekitada,

mis omakorda ei soodusta vabaks mänguks vajalikku õhkkonda. Lisaks kätkevad kehvasti projekteeritud ja ehitatud elamud endas ohte, mille tõttu piiravad vanemad laste vabadust tunduvalt enam, kui nad seda muidu teeks. Vanemad võivad laste ruumilist vabadust piirata ka seetõttu, et kaitsta neid elu ja tervist ohustavate tegurite eest, nt liiklus, kuritegevus, kahjulikud sotsiaalsed mõjud ning ebatervislikud sanitaartingimused, mis tulenevad viletsast kanalisatsioonisüsteemist või väärasst prügi ladustamisest. Paraku lubavad vanemad lastel tihti prügi ja reovee juures mängida, kuna kuskile mujale pole ka minna, suurendades sel viisil tervisehäirete ohtu. Mõlema vanema töötõingimuste tõttu võib lapse kasvatamine samuti hooletusse jääda või aina enam lapsehoolduse institutsioonides toimuda, seal aga esineb paratamatult tendents elutegevust mõistuspäraselt juhtida ning lapse võimete ja oskustega mitte arvestada. Lapse mänguõiguse teostamiseks tuleb meil neid tõkkeid analüüsida igas olukorras.

Mängu väärtuse puudulik avalik teadvustamine

Vanemate arusaamad lapse arengust, lapse õigest kasvatamisest ja mängu rollist on väga erinevad. Ometi on erinevates kultuurides erineval viisil jõutud arusaamale, et väikelaste mängulised tegevused on õnneliku lapsepõlve lahutamatu osa. Vanemad oletavad enamasti, et õppimiseks on vaja formaalseid juhiseid ning et mäng on küllaltki üleaarne tegevus. Tavaliselt lubavad nad lapsel mängida seetõttu, et märkavad, et mäng teeb lapse õnnelikuks, mitte niivõrd seetõttu, et oleksid mõistnud mängu tohutut väärtust lapse arengu, sh kognitiivse arengu jaoks.

Mängu ja töö lahushoidmine ning isegi vastandamine on avalikkuses tavaline ning nagu näha, on see mõjutanud isegi konventsiooni artikli 31 sõnastust. Sellise valdava hoiaku tõttu on raske veenda vanemaid mängu hädavajalikkuses nende lapse harmoonilise arengu jaoks, eriti kui vanematel endil on vähe vaba aega. Selle ülesande muudab veelgi keerukamaks tõsiasi, et paljudes tööstusriikides rünnatakse vanemaid praegu võistlusliku ideoloogiaga, mille kohaselt on varajane kooliskäimine nende laste tuleviku edukuse seisukohalt olulise tähtsusega. Vanematele võib tunduda, et mängides kulutab laps väärtuslikku aega hoopis olulisemate ülesannete täitmise arvelt.

Laste elukeskkonna mõistuspäraseks kohandamine ja laste aja kontroll

Kui paluda lastel meenutada oma lemmikmängupaiku, ei kirjelda nad tähelepanuväärsel kombel tavaliselt mänguväljakuid, vaid täiskasvanute

poolt “unustusse jäänud” kohti – mahajäetud paiku, mille elamuehitajad on pooleli jätanud. Mõnda kohta hinnatakse selle maastiku iseärasuste tõttu – mahajäetud hooned, pikk rohi, orud ja ojakesed. Nende põhiväärtus on aga see, et neid pole ette kavandatud; s.t seal on lastel võimalik ise kohtade otstarbe üle otsustada. Paraku on tänapäeva linnalastel üha vähem võimalusi avastada rikkalikku ja mitmekesist füüsilist keskkonda ning kasutada seda omaenda eesmärkidel. Tööstusühiskonna päevakeskustes, eelkoolides, lastehaiglates, pikapäevarühmades ja muudes lasteasutustes leitakse, et sobivam on määrata teatud tegevusteks kindel aeg ja ruum. Sel viisil väldivad hooldajad ennustamatust ning saavad oma hoole all olevaid lapsi kergemini kontrollida, kuna sooritavad samu tegevusi turvalises keskkonnas.

Laste elukeskkonna mõistuspäraseks kohandamisega on tihedasti seotud ka laste aja kontrollimine. Kui vanemad on veendunud, et lapsed peavad hea töö saamiseks õppima, korraldavad nad laste elu, sealhulgas ka nende mängimisvõimalusi, plaanipärasemalt. Eriti omane on see arenenud tööstusühiskondadele, ent tundub olevat kasvavaks trendiks kogu maailma keskklassi perekondades. Ehkki vastab tõele, et lapsed loovad tihti mänguvõimalusi ka lühikeste vahetundide ajal, ei saa mängu täielikult ette kavandada, kui soovitakse, et sellest võimalikult palju kasu oleks.

Avalike kohtade erastamine ja eraldamine

Avalik koht on demokraatlik koht. Lapsed vajavad võimalust mängida avalikus kohas, et õppida elama koos endast erinevate inimestega. Sõprusuhteid luuakse pigem mängides kui koolitundide võistlevas õhkkonnas. Lapsed vajavad võimalusi suhelda vabalt teistest klassidest ja kultuuridest pärit lastega. Paljudes riikides toimuv mängu- ja rekreatsioonivahendite aina suurem erastamine, koos valitsuste kahaneva osakaaluga otseste teenuste osutamisel, mõjutab tõsiselt avalike mänguvõimaluste hulka. Rikkamad perekonnad viivad lapsi mängukeskustesse ja pikapäevarühmadesse, eraldades neid niimoodi teistest lastest. Puuetega lapsed eraldatakse tavaliselt eriasutustesse, nii et neil pole kuigi palju võimalust eakaaslastega mängida ja sõprust sobitada. Erinevatest etnilistest ja religioossetest kogukondadest päris lapsevanemad ei lase tihti oma lastel teiste lastega mängida, isegi kui ollakse naabrid.

Eraldatud mängupaigad ei saa pakkuda sellist keskkonda, mis on tarvilik, et valmistada last ette sotsiaalseteks suheteks demokraatlikus ühiskonnas. Õigus koos mängida on nii erivajadustega kui ka erivajadusteta lastel. Laste eraldamine kahjustab tõsiselt nende sotsiaalset arengut, tekitades võõrandumist ja hirmu või vastumeelsust endast erinevate inimeste suhtes. See hirm võib kehtida puuetega laste, teistest rahvustest, kastidest, kultuu-

ridest ja sotsiaalsetest klassidest laste või mis tahes muul moel teistsuguste laste kohta.

Koolihariduse sihi ahenemine võistluslikkuse ja tootlikkuse suunas

Paljudes riikides peetakse koole aina enam eeskätt kohaks, kus lapsed omandavad teadmisi ja oskusi, mida vajatakse konkurentsil põhineval globaalsel turul läbilöömiseks, mitte aga terviklikumas mõttes kohana, mille abil võiksid lastest kujuneda terved, õnnelikud, sallivad, rahulolevad ja töökad kodanikud. Jaapani valitsusväliste organisatsioonide ühenduse lapse õiguste komiteele tehtud ettekandes rõhutatakse Jaapani ühiskonna liigseid nõudmisi laste õppimisele. Ka Ameerika Ühendriikides tõrjutakse mängu kooli tunniplaanist välja ning paljudes riigikoolides ei ole enam vabu vahetunde, mille kestel lapsed saaksid mängida. See ideoloogia on jõudnud isegi paljudesse väikelaste arengukeskustesse, kus varem on mängu alati põhitegevuseks peetud.

Mängu kaubanduslik iseloom

Objektid, millega lapsed mängivad, on olulised nende sotsialiseerimisel. Laste võimetus osaleda kultuurielus, millele viidatakse konventsioonid, on tänapäeval märgatavalt muutumas mänguasjade muutuva iseloomu tõttu. Kogu maailmas valmistavad väga vaesed inimesed, sh lapsed, tuulelohesid, palle, köisi, nukke ja klotse ikka veel sageli ise, enamikus kultuurides aga varustavad peresid mängumaterjalidega (millest tehakse tihti kohapeal käsitsi koopiaid) rahvusvahelised kommertsmänguasjade tootjad. Need mänguasjad pole kujundatud vanemate või teiste lapse kultuurist pärit inimeste väärtuste järgi. Vanemad leiavad tihti, et on sunnitud neid asju ostma, kuna aina enam viidatakse neile meedias ja suunatakse reklaami otse lastele. Tööstusriikides on see tendents kahtlemata seotud eakaaslastega koosmängimise võimaluste vähenemisega. Neis riikides arvatakse aina enam, et mängu tuleb korraldada, selle asemel et lasta sel lihtsalt juhtuda, ning seetõttu tuleb osta selleks vajalikke mänguasju.

Paljudes riikides vaatavad lapsed aina enam telerit või mängivad arvuti-ga. See ei tulene ainuüksi nende uute teabevahendite köitvusest. Põhjused on keerukad ning on seotud ka muutuvate töö arengusuundade, elukeskkonna turvalisuse ja eespool kirjeldatud koolihariduse teemadega. Paistab, et televisioon mõjutab negatiivselt paljusid vaeseid lapsi, kes elavad ohtlikes linnaosades, aheldades neid tuppna ning jättes neid ilma paljudest mängu kasulikest mõjudest. Paljud kommentaatorid aga väidavad, et arvutid on

teisalt uueks mänguvahendiks. Samas on oluline küsida, kas need ei mõju lapse arengule kuidagi kahjulikult. Tõenäoliselt peitub vastus taas lapse huvide esikohale seadmise põhimõttes: kui lapsel lubatakse oma mängu loomisel valida paljude võimaluste hulgast, ei ole see probleem, kui üheks tegevuse liigiks on elektrooniliste vahenditega mängimine. Probleemid tekivad siis, kui lapsel puuduvad sellised füüsilises ja sotsiaalses mõttes mitmekesised mänguvõimalused.

Tüdrukute diskrimineerimine

Kogu maailmas on tüdrukute mängimisvõimalused piiratumad kui poisitel, ehkki kumbki sugupool tunneb mängust võrdselt rõõmu, samuti on see arengule võrdselt kasulik. Sellisel ebavõrdsusel on mitmeid põhjusi. Esiteks kaitstakse paljudes kultuurides tüdrukuid rohkem käitumisnormidega, mis reguleerivad nende kontakte vastassugupoolega; see piirab nende suhtlemisvõimalusi. Teiseks tuntakse paljudes maailma paikades tüdrukute pärast aina suuremat muret seetõttu, et nad langevad sagedamini seksuaalkuritegude ohvriks. Samuti oodatakse tüdrukutelt rohkem abi majapidamistöodes, sh valmisolekut ema iga hetk aidata. Vaestes peredes võivad tüdrukud harva mängimiseks kodust lahkuda. Isegi kui tüdrukute vabadust ruumilises mõttes parandada ei saa, tuleb leida võimalusi tüdrukute omavaheliseks mängimiseks.

Levinud tendents on eraldada poiste vajaduste rahuldamiseks rohkem vahendeid kui tüdrukute jaoks. Eriti kehtib see rekreatsiooni- ja sportimisvõimaluste kohta, tõenäoliselt seetõttu, et neid peetakse mehelikeks tegevusteks.

Osas riikides (tähelepanuväärne näide on tänapäeva Afganistan) jäetakse tüdrukud mängust lihtsalt kõrvale. Kui näiteks ühe ÜRO ja valitsusväliste organisatsioonide ühisprojekti raames loodi Kabulis mänguväljakuid riigisiselt ümber paigutatud laste jaoks, ei tahtnud ametnikud algul nn “religioossetel põhjustel” lubada tüdrukutel neil väljakutel mängida. Siiski muutsid nad oma seisukohta, kui korraldajad ähvardasid rahastamise katkestada.

Erivajadustega laste kõrvalejätmine

Kirjutades “kõigist lastest”, tuleb meil erilist tähelepanu pöörata puuetega lastele, kuna nad moodustavad kogu maailmas kindlasti suurima “äärealale tõrjutud” laste vähemusgrupi. Mäng on nende arenguks niisama vajalik kui iga teise lapse puhul. Ent siin on ka omad erikaalutlused. Kuna füüsiliste või muude puuetega laste ravirežiimid on tihti rangelt täiskasvanute kontrolli

all, on paljudel lastel harva võimalust vabalt mängida. Lisaks saab paljudele osaks ülehoolitsemine, mistõttu nad jäävad ilma arengu jaoks olulistest võimalustest ise uurida, avastada ja tegutseda. Osas riikides on püütud ehitada erivajadustega lastele mänguväljakuid, ent neist on lapsele abi ainult loetud tundideks nädalas. Suurem ülesanne on murda sotsiaalseid tõkkeid, mis neid lapsi eraldavad ega lase neil teiste kogukonna lastega mängida. Puuetega lapsed peaksid saama mängida samades tingimustes, mis teisedki lapsed, vastavalt oma võimetele ja soovile sellistes oludes mängida.

Vanglates, haiglates ja lastekodudes viibivate laste isoleerimine

Lapse õiguste komitee on õigustatult mures laste pärast, kellele keelatakse vaba aja veetmise võimalusi vangistuse tõttu. Kommenteerides vanglas viibivate laste olukorda Luksemburgis, teatas komitee järgmist:

“Komitee on eriti mures seetõttu, et 16-18 aastasi lapsi võidakse suunata tavakohtusse ning mõista nende üle kohut sarnaselt täiskasvanutega. Veel tunneb komitee muret selle üle, et tavavanglates võidakse noori hoida vahi all koos täiskasvanutega, kus tingimused on äärmiselt ebasoovitavad, sh ranged piirid kehaliselt tegevusele ja vabale ajale, haridusvõimaluste praktiline puudumine ning pikad eraldatuse perioodid kongides.”

Nendes riikides, kus imikud ja väikelapsed on vangis koos vanematega, esineb lisaprobleem. Paljudel juhtudel viibivad need lapsed ülerahvastatud alal, kus saab harva õue minna või mängida. Mängimisvõimaluste ja lapsesõbraliku keskkonna puudumise mõju neile väikelastele ei ole uuritud, ent kindlasti loob see pinnase hilisematele raskustele täiskasvanueas.

Ka haiglas viibivate laste olukord on murettekitav, eriti pikaajalisel haiglaravil olevate laste puhul. Oma kindla suunitlusega väljaõppe tõttu ei märka meedikud tavaliselt lapse mängimisvajadust, samuti pole neil aega lapsele mänguvõimalusi luua. Oleme juba rääkinud, kuid võrd aitab mäng lapsel oma tervislikku seisundit mõista ja sellega emotsionaalselt toime tulla, ent sama palju või isegi rohkem kui terved lapsed, vajavad haiged lapsed võimalust eakaaslastega mängida.

Suurtes ja lastele isikliku tähelepanu pööramiseta lastekodudes üles kasvanud lapsed, kelle elus puuduvad stabiilsed ja armastavad vanemlikud figuurid – mis pole paraku veel sugugi iganenud stsenaarium – kannatavad tavaliselt eraldatuse ja tuima (mittereageeriva) keskkonna tõttu. Armastavate inimeste emotsionaalse hooleta võivad lapsed muutuda passiivseks ja mänguvõimetuks. Paljudes lasteasutustes on hoolivate inimeste ja organisatsioonide kingitud mänguasjad lukustatud kõrgetesse kappidesse, kuhu ükski laps ei ulatu.

Soovitusi tegutsemiseks

Kuna mäng tundub olevat peamiselt individuaalne tegevus, mida harrastatakse erasfääris, võiks arvata, et valitsused saavad selles valdkonnas väga vähe ette võtta ning et nendega peakski arvestama minimaalselt. Ent selleks, et luua mänguks vajalikke tingimusi, tuleb väga palju ära teha. Õigus mängida nõuab turvalist ruumi, vaba aega, mitmesuguseid füüsilisi materjale, mängukaaslaste olemasolu ning täiskasvanute arusaama, et laste omaette ja koos teistega mängimine on terve arengu jaoks elulise tähtsusega.

Järgnevalt kirjeldame mõnda vähest võimalikku tegevusstrateegiat, mida saaks kasutada mängimise heaks.

Teadlikkuse tõstmine

Paljudes riikides tuleks tõsta avalikkuse teadlikkust mängu väärtusest, nii vanemate, hooldajate ja õpetajate kui ka kohalike ametnike ja poliitikute seas. Kõigis riikides tuleb ikka veel teadvustada mängu kui lapse õigust. See teema tuleb viia poliitikasse, et poliitikud sellele pühendusid. Esile tuleb tõsta vaesuse negatiivset mõju laste mängimisvõimalustele, samuti äärmuslike sotsiaalsete nõudmiste tagajärgi, olgu need seotud kultuuri (näiteks tüdrukutele esitatavad piirangud) või vanemate sotsiaalsete ambitsioonidega.

Lisaks lasteaiapäetajatele ja lapsepsühholoogidele vajab suur hulk lastega töötavaid spetsialiste täiendkoolitust teemal, kuidas tagada ja edendada lapse õigust mängule. Koolitus peaks sisaldama ka meetodeid, mille abil spetsialistid paremini vanematega suhelda saaksid.

Teadlikkuse tõstmine on oluline ka mänguasjatootjate ja -edasimüüjate seas. Nad mõjutavad tugevasti mitte ainult tooteid endid, vaid ka inimeste ettekujutusi ja seisukohti seoses mänguga. Peamised mänguasjatootjad ja müüjaketid peaksid propageerima head käitumist ning turvaliste ja arendavate mänguasjade ja mängude norme.

Mängu edendamine koolides, haiglates ja lastekodudes

Üldise nõude kohaselt peaksid koolid tagama mängukeskkonna olemasolu nii arengu- kui tööstusriikides, linnas kui maal, nii koolimaja sees kui väljas. Selle eesmärgi suhtes tuleks õpetajad, tervishoiutöötajad, laste füsioterapeudid ja muud lastega tegelevad spetsialistid tähelepanelikumaks muuta. Samuti tuleb töötada vastu aina enam konkurentsil põhinevale ja individualistlikule koolihariduse mudelile, mis paljudes riikides ulatub juba varase lapsepõlve arenguprogrammideni.

Valitsustel tuleb pöörata rohkem tähelepanu lasteasutustes elavatele laste-

le, pakkudes nii juhtkonnale kui ka teenindavale personalile motiveerimise ja koolituse skeeme, toetudes näiteks hiljutistele kogemustele Ida-Euroopa lastekodudega. Samuti tasub ära keskendumine nimetatud lasteasutustele annetatavate heategevusorganisatsioonide töötajatele.

Laste erinevate vajaduste teadvustamine

Tuleb luua strateegiad, mille alusel saab teadlikult kujundada mängukeskkondi, mis on kergesti juurdepääsetavad ja sobivad laste erinevate mänguvajaduste rahuldamiseks. Poliitikud ja poliitika kavandajad peaksid pöörama tähelepanu poiste ja tüdrukute erinevale ruumilisele vabadusele, erinevas vanuses lastele võimaluste loomisele, kultuurilistele ja keelelistele erivajadustele ning teatud puuetega laste vajadustele. Siiski ei tunne vahel näiteks sügava puudega lapsed end tavalastega ühes ruumis mängides mugavalt ning vajavad seega oma mänguvõimalusi võimete ja oskuste ning enesekindluse arendamiseks. Taas tuleb lähtuda eeskätt lapse huvide esikohale seadmise põhimõttest.

Diskrimineerimise vastu tegutsemine

Seal, kus tütarlastevastane diskrimineerimine eriti vohab, tuleb seista nende mänguõiguse eest ning nende aja ja ruumi erivajaduste eest.

Poliitilised strateegiad ja kohalikud plaanid tuleks läbi vaadata nii, et need toimiksid vastu tendentsile tükeldada territooriume rassiliste, kultuuriliste ja sotsiaalsete klasside piiride järgi. Eluasemete, koolide, muude lasteasutuste ning rekreatsiooni- ja spordirajatiste paigutust tuleb hoolikalt kavandada. Esmatähtis peaks olema etnilisi ja sotsiaalseid barjääre ületavate mängu- ja rekreatsioonivõimaluste edendamine.

Laste hulgas esineva diskrimineerimisega võitlemine jäägu täiskasvanute hooleks. Neil tuleb tagada, et väiksematel, nõrgematel või madalama sotsiaalse staatusega lastel oleksid samasugused võimalused kui vanematel ja tugevamatel lastel; muidu võivad suuremad lapsed väiksemaid kiusata, neilt mänguasju käest rebida ja nende mängu segada. Vaba mäng ei tähenda, et täiskasvanud oleksid vastutusest vabad. Küpsete inimestena peaksid nad aitama lastel rahvusest, sotsiaalsest kuuluvusest või mõnest muust tegurist tulenevast vaenulikkusest ja agressiivsusest üle saada.

Mängimise soodustamine eriti rasketes oludes

Et rahuldada mänguvajadust katastroofiohu korral või konfliktide laastatud piirkonnas, vajavad hädaabiagentuurid ja nende töötajad mängu-

keskkondade loomiseks vajalikke teadmisi ja toetust. Põgenikelaagrites ja pagendatud inimestega töötanud ÜRO inimõiguste erivoliniku ja valitsusväliste organisatsioonide kogemused võiksid saada juhtivaks eeskujuks, mida jagada ja rakendada.

Lapsesõbraliku kohaliku planeerimise soodustamine

Lapse mänguõiguse arvestamise esmane tagajärg füüsilise keskkonna planeerimisele, eriti linnapiirkondades, on toetada turvalise, mitmekesise ja kergesti ligipääsetava ümbruskonna loomist. Selline ümbruskond võimaldab laste endi algatatud mängu ning laste osalemist kogukonna kultuuri- ja kunstielus.

Laste vaba pääs ümbruskonda mängu eesmärgil peab saama põhikoolituseks näiteks liikluse planeerimisel, puhta keskkonna propageerimisel ning turvaliste kanalisatsiooni- ja prügisüsteemide edendamisel, samuti vägivald ja kuritegevuse vastu võitlemisel.

Ka linnavalitsused peavad olema ettevaatlikud mängu- ja rekreatsiooni-rajatiste erastamise suhtes. Linnaeelarve kärpimine paistab olevat lihtne lahendus, kuid selle tagajärjeks võib olla vaeste või ebasoodsas olukorras inimeste kõrvaletõrjumine.

Laste ja kogukonna kaasamine

Paljude käesolevas essees kirjeldatud väärtuste parim tagatis on kaasata lapsi ja vanemaid otseselt mängu ja rekreatsioonivahendite poliitikasse, kavandamisse ja kujundamisse. Nende kaasamise tulemuseks on edukamad keskkonnad, mis on kohandatud iga kogukonna kultuurile ja elutingimustele, ning töötavad kõigi laste kasuks. Samuti toetab juba kaasamine iseenesestki kogukonna loomist, mis edendab lähiümbruses elavate erinevate elanikerühmade üksteisemõistmise ning aktsepteerimise eesmärki, võimaldades lastel osaleda oma kogukonna kultuurielus.

VIII essee

Lapse löömise keeld

Peter Newell ja Thomas Hammarberg

Vägivald on sotsiaalne nähtus, mida võib leida kõigist maailma riikidest. Seda esineb erinevates situatsioonides, lugematutes vormides ja erinevates tõsiduse astmetes. Käesolevas essees keskendutakse ennekõike kehalisele karistusele, sest see fenomen peegeldab selgelt laste võimu puudumist ja nende madalat staatust pere- ja ühiskonnas. Selline laste väärkohtlemine täiskasvanute poolt rikub inimõiguste aluspõhimõtteid: austus inimväärkuse vastu, õigus füüsilisele puutumatusse ja õigus seaduse võrdsele kaitsele. Lapse õiguste konventsiooni mõttest lähtuvalt on aeg see vägivald kasutada terves maailmas ära keelata.

Osana igapäevasest elust kogevad lapsed üle terve maailma täiskasvanute kõrvakiile, laksusid, löömist, virutamist, raputamist, jalahoopet, näpistamist, klobimist, peksmist, kepiga löömist, piitsutamist, rihma saamist, kolkimist, tagumist – peamiselt nendelt, keda nad usaldavad kõige enam. Selline väärkohtlemine võib olla tahtlik karistus või lihtsalt ärritunud lapsevanema või õpetaja impulsiivne reaktsioon. Igal juhul on see peamiste inimõiguste rikkumine. Austus inimväärkuse vastu ja õigus füüsilisele puutumatusse on eeldatavasti universaalselt rakendatavad printsiibid. Siiski on enamikus maailma riikides laste löömine ja muu alandav kohtlemine vanemate poolt jätkuvalt seadusega aktsepteeritud.

Laste kehaline karistamine on sageli ebainimlik ja alandav ning rikub alati nende füüsilist puutumatus, näitab lugupidamatust inimväärkuse vastu ja õõnestab nende enesehinnangut. Veelgi enam, laste vägivaldse väärkohtlemise erandite olemasolu muidu universaalselt rakendatavate kallaletungivastaste seaduste hulgas rikub seaduse võrdse kaitse printsiipi. Selliste häbiväärsete seadustes sisalduvate mõistete olemasolu nagu “mõistlik karistus” ja “õiguspärane parandus” peegeldab laste käsitamist vanemate omandina. Need on sajand või paar tagasi kehtinud seaduste moodsad võrdkujud, mis lubasid valitsejatel peksta oma orje või teenreid ja meestel oma naisi. Sellised “õigused” tuginevad tugevama võimule nõrgema üle ja neid hoitakse elus vägivald ja alandamisega.

Lapsed on olnud sunnitud ootama viimastena, et neile laieneks seaduse võrdne kaitse tahtlike kallaletungide eest – kaitse, mida ülejäänud võtavad endastmõistetavana. On hämmastav, et lapsed, kelle arengujärk ja väiksus teevad nad eriti haavatavaks füüsilise ja psühholoogilise vigastamise suhtes, on ainsad, kellel on vähem kaitset rünnakute eest nende habraste kehade, meele ja väärkuse vastu.

Naiste jaoks on vägivalda, eriti igapäevase koduse vägivalda seadusliku ja sotsiaalse aktsepteerituse vaidlustamine põhiline osa võitlusest võrdse staatuse nimel. Sama on lastega: pole selgemat märki laste alaväärtustamisest kui täiskasvanute oletus, et neil on "õigus" või isegi "kohustus" lapsi lüüa.

Konventsioon ja kehaline karistus

Lapse õiguste konventsiooni eesmärk on kinnitada, et ka lastel on õigused. Paljud õigused, mida konventsioon kaitseb, ei ole uued. Samas on konventsioon esimene selgesõnaline rahvusvaheline inimõiguste tööriist, millega kaitsta lapsi vägivalda eest: artikkel 19 nõuab, et riigid võtaksid kõiki seadusandlikke, haldus-, sotsiaalseid ja hariduslikke meetmeid, et kaitsta last igasuguse füüsilise ja vaimse vägivalda, ülekohtu või kuritarvituse, hooletussejätmise, hoolimatu või julma kohtlemise või ekspluateerimise, kaasa arvatud seksuaalse väärkohtlemise eest, kui laps viibib vanema(te), seadusliku hooldaja või seaduslike hooldajate või mõne teise lapse eest hoolitseva isiku hoole all.

Arvestades konventsiooni terviklikku olemust, kinnitavad ka mitmed teised konventsiooni artiklid laste õigust füüsilisele puutumatusel ja inimväärikusele. Preambul tunnistab "perekonna kõigi liikmete sünnipärast väärikust ning /... / võrdseid ja võõrandamatuid õigusi". Samuti, et "laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset, kaasa arvatud seaduslikku, ja hoolt". Artikkel 37 nõuab kaitset "piinamise ja muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistuse" eest. Samuti peab riik tagama, et koolidistsipliin ei alandaks last ja oleks kooskõlas konventsiooniga (artikkel 28). Riigid peavad tunnistama lapse õigust "võimalikult heale tervisele" ja "rakendama tõhusaid ja vajalikke abinõusid, et kaotada pärimuslikud tavandid, mis ohustavad laste tervist" (artikkel 24).

Seega ei ole üllatav, et lapse õiguste komitee on järjekindlalt väitnud, et laste kehalise karistamise, olgu see kodudes või lasteasutustes, õiguslik ja sotsiaalne aktsepteerimine ei ole konventsiooniga kooskõlas. Komitee on soovitanud igasuguse, sealhulgas peresisese kehalise karistamise ärakeelamist ja on soovitanud korraldada kampaaniaid, tõstmaks teadlikkust kehalise karistuse negatiivsetest mõjudest ning julgustanud positiivsete mittevägivaldsete lastekasvatustlike ja hariduslike tavade arendamist.

Juba 1993. aastal tunnistas komitee kehalise karistuse teema tähtsust lapse õiguste arvestamise propageerimisel ja kaitsmisel ning otsustas pöörata sellele riikide aruannete uurimisel jätkuvat tähelepanu. 1994. aastal, rahvusvahelise pere aasta puhul korraldatud üldistel kõnelustel laste õigustest perekonnas ütles komitee: "Mis puudutab kehalist karistust, on vähestel

riikidel selged seadused. Mõni riik on püüdnud teha vahet laste karistamise ja liigse vägivalda vahel. Reaalsuses on nende eristamine kunstlik. Väga lihtne on jõuda ühest teiseni. Tegemist on ka põhimõttelise küsimusega. Kui pole lubatud peksta täiskasvanut, miks peaks olema lubatud peksta last? Üks konventsiooni ülesandeid on tähelepanu suunamine vastuoludele meie hoiakutes ja kultuurides". Sellest tulenevalt on komitee kritiseerinud katset teha vahet kehalise karistuse lubatavate ja lubamatute vormide vahel.

Komitee 1996. aasta oktoobris vastu võetud üldistes suunistes perioodilisteks aruanneteks küsitakse, "kas õigusaktid (kriminaal- või perekonnaseadus) keelavad igasuguse vaimse ja füüsilise vägivalda, sealhulgas kehalise karistuse, tahtliku alandamise, vigastamise, väärkohtlemise, hülgamise või ekspluateerimise, muu hulgas perekonnas, kasuperes või muu hoolduse all ning avalik-õiguslikes ja erainstituutsioonides, nagu karistusasutused ja koolid."

Nii nagu naiste diskrimineerimise kaotamise komitee on tegelenud naistevastase koduvägivalda probleemiga, juhib lapse õiguste komitee võitlust lastevastase vägivalda vastu. Kui nende kahe komitee esindajad 1998. aastal Genfis kohtusid, et arutada tegevust perevägivalda vastu, nõustusid nad, et ainuvõimalik siht on "täisleppimatus".

ÜRO teised kehalise karistuse vastased avaldused

Kuigi lapse õiguste komitee on esimene konventsiooni rakendamise järelevalveorgan, mis võitleb järjekindlalt laste igasuguse kehalise karistamise sotsiaalse ja seadusliku aktsepteerituse vastu, on näha kasvavat sellevastast liikumist üle terve ÜRO süsteemi. Näiteks on piinamisevastane komitee (vt sõnaseletused) väitnud, et kehaline karistus ei ole kooskõlas piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooniga.

Inimõiguste komitee, mis teostab järelevalvet kodaniku ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti rakendamise üle, rõhutas oma üldkommentaarides 1982. ja 1992. aastal, et paktiga määratud "ebainimliku, väärikust alandava kohtlemise või karistuse" keeld (artikkel 7) "peab laienema kehalisele karistusele, sealhulgas ülemäärasele nuhtlemisele, mis on määratud karistusena kuriteo eest või haridusliku või distsiplinaarmedmena". Seejärel on komitee mõistnud hukka igasuguse kehalise karistamise koolis, kuid praeguseks hetkeks ei ole komitee esitanud veel seisukohta koduse kehalise karistuse kohta. 1995. aasta Ühendkuningriigi aruande kohta esitatud kommentaarides väljendas komitee muret mõnes Briti erakoolis kasutatava kehalise karistuse jätkuva seaduslikkuse pärast ja esitas ametliku soovitusel, et keeld peaks laienema kõigile õpilastele.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste komitee on selle teema Ühendkuningriigi esindajatega üles võtnud. 1997. aastal teatas komitee, et “on ärevusttekitav, et mõnes erafinantseeringuga koolis kasutatakse endiselt kehalist karistust ja valitsus ei plaani seda tegevust kaotada”. Komitee soovitas valitsusel astuda tarvilikke samme kehalise karistuse kaotamiseks nendes koolides, kus selline kohtlemine on veel lubatud. Lõpuks, 1999. aastal, keelas Ühendkuningriik kehalise karistuse kõigis oma koolides, järgides seeläbi ülejäänud Euroopa eeskju (Poola astus selle sammu juba 1783. aastal).

Kõik ÜRO alaealise kohtlemise eeskirjad (vt sõnastik) keelavad kehalise karistuse: 1985. aastal vastu võetud “Pekingi eeskiri” ütleb, et “alaealisi ei tohi kehaliselt karistada”; 1990. aastal vastu võetud ÜRO vangistatud alaealise kaitse eeskiri määrab, et “kõik distsiplinaarmed, mis seisnevad julmas, ebainimlikus või alandavas kohtlemises, sealhulgas kehaline karistus, on rangelt keelatud”; 1990. aastal vastu võetud “Riyadhi suunised” täpsustavad, et haridussüsteemid peaksid pöörama erilist tähelepanu “karmide distsiplinaarmede, eriti kehalise karistuse vältimisele” ja et “ühelegi lapsele või noorukile ei tohi kodus, koolis ega üheski teises institutsioonis osaks saada karmid või alandavad korralekutsumise või karistuse meetmed”.

Ka UNICEF on astunud kehalise karistuse vastu. Endine UNICEF-i tegevdirektor James P. Grant esitas oma seisukoha selgelt kõnes peasamblleel 1994. aasta novembris:

“Viimastel kümnenditel on saadud palju laste vägivaldse kohtlemise tuvastamise, ennetamise ja karistamise kogemusi, kuid neid kogemusi tuleb laiemalt jagada ja rakendada. Ma olen veendunud, et laste kohtlemise parandamine kodudes – armastuse väljendamine, tolerantsuse õpetamine, konfliktide rahumeelne lahendamine, praktiliste teadmiste ja püsiväärtuste edastamine – on oluline osa pingutustest, mida tehakse avalike vägivallatsüklite ennetamiseks, mis lõhuvad meie ühiskonda ja õõnestavad maailma rahu. See on põhjus, miks perede tugevdamine on nii tähtis. Vaja on rohkem rahvusvahelist koostööd, et toetada riiklikke ja kohalikke pingutusi selles vallas. UNICEF on sellel rindel üha aktiivsem ja toetab Rahvusvahelist Laste Väärkohtlemise ja Hooletusse Jätmise Ennetamise Ühingut (*International Society for Prevention of Child Abuse and Neglect*) ja sellega ühenduses olevaid organisatsioone.

Ülemaailmne fenomen

Viimase kümnendi jooksul on laste kehaline karistamine muutunud palju nähtavamaks. Ilmsiks tulev pilt viitab karistamise muretekitavale

sagedusele ja levikule. Lähtudes riikide esindajatega peetud aruteludest, on lapse õiguste komitee märkinud, et laste löömine on laialt levinud nii rikastes kui ka vaestes riikides. Kehalise karistuse olemasolu on tõestatud küsitlustega, mida on mitmes riigis lapsevanemate, teiste hooldajate ja üha enam ka lastega intervjuude vormis läbi viidud, et teha kindlaks, miks ja kui sageli kehalist karistust esineb.

Vanemliku distsipliini kohta näitab Aleksandrias Egiptuses 10-20-aastaste laste ja noorukite seas läbi viidud laiaulatuslik küsitlus, mis avaldati 1998. aastal ajakirjas “Laste väärkohtlemine ja hooletusse jätmine” (*Child Abuse and Neglect*), et rohkem kui kolmandikku lastest distsiplineeriti käte, rihmade, keppide ja kingadega peksmisega. Veerand neist lastest ütles, et vali distsipliin viis erineva raskusastmega kehaliste vigastusteni, mille hulka kuulusid luumurrud, teadvuse kaotus ja püsiv invaliidsus. *Youssef, Attia and Kameli* läbiviidud sarnases uurimuses Aleksandria koolides, mis hõlmas 2000 õpilast, tuvastati väga kõrge karistamise esinemissagedus, vaatamata sellele, et kehaline karistamine koolides oli 1971. aastal ministeeriumi määrusega ära keelatud. Umbes 79% poistest ja 61% tüdrukutest andis teada kehalisest karistusest, milleks kasutati käsi, keppe, rihma, kingi ja jalahoopet. Rohkem kui veerand poistest ja 18% tüdrukutest tunnistas, et peksmine tõi kaasa vigastusi.

Ühendkuningriigis leiti Smithi ja teiste poolt valitsuse tellimisel läbiviidud uurimuses, et 1990ndatel tunnistasid kolm neljandikku emasid oma lapse löömist enne selle üheaastaseks saamist; veerandit uurimuses osalenud lastest oli löödud mingi vahendiga ja kolmandikku oli karistatud “raskelt”.

Hoiakud kehalise karistamise suhtes

Uurimused näitavad, et lapsed on sellise kohtlemise vastu ja kardavad seda. Willow’ ja Hyderi sõnul on need hoiakud selgelt näha tulemustes, mis nad said Ühendkuningriigis organisatsiooni *Päästke Lapsed* uurimisprojekti raames, uurides laste hoiakuid löömise suhtes ja löömise kogemusi. Uurimuses osalenud 5-7-aastased lapsed lugesid laksud löömiseks; enamik neist kirjeldas laksu kui kõva või väga kõva lööki. Löömine teeb haiget. Uurijate sõnul oli laste reaktsioon löömisele negatiivne ja nende arvates oli löömine vale.

Eespool mainitud Egiptuse 10-20-aastaste uuringus leidis 29% vastanustest, et karistus oli julm. Samas uskus enamik intervjuueeritustest, et see oli teenitud – leid, mis paistab olevat tavapärane uurimustes, mis käsitlevad kehalist karistust laste ja täiskasvanute suhtes, ja mis demonstreerib, kuidas sellised hoiakud antakse edasi põlvkonnalt põlvkonnale.

Uurimused kehalise karistuse ulatuse ja raskuse kohta kodus ning muus keskkonnas varustavad kasuliku laskemoonaga kehalise karistuse keelamist pooldavaid kampaaniaid. Samuti on laste, eriti väikelaste arvamus seni liiga vähe kuulda võetud.

Edusammud kehalise karistuse lõpetamise suunas

Kehaline karistus kodus, kus lapsi lüüakse kõige sagedamini, on tõsise rünnaku alla sattunud vaid käputäies riikides. Samas on kehaline karistus seatud küsimärgi alla paljudes riikides kõigil kontinentidel selliste kohtade puhul, kus see on nähtavam – karistussüsteemis, koolides ja hooldusasutustes. Näha on lootustandvaid märke, et konventsioonist ja lapse õiguste komitee selgetest soovitustest alguse saanud arutelud on viinud selle teema ka poliitilistesse tegevuskavadesse ja kiirendanud reforme üle terve maailma.

Näiteks Tansaania, kus kehaline karistus koolides ei ole veel riigisisese õigusega täielikult keelatud, on alanud arutelud laste peksmise tagajärgede üle. Meedia ja valitsusvälised organisatsioonid on näidanud, et koolides kasutatakse kehalist karistust laialdaselt ja valimatult. Üks kohalik valitsusväline organisatsioon, Kuleana laste õiguste keskus, on pannud aluse sellise teguviisi vastasele kampaaniale. Ühe oma väljaande eessõnas kirjutas Bartimayo Mujaya, Mwanza regionaalne haridusametnik järgmist:

“Kuigi distsipliin on vajalik, näitavad kogemused, et peksmine on alandav, häbistav, hirmutav ja valus. Peksmine lõhub ühenduse õpilaste ja õpetaja vahel ja lõpetab õppimise. Kui me tahame kvaliteetset haridust, peame tegema teadlikke jõupingutusi õpetaja ja õpilaste suhete edendamiseks ja hoidmiseks. Need suhted peavad olema soojad, armastavad ja toetama püsivat õppimist. Mõeldamatu on väita, et kepi kasutamine laste õlgadel või taguotsal on vastus rahumeelse õppimise saavutamiseks. Esiteks rikub see meetod laste põhiõigusi ja heaolu. Teiseks võtab see lastelt demokraatliku osalemise vabaduse asjades, mis neid otseselt puudutavad. See võtab neilt õiguse elada rahumeelselt demokraatlikus ühiskonnas – õigus, mis on sätestatud inimõiguste konventsioonis, mille Tansaania on ratifitseerinud.”

Ka mujal on tehtud edusamme, võitlemaks kehalise karistusega riigi ja piirkondlike kohtute kaudu. Näiteks Namiibia Ülemkohus otsustas 1991. aastal, et põhiseaduslik õigus inimväärikusele välistab nii täiskasvanud kui ka noorukitest õigusrikkujate kehalise karistuse ja ka kehalise karistuse kasutamise koolides. Namiibia esialgses aruandes lapse õiguste komiteele seisis, et haridusministeerium on “propageerinud uut lähenemist distsipliinile, mis lähtub kontseptsioonist *Distsipliin seestpoolt*”. Vastupidiselt

koloniaalajastu koolides rõhutatud kehalisele karistusele, rõhutab uus lähenemine õpilaste, õpetajate ja lapsevanemate vahelist enesedistsipliinil põhinevat koostööd. Voldiku “Distsipliin hoolimisega” (*Discipline with Care*) väljaandmise tingisid rohujuuretasandilt pärinevad nõudmised ettepanekute järele, kuidas leida alternatiivse koolidistsipliini hoidmiseks. Selleks korraldati üleriigiline väljaõppeprogramm eesmärgiga aidata õpetajatel ja koolijuhtidel uue lähenemisega kohaneda.

Lõuna-Aafrika konstitutsioonikohus kuulutas 1995. aastal noorukitest õigusrikkujate kehalise karistamise põhiseadusevastaseks ning valitsus keelas 1996. aastal selle ja kehalise karistamise koolis. Alates sellest on valitsus keelanud kehalise karistuse kõigis institutsioonides ja hooldusvormides.

Rooma Ülemkohus Itaalias tsiteeris 1996. aastal pöördepunkti esindava otsuse tegemisel konventsiooni, öeldes, et “vägivalla kasutamine hariduslikel eesmärkidel ei ole enam seaduslik. Sellel on kaks põhjust: esmalt tähtsus, mida seadussüsteem omistab indiviidi väärkuse kaitsmisele. Sinna hulka kuuluvad alaealised, kellel on nüüd õigused ja kes ei ole enam lihtsalt vanemate kaitse alla olevad objektid või, veelgi hullem, vanemate kasutuses olevad objektid. Teine põhjus on see, et hariduse eesmärki, lapse isiksuse harmoonilist arengut, mis tagab, et ta võtab omaks rahu, tolerantsti ja kooseksisteerimist hindavad väärtushinnangud, ei saa saavutada nende eesmärkidega vastuolus olevate vägivaldsete vahendite abil”.

2000. aasta jaanuaris keelas Iisraeli Ülemkohus vanematepoolse kehalise karistuse, ükskõik kui leebe see ka ei oleks. Üks kolmest kohtunikust kirjutas: “Me ei tohi kohtulikes, sotsiaalsetes ja hariduslikes tingimustes teha kompromisse, mis ohustavad alaealiste heaolu ja füüsilist tervist. Lubades “leebet” vägivaldale, võib see edasi areneda tõsiseks vägivallaks. Me ei tohi ohustada alaealise füüsilist ega vaimset heaolu mitte mingisuguse kehalise karistusega. Selge ja üheselt mõistetav sõnum on see, et kehaline karistus on lubamatu”. Iisraeli Riiklik Laste Nõukogu (*National Council for the Child*) teatas, et otsus tunnustas lõpuks laste õigust mitte olla ohustatud vägivalla poolt, isegi kui need, kes vägivaldale kasutavad, leiavad selleks vabandusi, öeldes, et see on “hariduslik” või “karistav”. Alguse on saanud liikumine kehalise karistuse täieliku keelamise suunas seadusega.

Kodust kehalist karistust on seadusega “rünatud” harvem. Siiski, 1998. aastal leidis Euroopa Inimõiguste Kohus ühehäälselt, et noore inglise päritolu poisi kehaline karistamine tema kasuisa poolt oli alandav ja rikkus Euroopa inimõiguste konventsiooni ja et kohalik perekonnaseadus, mis lubab “mõistlikku karistamist” ei võimaldanud poisile küllaldast kaitset. Juhtum seisnes 5 kuni 8 aastase poisi korduvas keppiga peksmises. Briti valitsust kohustati maksma poisile 10 000 naela kompensatsiooni ning ta-
suma ka poisi kohtukulud.

Kanadas uuritakse praegu vanemate- ja õpetajatepoolset kehalist karistust, eriti seoses diskrimineerimisega laste seaduslikul kaitsel võrreldes täiskasvanutega. Kanada inimõiguste hartast lähtuvalt üritatakse kuulutada kriminaalkoodeksi paragrahv 43, mis lubab “mõõduka jõu” kasutamist laste korralekutsumiseks, ebaseaduslikuks. Harta hõlmab inimõiguste põhiprintsiipi – õigust seaduse võrdsele kaitsesele. Oma poolt kaistes peab Kanada valitsus tõendama, et selle ja teiste põhiseaduse printsiipide arvestamata jätmine oli õigustatud.

Lapse õiguste komitee kommenteeris seda juhtumit oma lõppjäreldest Kanada aruande kohta. Komitee pani ette, et valitsus “vaataks üle karistus-seadustiku, mis lubab laste kehalist karistamist vanemate poolt, koolides ja institutsioonides, kuhu lapsi võidakse saata”. Komitee soovitas keelata kehalise karistuse kasutamise perekondades ning tegi valitsusele ettepaneku muuta seadusi ja luua järelevalemehhanismid peresisese vägivalda ärahoidmiseks. Meetmetega võiksid kaasneda harivad kampaaniad, mille sihiks oleks “ühiskonna hoiakute muutmine kehalise karistuse suhtes perekondades ja soodustada selle keelamist seadusega”.

Kehalise karistuse ärakeelamine

Vaid kaheksa riiki – kõik Euroopas – on selgelt keelanud laste igasuguse kehalise karistamise. Nagu eespool mainitud, on ka Itaalia ja Iisraeli ülemkohtud kuulutanud selle ebaseaduslikuks, kuid need otsused ei kajastu veel seadustes. Esimene riik, kus kehaline karistus ära keelati, oli Rootsi, ja see oli 20 aastat tagasi.

Kui Rootsi seadus 1979. aastal, rahvusvahelisel lapse aastal, jõustus, selgitas justiitsministeeriumi ametnik:

“Kehalise karistuse keelamisega tahtis seadusandja näidata, et laps on iseseisev indiviid, kellel on õigus oodata oma isiku suhtes täielikku austust, ning kes peaks seega saama samaväärse kaitse kehalise karistuse või vägivalda eest, mida meie täiskasvanutena peame täiesti loomulikuks.”

Rootsi perekonnaseaduses (tsiviilseaduses) on säte: ”Lastel on õigus hoolitsusele, turvalisusele ja heale üleskasvatusele. Lapse isikut ja individuaalsust tuleb austada, lapsi ei tohi kehaliselt karistada ega mingil muul moel alandavalt kohelda.” Kahtlemata on selle sätte eesmärk rõhutada, et kehaline karistus on kriminaalkoodeksi alusel süütegu, kuigi vähemtähtsad kallaletungid võivad jääda karistamata, nagu ka vähemtähtsate täiskasvanutevaheliste kallaletungide eest ei võeta kohtulikult vastutusele.

Loomulikult ei ole kehalise karistuse kuritegelikuks kuulutamise eesmärk võtta vastutusele ja karistada üha rohkemaid lapsevanemaid. Ees-

märk on järgida inimõigusi, võimaldades lastele füüsiline puutumatus ja inimväärikuse võrdne kaitse. See saadab selge sõnumi, et lapse löömine on vale – vähemasti sama vale kui kellegi teise löömine. Seega annab see sõnum ühtse aluse lastekaitsele ja positiivseid distsipliinivorme propageerivale haridusele. Hoiakute muutudes väheneb ka süüdistuste esitamise ja pearsajadesse ametliku sekkumise vajadus laste kaitseks.

Rootsis kehtestatud keelu mõjude täpses ja detailses uurimuses, mille avaldas 1999. aastal *Päästke Lapsed* Ühendkuningriigi osakond, täheldab Durrant väga positiivseid trende. Keelu eesmärk oli muuta üldsuse hoiakuid kehalise karistuse suhtes, luua selge raamistik vanemliku hariduse ja toetuse jaoks ning hõlbustada varasemat ja väiksemal määral sissetungivat sekkumist lastekaitse juhtumites. Kehalise karistuse avalik toetamine on vähenenud märkimisväärselt. Kui 1965. aastal toetas kehalist karistust enamik rootslasi, näitavad viimase uuringu tulemused, et vaid 6% alla 35-aastastest toetas leebete karistusvormide kasutamist. Samuti on muutunud käitumine: nendest, kelle lapsepõlv jääb keelu jõustumise järgsesse aega, annab vaid 3% teada karmidest löökidest oma vanemate poolt ja ainult 1 % teatab löömisest esemega. Rootsis on laste väärkohtlemisega seotud surmajuhumite arv äärmiselt väike.

Suurenenud tundlikkus lastevastase vägivalda suhtes on Rootsis viinud kallaletungidest teatamise kasvamiseni, kuid vähenenud on vanemate vastutuselevõtmine ning märkimisväärselt on vähenenud kohustuslike sotsiaaltöölaste sekkumiste ja hoolduse alla võetavate laste arv. Samuti on langenud nende noorukite arv, kes tarvitavad alkoholi, võtavad narkootikume ja sooritavad enesetapu. Uurimuse kokkuvõttes on öeldud: “Kuigi otsese põhjusliku seose nägemine kehalise karistuse keelamise ja nende sotsiaalsete trendide vahel oleks liiga lihtsustav lähenemine, viitavad siin toodud tõendid sellele, et keelu tagajärjed ei ole olnud negatiivsed. Mis puudutab keelu algset eesmärki muuta üldsuse hoiakuid kehalise karistuse suhtes ja hõlbustada kiiret ning toetavat sekkumist, on keeld vaieldamatult olnud edukas.”

Soomes oli kehalise karistuse keelamine osa üldisest lasteseaduse reformist. 1983. aasta lapseseadus algab laste eest hoolitsemise põhimõtete kinnitamisega ja jätkab: “Last tuleb kasvatada mõistmise, turvalisuse ja armastuse vaimus. Teda ei tohi alla suruda, kehaliselt karistada ega muul moel alandada. Tema arengut iseseisvuse, vastutustundlikkuse ja täiskasvanuks saamise suunas tuleb julgustada, toetada ja aidata”. Perekonnaseaduse reformiga kinnitatakse taas, et kriminaalseadus kehtib võrselt nii vanemate kui teiste hooldajate toime pandud lastevastaste rünnakute kohta.

Norras ja Austrias toimusid 1980ndate lõpus sarnased reformid. 1997. aastal kiitis Taani parlament heaks vanemliku eestkoste ja hoolitsuse seadu-

se (*Parental Custody and Care Act*) muudatuse, mille kohaselt: “Lapsel on õigus hoolitsusele ja turvalisusele. Teda tuleb kohelda austusega kui indiviidi ja teda ei tohi kehaliselt karistada ega muul moel alavääristavalt kohelda”. 1986. aastal oli Taani parlament seda seadust muutnud järgmiselt: “Vanemlik hooldus tähendab kohustust kaitsta last füüsilise ja psühholoogilise vägivalla ning muu kahjuliku kohtlemise eest”. Paraku tõlgendati seda nii, nagu oleks leebemad kehalise karistuse vormid lubatud ning uuringute kohaselt olid need endiselt valdavad; sellest ka edasise ja selgesõnalisema reformi vajadus.

Küpros, Horvaatia ja Läti on samuti võtnud vastu seadused, mis keelavad igasuguse kehalise karistamise; mitmetes Euroopa maades, sealhulgas Saksamaal, Hispaanias ja Iirimaal, toimuvad vastava eelnõu aktiivsed arutelud. Belgias tegi hiljutiloodud laste seksuaalse väärkohtlemise riiklik komisjon ettepaneku lisada põhiseadusesse artikkel, mis tunnistab iga inimese õigust füüsilisele, psühholoogilisele ja seksuaalsele puutumatusse. Komisjon väitis: “Vägivalla puudumisel suhetes lastega ei saa piirduda mõne inimese isiklikult kehtestatud kohustuse või isikliku lastekasvatamise stiiliga. Vägivalla puudumine peaks olema norm, mida austab terve ühiskond, mitte ainult sellepärast, et isegi tänapäeval langevad liiga paljud lapsed vägivalla ohvriks, vaid seetõttu, et lapsi ja nende inimväärikust peaks alati ja kõikjal austama... Austus ja vägivald laste vastu ei saa kunagi käia käsikäes. Kui end tsiviliseeritaks pidava ühiskonna üks omadus on vägivalla puudumine, ei saa olla ühtegi õigustust lastevastasele vägivallale”.

Globaalselt on kehalise karistamise lõpetamine koolides ja karistussüsteemis kindlasti silmapiiril. Lisaks reformidele, mille eestvedajateks on olnud Namiibia ja Lõuna-Aafrika, on hiljuti ka Etioopia (oma uue põhiseadusega), Korea, Uus-Meremaa ja Uganda keelanud kehalise karistuse koolides ja lapsehooldusasutustes. Lapse õiguste komitee tunnustab sellist progressi, kuid väljendab sageli muret ideede täideviimise pärast.

Kokkuvõte

Vajadus täiskasvanutelt laste löömise oletatava õiguse äravõtmiseks tuleneb inimõiguste põhimõtetest. Seega ei tohiks olla vajalik tõestada, et alternatiivsed ja positiivsed laste sotsialiseerimise viisid on efektiivsemad. Siiski pakuvad uurimused lapsepõlve ja hilisema kehalise karistuse negatiivsetest psühholoogilistest ja füüsilistest mõjudest ning seostest teiste vägivallavormidega arvestatavaid argumente keelamise ja seega ka vägivallaringi lõhkumise kasuks.

Iga riiklik tegevuskava kehalise karistamise kaotamiseks peab olema kombinatsioon lühiajalistest meetmetest, sealhulgas õigusreformid, mis kee-

lavad selgelt igasuguse kehalise karistuse, ja pikaajalisematest meetmetest, mille eesmärk on mõjutada sotsiaalseid hoiakuid ja toetada suhtlemise ja suhestumise positiivseid alternatiive. Iga strateegia peaks koosnema järgnevatest sammudest:

- vaadata üle olemasolevad õigusaktid, et tagada igasuguse kehalise karistuse tõhus keelamine;
- vanemate ja lastega töötavate isikute teavitamine põhjustest, miks kaotada kehaline karistus kui distsiplineerimise vorm kodus ja lasteasutustes – see võib hõlmata teavet kehalise karistuse vastasest õigusreformist teistes riikides ja nende positiivsetest mõjudest;
- teabe jagamine lastele nende õigusest füüsilisele puutumatusse ja austavale kohtlemisele. See peaks olema osa kooli õppekavast, kuid seda peaks levitama ka meedia vahendusel;
- selged juhised õpetajatele ja lasteaia-, tervishoiu- ning sotsiaaltöötajatele ja teistele võtmeisikutele selle kohta, kuidas selliseid väärkohtlemisi ennetada ja kuidas reageerida konkreetsetes situatsioonides, kui on märke, et laps võib olla väärkohtlemise ohver ja vajada abi;
- uurimistegevus, et jõuda parema arusaamiseni vägivalla ulatusest ja olemusest ning tuvastada võimalikud riskigrupid;
- vanemliku hariduse kursused ja arutelud – kaasates lapsi – lastekasvatamise viisidest ja positiivsetest mittevägivaldsetest distsipliinivormidest kodudes, koolides ja institutsioonides.

Kõik need sammud eeldavad teadlikkuse tõstmist poliitikute ja teiste otsustajate seas ning seega on valitsusvälistel organisatsioonidel, professionaalide gruppidel ja meedial eriline strateegiline tähtsus.

Neid meetmeid võivad toetada ka rahvusvahelised ettevõtmised:

- Kõik olulised inimõiguste järelevalvet teostavad organid peaksid riikide aruannete üldkommentaaries ja lõppjäreldestes mõistma hukka kehalise karistuse ja teiste alaväärstavate distsipliinivormide seaduslikkuse;
- UNICEF peaks peamise strateegiana, mida saaks integreerida teiste lapse arendamise strateegiatega, toetama õigusreformi ja haridusprogramme, et lõpetada kehalise karistuse kasutamise;
- Maailma Terviseorganisatsioon (WHO), peaks vastavalt oma pädevusele ja hiljutisele otsusele naiste ja lastevastase vägivalla kaotamise kohta propageerima õigusreformi ja haridusprogramme, et lõpetada igasugune kehalise karistuse kasutamine;
- ÜRO inimõiguste erivoliniku büroo peaks jätkuvalt jälgima rikkumisi selles valdkonnas ja pakkuma riikidele tehnilist abi, et õigusreformi ja haridusprogrammidega kaotada kehaline karistus. Vägivalla ja inimõigustega tegelevad eriraportöörid peaksid oma mandaadiga rõhutama

reformide tähtsust, mis lõpetaksid kehalise karistuse kasutamise. Kaaluma peaks ainult lastevastase isikutevahelise vägivalla küsimusega tegeleva erireferendi ametisse määramist;

- Kõik asjakohased ÜRO ja muud rahvusvahelised asutused peaksid propageerima kehalise karistuse kaotamist oma volituste piires; näiteks naistevastase vägivalla lõpetamist, kuritegevuse ennetamist ja põgenike, vähemuste ja spetsiifiliste lastegruppide kaitsmist.

Kahjuks kipub kehalise karistuse teema jääma väljapoole poliitilisi ja teisi täiskasvanute tegevuskavasid, isegi väljapoole inimõiguste arvestamise propageerijate tegevuskavasid. Madal prioriteetsus võib tuleneda probleemi väga isiklikust olemusest – enamikku täiskasvanutest üle terve maailma on lapsena löödud ja nad on võib-olla löönud oma lapsi. Poliitikud peavad seda ebapopulaarseks teemaks; lihtsam on keskenduda ainult lastevastase vägivalla ekstreemsetele vormidele, mille suhtes on juba jõutud üksmeeleni. Samuti kardavad paljud poliitikud tungida traditsiooniliselt “privaatsele” perekonna-alale.

Kõik need motiivid võivad olla küll mõistetavad, kuid need ei ole head vabandused. Vägivallatut konfliktilahendust, sallivust ja austust teiste inimeste vastu peaks õpetama, andes head eeskujut. Kuidas saame loota, et lapsed võtavad inimõigusi tõsiselt ja aitavad luua inimõigusi arvestava kultuuri, kui meie, täiskasvanud, mitte ainult ei jätkata nende peksmist, neile laksude ja hoopide andmist, vaid isegi kaitseme oma tegevust, öeldes, et see on nende endi huvides? Laste löömine ei ole ainult näide halvast käitumisest; see on ilmikas näide põlgusest väiksemate ja nõrgemate inimeste inimõiguste vastu.

IX essee

Teadlikkuse tõstmine laste õigustest

Rakesh Rajani ja Alfhild Petrén

Lapse õiguste konventsiooni tõhusus sõltub sellest, kas konventsioon on laialdaselt tuntud, mõistetud ja rakendatud. Käesoleva essee sisuks on teadlikkuse tõstmine laste õigustest. Konventsiooni ratifitseerinud valitsustel on ametlik kohustus teavitada rahvast konventsiooni põhimõtetest ja sätetest. Meedial võib olla – ja vahel ongi – tähtis roll laste õiguste propageerimises. Ka valitsusvälistel organisatsioonidel on suur mõju teadlikkuse tõstmisele. Käesolevas essees käsitletakse nende kolme institutsiooni rolli konventsiooni tutvustamises ning tuuakse välja mõni juhis, kuidas seda tõhusalt teha.

ÜRO lapse õiguste konventsioon võib olla võimas töövahend. See on ühtne usaldusväärne alusdokument, mille järgimine tagab õiguspärasuse ja annab juhiseid tegevuseks üle terve maailma. Siiski jääb täita raske ülesanne – ületada lõhe seaduse ja tegelikkuse, konventsiooni artiklite ja miljonite laste igapäevase reaalsuse vahel. Õiguste olemus eeldab erinevate huvirühmade, sealhulgas kohustatud ja õigustatud isikute teadlikkust. Seega on teadlikkuse tõstmine konventsiooni ellurakendamise võtmestrategia.

On selge, et konventsiooni koostajad mõistsid hästi teadlikkuse tõstmise tähtsust. Sellest tulenevalt tegid nad konventsiooni tutvustamise ka ratifitseeriva riigi lepingujärgseks kohustuseks. Artikkel 42 sätestab:

“Konventsiooniosalised kohustuvad teavitama asjakohaselt ja tõhusalt nii täiskasvanuid kui ka lapsi konventsiooni põhimõtetest ja sätetest.”

Seega on riikidel kohustus mitte ainult teksti levitada, vaid ka tagada selle sisu ja eesmärgi laialdane mõistmine. Riigid peavad aktiivselt võtma meetmeid, et jõuda kõigi vanuserühmadeni, ühtemoodi nii laste kui ka täiskasvanuteni, ning ühiskonna erinevate kogukondadeni.

Konventsiooni rakendamise järelvalveorgan lapse õiguste komitee on rõhutanud, et konventsiooni põhimõtteid ja sätteid tuleb levitada sobivas keeles kõigis rahvastikurühmades. Samuti on komitee jooninud alla vajadust lisada konventsioon kooliprogrammi ning lastega töötavate inimeste väljaõppesse. On selge, et riigil on vaja süstemaatilist lähenemist, et tagada nende inimeste korralik väljaõpe, kelle töö eeldab teadmisi konventsioonist.

Lisaks teabele valitsuse ettevõtmiste kohta konventsiooni põhimõtete ja sätete mõistmise parandamiseks on komitee palunud valitsustel anda teavet ka selle kohta, kuidas on valitsused toetanud valitsusväliseid orga-

nisatsioone ja meediat. Komitee aruteludest on näha, et kolm võtmetegelat teadlikkuse tõstmisel on valitsused, meedia ja valitsusvälised ühendused. Allpool järgneb arutelu kõigi kolme potentsiaalsete rollide kohta.

Samuti küsib komitee valitsustelt, kas lapsi on kaasatud konventsiooni tutvustamisesse. Lapsed saavad kõige paremini tutvustada konventsiooni oma kaaslastele ning võivad olla konventsiooni propageerimisel valitsusele, meediale ja valitsusvälistele organisatsioonidele tõhusateks partneriteks. Käesolev esse e hõlmab positiivseid näiteid selle kohta.

Valitsuste roll

Valitsustel on vähemalt kolm strateegilist ülesannet. Esiteks, *määrata kindlaks konventsiooni ametlik ja õiguslik staatus*. Teiseks, *tagada valitsuse kõigi ametnike teadlikkus sellest*. Kolmandaks, *tagada kooli efektiivsus laste teadlikkuse tõstmisel nende õigustest*.

Valitsused on ainukesed konventsiooni, sh artikli 42 rakendajad, kellel on selleks ametlik kohustus. Neil on tähtis ülesanne anda rahvale mõista, milline on konventsiooni staatus ja millised on valitsuse kohustused. Need on muu hulgas kohustus teha inimestele teatavaks, et konventsioon on õiguslikult siduv, et see peab kajastuma riigisisestes õigusaktides ning et valitsus on vastutav selle rakendamise eest. Veelgi enam, laste õiguste teema tõstatamine on oluline poliitiline avaldus ja signaal tegutsemiseks.

Valitsustel on ka kohustus pöörduda kõigi oma kodanike poole. Lapse õiguste komitee on leidnud, et mitmel valitsusel ei ole õnnestunud konventsiooni tõlkimine, eriti vähemuskeeltesse. Selle tulemusena ei ole leping kättesaadav paljudele maailma etnilistele gruppidele, kinnitades taas kord nende vähest väärtustatust ühiskonnas.

Paljudes riikides on riigile kuuluval meedial, eriti raadiol ja televisioonil, eriline vastutus laste õigusi puudutavate sõnumite edastamisel. Samas ei ole riiklik meedia aldis valitsuse ebaõnnestumisi kritiseerima, vaid on sageli vaid propagandalava. Seetõttu võivad teised lastele ning laste õigustele ruumi tegevad allikad ja kanalid olla tõhusamad ja usaldusväärsemad. Mitmed valitsused on saanud aru, et valitsusvälised organisatsioonid mängivad teabe levitamises ja ideede propageerimises tähtsat rolli. Näiteks Rootsi valitsus pakkus valitsusvälistele organisatsioonidele artikli 42 rakendamiseks majanduslikku toetust, luues erapooletu mehhanismi teabe levitamise lepingute sõlmimiseks. Selline korraldus osutus edukaks ja tulemus oli teabe tõhusam liikumine. Mitmed organisatsioonid osalesid erineval viisil erinevatele gruppidele lähenemises. Valitsusele jäi ülevaataav funktsioon ja vastutus üldtulemuste ning teadlikkuse tõstmise tõhususe eest pikemas perspektiivis.

Valitsus peab tagama ka selle, et asjaomased töötajad oleksid haritud ja teaksid konventsiooni ning selle tähendusest erinevatele institutsioonidele. Üheks teeks on kõigi lastega töötavate professionaalide harimine: õpetajad, koduhoolduse personal, tervisetöötajad, sotsiaaltöötajad, politsei, kohtunikud, süüdistajad, planeerijad, arvepidajad ja teised asjaomased haldusotsustuste tegijad. Teadlikkuse tõstmine võib tähendada ka selliste asjaajamise aspektide ülevaatamist nagu otsuste tegemise kord ning juhtkonna ja töötajate sotsiaalsed hoiakud ning käitumine. Nagu komitee on rõhutanud, nõuab see kõigilt süstemaatilist lähenemist.

Mitmes valitsuses on pooleli detsentraliseerimine, mille käigus antakse otsuste tegemise volitused üle kohalikule tasandile ning edendatakse valdkondadevahelisi ühendusi. Detsentralisatsioon pakub uusi võimalusi laste õiguste teadvustamiseks kohalike poliitikute, kohalike omavalitsuste ning teenindava personali seas. Üheks edukaks näiteks on algatus “Muutused laste jaoks” (*Making difference for Children*) Bangladeshis. Selle ürituse raames toetas UNICEF valitsust juhiste ja väljaõppega laste õiguste tutvustamisel maa kõigis piirkondades. Valmistati ette piirkondlik tegevuskava, mis hõlmas kõiki olulisi valdkondi; igasse piirkonda loodi järelevalveorgan, mis koosnes valitsuse ametnikest, valitsusvälistest organisatsioonidest, juristidest, meediast ja noortegruppidest. Nende tegevuse jälgimine kuulub naiste- ja lasteministeeriumi (*The Ministry of Women and Children's Affairs*) vastutusalasse.

Kool on teine oluline teadlikkuse tõstmise koht. Artikkel 29 ütleb, et haridus tuleb suunata “inimõiguste ja põhivabaduste ning ÜRO põhikirja põhimõtete austamise kujundamisele”. Kooli õppekava ei peaks sisaldama mitte ainult teadmisi laste õigustest ja konventsioonist kui sellistest, vaid peaks omaks võtma ka selle printsüübid ja mõtte. Seega ei ole teadmisi laste õigustest võimalik mahutada ühte või paari konventsioonile pühendatud koolitundi, vaid see tuleb siduda kooli kõigi tahkudega.

Konventsioon pooldab demokraatlikku kooli. Artikkel 12 ütleb, et lastel peab olema võimalus väljendada oma seisukohti vabalt ja nende seisukohti tuleb hinnata kohaselt. Komitee on korduvalt valitsuste delegatsioonidelt küsinud, kuidas artiklit 12 koolisüsteemides rakendatakse. Laste väärikuse austamine ja nende osaluse toetamine on tähtis kõigis koolielu aspektides, sealhulgas õpetaja-õpilase koostöö, kooli valitsemine (õpilasomavalitsus ja kooli juhtkond) ning koolidistsipliin. Valitsused peavad kinnitama eeskirjad, et tagada kõigis koolides, nii riigi- kui erakoolides, austus laste õiguste ja väärikuse vastu.

Konventsioon rõhutab eriliselt teatud väärtusi hariduses, sealhulgas (taas artikkel 29) lapse ettevalmistamine “vastutusvõimeliseks eluks vabas ühiskonnas mõistmise, rahu, sallivuse, sugudevahelise võrdsuse ja kõigi rahvas-

te sõpruse vaimus”. Seega on koolil selge roll võõrapelguse ärahoidmises. Samuti on komitee toonitanud vajadust toetada koolisüsteemis sugudevahelist võrdsust, sealhulgas mittediskrimineerimist hariduse kättesaadavuse ja tüdrukute kohtlemise osas.

Lapsed, kes mõistavad laste õiguste mõtet, on tõenäoliselt nende õiguste kõige paremad kuulutajad kodus, sõprade seas ja ühiskonnas laiemalt. Pike-mas perspektiivis pole miski laste õiguste mõistmise arendamisel olulisem kui koolid, kus inimõiguste põhimõtteid tõeliselt rakendatakse.

Meedia roll

Sarnaselt inimõigustega, on nii avalik-õiguslikul kui erameedial ka laste õiguste arvestamise propageerimisel ja kaitsmisel olulised ülesanded.

Meedia täidab rahva ees teavitavat ja harivat rolli. Meedia mõju teadlikkuse tõstmisele laste õigustest ja konventsioonist on küllaltki ilmne. Raadio on olnud eriti edukas mitmes teabekampanias ja haridusprogrammis, jõudes paljude inimesteni ja selgitades laste õigusi haaravas vormis. Siiski on riike, kus neid õigusi mainitakse meedias harva. Vaatamata piiratud kättesaadavusele paljudes riikides vajab uue infotehnoloogia, nagu ka Interneti potentsiaal edasist uurimist.

Meedial on ka ülevaatav ja raporteeriv roll. Meedia võib kajastada nii laste väärkohtlemise juhtumeid kui ka hoida silma peal laste õiguste rakendamisel. Laste õiguste rikkumistest avalikkust teavitades võib meedia kasutada konventsiooni mõõdupuuna, millega reaalsust võrrelda. Selline kontroll on vajalik aruka poliitilise debati jaoks ning on oluline lisa komitee ettekirjutatud riikide aruannetesüsteemile, mis seisneb valitsuste esitatavates aruannetes õiguste rakendamiseks võetud meetmete kohta.

Riigid, kus on aktiivsed laste õiguste tagamise valitsusvälised organisatsioonid ja laste ombudsmani ametid, võivad samuti anda märkimisväärse panuse laste olukorra teadvustamisse. Paraku jätab meedia reportaažide kvaliteet vahel isegi sellistes riikides soovida. Endiselt tuleb parandada nimetatud institutsioonide suutlikkust koguda kasulikku teavet ning seda meedia vahendusel strateegiliselt jagada.

Konventsiooni on vahel kohatult kasutatud, esitades selle sätteid liialdatud või lihtsustatud kujul. Sageli piirduvad reportaažid pikkade nimekirjadega laste kannatustest, sisaldades vähe teavet konteksti ja algpõhjuste kohta. Lapsi kujutatakse haletsusväärsete ja abitute ohvritena, kes on võimetud oma heaolu edendada ja kellesse suhtutakse lugupidamatult. Osaliselt “tänu” heategevusorganisatsioonide ergutusele on välja kujunenud traditsioon käsitleda lastega seotud probleeme pigem sentimentaalsete kui poliitilistena. See muudab reaalsuse segasemaks. Laste õigused on suuresti

poliitiline küsimus, mis on paratamatult seotud sotsiaalse korralduse ja võimusuhetega ühiskonnas ning seda peaks ka vastavalt kajastama. See on laste õiguste arvestamise propageerijatele tõsine väljakutse.

Meedia peaks välja arendama optimaalse laste staatuse ja nende õiguste teostamise süstemaatilise kajastamise. Vähemasti ei peaks lastega seotud reportaaže “pagendama” lastele mõeldud lehekülgedele ja programmidesse, vaid need peaksid moodustama osa üldisest poliitilisest reportaažist. Eriti oluline on uuriv ja analüüsiv reportaaž, mis aitab mõista laste heaolu aluseks olevaid faktoreid. Meedia peaks laste teemasid kajastama püsivalt ja mitte piirduma üksikute sündmuste ja üritustega.

Lähtudes sellest, et ka meedium ise on sõnum, *peab meedia austama laste väärikust.* Konventsiooni üks põhielemente on austav hoiak laste suhtes. See tunnistab laste haavatavust, kuid samal ajal ka nende arengupotentsiaali ja -võimekust. Seda austust võib õhutada negatiivsete stereotüüpide loomine ning laste haletsusväärseks kujutamine. Samuti peaks meedia hoiduma laste õiguste rikkumisest, näiteks kuritegevust või seksuaalset väärkohtlemist kajastades. Konventsioon kaitseb lapsi eriliselt nende privaatsuse, au ja maine kuritarvitamise eest. Lisaks peab lapsi kaitsma meedia kahjuliku mõju eest, nagu näiteks mõttetut vägivald.

Samuti on *vajalik, et lapsed osaleksid meedias.* Üks konventsiooni põhimõtetest on, et lastel on õigus avaldada arvamust kõigis neid puudutavates küsimustes ning nende seisukohti tuleb austada. Seda artiklis 12 sätestatud õigust täiendavad teised olulised õigused, nagu vabadus otsida, edasi anda ja vastu võtta teavet; mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadus; õigus moodustada ühinguid ja vabadus rahumeelseteks kogunemisteks (artiklid 13-15). Seega ei pea lastel olema mitte ainult ligipääs teabele, vaid neil peaks olema võimalus osaleda teabe loomises, kirjutades näiteks artikleid või kavandades saateid. Selle osaluse hõlbustamiseks on vaja aktiivseid jõupingutusi, sealhulgas laste väljaõpet ja meediakeskuste muutmist lapsesõbralikumaks.

Aeg-ajalt jätab meedia laste arvamuse jaoks ruumi, näiteks, kui kajastatakse kooliprobleeme. Laiemate teemade puhul küsitakse tavaliselt aga ainult täiskasvanute arvamust. Isegi siis, kui reporterid teevad tavainimestega tänavaintervjuusid päevateemade kohta, pöörduvad nad harva laste poole, isegi kui sündmused on ilmselgelt lastele olulised. Lapsi puudutavad isiklikult paljud teemad, nagu keskkond, valitsus, transport, sotsiaalsed suhted ja välissuhted ning sageli kommenteerivad nad neid teemasid vägagi asjalikult. Seega on laste vähene väärtustamine esiteks nende õiguste ignoreerimine ja teiseks kasutamata jäetud ajakirjanduslik võimalus.

Julgustavaid eksperimente laste kaasamise kohta meediasse on aga üha enam. Mõnel juhul on uudisteagentuurid ise algatanud koostöö koolidega,

astumaks lastega dialoogi. Ühe sellistest ülemaailmsetest projektidest “Ajalehed hariduses” (*Newspapers in Education*) algatas 1955. aastal UNESCO ja UNICEF-i toetusel Rahvusvaheline Ajalehtede Kirjastuste Liit (*International Federation of Newspaper Publishers*). Teine suund on anda lastele ja noortele rohkem võimalust osaleda teabe ja meediamaterjali tootmises. Hea näide sellest on “Laste Ekspressi” (*Children’s Express*) süsteem Ühendriikides ja mitmetes Euroopa maades, mille raames lapsed uurivad, kirjutavad ja toimetavad lugusid suurte meediaväljaannete jaoks.

Meediaorganisatsioonid peavad jätkama oma töötajate harimist laste õiguste ja nende rakendamise alal. Rahvusvaheline Ajakirjanike Liit on andnud selleks tähtsad juhised ning eesolevad meedia ja laste õiguste konverentsid võivad panna aluse uutele ettevõtmistele ja koostööle.

Valitsusväliste organisatsioonide roll

Valitsusvälised organisatsioonid – ja teatud ulatuses ka rahvusvahelised organisatsioonid – mängivad ennekõike *valvekoera rolli*. Nad peaksid pidama valitsusi vastutavaks ja julgustama neid oma kohustusi täitma. Teiseks saavad valitsusvälised organisatsioonid aidata tagada, et lapsed ja perekonnad, eriti need, kelle õigusi kuritarvitatakse, on oma õigustest teadlikud ning neid toetatakse õiguste teostamisel. Valitsusväliste organisatsioonide eelis on see, et nad on sageli rahvale lähemal. Nad saavad luua mitteametlike ühendusi ning mobiliseerida indiviide ja kogukondi. Valitsusvälised organisatsioonid on sageli ka paindlikumad ja suuremal määral valmis loovalt kasutama vahendeid, mis sobivad konkreetse sihtrühma ja situatsiooniga. Valitsusvälistel organisatsioonidel on ka rajaleidja funktsioon, kes nii protsessi kui ka sisu osas avastavad uusi maid, arendades poliitilist tegevuskava ja viidates selle tõhusatele rakendamisviisidele.

Üle terve maailma valitsusväliste ja rahvusvaheliste organisatsioonide läbiviidavatel teabekampaaniatel ja kommunikatsiooniüritustel laste õiguste kohta on olnud märgatav, kuid piiratud mõju. Siia kuuluvad õpikojad, artiklid, voldikud, märgid, margid, televisiooniesinemised, tänavateater ja poplaulud. Üldkokkuvõttes on tegemist moodsate turundusmeetodite ja stabiilse arengu hariduse viljaka seguga. Kahjuks puudub nendel üritustel liigagi sageli pikaajaline strateegiline ja süstemaatiline lähenemine. Suurima võimaliku rahvahulgaga püsiva kontakti hoidmine on raske.

Valitsusväliste organisatsioonide üks kasulikumaid teadvustamisteguvusi on laste õiguste programmid: *õpetamine tegemise kaudu*. Nii muutuvad valitsusväliste organisatsioonide õigustele orienteeritud töötajad nii tõises kui ka eraelus laste õiguste arvestamise propageerijateks.

Arusaadavalt keskendus 1990ndate alguses teadlikkuse tõstmine laste

õigustest konventsiooni olemasolule ja põhisisule. Nüüdseks on sõnumid ja ettevõtmised muutunud keerulisemaks, üksikasjalikumaks ja sihipärasemaks, rõhutades konventsiooni sihte ja viidates konkreetsetele meetmetele. Järgnev osa valgustab mõningaid saadud õppetunde selle kohta, kuidas saavad laste õiguste arvestamise propageerijad teadlikkust tõstvad üritusi läbi viia.

Õppetunnid

Vaatamata konventsiooni ratifitseerimisele peaaegu kõigis riikides, ei aktsepteerita laste õigusi kõikjal. Ühendriikides, kus konventsiooni ei ole veel ratifitseeritud, töötab lepingu vastu tugev konservatiivne lobi, mis käsitleb kogu laste õiguste küsimust ähvardusena lapsevanemate autoriteedi vastu ning soovimatu sekkumisena pereasjadesse. Mõnes lõunariigis ollakse konventsiooni vastu, kuna see on “võõras Lääne importkaup”. Vastuseisjad väidavad, et nende kultuuris koheldakse lapsi teisiti ja konventsioon rikub distsipliini ning muudab lapsed lugupidamatuteks ja isegi huligaanideks.

Konventsioon tunnustab perekonna kesket rolli ja traditsioonide tähtsust, kuid samas annab lastele võõrandamatud õigused. Seega peavad laste õiguste arvestamise propageerijad hoiduma kiusatusest levitada konventsiooni, pakkudes uut mõtlematut imperialismi. Selle asemel peavad nad võtma õiguste edendamisel arvesse konteksti ja kohalikku tõlgendust. Tundlikkust ja konteksti arvestamist ei tohi siiski segamini ajada kompromissi ja allahindlustega. Kõigil lastel on igal pool samad võõrandamatud õigused.

Teine osa probleeme on vähem seotud vastupanuga ja pigem ebaefektiivsete meetmetega, mida teadlikkuse tõstmiseks kasutatakse. Kahjuks on teadlikkuse tõstmiseks mõeldud tegevused liigagi sageli kokkulapitud ja nii ajas kui ulatuses piiratud, jõudes vaid väheste, peamiselt ainult linnapiirkondadeni. Need, kelleni jõutakse sageli, tüdivad või jäävad ükskõikseks, säilitades üha vankumatud arusaamad sellest, kuidas nad peaksid oma elu elama. Üks põhjus on see, et sõnumid on vormistatud üksluiselt. “Kõigil lastel on õigus käia koolis” või “kõigil lastel on õigus tervisele” võivad olla küll tõesed väited, kuid suudavad muutuse esilekutsumiseks teha vähe. Probleemid eskaleeruvad, kui võimud kehtestavad juhiseid, sest hirm ja alistumine võivad viia “õige vastuse sündroomini”: inimesed toetavad avalikult uut dogmat, uskudes tegelikult hoopis midagi muud.

Kuidas neid probleeme lahendada? Kuidas saavad valitsusvälised organisatsioonid, valitsused ja meedia luua tõhusaid programme teadlikkuse tõstmiseks laste õigustest? Järgneva kaheksa “õppetunni” eesmärk on pakkuda juhtnööre planeerimiseks ja stimuleerida nende küsimuste edasist arutelu.

1. Provotseeri, aga ära jutlusta!

Tavaliselt tahavad inimesed lõpetada kuulamise, kui neile peetakse loengut, kuidas nad peaksid oma elu elama. On palju "heatahtlikke" eksperte, kes on teistele isalikult rääkinud, mis neile hea on. Kahjuks läheb laste õiguste teadvustamine liiga sageli just seda teed. Selle tulemusena lülitavad inimesed end välja; nad kuulavad, kui nad selleks sunnitud on, kuid unustavad kiiresti ja liiguvad edasi. Selline lähenemine ei võimalda mõtteka dialoogi pidamist, ei kohe ega ka tulevikus.

Provotseerimine tähendab lähenemist teistmoodi, millegagi, mis paneb inimesi peatuma, uudistama, mõtlema ja küsima, millest on jutt. Üks paremaid viise inimeste rahulolu kõigutamiseks on küsida vastuste pakku-mise asemel küsimusi: "Oled sa täna oma tütart kuulnud?", "Kas sa tead, millest su poeg hoolib?", "Kas lastel on samasugune õigus teha vigu nagu meil kõigil?". Huumor tuleb asjale kasuks. "Löö trummi, mitte last!" võib panna inimese naerma, itsitama ja vana harjumuse üle järele mõtlema. Vahel võib inimeste provotseerimine tekitada neis ebamugavust või viha, kuid see võib olla tõhus. Asja mõte on haarata inimesi kaasa, mitte neid rahustada.

Eriti tõhus võib olla vastuolude näitamine. Kui me armastame oma lapsi nii palju, miks räägivad meie teod siis midagi muud? Kui distsipliini eesmärk on tõesti aidata lastel õppida, mõista ja kasvada, miks me siis peksame neid halastamatult ja tekitame neis hirmu? Ühel karikatuuril oli vastu maad lapikuks surutud laps ja küsimus "Kas haridus tähendab lapse maasse tampimist?". Teisel oli last ootav tüdruk ja küsimus: "Kui haridus on kõigi laste õigus, miks ei ole ta siis koolis?".

Kasulik on hoiduda "avangardsest meelelaadist", sest vaid vähesed vaevuvad sellesse põhjalikult süvenema, hiljem oma tarkust teistega jagama või teisi veenma. Samuti ei ole mõttekas "sisse sadada", arvates, et kogukonnast võib lihtsalt mööda minna, püüdes otse lasteni jõuda. Inimeste kaasamine tähendab seda, et lapsi ümbritsevad kogukonnad haaratakse diskussiooni ja jagatakse lahenduste leidmise vastutust. Küsimus on "Mida te arvate, et me peaksime tegema?".

2. Leia kontakt inimeste muredega!

Teadlikkuseni jõutakse kõige paremini, kui kõnealused küsimused on rahva seas olulisel kohal ja nende üle arutletakse, kui inimesed muretsevad nende pärast ja üritavad leida lahendusi. Selles mõttes tähendab laste õiguste alase teadlikkuse tõstmine osalemist. Hea näide inimeste muredega kontakti saamisest on multimeedia kampaania, mida UNICEF on Bangladeshis viimase kolme aasta jooksul vedanud. Kampaania keskendub tavalistele situatsioonidele keskmistes majapidamistes ja toob esile, mida tavalised inimesed saavad laste õiguste edendamiseks ära teha. Televisiooniesine-

mised, raadioülekanded ja ajaleheartiklid räägivad lugusid lastest, kellega paljud inimesed saavad kergesti samastuda.

Kontakti otsimine inimeste muredega ei tähenda, et inimestele tuleks läheneda ilma kriitikata. Teadlikkuse tõstmine on kahepoolne: mõlemad pooled peavad kuulma teise vajadusi. Näiteks: sa hoolid naabruskonna turvalisusest ja mina hoolin tänavalaste meelevaldselt arreteerimisest. Kui ma seletan, milline on minu lähtekoht, ja püüan mõista sinu oma, võime jõuda arusaamisele, et tegelikult on küsimus nii naabrite kui ka laste turvalisuses. Seejärel võime istuda koos maha, et mõelda välja, kuidas neid mõlemaid kaitsta. Selles mõttes tähendab teadlikkuse tõstmine probleemi nägemist uues valguses ja loovate lahenduste leidmist.

Paljudel juhtudel on koostöö ja üksmeele otsimine märksa tõhusam kui vastandumine. Aga mitte alati. Kuigi alati tuleb olla avatud, peab kuskile lõppkokkuvõttes siiski piiri tõmbama. Naabrid, kes jätkuvalt nõuavad, et kõik tänavalapsed kogutaks kokku ja viidaks vastu nende tahtmist linnast kaugel asuvasse rehabilitatsioonilaagrisse, ei peaks saama oma tahtmist. Vaja on paremaid viise, aitamaks naabritel mõista tänavalaste vaatekohta. Samal ajal tuleb veenda tänavalapsi, et ka nemad annaksid oma osa naabruskonna turvalisuseks. Vahel on vaja strateegilist taandumist, kuid see ei võrdu alistumisega. Laste huvisid ei tohiks konsensusse nimel ohverdada.

3. Kaasa lapsi!

Sageli eeldab laste vajaduste kindlakstegemine laste osalemist selles protsessis. Töötava lapse kuulamine võib viia arusaamisele, et piiratud tingimustes valiks ta pigem parema palga ja pärastlõunase pääsu kirjaoskust omandama kui "päästmise" (ebakindel alternatiiv väljaspool töökohta). Me võime tunda sügavat muret koolipinkide nappuse pärast, kuid enamiku laste, eriti tüdrukute jaoks on peamine mure WC-de puudus. Kui ressursid on piiratud ja tuleb teha valikuid, võib prioriteetide järjestamine ilma laste osaluseta lähtuda valedest oletustest ja viia kehvade tulemusteni.

Laste kaasamiseks on veel teisigi põhjuseid. Nagu kõik teised, peavad ka lapsed olema teadlikud oma õigustest: millised need õigused on, mida need tähendavad ja kuidas nendeni jõuda. Laste poole tuleks pöörduda pidevalt ja sõltumata nende asupaigast. Mastaapne lähenemine ja võrdse osaluse toetamine on tähtis, tagamaks et teadvustamise jõupingutused ei piirduks ainult privileegeeritutega. Selles mõttes on koolid sageli suurepärased teabe levitamise vahendid. Koole võib ka kasutada tugipunktidenä, millele toetudes organiseerida üritusi, haaramaks lapsi väljastpoolt kooli.

Raskesti kättesaadavate laste ja noorte, sealhulgas koolist väljalangenute, kodus töötavate laste, raske puudega laste, lapsagulaste ja sõjas olevate laste teadlikkuse tõstmine on tähtis ja nõuab tervet rida lisastrateegiaid, mis on kohandatud vastavatele tingimustele. Paljudes riikides on *Päästke Lapsed*,

teised valitsusvälised organisatsioonid ja UNICEF toetanud lasteklubisid, mis jõuavad kogukonna erinevatesse osadesse kuuluvate lasteni, nii poiste kui ka tüdrukuteni, erinevate etniliste gruppide ja puuetega lasteni. Nendes klubides tegelevad lapsed teadlikkuse tõstmisega plakatite, tänavateatri ja lastegruppide kaudu.

Laste osaluse tagamine koolis on palju raskem, kuid veelgi vajalikum. Lõppude lõpuks mängib kool kodu kõrval kõige tähtsamat rolli laste sotsialiseerimisel. Tõeliselt demokraatlikud koolid (kus iganes need ka asuvad) oleksid kõige parem teadvustamise strateegia alus. Seega on kooli toimimisviis tähtsamgi kui õppekava sisu. Teod räägivad rohkem kui sõnad ja pole midagi silmakirjalikumamat kui õpetaja, kes viibutab keppi hirmust kõssis õpilaste ees, hüüdes: “Teil on õigused”.

Pühendumuse ja õige toetuse korral võivad lapsed mängida tähtsat rolli üksteisele õiguste õpetamises. Sellest on palju näiteid, sealhulgas lapselapselapsele tegevused, loovteater ja keskkonnaalaste õiguste õpetamine. *Kuleana*l, valitsusvälisel organisatsioonil Tansaania, on “seinaleht”, mille on lapsed teinud laste jaoks ja mida levitatakse igas kvartalis tuhandetele koolidele. Plakatiformaat on meelega valitud ja kujundatud nii, et üksainus koopia oleks kättesaadav kooli kõigile õpilastele, mitte ainult mõnele üksikule. Kuuest lapsest koosnev toimetus töötab iga teema kallal, otsustades sisu üle, uurides ja otsides lugusid ja pilte, toimetades ja küljendades. Protsess pole möödunud katsumusteta, kuid selle sõnum on selge: lastel on õelda midagi tähtsat, nad suudavad avaldada väljaandeid ja levitada neid üle terve riigi. Nii toimetus ise kui ka lugejad näevad, et lastel on mõju – see on ilmselt tähtsamgi kui küsimuse spetsiifiline sisu. Isegi sõjast räsitud Afganistanis, kus relvakonflikt on kestnud rohkem kui kakskümmend aastat, on sõjapõgenikest lapsed illustreerinud ja kirjutanud loo raskustes poisist, kellel tunnistatakse lõpuks olevat samad õigused kui kõigil teistel õpilastel. Mõnes Pakistani afgaani pagulaste koolis arutavad lapsed samuti regulaarselt konfliktilahendamise meetodeid, omandades seda tehes teadmisi konventsiooni kohta.

Laste näitamine aktiivsetes rollides ja võimelisena kutsuma esile sotsiaalset muutust, aitab tõrjuda haletsusväärse ja abitu lapse kuvandit. See, kui lapsi nähakse avalikult probleeme analüüsimas ja nende lahendusi otsimas, võib panna isegi poliitika kujundamisega tegelevad inimesed asjadele uue pilguga vaatama. See on põhjus, miks teadlikkuse tõstmise üks olulisemaid ülesandeid on muuta avalikkuse arusaama laste võime- test.

4. Loo seaduspärasust!

Kui on kavatsus olla julge ja ambitsioonikas, on tark kindlustada usaldusväärsus. Oma teemat peab tundma. Võib juhtuda, et peab vastama küsi-

mustele, kes sa oled, mis on su motiivid ja miks sind peaks tõsiselt võtma, kuigi esindades rahvusvaheliselt tuntud organisatsiooni, võib see olla vähemõenäoline. Kuidas vastata, sõltub kontekstist ja eesmärgist.

Poliitikute ja haldusteenistujatega sõbrunemine, organisatsiooni olemuse, oma eesmärkide ja töö usaldusväärse aluspõhja korduv selgitamine võtab aega. Samuti tuleb regulaarse suhtlemise, programmidega liitumise kutsete, koostöö, töö kvaliteedi demonstreerimise ja kõrgemate väärikuse standardite säilitamisega teenida ära meedia ja annetajate usaldus. Teadlikkuseks on vaja usaldust.

Usuinstitutsioonidel on sageli tugev mõju perekonda, lapsi ja üksteise kohtlemist puudutavates küsimustes. Taas kord on kasulikuks näiteks Tansaania valitsusväline organisatsioon *Kuleana*. See organisatsioon töötab praegu moslemi ja kristlike usujuhtidega nii kohalikul kui ka riigi tasandil, et sõlmida liit lastevastase julmuse lõpetamiseks. Tunnistades vajadust süveneda kohalikesse tavadesse, korraldas *Kuleana* nädalapikkuse kohtumise rohkem kui 100 vanemaga, et õppida, kuidas haakuvad Suku- ma traditsioonis lapsekasvatuse viisid laste õigustega. Saadud teadmised olid järgmised: alkoholi kuritarvitamine kahjustab lapsevanema hoolivat seotust; kehaline karistus ei ole kohalik tava, vaid on toodud kaasa Saksa koloniaaladministratsiooniga; tüdrukuid, kes jäävad rasedaks, toetatakse, et nad saaksid pärast lapse sündi oma haridust jätkata. Erinevate ühenduste koostööd tuleb korraldada ja hoida hoolikalt. Ühenduste loomine institutsioonidega, kelle suhtumine lastesse on autoritaarne ja kelle mõtlemine ja käitumine rikub mõnikord märkimisväärselt laste õiguste printsiipe, võib olla keeruline. Innukus võita nende soosingut ja romantiseerida nende tarkust võib vahel varjutada laste huvisid. Samas on poliitikutel, usujuhtidel, pärimuslikel juhtidel, meedial, annetajatel ja teistel – nii problemaatilised, kui nad ka on – kõigil anda eriline panus, mis puudutab lapsi. Nende osalemine teadlikkuse tõstmises võib viia ülesande sügavama mõistmiseni ja uue energia leidmiseni. Nende institutsioonide lai siruulatus tähendab ka seda, et nende koostöö või opositsioon mõjutab tugevalt, kui kaugele ja kui sügavale laste õiguste sõnum jõuab.

5. Tee koostööd ja kasuta olemasolevaid süsteeme!

Tõhus teadvustamine eeldab märkimisväärseid organisatsioonilisi, inim- ja rahalisi ressursse. Näiteks arvestatava lasteparlamendi korraldamine või iganädalase raadiosaate loomine nõuab palju tööd. Liiga sageli püüavad organisatsioonid kogu töö ise ära teha ja alustavad uusi programme nullist. Lõpptulemus on see, et nad teevad kvaliteetset tööd vähesel hulgal, võrdlemisi suurte kulutuste ja väikse reportaažiulatusena või korraldavad mõnevõrra juhuslikke üritusi, millel on ebapiisav jätk. Õppides tegema koostööd tõhusate partneritega ja haarama kinni strateegilistest võimalus-

test pookida teadvustamisettevõtted olemasolevate programmide külge, saab muuta palju.

Tänapäeval kuuluvad mitmed naiste, inimõiguste ja keskkonnaga seotud valitsusvälised organisatsioonid ühiskonna võimsamate ja elavamate organisatsioonide hulka. Laste õiguste organisatsioonide mandaadi ja strateegiade sidumine selliste organisatsioonide ja institutsioonidega võib olla vägagi arukas viis vahendite kogumiseks, edusammudest kasu saamiseks, töökoormuse jagamiseks ja mõju suurendamiseks. Näiteks on *Kuleana* astunud mitmesse vastastikku kasulikku partnerlussuhtesse: koos meediaga parandatakse lastevastaste julmuse probleemide kajastamist; koos soolise võrdõiguslikkuse eest võitlejatega mõjutatakse valitsust, et koostada õiglane eelarve; koos suurima haigla antakse välja raamat laste õigusest tervisele; koos koolitusorganisatsiooniga parandatakse õpetajate vabaajakeskuste suutlikkust propageerida laste õiguste arvestamist.

Ka ettevõtete seas on hulk edukaid ühissettevõtmisi. Nepalis korraldas UNICEF kirjapäisekampania, milles paluti valitsusvälistel organisatsioonidel, erialaliitudel ja äriettevõtetel trükkida kirjadele üks konventsiooni artikkel. Selliseid koopiaid trükiti rohkem kui miljon. Teistes riikides on eratelevisioonid võimaldanud tasuta eetriaega, lennuliinidel edastatakse laste õiguste teemalisi sõnumeid samal ajal reisijate seas korjandust korraldades, kirjastused trükkivad sõnumeid õpilaste kooliraamatute kaantele.

Tabades ära õige hetke, millal haakida teadlikkuse tõstmine käigusoleva protsessi või sündmuse külge, võib ligi pääseda olulisele kuulajaskonnale, minimeerides samal ajal kulutusi ja logistilisi nõudmisi. Üks variant on otsida võimalust osaleda olulistel konverentsidel ja kohtumistel. Osalemine lastearstide konverentsil, õpetajate ühingu iga-aastaselt kohtumisel või tähtsal spordiüritusel võib tähendada kontakti saamist täiesti uue auditooriumiga.

Võib ka aidata oma koostööpartneril saada tõhusamaks õiguste arvestamise propageerijaks. Parandamiseks teadlikkust laste õigustest Bangladeshis ajakirjanike seas, kujundas UNICEF 2000. aasta kalendri ajalehe formaadis. Kalender sisaldab toimetajaveerge, uudiseid ja lisasid ning annab infot laste õiguste, nende ränkade rikkumiste ja soolise diskrimineerimise kohta, esitades lisaks kontaktide nimekirjale mitmesuguseid viiteid.

Sellised ettevõtmised on viinud sekkumised võrdlemisi minimaalsete jõupingutuste ja kulutustega sellistele tasemetele ja kohtadesse, kuhu üks organisatsioon omal käel kunagi ei jõuaks. Samuti on need ettevõtmised pakkunud üksteiselt õppimise võimalusi, soodustanud suuremat mõistmist ja tugevdanud strateegiaid. Vahel on need viinud ametlike koalitsioonide loomiseni; vahel on need ühendused olnud ajutised, funktsionaalsed ja paindlikud, tegutsedes ainult kindlate ülesannete täitmise vajaduse korral.

6. Kasuta kontakti loomiseks kujutlusvõimet!

Laste õiguste arvestamise propageerijate suhteliselt kõrgem haridustase ja bürokraatlik kogemus võivad tõkestada nende kontaktisaamisvõimet, eriti lastega. Nad kipuvad esitama materjale kirjalikus vormis, kasutades palju pikki sõnu, tehnilist sõnavara ja suures koguses abstraktseid andmeid. Trükitud materjalid näevad pahatihti välja üksluised, värvitud ja neil on vähe või elutud joonistused. Need puudused võivad olla halvavad kõigis ühiskondades, eriti aga sellistes, kus kirjaoskuse tase on madalam.

Laste õiguste teadvustamine muutub mõjusaks, kui see on rikas kujutlusvõime poolest. Meetod ja stiil loevad. Kõige parem viis sõnumi edastamiseks võib olla lugude jutustamine. Hoolikad analüütilised argumendid on omal kohal tehnilise ja akadeemilise auditooriumi puhul, kuid enamiku inimeste jaoks töötab paremini haarav narratiiv, mille peategelasega nad saavad samastuda. Teadlikkuse tõstmisel võib hea lugu suuta õppemaksude tähtsust hariduses paremini edasi anda kui statistilised tabelid ning saadud teadmine püsib avalikkuse teadvuses tunduvalt kauem. Vahel võib anekdoot hoolitsuseta jäänud raske haigusega lapsest elavdada rahva arvamusavaldusi terviser reformi kohta enam kui kõige edumeelsem poliitika.

Õnneks võib kujutlusvõimerikastest programmidest tuua palju näiteid. Bangladeshis on valitsus andnud välja konventsiooni rikkalike illustratsioonidega väljaande, et muuta see arusaadavaks ka piiratud kirjaoskusega inimestele. Lõuna-Aasias UNICEF-i avaldatud voldikud ja filmid tüdrukust nimega Meena, tema vennast Ranjust ja papagoist, on muutunud populaarseteks rollimudeliteks lastele üle terve mandri. UNICEF-i toetusega Ida-Aafrika sarja “Sara” saatis samalaadne edu. “Mafalda” koomiksid Ladinameerikas on olnud samuti äärmiselt efektiivsed ja on tõenäoliselt andnud suure panuse laste – ja ka täiskasvanute – teadmisesse laste õigustest. Tansaania iga nädal avaldatav ajalehesatiir *Binti Hiaya*, mille vorm on toatüdruku kiri oma sõbrale, on terav kirjeldus lapse elust täiskasvanute silmakirjalikus maailmas. Kasutatud on ka pilte: koomikseid kalendrites, seinamaale avalikel seinadel, isegi ilmekaad joonistusi autodel. Pildid on vahetud ja haaravad võimsalt vaataja meele ja südame, edastades veenvalt teema põhisisu.

Sellised hästi tehtud pedagoogilised jõupingutused on tähtsaks vastukaaluks meedia eksootika- ja sensatsioonitendentsile. Rahva kujutlusvõime, mida müügile orienteeritud meedia toidab, võib kiiresti oma võimusesse võtta lugu laste eriti kohutavatest kannatustest. Loomulikult vajavadki üksikud laste ränga väärkohtlemise juhtumid tugevat vastukaja. Kuid need ei tohiks viia rahva tähelepanu kestvatelt ja pikemas perspektiivis palju rohkem kahju tekitavatelt õigusrikkumistelt, mida miljonid lapsed üle terve maa iga päev kogevad. Laste õiguste arvestamise

propageerijad peavad tagama selle, et nende jõupingutused teadvustatuse tõstmiseks ei tooks kaasa perspektiivitunde kadu. Lisaks on vaja strateegilist tegutsemist, et siduda rahva arvamused sobiva avaliku tegevusega.

7. Vaata laiemat konteksti!

Kuna lapsed on riigi poliitikas vähetähtsal kohal, on vajalik iga jõupingutus, et tõstatada nende murede ja heaoluga seotud küsimusi. Samas on olemas oht teadmatult laste tagaplaanile jätmist säilitada ja laste õiguste tutvustamist “getostada”, kui laste teemasid ei vaadata laiemas sotsiaalsete ja majanduslike protsesside kontekstis. Pealegi on konventsiooni põhieesmärk rõhutada lapseõlve ja laste heaolu politiseerimise vajadust vastandina nende käsitlemisele puhtalt humanitaarsete teemadena.

Makroökoonoomilised skeemid, rahvusvaheliste võlagraafikute korraldus, riigi tulud ja eelarved, haldusreform ja inimõiguste seadusandlus – neil kõigil on lastele pikaajaline mõju, aga me kipume lapsi omal riisikol ignoreerima.

Kahjuks domineerib vaatamata poliitilisele korrektsusele ja õigusretoorika populaarsusele lastele keskendunud organisatsioonides heaolu paradigma. Täpse sotsiaalse ja majandusliku analüüsi traditsioon on kesine. Kuigi paljud laste õiguste tutvustajad on tugevad sotsiaalse õigluse eest võitlejad, on enamik neist võrdlemisi nõrgad rahaküsimustes. Selleks, et tõsta teiste inimeste teadlikkust nendest teemadest, peavad nad parandama oma teadmisi majanduslikust ja sotsiaalsest analüüsist ning looma strateegilisi kontakte inimestega, kes on nendel aladel kompetentsed. Tagamaks poliitika vastavuse laste huvidega, peab teadlikkuse tõstmise juurde nii riigi kui ka rahvusvahelisel tasandil kuuluma analüüsimine, seoste loomine ja seisukohtade kaitsmine. Abstraktsetest numbritest võib saada illustratiivseid näiteid, nagu Oxfami väide, et Tansaania kulutab neli korda rohkem võlgade kui alghariduse peale.

8. Defineeri ja jälgi saavutusi!

Võib teha ära suurel hulgal head tööd teadlikkuse tõstmiseks, kuid siiski mitte selgelt teada, mis on selle eesmärk ja millised on saavutused. 10 000 plakati trükkimine ja jagamine on saavutus, kuid milline muutus, peale paljude seinte kaunistamise, oli nende plakatite ülesandeks ja kuidas me saame teada, et see muutus on toimunud? Kuidas hinnata raadiotöö mõju: kes on inimesed, kelleni see on jõudnud, milline on saavutatud muutuse ulatus? Vaja on nii alguses kui ka protsessi vältel parandusi tehes süstemaatiliselt kindlaks määrata, milliste tulemusteni tahetakse jõuda ja kuidas neid tulemusi mõõta. See aitab mõtlemist selgemaks muuta ja parandada strateegiaid; samuti aitab see lihtsustada prioriteetide seadmist ja määrata põhjuslikkust.

Hea strateegia on jälgida järelvalve ja hindamise kaudu progressi kogu töö vältel. See aitab mõõta saavutusi, muuta meetmeid, teavitada inimesi edasisest tegevusest ja koostada vajalikke dokumente partneritele esitamiseks. Probleem seisneb selles, et üldist teadlikkust, millel on tavaliselt suured eesmärgid ja pikaajalised sihid seoses sellega, milline on inimeste käsitlus ja lähenemine laste õigustele, ei saa täpselt ega ka kergesti mõõta. Sellises olukorras on parim kujundada, kontrollida ja arendada võimalikult head vahendid indikaatorid. Teine variant on tuvastada algtase ja jälgida perioodiliselt muutusi, kuigi need andmed võivad olla äärmiselt kohmakad ja raskesti käsitatavad. Andmete kasutajasõbralikkuse säilitamine on vajalik, et neist oleks meeskonnale kasu. Alati peaks kritiseerima ähmast hindamist, kuid tuleb vaadata, et mõõtmise innukus ei lämmataks julget tulevikukujutlust ja tegevuse spontaansust.

Kokkuvõte

Lapse õiguste konventsioon ei ole tühipaljas õiguste loetelu. Pigem esindab konventsioon uut tulevikukujutlust ja eetikat. See esindab uut lähenemist lastele ning laste ja täiskasvanute maailma suhetele. Lapsi ei vaadata enam kui pelgalt kasusaajaid, vaid kui õigustega isikuid ja sotsiaalseid tegelasi. Mõnes mõttes peegeldab see eetika traditsioonilise ja praeguse tegutsemisviisi parimat osa, kuid sellele lisandub ka uusi ja veel läbiuurimata külgi. Teadlikkuse tõstmist ei ole seega võimalik käsitada “lisamisel põhineva protsessina”, mis seisneb vajaliku hulga teabe jagamises siia ja sinna. Pigem eeldab see sotsiaalsete muutuste perspektiivi nägemist.

Pole selge, kas me tegelikult teame, kuidas kasutada teadlikkuse tõstmist muutuse esilekutsumiseks. Siiani pole olemas piisavat teooriat, mis seoks omavahel teadlikkuse laste õigustest, kodanike tegevuse ja kokkuvõttes sotsiaalsed muutused.

Enamikus riikides on erinevaid huviseid, konkureerivad tegevuskavad ja piiratud ressursid. Kuidas tõsta sellistes tingimustes teadlikkust? Milline on keskne visioon inimsõbralikust – lapsesõbralikust – ühiskonnast? Kes seda visiooni jagab? Mis on peamised sõnumid ja kujundid, mida püütakse edasi anda? Millised on peamised strateegiad mõju suurendamiseks ulatuse, sügavuse ja kestuse osas? Millist rolli mängivad ja milliseid ülesandeid täidavad valitsused ja teised institutsioonid? Kes moodustavad olulise auditooriumi ja kes on olulised koostööpartnerid? Ja lõpuks, milline suhe on teadlikkuse tõstmise ja laste õiguste elluviimise vahel?

Me teame, et muutuse toimumiseks on vaja mõista keskkonda ja iga konkreetse sotsiaalse ja poliitilise keskkonna võimalusi. Iga sotsiaalse muutusega kaasnevad võimu määramise ja interaktsiooni teemad. Ülesande sel-

lise püstituse tulemusena saab selgeks, et valitsused peavad õppima olema efektiivse toetuse pakkumiseks poliitiliselt arukad.

Loomulikult peavad konkreetset strateegiat ja sotsiaalse muutuseni liikumise teed varieeruma vastavalt laste situatsioonile ja staatusele, lapsepõlve käsitlusele, demokraatliku kultuuri ulatusele, üldisele arusaamisele õigustest ja kultuurile omase asjade tegemise viisile. Siiski tundub, et üldiselt on kaks aspekti, mis on eriti tähtsad: inimeste osalus ja avalik-õiguslike organisatsioonide elavus.

Üheks viimase aja huvitavaks arenguks on kodanikuühiskonna õitsemise maailma mitmetes paikades, muu hulgas väljendub see arvukate laste õiguste organisatsioonide asutamises. Paraku ei ole nende organisatsioonide põhitegevus keskendunud rahva osalusele ja tegevuse motiveerimisele. Paljusk kuulub teadlikkuse tõstmine “ülalt alla, harime masse” paradigmasse. Inimeste poole pöördutakse, neid mobiliseeritakse, nad osalevad paljudes ühekordsetes ettevõtmistes. Kuid vaadates tervikut, on ühiskonna liikmetel vähe võimalusi tõeliselt siduda end kui mõtlemaid kodanikke, huvirühma liikmeid, mõtlejaid, tegutsejaid ja juhte, muutuse protsessiga. See, millisel määral suudavad laste õiguste organisatsioonid kodanikuaktiivsust soodustada, võib osutada nende organisatsioonide edukuse mõõdupuuks.

Loomulikult on lastel kõige vähem mõtteka osaluse või kodanikuna tegutsemise võimalusi. Neil ei ole isegi eriti palju võimalusi osaleda teadlikkuse tõstmises oma enda õiguste kohta. Peamised institutsioonid nende elus – kodu, kool, naabruskond, vahel religioossed kogudused ja lasteorganisatsioonid – pakuvad tavaliselt selleks vähe võimalusi. Ja laste pääsemine teistesse ühiskondlikesse organisatsioonidesse on piiratud. Institutsiooniliste võimaluste loomine ja elustamine laste demokraatlikuks osaluseks – perekondlikes diskussioonides, koolijuhtimises, klassiinteraktsioonides, tänavakokkupõrgetes, naabruskonna klubides, kohalikes volikogudes, riiklikes noorteorganisatsioonides ja meedias – võib olla laste õiguste teadvustamise protsessi kõige olulisemaks väljakutseks eelseisval kümnendil.

X essee

Vahendite koondamine laste õiguste teostamiseks

James Himes, David Parker ja Mallika Shakya

Lapse õiguste konventsioon kohustab ratifitseerivaid riike pühendama “olemasolevaid vahendeid maksimaalselt” laste õiguste teostamisele. Käesolevas essees uuritakse, millised “vahendid” on laste jaoks olulised ja “kättesaadavad” isegi vaestes maades, ning mida peaks väljend “maksimaalsel määral” tähendama riikide, erasektori ja rahvusvahelise üldsuse jaoks.

Enamiku – kui mitte kõigi – laste õiguste täitmine tähendab lisaks muudatustele seadustes, poliitikas ja praktikas ka vahendite sidumist sobilike programmide ja tegevustega. Lapse õiguste konventsiooni artikkel 4 kohustab riiki kasutama vahendeid “maksimaalselt” laste majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste heaks.

Enamikus riikides on silmnähtav vahe tegelike ressursipaigutuste ning selle vahel, kui palju ja kuhu on vaja raha kulutada selleks, et konventsiooni adekvaatselt ellu viia. See piirang kajastub artiklis 4 kasutatud terminoloogias, kus nõutakse olemasolevate vahendite maksimaalselt kasutamist, mis on tahtlikult piiritlemata jäetud nõue. Mõistes, et riigi eelarvest soovitakse raha saada paljude erinevate asjade jaoks (ning et mõningatel juhtudel võib õiguste pidev teostamine rahvusvaheliste standardite kohaselt ületada riigi üldise majandusliku võimekuse), tunnistab artikkel 4, et riigi võime õiguste teostamist toetada sõltub osaliselt nii olemasolevate vahendite hulgast kui ka arengustrateegiast.

Artikkel 4 ei viita ainult tõhusale eelarvekoostamisele, vaid ka sotsiaalse õigluse õhkkonna loomisele, milleks võib vaja minna mõningast riigi ressursside ümberjaotamist. Tasakaal tuleb säilitada nii valdkondade vahel kui ka sees. Veelgi enam – laste heaks määratud vahendeid tuleb kasutada tõhusalt, mis tähendab tõhusat juhtimist ja hea kvaliteediga tulemusi. See tähendab ka, ehkki üldiselt sõnastatuna, kohustust teha majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste täitmiseks rahvusvahelist koostööd.

Termin “olemasolevad vahendid” vajab kahtlemata täpsemat lahtiseletamist. Pole vaja öelda, et maailm koosneb tohutult erineva majandusliku, sotsiaalse ja poliitilise ressursibaasiga (mis omakorda on ajas muutunud) riikidest. Kahjuks on avaliku poliitika debattides tendents mõelda sõna “vahend” all valitsuste eelarvepaigutusi.

Laste vajadused ja õigused muutuvad majanduslikke vahendeid käsit-

levais tähtsamates poliitilistes vaidlustes sageli “nähtamatuks”, ükskõik kui piiratud need vahendid ka poleks. Sellist hooletussejätmist võib eriti märgata struktuurilisi regulatsioone puudutavates programmides, mida paljud Aafrika ja Lõuna-Ameerika riigid on viimastel aastatel läbi teinud. Konventsiooni rakendamise järelevalveorgan, lapse õiguste komitee, on nõudnud struktuuriliste regulatsioonide mõju lastele uurimist. Komitee on avaldanud ka muret valitsuste ebaõnnestumiste ja viivituste pärast sotsiaalsete turvasüsteemide loomisel rasketel üleminekuaegadel, eriti väga vaeste ja vähe kaitstud perede kaitseks.

Pole imeks pandav, et komiteele vahendite kasutamist käsitlevate aruanete kohaselt on vahendite kasutamise ulatus kui ka selle kvaliteet riikides erakordselt nõrk – nii “olemasolevate vahendite” kitsamas tähenduses kui ka otseste sotsiaalsete kulutuste osas. Käesolev essee üritab pakkuda üldise aluse, kuidas nendele puudustele tähelepanu pöörata. Keskendatakse peamiselt vahendite koondamisele kui esmasele prioriteedile, mitte tegelikele eelarveeraldustele ja teistele kuludele. Esimene osa arutleb täpsemalt riikide aruannete sisu ja kvaliteedi üle. Teine osa pakub välja erinevat tüüpi vahendite laiema määratluse laste õiguste kontekstis. Järgmised kolm võtavad vaatluse alla mõne ressursiliikumisi kontrolliva põhilise faktori, sealhulgas: a) avaliku sektori majanduspoliitika, eelarved ja kulud; b) erasektori tegevus; c) rahvusvaheline koostöö. Essee lõpetavad kokkuvõtte ja järeldused.

Vahendite koondamist käsitlevad riikide aruanded

Komitee nõuab, et riikide aruandeid saadaks “üksikasjalik statistiline teave, selles viidatud näitajad ning asjakohane uurimustöö. Kvantitatiivne info peaks näitama riigi eri alade vahelisi ning -siseseid, samuti laste gruppide vahelisi erinevusi.” See peaks hõlmama: a) laste heaks tehtud kulutuste proportsionaalset suurust eelarvest, sealhulgas põhilised tervishoiu-, hooldus- ja hariduskulud; b) valitsuse rahaeraldustele lisanduva välisabi proportsionaalset suurust neis sfääres; c) trende valitsuseelarves ning välisabis, seda ka seoses poliitikamuutustega; d) meetmeid, mida on võetud laste kaitseks majanduspoliitika ebasoodsate mõjude vastu, nagu näiteks riigi rahade kokkutõmbamine, erastamine või raha- ja kaubandusvoogude liberaliseerimine.

Komitee soovitud statistiline teave on enamiku arengumaade jaoks üsna suur nõudmine ja aruanded ei küüni sageli suunistes nõutud tasemeni. Vahendite jagamist (isegi kui see mõiste on määratletud kitsamalt jooksvate valitsuskulutuste mõttes) käsitlevad aruanded on olnud väga põgusad ja

neis puudub põhjalik analüüs. Vaid umbes pool aruande esitanud maadest on käsitletud eelarveeraldusi ja neist vähesed on lisanud eraldi näitajaid erinevate valdkondade või lastegruppide kohta. Ükski pole eristanud plaanituid ning tegelikke kulutusi. Plaanikohaselt ellu viimata jäänud tegevused on sageli just uuenduslikud ja suunatud elanikkonnarühmadele, kelleni on raskem jõuda – näiteks pärismaised või vähemusgrupid ja ka kaugetes maapiirkondades elavad inimesed. Samuti pole need aruanded eristanud põhilisi ja sekundaarseid sotsiaalteenuseid. Sageli viidatakse kindlatele lapsehooldusprogrammidele, kuid mitte nende suhtelisele osakaalule valitsuse eelarves või sihtmärgini jõudmise protsendile. Vähimagi standardiseerimise puudumise tõttu on võrdlevat või trendianalüüsi raske või võimatu läbi viia.

Paljude arengumaade aruanded võivad tugineda Maailmapangale ja teiste rahvusvahelistele organisatsioonidele esitatud sotsiaalkulutuste aruannetele. Komitee on “20/20 algatuse” (*20/20 Initiative*) heaks kiitnud kui mõõdupuu, mille abil mõõta valitsuste vastamist konventsiooni nõuetele. “20/20 algatusele” panid teiste rahvusvaheliste organisatsioonide seas aluse UNICEF, ÜRO arenguprogramm ja WHO ning seda esitleti 1995. aastal Kopenhaagenis peetud sotsiaalse arengu maailmakohtumisel. Selle järgi peab paigutama arengumaades keskmiselt 20% eelarvest ja 20% ametlikust arenguabist põhilistesse sotsiaalteenustesse, põhilistesse tervishoiu-, sealhulgas reproduktiivtervishoiu teenustesse, põhiharidusse, põhilistesse toiduabiprogrammidesse ning joogivee ja kanalisatsiooni tagamisse. Samuti on “20/20 algatuse” eesmärk tagada nende vahendite kasutamine tõhusamalt ja erapooletumalt.

Komitee teine mure on olnud majanduspoliitiliste reformide mõju lastele. Komitee on rõhutanud, et tuleb vähemalt viia läbi uuringuid, mis teeksid kindlaks need mõjud valitsuse kulutustele, mis on laste õiguste teostamise seisukohast olulisima tähtsusega. Komitee on julgustanud ka rahvusvahelisi rahandusorganisatsioone – Rahvusvahelist Valuutafondi (IMF) ja Maailmapanka, samuti piirkondlikke arengupanku – majanduslike eeskirjade kehtestamisel ja reformide käigus laste õigusi arvesse võtma. Laste majanduslikku ekspluateerimise üle peetud diskussioonile järgnenud seisukohavõetus ütles komitee, et “on tingimata vaja arutada, kuidas lapsi majandusreformis kaitseda. Rahvusvahelistel, piirkondlikel ja riiklikel rahandusinstituutidele on selles taotluses oma roll mängida.”

Komitee on kutsunud riike üles reformide käigus lastega seotud tegevuskulusid jätma samale tasemele või isegi tõstma, märkides, et lisapinged langevad just madala sissetulekuga peredele, kui nad püüavad toime tulla alandatud toetuste, kasvanud kasutusõigustasude, deregulatsiooni ja erastamisega.

Mitmele turumajandusele orienteeritud reformidega maale on komitee teinud ettepaneku, et “riik uuriks viimaste aastate jooksul toimunud majandusreformi mõju lastele ja nende peredele. Tuleb uurida, milline on reformi mõju riigieelarve vahendite toetusteks kasutamisele, samuti töötuse ja muutunud tööhõivetingimuste mõju lastele, noortele ja nende perekondadele. Sellise uuringu järeldused peaksid olema kasulik stardipunkt tuleviku tarvis ühtse strateegia arendamisel.”

Nigeeriale, kelle aruande kohaselt on struktuurilised ümberkorraldused avaldanud lastele negatiivset mõju, rõhutas komitee, et “rahaliste vahendite üldise puudumisega ei saa õigustada kõige vähem kaitstud lastegruppide sotsiaalkindlustuse hooletusse jätmist. Vastavalt sellele arvab komitee, et väljatöötamisel olevate majandus- ja sotsiaalpoliitika ühtsuse tagamiseks tuleks ette võtta tõsine kontroll, eriti sotsiaalkindlustuse ja muu sotsiaalse kaitse loomise või täiendamise suhtes.”

Millised vahendid on laste jaoks olulised ja “kättesaadavad”?

“Vahendite” all peetakse liiga sageli silmas ainult raha, eelkõige valitsuse koostatud eelarve tulusid ja kulusid. Inimvahendid – koolitus, motivatsioon, oskused – ja organisatsioonilised vahendid – institutsioonid, teave ning muud “sotsiaalse kapitali” elemendid – jäävad laste vajaduste ja õiguste üle peetavas poliitilises debatis sageli kahe silma vahele. Need eri tüüpi vahendid on tihedalt seotud ning mingi määrani võib neid üksteiseks ümber konverteerida. Näiteks kasutatakse eelarvet inim- ja organisatsioonisuutlikkuse – sotsiaalse kapitali – kasvatamiseks, need on aga arengu põhilised jooned. Suutlikkuse tõstmine ei ole saavutatav lühikese ajaga ega kajastu tavaliselt valitsuse lastega seotud plaanides.

Veelgi üksikasjalikum eristus – vahendite “varud” ja “vood” – lisab ajalise mõõtme. Varud, millele viidatakse ka kui “kapitalile” või ressursieraldistele, kujutavad endast väärtuste kogunenud ühisfondi, mis on ühiskonna käsutuses ning mida on võimalik kas säilitada või kasutada. Vood on olemasolevate vahendite tegelik kasutamine. Inimvahendite varud hõlmavad näiteks inimeste (sh laste) oskusi ja motivatsiooni ja seda nii üksikisikute kui kogukondade puhul. Varud konverteeritakse voogudeks inimtegevuse käigus samamoodi, nagu igapäevased tegevused muutuvad lõpuks toodeteks ja teenusteks (sh laste hooldamine ja kaitse). Vahendite loendamisel peaks vaatama nii riigi olulisi “rahalisi külgi” ja “sotsiaalset kapitali” kui ka aastast aastasse jooksvaid eelarveliikumisi.

“Olemasolevate vahendite” määratlemine

Tüüp	Varud	Vood
Inimvahendid	Oskused, professionaalsus Motivatsioon, tahtejõud Püüdlused, “visioon” Teadmised, kogemus Soov, pühendumus Energia	Oskus-, käeline ja intellektuaalne töö Pingutus, hädaoht, läbirääkimised, dialoog Teabe ja kogemuste vahetamine
Majandusvahendid	Maa, loodusvarad Infrastruktuur (teed, elekter, vesi) Varustus, tööriistad Varad, säästud Tehnoloogia, teave	Eelarve (valitsus, erasektor, majapidamine jne) Väljaminekud Kreedit Valitsuskulud Intress Kasum
Organisatsioonilised vahendid	Haldus, normid, menetlus Õigusaktid Professionaalne organisatsioon Poliitiline võim, juhtroll, kontroll Poliitiline organisatsioon Kohalikud organisatsioonid ja komiteed Teenindusorganisatsioonid Perekond, sugukonnad	Otsused Osalemine Mobiliseerimine Juhtimine Elluviimine Järelevalve Koolitamine

Avaliku sektori eelarve on tavaliselt see ressurss, mis kõige otsesemalt allub valitsuse kontrollile ning on seetõttu vastuvõtlik lobitööle ning teistele laste heaks tehtava poliitilise surveavalduse ning propaganda vormidele. Kuivõrd eelarvet väljendatakse rahas, pakub see hea võimaluse järelevalveks ja hindamiseks – ehkki muidugi mõista on võimalik numbritega manipuleerida, sageli poliitilistel põhjustel. Väga lihtne oleks kontrollida, kas riik täidab konventsiooni artikli 4 “vahendite” nõuet lastele tehtavaid kulutusi jälgides, ent selle lähenemisega ei võeta arvesse suurt hulka ühiskonna vahendeid, mille abil on võimalik vastata konventsiooni standarditele.

Konventsiooni täitmise aruannet esitades peaks riik seega tähelepanu pöörama kõigile kolmele põhilisele ressursitüübile – majanduslikule, inim- ning organisatsioonilisele. Paljud aruanded kirjeldavad kahe viimasega seotud korraldusi, kuid on harva süstemaatilised või analüütilised ega pole ka üldiselt vahendite või institutsioonide suutlikkuse (kõrvutatuna majanduslike vahenditega) kontekstis esitatud. Majandusvahendite poolelt käsitletakse aruannetes peaaegu ainult eelarvealdu ja korduvaid kulutusi, vahel võetakse need ainult riigieelarvest. (Paljudes riikides on provintsi- või riigivalitsused peamine kuluallikas.) Majapidamise ning kogukonna väljaminekuid tavaliselt ei mainita, ehkki need ületavad koos ressursinõudlike aladega (nagu tervishoid ja haridus) tavaliselt valitsuse kulutusi.

Organisatsiooniliste vahendite kohta on riikide aruanded rääkinud mitmete valitsuskomiteede loomisest, laste heaks tehtavatest “kampaaniatest” ning konventsiooni toetavatest erinevatest seadusandlikest ning reguleerivatest abinõudest. Väga vähe on juttu koolitusest ning see olulise tähtsusega tegevus on paljuskirjutatud konventsionaalsete alade, nagu tervishoiutöötajate väljaõpe, piiridesse. Lisaks sellele keskenduvad riikide aruanded vahenditele, mida kasutatakse “otse” laste jaoks – täpsemalt sotsiaalteenused ja valitsuse abi tervishoiu, hariduse, toitumise, vee ja kanalisatsiooni ning (vahel) lastekaitse aladel. Harva juhtub, et aruanded esitaksid maa majanduse ja eelarve seisust laiemat pildi.

Põhjaliku majanduspoliitikaalase arutelu lastega seotud debattidest, plaanidest ja aruannetest väljajätmise kurb kõrvalefekt on see, et nii jääb laste teema ka poliitilistes ja strateegia loojate seas tagaplaanile. Laiaulatusliku majanduspoliitika ning laste õiguste ja heaolu vahelist sidet tuleb rõhutada palju enam, kui seda hetkel enamikus maades tehakse. 1980. aastate keskel andis oma olulise panuse sellesse UNICEF algatusega “Inimnäoline majanduslik kohandamine” (*Adjustment with a Human Face*) ning seda traditsiooni on jätkanud ÜRO arenguprogramm oma inimarengu aruannetes, igakülgsema majandus- ja sotsiaalpoliitika raamistikus. Seda tüüpi majandusanalüüs on alles hakanud laste õiguste “ringidesse” jõudma. Laste õigusi käsitlevates aruannetes või uuringutes on tavaliselt kahe silma vahele jäetud ka kõige ilmselgemad seosed, nagu näiteks seos tööhõive suurendamise, naiste töötamise ja lasteaedade vahel.

Teisele väga aktuaalsele teemale, globaliseerumisele, pilku pöörates näeme, et selle tahkude üle on peetud rohkelt vaidlusi ning palju kirjutatud, kuid väga vähe on arutletud globaliseerumise tegeliku või võimaliku mõju üle lastele.

Riigi roll

Riikide osa on mängida eri määral nelja peamist majanduslikku rolli: a) majanduslik tootmine ja regulatsioon; b) fiskaaljuhtimine (maksustamine ja väljaminekud); c) sotsiaalne kaitse ja avalike teenuste pakkumine (näiteks avalik-õiguslik tervishoid, haridus, sotsiaalhooldus); d) abistamine ja koordineerimine.

Peaaegu kõik riigid on pikka aega ellu viinud kaitse- ja regulatsiooni-strateegiaid, nende hulgas on julgustatud ja toetatud ka “lapsekingades tööstusharusid” – viimane toimus tööstusrevolutsiooni algaastatel tänaste peamiste majandusjõudude puhul. Eesmärkideks oli muu hulgas uute majandusvaldkondade ja tehnoloogiate arendamine, tööhõive suurendamine, sise- ja välisdefitsiidi vähendamine, inflatsiooni kontroll ning strateegilistest või tundlikest majandussfääridest välismaise jõu eemal hoidmine. Eriti viimase kahe aastakümne jooksul ning nüüd ka endiseid “plaanimajandusi” läbiva uue poliitika tava kohaselt toetatakse sellele, et turujõud saavutavad ise vahendite tõhusama paiknemise, kui seda juhtuks rohkem reguleeritud majanduse puhul. “Washingtoni üksmeele deklaratsiooni” (*Washington Consensus*) järgi on uuemad majandusstrateegiad rõhutanud ka lähemat integreerumist globaalsete turgudega.

Suhteliselt väheste vahenditega, sealhulgas nõrga inimressursi varuga riigid asuvad tiheda ja globaalse majandusliku konkurentsi maailmas ebasoodsal positsioonil. Turujõudude väljakutsele vastata suutnud riigid, mis mõnel juhul on teinud läbi tugeva majanduskasvu, on siiski seisnud silmitsi kasvava ebavõrdusega ühiskonnas. Ebavõrdsus näib esmalt tulenevat majanduskasvust (eriti kiire majandusliku ülemineku puhul) tulenevate hõvede ebavõrdsusest jaotumisest ning teiselt poolt ka riigi rolli vähenemisest majandustoodangu ja -regulatsiooni vallas, samuti mõnel sotsiaalse arengu ja kaitse alal.

Washingtoni üksmeele deklaratsioon soovib paljudel riikidel muuta oma poliitikat, sealhulgas sellistes küsimustes nagu erastamine ja sisetevõtluse dereguleerimine, rahanduslik ja kaubanduslik liberaliseerimine, väiksem riigi sekkumine ja kokkutõmmatud valitsuseelarve. On laialt näidatud, et erastamises peitub võimalus tõsta maksutulud ning vahendeid neelavate riigiettevõtete kulusid vähendada. Mõned turule orienteeritud majanduspoliitika tulised kaitsjad on rõhutanud ka hariduse ja teiste avalike teenuste erastamise soovitatavust ning mitme teenuse pakkumisel ka kulude tagasisaamist või kasutustasusid. See paneb aga kõige vaesematele peredele lisakoorma. Riik peab liberaliseerimise korral tagama lühiajalise majanduskasvu ning samal ajal pöörama inimkapitali loomisega tähelepanu pikaajalisele inimsõbralikule majandusarengule. Riigi eemaletõmbumine

tootmisest ja reguleerimisest muudab tema rolli sotsiaalses kaitses ja abistamises.

Hiljutine Ida-Aasia finantskriis on taas kinnitanud, et riigil on siduv kohustus toetada inimarengut ja sotsiaalset kaitset majandusliku liberaliseerimise perioodil, mis on teatavasti majanduslikus mõttes ette arvamatu aeg. Kriisist õppinuna on rahvusvahelised rahandusorganisatsioonid hakanud võtma olulisi meetmeid sotsiaalkindlustussüsteemide (sh tervise- ja muud kindlustused), pensionifondide ja majutusplaanide loomise ja tugevdamise suunas. Kahjuks on aga majanduslikku liberaliseerimist laste õiguste seisukohast vaatlevad uurimused harvad ja ammu vananenud.

Teine erilist tähelepanu nõudev ala on sotsiaalsest aspektist olulise infrastruktuuri ülesehitamine, milleks erainvesteeringute ligimeelitamine võtab sageli liiga palju aega. Näiteks võib tuua koolide, tervishoiu- ning transpordihoonete ehitamise, samuti alad, kus lühikeses perspektiivis käega katsutav kasu puudub – keskkonnakaitse, demograafiline regulatsioon ja töhuga ning õiglase õiguskaitse- ja kohtusüsteemi arendamine. Erasektor kaldub neid alasid vältima, kus investeeringutest lühikese aja jooksul tagasi saadav tulu on tagasihoidlik või puudub üldse.

Kolmas teema on sissetulekute ümberjagamine. Riigid, millel on hästi töötav ja erineva sissetulekuga gruppide suhtes astmeline maksusüsteem, suudavad paremini vältida sotsiaalteenuste halvenemist ning ühiskonna rikkamate ja vaesemate elanikkonnakihtide vahelisi suuri lõhesid. Sellistes olukordades võib hästi kujundatud rahanduspoliitika tulemus olla sotsiaalteenuste ja sissetulekute ümberjagamise paranemine ning seda eriti majanduskasvu perioodidel, mille tagajärjel kasvab valitsuse kõigi tasandite (ka kohaliku tasandi) käsutuses olev maksustamisbaas. Paljudel arengu- ning endistel plaanimajandusega maadel on vähe arenenud maksusüsteem, eriti madala sissetulekuga riikidel on erakordselt kehv maksustamisbaas. Mõned neist riikidest on tugevalt toetunud rahvusvahelise kaubanduse tariifidele, mida on liberaliseerimisreformide käigus alandatud või ära kaotatud. Nendel juhtudel on hädasti vaja rahvusvahelist abi “turule ülemineku” kerendamiseks, sealhulgas võlgade kustutamist.

Seetõttu on mitmetes maades vaja kiiresti kasutusele võtta mitmed abinõud: maksustamisbaasi laiendamine; maksusüsteemides esinevate ebatõhususte, regressi ja korruptsiooni vaatluse alla võtmine; kuluprioriteetide ümberhindamine (sh kaitsekulutusteks ning võlgade katteks minev raha). Tugev maksupoliitika on valitsuse käes võimas tööriist ning aitab tagada, et avalik sektor annaks oma osa sotsiaalteenuste pakkumisel ning kaitsel, samuti julgustada erasektorit suurendama oma panust inimarengusse ja sotsiaalsesse progressi, sealhulgas laste arengusse ja õiguste kaitsesse.

Täpsemalt öeldes peab maksureformiga saavutama järgmised eesmärgid: a) tõsta sellise mittetootliku ja jätkusuutmatu majandustegevuse, nagu maa kokkuost, tubakatööstus ja luksuskaupade tarbimine, ettevõtlustulu maksustamismäära; b) maksustamisbaasi laiendamine, katmaks varem puutumata jäänud alasid, nagu “must” turg; c) maksukogumissüsteemide läbipaistvamaks, tõhusamaks ja paindlikumaks muutmine; d) maksusoodustuste ja enamakse tagastamise kasutamine, et aidata kaasa erasektori vahendite suunamisele põhilistesse sotsiaalteenustesse.

Avalik poliitika peaks olema suunatud ka sellele, et vähendada või kaotada subsiidiume, eriti selliseid toetusi, millest saavad kasu kesk- ja kõrgklass, aga mitte elanikkonna vaesem osa. Ehkki see võib sageli olla poliitiliselt keeruline, võib edu korral vabaneda olulisi vahendeid produktiivsema ja õiglasema sotsiaalsüsteemi jaoks. Linnas kasutatavad tarbekaupad, nagu elekter, bensiin ja joogivesi, peaksid olema poliitika muutmise esimesed sihtmärgid. Tarbijatoetuste vähendamise hoolikas jälgimine on vajalik selleks, et kindlustada madalama sissetulekuga perede soosimine raha ümberjaotamisel.

Veel üks takistus vahendite tõhusamal koondamisel põhiliste sotsiaalteenuste jaoks on kahtlemata korruptsioon. Probleem on eriti rahutust tekitav just nõrga õiguskaitse ja ebapiisava õigusliku regulatsiooniga maades ning seal, kus korruptsiooni kõrget hinda peavad raskelt taluma kõige vaesemad elanikkonna rühmad. On tingimata vaja võtta korruptsiooni vastu intensiivseid, poliitiliselt toetatud meetmeid, mis hõlmavad rahvusvahelisi lepinguid ja käitumiskoodekseid, riiklikku poliitikat ja kohalikke väärtussüsteeme.

Vahendite koondamine lastesse investeerimiseks nõuab poliitilist toetust, mida aitavad saavutada rahvaliidumised, ühiskondlik surve, meedia, naisliikumine, parteid ja muud ühiskonna mõjujõud. Selleks on vaja välja töötada mitmekülgne kaitsestrateegia, mis põhineks kõlbelistel, seaduslikel, majanduslikel ning “poliitilistel” elementidel. Reformimeelseid, sageli IMFi ja teiste rahvusvaheliste rahandusorganisatsioonide surve all olevaid valitsusi, võivad mõjutada eelarves laste tarbeks raha eraldama argumendid, mis on oma paikapidavust majanduslikus mõttes juba tõestanud. Lapse esimese eluaasta jooksul tehtud investeeringud tema tervisesse ja toitumisse sääs-tavad tulevikus valitsuse raha raviteenuste, tervishoiukoolitusprogrammide, tööliste tootlikkuse tõstmise ning sotsiaalse kaitse pealt. Uuringud näitavad, et üks aasta algharidust rohkem tõstab inimese tunnipalka tulevikus 10-30% võrra. Kuritegevust ning sellega seotud kulusid on samuti võimalik kahandada raha õige paigutamise ja hoolitsusega esimestel eluaastatel.

Erasektori roll

Praegune turule orienteeritud majandus ning regulatsioonide vähendamine toob kaasa tähelepanuväärseid riske lastele ja madala sissetulekuga peredele. Siiski on olemas häid nii lühi- kui ka pikaajalisi võimalusi suunata osa erasektori ja kodanikuühiskonna loovusest ja ettevõtluse dünaamikast inimarengu ja laste heaks. Paljud riigid on kulutanud (ja sageli raisanud) oma kasinaid vahendeid ja energiat tööstustoodangu ja tarbimisteenuste peale, mis oleks olnud mõistlikum jätta eraettevõtlusele ja reguleerida seda hüvitiste abil. Muude tagajärgede seas on riigi kaasamine sektoritesse, kus eraettevõtlusel on selged eelised, takistanud maksustamisbaasi tugevdamist ja laiendamist. Maksustamisbaasi laiendamine on aga paljudel lääne kapitalistlikel riikidel võimaldanud saavutada olulist sotsiaalset edu näiteks rahvatervises, hariduses ja sotsiaalses turvalisuses.

Peale erasektori vahendite otsese koondamise maksude kaudu saab riik mõjutada oma strateegiate ja tegevuste, regulatsioonide ja mitmete kommunikatiivsete ponnistuste kaudu ka seda, kuidas eraettevõtted oma vahendeid kasutavad. Suurfirmade sotsiaalse vastutuse eetika ning käitumis- ja tegevusnormid on arenemas ja tõusuteel. Nii näiteks on suurfirmad hakanud üha enam üles näitama respekti töö- ja keskkonnastandardite, tooteturvalisuse ja etnilise mitmekesisuse suhtes. ÜRO peasekretär on kutsunud üles moodustama maailma majandusfoorumi raames ärigrupi, mille ülesanne oleks jälgida suurfirmade sotsiaalset vastutustunnet. Vaadeldes konventsiooni artiklis 4 sätestatud riigi kohustusi, tundub mõistlik laiendada "olemasolevate vahendite" sätet nii, et see sobilikul moel hõlmaks ka erasektori "sotsiaalse vastutuse" heaks minevaid ressursivooge.

Lastesse investeerimises on suurfirmade jaoks mitu praktilist huvi. Suurfirmade filantroopia on alati olnud mingil määral mõjutatud avalike suhete tundlikkusest. Selles suhtes nähakse lapsi alati väärtusliku eesmärgina. Erafirmade avalikkussuhetealane tegevus on mõeldud ka selleks, et ennetada kasvavat valitsusepoolset reguleerimist ja kontrolli. Globaliseerumise mõjul on suurfirmad üha enam sattunud kodanikuühiskonna tähelepanu alla ning seda eriti keskkonna ja töötavate teema tõttu. Vaba turu tarbijai-seisevusele toetudes on aktivistid esile toonud idee tarbijate "turuäälest", et õhutada suurfirmade maailma olema sotsiaalselt ja keskkonnaalasel vastutustundlikum.

Seda silmas pidades esitatakse järjest mõjukamaid argumente selleks, et suurfirmad võtaksid kasutusele "kolmekordse saldo" – rahaline tulemuslikkus, keskkonnaalane jätkusuutlikkus ja sotsiaalne õiglus – ning seda toetaks sotsiaalne ja keskkonnaalane auditeerimine. *Shell International* on inimõiguste lisamisega oma äripõhimõtetele saanud sellel alal pioneeriks.

Hiljuti andis *Amnesty International UK* välja äriettevõtetele mõeldud inimõiguste suunised, mis töötati välja ärigrupi abiga, mida juhtis *Shell* endine direktor. Laste õigustega tegelemine pole veel suurfirmadeni jõudnud, ehkki äriettevõtetest on saadud olulisel hulgal vahendeid tervishoiu-, haridus- ning kaitseprogrammide jaoks, millest saavad kasu ka lapsed.

Hiljutiste rahvusvaheliste ettevõtmiste hulka kuuluvad *Rotary Internationali* abi lastehalvatusega võitlemiseks viimase aastakümne jooksul ning suurfirmade juhtide (nagu Ted Turner ja Bill Gates) annetused mitmele ÜRO toetusega programmidele, mis puudutavad muu hulgas turvalist emadust ja lastehaiguste vastu vaktsineerimist. Aasias on multinatsionaalsed ettevõtted nagu *Shell Pakistan*, *Lever Brothers*, *Proctor&Gamble* ja *Brooke Bond India* märkimisväärselt toetanud haridust, tervishoidu, turvalisust, keskkonda ning üldist heaolu.

Paljudes paremini toimetulevates maades on erafirmad ja ühingud heldelt toetanud laste heaks loodud programme. Indias on *Mafatlal Industries* ja *Tata grupid* asutanud madala sissetulekuga kogukondade jaoks suuri mittetulunduslikke sihtasutusi. Brasiilias on üks suurte mänguasjavalmistajate asutatud sihtasutus aktiivselt tegelema täna elavate ning töötavate laste kaitsega.

Peale valitsuse kontrolli alt välja jäävate kommertsliku erasektori vahendite on olemas ka valitsusväliste organisatsioonide ja teiste kodanikuühiskonna üksuste, samuti majapidamiste ning kogukondade vahendid. Valitsusvälised organisatsioonid mängivad lasteprojektide jaoks raha kogumisel olulist rolli. Paljud neist annavad oma osa harimisel ja kaitsmisel ning mõni pakub teenuseid, mis täiendavad juba olemasolevaid avalikke teenuseid. Valitsuste oluline ülesanne on luua laste heaks töötavatele kodanikuühiskonna organisatsioonidele soodne keskkond. Valitsused saavad julgustada valitsusväliseid organisatsioone oma tegevust üksteisega kooskõlastama ning infrastruktuuride arendamisega nende jõupingutustele kaasa aidata.

Valitsusvälise sektori aruteludes jäetakse liiga sageli kahe silma vahele majapidamiste ja üksikisikute vahendid. Asi pole mitte ainult perekonnas loodud ja säästetud vahendites. Pered on esmased laste eest hoolitsejad ning nemad teevad lõplikud otsused selle kohta, kuhu pere vabu vahendeid suunata. Valitsustel on seega kohustus nii toetada vanemaid ja peresid, et nad suudaksid oma laste eest hoolitseda, kui ka õhutada neid oma vahendeid laste huvides ära kasutama. Perekonnad, suguvõsad ja mitteametlikud ühendused on pahatihti ikka veel vaestele inimestele ainsad turvalisuse ja võimaluste andjad. Avalike institutsioonide nõrkus, eriti majanduslike üleminekuaegade jooksul, asetab leibkondadele suurema vastutuse ja sageli liigse koorma.

Seetõttu on paremini vaja mõista makrotasandi poliitika ja trendide ning

mikrotasandi perekondlike, investeeringuid ning kuluprioriteete puudutavate otsuste seoseid. Peale selle tuleb teha tööd, mõistmaks, kuidas riikide aruanded lapse õiguste komiteele saaksid paremini kajastada leibkondade ja üksikisikute tegevust ning panust – ilma seejuures vähendamata riigi ja selle lähemate partnerite vastutust, kuid teadvustades paljude madalama taseme faktorite võtmerolli laste õiguste teostamise tagamisel.

Rahvusvaheline koostöö

Konventsioon sätestab olulise elemendi – rahvusvahelise solidaarsuse. Lisaks iga oma jurisdiktsiooni alla kuuluva lapse õiguste teostamise eest vastutamise peaks iga riik rahvusvahelise koostööga aitama teha sama ka teistes riikides. Konventsioon ei defineeri mõistet “rahvusvaheline koostöö”, kuid seda tuleks mõista laialt. See hõlmab endas näiteks teadmiste vahetamist ning poliitika, normide ning õiguskaitse alal koostöö tegemist. Koostöö võib kaasa tuua ka kahepoolse või mitmepoolse abi erinevates vormides nagu näiteks grantid ja krediit, tehniline abi ning otsesed kaubad ja teenused.

Konventsiooni viited rahvusvahelisele koostööle lisati sinna osalt selleks, et aidata ületada rikaste ja vaesemate maade vahelist lõhet, ning paljuski oli see arengumaade tingimus konventsiooni vastuvõtmiseks. See tähendab ka, et vaesematelt maadelt oodatakse konventsiooni eesmärkide täitmiseks aktiivset toetuse otsimist ning teiste riikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega koostöö tegemist.

Artiklis 4 kehtestatud riikide kohustust rakendada konventsiooni muu hulgas “vajaduse korral” ka rahvusvahelise koostöö abil, rõhutatakse haridust ja tervishoidu käsitlevates artiklites (vastavalt artiklid 28 ja 24) – mõlemad on traditsioonilised arengukoostöö vormid, mis nõuavad märkimisväärselt vahendeid. Vajadust rahvusvahelise koostöö järele rõhutatakse ka mitmes teises sättes, sealhulgas artiklis 21 (adopteerimine), artiklis 23 (puuetega lapsed) ning artiklis 38 (relvakonflikt ja rahvusvahelise humanitaarõiguse kohaldamise olulisus).

Doonorriigid

Doonorriigid annavad suurema osa abist kahepoolsete suhete kaudu. Lapse õiguste komitee on julgustanud doonorriike asetama lapsi esikohale ning kindlustama, et nende üldised abiprogrammid oleksid konventsiooniga kooskõlas. Oma üldistes suunistes perioodilisteks aruanneteks palub komitee teavet selle kohta, kui suure osa moodustab abi kogu valitsuseelarvest, ning üksikasjalikku ülevaadet sotsiaalvaldkonda määratud summade kohta.

Iga riik peaks teatama komiteele, kui palju on laste peale raha kulutatud, ning seda ka rahvusvahelise koostöö kaudu.

Komitee on ka kutsunud paljusid arengumaid üles otsima ja ära kasutama rahvusvahelist koostööd ning tehnilist abi. Millal kvalifitseerub riik abivajavaks? Millise abi jaoks? Komitee lõppjärelused võivad doonorriikidele siinkohal juhendiks olla. Komitee on välja andnud ka soovitusi tehnilise abi andmiseks ning pidanud võimalike partnerite väljaselgitamiseks kohtumisi mitmete ÜRO allasutustega, sealhulgas UNICEFiga. Neid kohtumisi võiks muuta süstemaatilisemaks ning kaasata laiemat doonoriringi.

Ekki rahvusvahelises arengualases debatis on üha rohkem hakatud tähelepanu pöörama inimeste ja ühiskonna arengule, on laste erilisi vajadusi ja õigusi alles hiljaaegu tunnustama hakatud ning abiandjate ja -saajate prioriteetide nimekirjas pole need esimesel kohal. Rohkem on vaja tegelda rahvusvaheliste arengukavade ja konventsiooni kooskõlastamisega. Näiteks ei toetu 1990. aasta maailma tippkohtumisel laste heaks püstitatud eesmärgid täielikult konventsiooni sätetele ning rahvusvahelistel foorumitel on vähe juttu olnud abiandvate riikide seotusest lapsi puudutavate programmidega.

Nagu varem märgitud, võib “20/20 algatust” vaadelda kui sammu õiges suunas ning kasutada mõõdupuuna. “Teine 20” käib abi andjate kohta: 20% abist tuleks kasutada põhiliste sotsiaalteenuste toetamiseks, millest tõuseb tavaliselt lastele märkimisväärselt tulu. Konventsiooni mõtte järgi peavad abisaajate ja -andjate suhted olema vastastikused. Mõne erandiga on annetajad suhtunud “20/20 algatusega” ühinemisse tõrksalt, väidetavalt seetõttu, et see on keskendunud pigem investeeringule kui tulemusele – samas on toetus “20/20 algatusele” ÜRO sees kasvanud.

Kasvanud tähelepanu ja arutelu abiandjate Majanduskoostöö ja -arengu Organisatsiooni arenguabi komiteele (DAC) aruandmise üle esindab teist ettevõtmist, mille eesmärk on rahvusvahelise üldsuse sidumine vaesuse vähendamise, inimõiguste austamise ning sotsiaalsete ja keskkonnalaaste eesmärkidega. DAC eesistuja hiljutised aruanded on toonud esile, et mitte-hädaabi puhul on mõned abiandjad hakanud suurendama põhilistele sotsiaalteenustele mõeldud abisummasid – ning oma äranägemise järgi kasutatavaid vahendeid on antud inimõiguste dokumentide toetuseks ning teiste eriliste kaitsealade tarbeks, mis enne 1990. aastate keskpaika valitsuselt abi ei saanud, nagu näiteks noortele kurjategijatele mõeldud kohtusüsteem ning seksuaalse väärkohtlemisega ning lastekaubandusega võitlemine.

Lisaks neile püüdlustele saaksid kahepoolsete suhete raames annetuste tegijad olla abiks ka rahvusvahelisel areenil toimuvatesse strateegia-aidlustesse suuremat sidusust tuues. Kaubandus on üks neid alasid, kus rahvusvaheline poliitika võib laste huvide vastu käia, kui vaadata näiteks

kaubandusega seotud intellektuaalse omandi õigust, mis piirab ravimikaubandust ja tootmist. Kaudsemalt panevad vaese, väljaõppimata tööjõu elatise teenimise proovile ka arengumaade tekstiilile ning põllumajandustoodetele kehtestatud impordibarjäärid. Üks näide on välismaal laste tööga toodetud kaupade importimist keelav laste töö tõrjumise seadus (tuntud kui Harkini eelnõu), mis esitati USA Senatisse 1995. aastal. Ehkki see eelnõu ei läinud kunagi läbi, pani juba paljas embargo kehtestamise oht Lõuna-Aasia tootjaid tuhandeid lapsi nende suhteliselt hästi makstud ning turvalistelt töökohtadelt lahti laskma. Kuna ametlikult polnud neil lastel võimalik tööd leida, siis jäid nad ilma ka hõlpsast ligipääsust kooliharidusele või asusid mitteametlikult ohtlikumale ning madalamapalgalisele tööle. Maailmakaubanduse praegusel perioodil peavad valitsused ja suurfirmad hästi mõistma oma tegevuse mõjusid lastele, enne kui võetakse selliseid meetmeid nagu kaubandusega seotud sanktsioonid.

Doonorriik on kohustatud esitama aruandvat statistikat põhilistesse sotsiaalteenustesse paigutatava abi kohta ÜRO peaassamblee eristungjärgul, mis käsitleb juunis 2000 sotsiaalse arengu maailma tippkohtumisel vastu võetud otsuste elluviimist. Arenguabi käsitlev detailne ja järjepidev aruandlus on üldiselt puudulik. 1995. aasta "Maailma laste olukorra" raporti järgi on UNICEFi hinnangul vähem kui 6% abist antud esmasesse tervishoidu ja pereplaneerimisse ning ainult 2% algharidusse. Teistest allikatest teame, et doonorriigid annavad palju vähem kui 1% oma sisemajanduse kogutoodangust (SKT) arenguabi jaoks. Ainult Taani, Holland, Norra ja Rootsi ületasid ÜRO seatud 0,7% piiri.

1990. aastate esimese poole jooksul arenguabi laias laastus kahanes, kõige rohkem vaesimate maade jaoks. Doonorriigid on kahanemise pannud osalt abisaavate maade poolse programmide puuduliku juhtimise arvele. Mitmetes maades on abiandev pool püüdnud "valdkondadeülese" arenguprogrammide koostamisega saavutada tugevamat rahvusvahelist partnerlust, mille peamine eesmärk oleks tagada suurema osa abi jõudmine kõige vaesemate inimesteni ning põhiteenuste toetamine. Arenguabi vähenemise teine võimalik põhjus võib olla valitsusväliste organisatsioonide kaudu liikuvate vahendite kiire kasv, mida võidakse näha otsese valitsusabi asendajana. Nende ja mitmete teiste põhjuste tõttu jääb põhilisteks sotsiaalteenusteks minev abi piiratuks ning nagu on riigi tasandi uuringutes kindlaks tehtud, ei ulatu see 20/20 piirini.

Mitmepoolsed organisatsioonid

Mitmepoolsed organisatsioonid, sealhulgas ÜRO allasutused ja rahvusvahelised rahandusorganisatsioonid, mängivad "olemasolevate vahen-

dite maksimaalse määra" idee tähtsustamisel olulist rolli nii oma otsese toetusega – kahepoolse abi täiendamisega – kui ka strateegiate arendamise soodustamise ja kaitsega. ÜRO asutused, nende hulgas ÜRO arenguprogramm, UNICEF, WHO, UNESCO jt, on valitsuste regulaarsed partnerid põhiliste sotsiaalteenuste tugevdamisel. Nende tööle annavad mitmes riigis lisa rahvusvahelised valitsusvälised organisatsioonid nagu *Päästke Lapsed* ja *Oxfam*. Enamik ÜRO asutusi tegutseb järjest rohkem õigustega. Õiguste küsimusel on kindlalt määratud, kuid siiski piiratud osa "Riikide ühishindamises" (*Common Country Assessments*) ja "ÜRO arenguabi raamistikul" (*United Nations Development Assistance Framework*), mida arendatakse ÜRO allasutuste koostöö ja koordineerimise täiendamiseks.

Maailmapank on suurim arenguabi, sealhulgas sotsiaalse arengu jaoks mõeldud tehnilise abi, andja ning enamikul juhtudel ka abi põhikoordineerija riikides. Maailmapanga analüüsid, mis käsitlevad vaesust ja ühiskondlikke kulutusi, ei mõjuta mitte ainult laenusuhete korraldamist Maailmapanga ning laenusajate vahel, vaid doonorriigid kasutavad neid laialt ka autoriteetse taustainfona. Konsultatsioonigrupi abi koordineerimise menetslused, mida tavaliselt juhib Maailmapank, on abi organiseerimise oluline vahend. Need mehhanismid peaksid siiski rohkem juhutama kokkuleppelistest rahvusvahelistest inimõiguste põhimõtetest, sealhulgas laste õiguste põhimõtetest. Praegusest enam saaksid õigustele keskenduda ka Maailmapanga ja IMF-i juhitud uued vaesuse vähendamise strateegia dokumendid (*Poverty Reduction Strategy Documents*) ning Maailmapanga ette pandud uus "Kõikehõlmava arengu raamistik" (*Comprehensive Development Frameworks*). UNICEF-il ja *Oxfamil* on hästi õnnestunud võlgade kustutamisest vabanenud ning vaesuse leevendamiseks mõeldud vahendite suunamine põhiharidusse.

Jätkuvalt on õhus pidev ning mitmes mõttes põhjendatud mure abi sihtmärgini jõudmise tõhususe pärast. Praeguse suundumuse järgi, mis on tingitud abieelarvete vähenemisest, annavad doonorid abi eelistatavalt sinna, kus see nende hinnangul kõige suuremat mõju omab. Tekkinud konsensuse kohaselt on mõju suurim tugeva halduse ja "tugeva" strateegiakeskkonnaga maades. Kui aga abi suunatakse niimoodi, siis kuidas aidata neid lapsi, kes ei ela nende tingimustele vastavates riikides? Milline on riigi kohustus parandada oma haldust selleks, et vastata abisaamise tingimustele? Need on küsimused, mis väärivad suuremat tähelepanu, kui nad hetkel käimasolevas rahvusvahelise arengukoostöö debatis saavad.

Kokkuvõte ja järeldused

Iga vahendite ja laste õiguste üle peetava arutelu alguspunkt on konventsiooni artikkel 4, mis kohustab riiki pühendama olemasolevad vahendid maksimaalsel määral laste õiguste teostamise tagamiseks. Sellele üsna ebamäärasele sõnastusele tugevama põhja andmiseks tuleb välja töötada kontrollitavad näitajad, mille abil hinnata, kuidas riigid oma kohustust laste jaoks vahendeid kulutada täidavad. Üks selliseid mõõdupuid võib olla “20/20 algatus”, mille kohaselt arengumaad peaksid minimaalselt 20% oma eelarvest paigutama põhilistesse tervishoiu-, toitlustus-, haridus- ja heaoluteenustesse. Samadeks eesmärkideks peaks minema ka vähemalt 20% rahvusvahelisest abieelarvest. Suurt muret põhjustab see, et vähemalt siiani on väga vähesed konventsiooni täitmise kohta esitatud aruanded pakkunud täpset statistilist teavet, mis on vajalik valitsuse sedasorti standarditele vastamise mõõtmiseks.

Kõik riigid peaksid regulaarselt esitama põhiliste sotsiaalteenustega seotud andmeid ning võimalikult spetsiifilist teavet abinõude kohta, mis on otseselt laste heaks rakendatud. Sellised aruanded ei peaks tuginema ainult riiklikul eelarvemenetlusel, vaid ka kohalikul eelarvel, kindlustamaks õige ümberjaotamise kohalikul tasandil. Sel eesmärgil tuleb erinevate maade kontekstis välja arendada kohased formaadid ja mehhanismid. Süsteemisisese aruandlusmehhanismid soodustavad laste õiguste eduka elluviimise jälgimist.

Käesolev essee on püüdnud pakkuda teatava aluse lapse õiguste komiteele esitatava riikide vahendeid ja valitsuse vastavust artiklile 4 puudutava aruandluse kitsaskohtade vaatlemiseks. Essee juhib tähelepanu sellele, et kuni tänaseni on aruanded andnud ainult osalise pildi vahenditest, mis riik tegelikult laste heaks pühendab (või ei pühenda). Enamik aruandeid keskendub ainult riigi tasandil tehtud kulutustele ning jätab kahe silma vahele maakondlikul ja kohalikul tasemel tehtud investeeringud. Teiseks ei puuduta need üldiselt laiemate majandusstrateegiate mõju lastele, eriti majandusreformi- ja “üleminekuperioodidel”. Kolmas puudujääk on see, et aruanded võtavad eelduseks “vahendite” kitsa määratluse, mida tavaliselt mõistetakse lihtsalt kui riigi raha. Ühiskonna kõigil tasanditel on laste jaoks olulisi ning “olemasolevaid” majanduslikke, inim- ning organisatsioonilisi vahendeid.

Käesolev essee on välja toonud ka faktorid, mis mõjutavad riigi- ja era-sektori ning rahvusvahelise koostöö vahendite liikumist ning kasutamist. Valitsuse jõupingutused viia läbi majandusreformi, mis hõlmab ka sotsiaalsete kulutuste vähendamist, suurendavad tegelikult sotsiaalseid erinevusi. Lisaks sellele on aja jooksul tõenäoliselt tulemuseks ka riigi inim-, majan-

dus- ja organisatsiooniliste vahendite väljakurnamine, mis on aga vajalikud sotsiaalseks arenguks ning laste õiguste tähelepanu all hoidmiseks. Valitsused võivad inimestele orienteeritud arenguks vahendeid vabastada muude abinõude kõrval ka maksupoliitika ümberkujundamisega (sealhulgas maksureformiga), korruptsiooni vastu võitlemise ning tarbijatoetuste vähendamisega, mis ei too vaestele kasu. Ka era- ja kolmandas sektoris – ettevõtetes, valitsusvälistes organisatsioonides, “mitteametlikus sektoris” ning loomulikult ka leibkondades – on tohutuid varusid, mida saaks laste heaks kasutada.

Rahvusvaheline koostöö ei tähenda ainult eri vormides rahalise abi andmist, vaid ka oskusteabe jagamist ning muid koostöövorme, sealhulgas strateegiliste meetmete võtmist sellistel aladel nagu pagulaste abistamine ning laste väärkohtlemise vastu võitlemine (näiteks sellistes olukordades nagu adopteerimine, lastekaubandus ning lastetöö). Rahvusvahelise abi suunamisel on abiandvad ning -saavad riigid kahjuks liiga sageli jätnud kahe silma vahele laste õigused ja vajadused. Sageli eelistatakse “suuremaid”, silmnähtavamaid investeeringuid – julgeolekuprojekte, suuri infrastruktuuri parandamistöid – põhilistele sotsiaalprogrammidele. Need programmid ei suuda mitte ainult oluliselt parandada laste ja nende perede elu, vaid ka anda rahvale pikaajalise elujõu laste õiguste teostamiseks globaliseerunud majanduse tingimustes.

Kõigis neis valdkondades on konventsiooniosalistel riikidel lai tööpõld, et koondada vahendeid tõhusamalt ja kasutada neid laste heaks. Komiteele aruannete esitamine võib seda jõupingutust valgustada ja toetada kui osa tugevdatud kahekõonest riiklike ja rahvusvaheliste partnerite vahel, mille eesmärk on laste õiguste teostamise tõhusam edendamine.

Laste õiguste “valvekoer”

Peter Newell ja Barbro Holmberg

On vaja rohkem pingutada, et kõigis maades oleks olemas mõjuvõimas, sõltumatu ning seaduses sätestatud õiguste ja kohustustega institutsioon, mis jälgiks laste inimõiguste teostamist, seaks esikohale ning kaitseks neid. ÜRO süsteem tunnistab igatühe vajadust sellise institutsiooni järele, mis kaitseks tema õigusi. Laste puhul lisanduvad sellele veel erilised põhjendused.

Sõltumatud riigisisised inimõiguste institutsioonid eksisteerivad paljudes – kuid mitte piisavalt paljudes – riikides üle kogu maailma. Mõnedes maades on laste jaoks loodud eraldi institutsioonid – laste ombudsmanide bürood ning laste õiguste volinikud.

Teistes maades on laste õigustele spetsialiseerunud ametikoht või osakond loodud “üldise” inimõiguste komisjoni või ombudsmani institutsiooni sees. Laste õiguste liitmine üldiste inimõiguste edendamisse on ülioluline. Tekib siiski oht, et kui laste problemaatika mattub täiskasvanute omasse, siis võib teemade ühtesulandamine tähendada vähemat silmatorkavust ja madalamat prioriteetsust. Kui riigisisene inimõiguste institutsioon soovib lastega töötada niisama tõhusalt kui täiskasvanutega, siis tuleb välja töötada ja kohaldada erilisi norme ning püstitada ülesandeid.

Kõnealustel ametitel on väga palju erinevaid vorme ja nimesid. Samal ajal kui suurem osa spetsiaalselt laste õiguste tagamise nimel loodud institutsioonidest on välja arenenud Euroopas, on nüüd mitmed iseseisvad ja tõhusalt toimivad üksused enamikus maailma piirkondades. Käesolevas essees kasutatakse üldjuhul ametinimetust “laste õiguste volinik”. Kuigi “laste ombudsman” on muutunud populaarseks terminiks, on “ombudsmanil” sageli üksikute kaebuste uurija alltähendus. Selles essees on soovitud näha laiemat rolli, mis oleks seotud avaliku poliitika formuleerimisega ning lapse õiguste konventsiooni elluviimisega.

Mõned nimelt laste jaoks loodud institutsioonid on keskendunud pigem lastekaitsele ja -hoolekandele kui inimõigustele ning pole loonud sidet laste õiguste ja üldise inimõiguste edendamise vahel. Mõned neist pole valitsusest piisavalt sõltumatud ning on viimase allasutused – küll olulised ja väärtuslikud, kuid ei täida sama rolli. Loomulikult vajavad lapsed hästi toimivaid valitsusasutusi – ent oma inimõiguste edendamiseks vajavad nad ka sõltumatuid institutsioone; ehkki nende kahe koostöö peaks olema tihe, ei tohi nende rolle ka segamini ajada. Samamoodi ei tohiks iseseisvat inimõiguste institutsiooni segamini ajada parlamentaarsete ettevõtmiste või valitsusväliste organisatsioonidega.

Ehkki kõik laste õiguste volinike bürood on suhteliselt uued, on mõned neist töötanud piisavalt palju aastaid, et nende tõhusust teataval määral hinnata. Mitmes büroos on tehtud põhjalikke hindamisi, eriti maailma kõige esimeses, Norras (asutatud 1981), ning samuti Rootsis (töötab alates 1993. aastast). Hiljutise, valitsuskomisjoni läbi viidud Rootsi laste ombudsmani hindamise käigus tuldi järeldustele, et büroo on:

- laste problemaatika arendamisel mänginud olulist rolli, peamiselt teabe levitamise ja arvamust kujundava tegevuse kaudu;
- toonud avalikkuse tähelepanu alla laste ja noorte üldised elamistingimused ning aidanud luua nende elust mitmekülse pildi;
- andnud hoogu juurde lapse õiguste konventsiooni elluviimisele;
- toiminud laste õiguste toetamisel kõige tõhusamalt siis, kui ombudsmanil on olnud võimalik käituda laste esindajana ning viidata nende kogemustele ning seisukohtadele.

Hindajad leidsid Rootsi laste ombudsmani büroo volituspiirides ja juhtimises ka puudujärke, eriti selles osas, et bürool puudub seaduslik õigus nõuda näiteks valitsusasutuste sisedokumente, ning et büroo võimalused laste esindajana sidemeid ja kontakte luua on piiratud – eriti otsekontakte laste ja nendega töötavate inimestega.

Riigisiseste inimõigusinstitutsioonide kasv

1966. aastal – kahe inimõiguste pakti vastuvõtmise järel, mis koos inimõiguste ülddeklaratsiooniga moodustavad rahvusvahelise inimõiguste deklaratsiooni (*The International Bill of Human Rights*, vt sõnaseletusi) – otsustasid ÜRO asutused ja valitsusvälised organisatsioonid, et ehkki inimõiguste järelevalve ja edendamise rahvusvaheline korraldamine on väga tähtis, pole see siiski piisav. Hakati nõudma spetsiaalsete institutsioonide loomist, mis aitaksid kaasa rahvusvaheliste standardite elluviimisele riigisiselt.

ÜRO inimõiguste keskuse (praegune inimõiguste erivoliniku büroo) koolitusväljaanne visandab nende institutsioonide arengu ja rolli: “Viimastel aastatel on paljud riigid loonud institutsioone, mille eesmärk on inimõiguste kaitse. Ehkki selliste institutsioonide ülesanded varieeruvad riigiti tugevalt, on nende eesmärk ühine ning sel põhjusel viidatakse neile kõigile kui riigisisestele inimõiguste institutsioonidele.” Koolitusväljaandes tehakse järeldused:

“On inimesi, kelle arvates pole mõtet luua spetsiaalselt inimõiguste tähtsustamiseks ja kaitseks mõeldud süsteemi. Nad võivad väita, et sellised asutused ei kasuta nappe vahendeid targalt ning sõltumatu kohtusüsteem ja demokraatlikult valitud parlament peaksid piisavalt

tagama inimõiguste rikkumise vältimise. Kahjuks on ajalugu andnud meile teistsuguse õppetunni. Täidesaatvast võimust ja kohtust lahutatud institutsioon saab inimõiguste kaitsel haarata juhtpositsiooni. Võimulevast valitsusest reaalselt ning tajutavat distantsi hoides saab selline organisatsioon anda oma ainulaadse panuse riigi kodanike kaitsmisse ning arendada kultuuri, mis austab inimõigusi ning põhivabadusi.”

1993. aasta juunis Viinis peetud ülemaailmne inimõiguste konverents rõhutas oma deklaratsioonis ja tegevuskavas “olulist ja konstruktiivset rolli, mida riikide institutsioonid inimõiguste edendamisel ja kaitsel mängivad, eriti oluline on nende osa pädevatele asutustele nõu andmisel, roll inimõiguste rikkumisi heastada, inimõiguste alast teavet jagada ning koolitusi korraldada.” Peale selle kutsuti üles “riigisiseste institutsioonide loomisele ja tugevdamisele”.

ÜRO inimõiguste institutsioonide mitmed kohtumised viisid “Riiklike institutsioonide staatuse põhimõtete” (*Principles relating to the status of national institutions*) väljatöötamiseni, mille eelnõu loodi inimõiguste edendamise ja kaitsuga tegelevaid riiklikke institutsioone käsitleval esimesel rahvusvahelisel seminaril, mis toimus 1991. aastal Pariisis. “Pariisi põhimõtetes” (*Paris Principles*), mille peaassamblee kinnitas 1993. aastal, on kirjas mitmed riiklike inimõiguste institutsioonide toimimise tunnused, põhiülesanded ja meetodid, sealhulgas on võtmetähtsusega sõltumatus valitsusasutustest ning märkimisväärne majanduslik iseseisvus. Neid põhimõtteid, mille juurde hiljem tagasi tuleme, võib kohaldada laste inimõiguste edendamiseks ja kaitsesks.

Laste inimõiguste tähtsustamine

Inimõigused on universaalsed, kuid rahvusvaheline üldsus on näidanud – lapse õiguste konventsiooni peaaegu ülemaailmse ratifitseerimisega –, et laste inimõigustele tuleb pöörata erilist tähelepanu. 1990. aasta ülemaailmsel lastekonverentsil (*World Summit for Children*) andsid 71 riigi juhid “pühaliku tõotuse seada laste õigused esikohale”. See tõotus kajastus Viinis toimunud ülemaailmsel inimõiguste konverentsil, mis esitas “Lapsed esikohale” põhimõtte ning deklareeris, et “laste õigused peaksid kogu ÜRO inimõiguste süsteemis olema esikohal”.

Igaüks vajab oma inimõiguste kaitsesks sõltumatuid riigisiseseid institutsioone. Laste jaoks on neid tarvis veelgi enamatel põhjustel, nende hulgas:

- lapsed on oma arengutaseme tõttu täiskasvanute- ja valitsustepoolsele inimõiguste rikkumisele eriti haavatavad;
- lapsi on alles hiljaaegu hakatud pidama õigustega isikuteks ning see

tekitab ikka veel laialdaselt vaenulikkust, kahtlustamist ning valesti mõistmist;

- lastel pole hääleõigust ning nad ei mängi rolli poliitilises protsessis, mis määrab valitsuste suhtumise inimõigustesse;
- lastel, eriti väikelastel, on tõsiseid probleeme õigussüsteemi kasutamisel oma õiguste maksmapanekuks või nende õiguste rikkumise hüvitamiseks;
- laste, eriti väikelaste võimalused ennast kaitsta on piiratud; üldiselt on lastel, erinevalt täiskasvanutest, vähe “oma” organisatsioone.

Iga riik, mille eesmärk on inimõiguste kultuuri loomine, peab lastele keskendumist käsitlema põhistrateegiana: tulevikus sõltub inimõiguste kultuuri loomine igal juhul lastest.

Lapse õiguste konventsioon kui raamistik

Lapse õiguste konventsioon on peamine lapsi käsitlev inimõiguste dokument, mis oma erakordses laiahaardelisuses hõlmab lisaks laste kodaniku- ja poliitilistele õigustele ka nende majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi õigusi. Laste jaoks iseseisva institutsiooni loomise seadus peaks põhinema konventsioonil, andma institutsioonile laiaulatuslikke, õigustel põhinevaid volituspiire ning rahvusvahelise õiguse mõõtme. Norras, kus laste ombudsmani ametikoht asutati tükk aega enne konventsiooni jõustumist, muudeti seadust 1998. aastal nii, et ombudsmani büroo töö seoti konventsiooniga.

Kogumiku I osas nägime, et lapse õiguste komitee on eriti oluliseks pidanud konventsiooni nelja üldpõhimõtet. Neid põhimõtteid võib vaadelda laste õiguste volinike töö nelja alustalana:

- (a) *Mitte-diskrimineerimine*: volinikud peaksid tähelepanu pöörama diskrimineerimisele ja tegema ettepanekuid selle kaotamiseks. Iseäranis peaksid nad tagama ühiskonna äärealadelt pärit, ebasoodsas olukorras ning muul moel tähelepanu alt välja jäänud laste õiguste tunnistamise ja täitmise Kuna mitte-diskrimineerimise põhimõtte kehtib kõigi voliniku jurisdiktsiooni alla kuuluvate laste kohta, tuleb volinikul ka tagada, et põhimõtet järgitaks kõigis föderaal- ning autonoomsetes piirkondades.
- (b) *Lapse huvide esikohale seadmine*: volinik peaks kontrollima, kas laste huvid seatakse esikohale kõigis valitsusasutustes ning ka vastavates avalik-õiguslikes ja eraasutustes. Volinikud peaksid tutvustama kogu konventsiooni läbivat huvide esikohale seadmise põhimõtet ning olema igal võimalikul juhul kursis ka laste seisukohtadega.
- (c) *Lapse õigus ellujäämisele ja arengule*: volinikud peaksid kaaluma, kuidas saaks riik kõige paremini kindlustada iga üksiku ning kõi-

gi laste ellujäämise ja täieliku arengu. Sealhulgas tuleb tutvustada terviklikku ja kooskõlastatud lähenemist lastepoliitika väljatöötamisele, millest omakorda võib tuleneda vajadus tutvustada ja edendada täiesti uusi lasteteenuste osutamise viise.

- (d) *Laste õigus arvamust avaldada*: volinikud peaksid olema laste “eestkõnelejateks”, kuid mitte ainult. Nad peaksid toimima ka laste seisukohtade vahendajana, propageerima valitsuses ja ühiskonnas laste arvamuse ja vaadete austamist, julgustama lapsi enda eest seisma ja toetama lasteorganisatsioonide arengut (vt IV esseed).

Konventsioon nõuab, et riigid esitaksid lapse õiguste komiteele regulaarselt aruandeid. Dokumendis “Üldised suunised perioodilisteks aruaneteks” palub komitee teavet “iga laste õiguste edendamiseks ning kaitseks loodud ameti loomise kohta, olgu see ombudsman või volinik”. Komitee on järjepidevalt propageerinud lastele mõeldud sõltumatute institutsioonide (laste ombudsmani, komisjoni või voliniku) ideed. Riikide aruandeid läbi vaadates on komitee tunnustanud juba olemasolevaid institutsioone ning julgustanud paljusid riike sarnaste asutuste loomisele. Näiteks Hiinale saadetud kommentaarides soovitas komitee, et “riik kaaluks laste õiguste sõltumatu institutsiooni, nagu näiteks ombudsmani ametikoha asutamist. Selline mehhanism võib mängida olulist rolli nii laste õiguste institutsioonide (nende hulgas hoolekande, hariduse ning noorte kuritegevusega tegelev õigussüsteem) töö jälgimisel kui ka neis valdkondades tekkivate probleemide kiiremal tuvastamisel ning konstruktiivsete lahenduste pakkumisel.”

ÜRO ettevõtmisi ning soovitusi laiemalt kajastades on komitee kesken-
dunud valitsusest sõltumatuse tähtsusele ning mõnel juhul märkinud ära vajaduse olemasolevaid büroosid tugevdada. Näiteks tegi komitee Uus-Meremaale ettepaneku “tugevdada laste voliniku bürood ning kaaluda meetmeid, mille abil saavutaks büroo suurema iseseisvuse ning muutuks parlamendi otseseks aruandekohuslaseks.” Jaanuaris 1999 Rootsi teist aru-
annet läbi vaadates väljendas komitee muret mitmel “laste ombudsmani rolli, autonoomiat ning struktuurset positsiooni” puudutaval teemal.

Sõltumatute ja tõhusate laste inimõiguste institutsioonide põhilised iseloomulikud jooned

Laste inimõiguste jälgimiseks, edendamiseks ja kaitseks loodud sõltumatute büroode erinevus riigiti on mõõdapääsmatu ja positiivne. Bürood erinevad sõltuvalt valitsuse korraldustest, riigi suurusest ja elanikkonna arvust, sotsiaalse ja majandusliku arengu tasemest, kodanikuühenduste tugevusest, teiste sõltumatute inimõiguste institutsioonide olemasolust ning viimaste tegevusulatuselt ja võimust.

Kahjuks on nende institutsioonide areng ning debatt nende üle edenenud ilma iseloomulike või soovituslike joonte kindlaksmääramise ning asjakohase planeerimise ja ettevalmistusteta. Vähene huvi analüüsi vastu võib olla positiivne, võimaldades võimalikult palju erinevaid arengusuundi laste õiguste edendamisel ja kaitsele, ent see võib endas kätkeada ka ohte. Sõltumatute, seadusega ette nähtud laste inimõiguste institutsioonide segi ajamine tavaliste valitsusorganisatsioonide, parlamendirühmade või valitsusväliste organisatsioonidega ei too lastele kasu.

Lapsed vajavad konventsiooni elluviimiseks ning avalike teenuste (sealhulgas ka lastekaitse) arendamiseks ja sihtmärgini toimetamiseks tugevaid valitsusasutusi. Lapsed vajavad neile ja nende inimõigustele tähelepanu osutavaid parlamendirühmi ja ettevõtmisi – spetsiaalseid parlamendikomiteesid, istungeid ning perioodilisi aruandeid laste olukorra kohta. Lapsed vajavad mitmesuguseid valitsusväliseid organisatsioone, mis oleksid pühendunud inimõiguste kaitse edendamisele. Kuid nad vajavad ka sõltumatut ja tõhusat institutsiooni, mille volitused ja kohustused oleksid seadusega määratud ning mis tegeleks laste inimõiguste teostamise jälgimise, nende arvestamise propageerimise ja kaitsega. Mõnes olukorras, eriti kui kahjude korvamine muul moel on ebatõenäoline, võivad lapsed vajada ka teatavat kaebuste esitamise mehhanismi, kas individuaalselt või rühmakaupa.

Millised peaksid olema sellise nn laste “valvekoera” põhilised tunnused? Eespool mainitud Pariisi põhimõtted pakuvad välja valiku ÜRO-s heaks kiidetud iseloomulikke tunnuseid. Tõhusaks toimimiseks peaksid riiklikud institutsioonid olema:

- inimõiguste edendamiseks ja kaitseks pädevad;
- võimalikult laiade volituspiiridega, mis on kirjas põhiseaduses või muus seaduses, kus täpsustatakse institutsiooni ülesehitust ja pädevust;
- kohustatud andma parlamendile, valitsusele ja teistele asjaomastele asutustele inimõiguste arvestamise propageerimist ja kaitset puudutavaid arvamusi, soovitusi, ettepanekuid ning aruandeid – seda nii taotluse korral kui ka omaalgatuslikult;
- volitatud avaldama arvamust ning aruandeid sõltumatult, sealhulgas kommenteerima inimõigusi ja nende rikkumist käsitlevate seaduste ja arengute hetkeseisu.

Mis puudutab üldisi kohustusi ning vajalikku mõjuvõimu, siis peaksid riiklikud institutsioonid Pariisi põhimõtete kohaselt:

- edendada ja kindlustada riigi õigusaktide ning -praktika ühtlustamist rahvusvaheliste inimõiguste dokumentidega, mille osaline riik on, samuti nende elluviimist;
- julgustama nende dokumentide ratifitseerimist või nendega ühine-
mist;

- andma oma osa aruannetesse, mida riik peab esitama ÜRO asutustele, komiteedele ja piirkondlikele institutsioonidele, ning vajaduse korral avaldama arvamust mingi teema kohta, “arvestades oma sõltumatus”;
- tegema koostööd ÜRO ja sellega seotud organisatsioonidega, piirkondlike ning riigisiseste inimõiguste institutsioonidega;
- aitama moodustada inimõiguste uurimis- ja õppeprogramme ning osaleda nendes – koolides, ülikoolides ning professionaalide seas;
- tutvustama inimõigusi ning diskrimineerimisvastase võitluse jõupingutusi, kasvatades avalikkuse teadlikkust – eelkõige teabe, hariduse ja meedia abil.

Tegevusmeetodid peavad andma institutsioonile võimaluse:

- tegeleda iga probleemiga, mis jääb selle pädevusse;
- kuulata ära kõiki inimesi ning saada teavet ja dokumente, mis on vajalikud institutsiooni pädevusse jäävate olukordade hindamiseks;
- avaldada meedia kaudu vabalt arvamust.

Pariisi põhimõtted pakuvad välja sõltumatuse erilised tagatised:

- võimalus teha tõhusalt koostööd asjaomaste valitsusväliste organisatsioonide, ametiühingute, ühiskondlike ja kutseorganisatsioonidega (nt juristide, arstide, ajakirjanike ja silmapaistvate teadlaste ühingutega); filosoofilise või religioosse mõtlemise suundumuste esindajatega; ülikoolide ja kõrgetasemeliste ekspertidega; parlamendi; ministeeriumidega (kes kaasamise korral tohiks arutelus osaleda ainult nõuandvas rollis);
- piisav rahastamine, mis võimaldaks institutsioonile personali ja ruumid, et olla sõltumatu valitsusest ning “vaba finantskontrollist, mis võiks kahjustada iseseisvust”;
- institutsiooni liikmete määramine ametliku aktiga, mis täpsustab nende mandaadi kestvuse.

Eraldi institutsioon lastele või integreerumine riikliku inimõiguste institutsiooniga?

Nagu essee sissejuhatuses juba märgitud, on mõned riigid loonud eraldi laste ombudsmani või erivolniku ametikoha, samas kui teised on riikliku inimõiguste komisjoni või ombudsmani büroo sees välja arendanud lastele pühendunud osa.

Eraldi laste inimõiguste institutsiooni loomise ilmselge eelis on selle keskendumine ainult laste inimõigustele, mis toob lapsed ja nende õigused maksimaalselt nähtavale ning kompenseerib laste poliitilise mõjuvõimu puudumist. See võib anda ka teatava panuse võimulolevate täiskasvanute

ja laste vahelise üldise võimutasakaalu puudumise hüvitamiseks. Võimalik puudus on aga see, et eraldi büroo võib laste teema jätta inimõiguste kaitse peavoolust välja ning tarbetult korrata üldisi institutsionaalseid teenuseid. Mõnes süsteemis võib vähenähtaval väikesel bürool olla probleeme tõhusaks tööks vajaliku raha saamisega. Eraldumisest või ühinemisest suurt numbrit teha pole aga mõtet. Arutelu peab liikuma “eraldumisest või integreerumisest” kaugemale, laste õiguste erivolniku vajaliku võimu, kohustuste ja profiili ning iga riigi olukorrale vastava tõhusa büroo kujundamise juurde.

Asjaliku debati arendamiseks tuleb Pariisi põhimõtted laste seisukohast üle vaadata. Järgneb esialgne nõuete nimekiri, mis kehtib nii eraldiseisva kui integreeritud voliniku kohta. Laste õiguste tõhusaks jälgimiseks, tähtsustamiseks ja kaitseks on oluline, et:

- institutsiooni vorm ning areng võtaks täielikult arvesse laste eristatust (laps on konventsioonis iga inimene sünnist kuni 18-aastaseks saamiseni);
- riikliku institutsiooni loomise seadus oleks seotud lapse õiguste konventsiooni rakendamisega, kattes nii laste majanduslikke, sotsiaalseid ja kultuurilisi, samuti kodaniku- ja poliitilisi õigusi;
- seadus näeks ette lastega seotud eriülesanded, volitused ja kohustused, mis tulenevad konventsioonist. (Näiteks kohustus pöörata erilist tähelepanu laste seisukohtadele ja tunnetele ning võtta aktiivselt meetmeid lastega vahetu kontakti säilitamiseks; õigus edendada ja kaitsta laste õigusi mitte ainult koos riigi ja valitsusega, vaid koos kõigi asjakohaste ühiskondlike ning eraorganisatsioonidega; volitus jälgida tähelepanelikult laste olukorda peredes, koolides, kogukonnas ja mujal. Konventsiooniga kooskõlas olemiseks peab seadus andma institutsioonile õiguse pääseda laste juurde kõigis alternatiivse hoolduse vormides ja lasteasutustes, arvestades õigust privaatsusele; samuti peab institutsioonil olema õigus sõltumatult esitada teateid laste inimõiguste olukorra kohta);
- laste jaoks oleks olemas vähemalt üks kindel ombudsman või volinik – ideaalis oleks see isik, kes suhtleb hästi lastega, on hea mainega ja toob büroole ühiskondlikku ning poliitilist respekti, tõstes seega laste staatust ja tähelepanu neile;
- selle isiku käsutuses oleks sobilik personal ning eelarve, et ta oleks suuteline saama ja kasutama raha nii valitsusvälistest kui ka riiklikest allikatest;
- kui institutsioon uurib ka üksikuid laste õiguste rikkumisi, siis tuleb sellest avalikkust hästi teavitada ning muuta institutsioon lastele ligipääsetavaks.

ÜRO inimõiguste erivolinik, kes on aktiivselt riiklike inimõiguste institutsioonide loomist propageerinud, peaks kaaluma – vahest koostöös lapse õiguste komitee ja UNICEFiga – Pariisi põhimõtete lisa sõnastamist, et visandada laste inimõiguste sõltumatu jälgimise, tähtsustamise ja kaitse tingimused, mille poole tuleks püüelda.

Suhted valitsusega

Valitsusasutus ei saa täita laste õiguste sõltumatu ning erapooletu valvaja osa. Samamoodi ei saa sõltumatu institutsioon täita valitsuse täidesaatvat rolli. Valitsuse ning sõltumatute büroode üldeesmärgid laste suhtes on, või vähemalt peaksid olema, samad: konventsiooni maksimaalne elluviimine ning sellega laste elu igakülgne arendamine.

Laste õiguste voliniku roll on sõltumatult jälgida, mil määral riik oma kohustusi täidab; soovitada ja vajaduse korral suunata uusi lähenemisi; otsida hüvitust inimõiguste rikkumise korral. Tõhusaks toimimiseks peavad sõltumatud institutsioonid arendama lähedasi ja usalduslikke suhteid oluliste ministriumidega. Siin tekib inimõiguste institutsioonide jaoks dilemma. Kuidas on neil võimalik säilitada sõltumatust, kui oma ülesannete täitmiseks peavad neil olema lähedased suhted valitsusasutustega? Paljud neist on valitsuse määratud või isegi ministriumide osakondadena loodud. Üks viis selle probleemi lahendamiseks on teha selget vahet nende ning valitsuse rollide vahel.

- Valitsused peavad jälgima laste olukorda, koguma regulaarselt statistilisi andmeid ning muud teavet, et kindlaks teha, mida on veel vaja teha laste kõigi õiguste rakendamiseks. Voliniku roll on teostada järelevalvet, analüüsida ja valgustada seda, mis järelevalve käigus leitakse, juhtida tähelepanu lünkadele teadmistes ning vahel osutada, millist teavet tuleks koguda ning kuidas. Volinik võib näiteks pöörata tähelepanu kodutute ja rändrahvaste laste väljajäämisele enamikust valitsuse tehtud ülevaadetest ja tähtsustada laste uurimistööd sellest, kuidas nende õigusi ellu viiakse.
- Konventsiooni artiklis 42 nõutakse riikidelt, et nad teavitaksid asjakohaselt ja tõhusalt nii täiskasvanuid kui ka lapsi konventsiooni põhimõtetest ja sätetest. Voliniku osa oleks jälgida, kuidas seda kohustust on täidetud, teha ettepanekuid ülesannete täitmiseks ja vajaduse korral puudujääkide korvamiseks – eriolukorras, näiteks kinnipidamisasutustes viibivate laste puhul.
- Samamoodi tuleb lastele avaldatava mõju hindamisel silmas pidada, et konventsiooni artikkel 3 nõuab, et kõigis lapsi puudutavates ettevõtmistes tuleks esikohale seada nende huvid. Selle saavutamiseks

tuleb valitsuse kõigil tasanditel välja töötada menetlus, mis kindlustaks selle, et seaduste ja strateegiate mõju lastele kaalutakse hoolikalt kõige varasematest arengustaadiumitest kuni elluviimiseni. Mõnes riigis – näiteks Rootsis ja Belgias – on laste ombudsmanile või laste õiguste volinikule antud mõju hindamises ametlik osa. Mõju hindamises peab olema ka sõltumatu element, seda ei saa jätta ainult valitsuse hooleks. Samas peab see protsess valitsusse juurduma ning volinik tagama, et kõik toimuks efektiivselt, ausalt ning erapooletult ning et hindamise tulemused mõjutaksid reaalselt strateegiate väljatöötamist ja täideviimist.

Kui valitsus väljendab seisukohta, et laste õiguste volinikku pole vaja, siis tähendab see kas selle ametikoha valesti mõistmist või inimõiguste ja laste olukorra suhtes üleoleva ning enesega rahuloleva positsiooni võtmist, mida ükski valitsus ei saa endale lubada.

Suhted parlamendiga

Parlamendi roll on, või vähemalt peaks olema, võtta osa valitsusepoolsest järelevalvest. Parlamendi ettevõtmised ja –rühmad, mis on loodud laste õiguste jälgimiseks, edendamiseks ja kaitseks on üliolulised. Mõnes riigis on parlamendid asutanud erikomiteed või muud erakondadevahelised rühmad, mille eesmärk on konventsiooni ja selle rakendamise vaatlemine. Mõnes riigis esitatakse parlamendile iga-aastaseid aruandeid konventsiooni rakendamise kohta, vahel korraldatakse lastele ja lastegruppidele pühendatud istungid.

Sõltumatu inimõiguste institutsioon vajab lähedasi suhteid poliitikute ja parlamendiga, kasutab parlamendistruktuure ning esitab parlamendile regulaarseid aruandeid. Kuid tõhusate parlamendirühmade olemasolu ainult täiendab sõltumatut institutsiooni ega vähenda vajadust selle järele.

Suhted lastega

Konventsiooni artikkel 12 nõuab kõigis lastesse puutuvais asjades laste seisukohtade arvestamist. Seega peab volinik olema oma töö kõigis aspektides teadlik laste arvamusest. Mitmes riigis on lastega vahetute kontaktide loomise nõue sätestatud voliniku institutsiooni loomise seaduses. Sellest lähtuvalt nõustab Taanis riiklik laste nõukogu “riigiasutusi laste olukorda käsitlevates küsimustes ning arvestab töös laste seisukohti”. Belgia flaaami kogukonna jaoks loodud laste õiguste volinik peab tagama eelkõige “dialoogi lastega” ning “laste osalemise ühiskonnaelus”. Viimane laste ombudsmani büroo hindamine (Rootsis, 1999. aastal) keskendub laste os-

alusele ühiskonnaelus ning teeb ettepaneku muuta selle tagamine seadusega ombudsmani kohustuseks.

Hindamiskomitee ettepaneku kohaselt peaks laste ombudsmani põhiülesanne olema laste ja noorte esindamine – “see tähendab ühiskonna laste ja noorte “hääleks” olemist, nende seisukohtade maksma panemist ning nende inimõiguste austamise toonitamist. Ühel või teisel moel ebakindlas olukorras lastel on erakordselt raske end kuuldavaks muuta ning oma situatsioonile mõju avaldada.” Komitee sõnade kohaselt on lapse perspektiivi kasutamiseks ombudsmanil vaja süvitsi minevaid teadmisi laste tingimuste ja erinevate vanusegruppide vajaduste kohta. “Komitee arvates peaks ombudsman hankima teadmisi võimalikult laste ja noorte lähedalt. See tähendab, et kõige olulisemaks teadmisteallikaks peavad olema lapsed ja noored ise, vanemad, laste ja noortega töötavad inimesed ning organisatsioonid.” Ombudsmani töö hindajad rõhutasid laste ja noortega kontaktide arendamise tingimusena seda, et ombudsmanil “peaks olema suurem tegetsemisvabadus ja laiemad võimalused töötada paindlikult. /.../ Kontaktid laste ja noortega ei saa kunagi põhineda samal alusel kui koostöö ühiskondlike organisatsioonidega. Sellised tegevused nõuavad suurt paindlikkust ombudsmani enda organisatsiooni siseselt.”

Üldiselt on artikli 12 “osaluspõhimõtte” edendamine ilmselt voliniku raskemaid rolle kõigis ühiskondades. Volinik ei tohiks valitsust vabastada tema kohustusest edendada laste seisukohtade austamist ning kuulata lapsi ära neid mõjutava poliitika küsimustes. Volinik ei tohiks kindlasti seista laste ja valitsuse vahel; pigem peaks ta tutvustama mooduseid, kuidas lapsi kaasata ja nendega nõu pidada.

Suhted valitsusväliste organisatsioonidega

Enamikus riikides mängivad valitsusvälised organisatsioonid inimõiguste kaitset ja tähtsustamisel olulisimat rolli. Kümne aasta jooksul pärast konventsiooni vastuvõtmist on paljud valitsusvälised organisatsioonid laste või mingite kindlate lastegruppide kaitsjad. Üha enamates maades on konventsiooni rakendamise edendamiseks moodustatud valitsusväliste organisatsioonide ühendusi. Artiklis 45 tunnustab konventsioon valitsusväliste organisatsioonide rolli järelevalves, lugedes neid konventsiooni tõhusaks elluviimiseks vajalike “pädevate institutsioonide” hulka. Mõnedes maades on valitsusvälised organisatsioonid laste kaitse vorminud ombudsmani-sarnaseks tegevuseks. “Ombudsmanitöö” laste heaks on tõepoolest lai termin, mille mõned kommentaatorid on kasutusele võtnud kõigi, nii valitsusesises- te kui ka -väliste lastekaitse ja “valvekoera” ülesannete tähistamiseks.

Riiklike inimõiguste institutsioonide kohustust arendada lähedasi suh-

teid asjaomaste valitsusväliste organisatsioonidega rõhutatakse Pariisi põhimõtetes, “riiklike institutsioonide töö laiendamise valguses, mis on valitsusväliste organisatsioonide põhiroll”. Juba varem mainitud ÜRO koolitusväljaanne “Riiklikest inimõiguste institutsioonidest” ütleb, et kogukonnal ja valitsusvälistel organisatsioonidel on eriline osa universaalse inimõigustekultuuri arendamises. “Valitsusvälistel organisatsioonidel on juba olemusliku eripära tõttu väljendus- ning liikumisvabadus ja paindlikkus tegetsemisel, mis teatud tingimustes lubab neil täita ülesandeid, mida valitsus või tema asutused ei saa või isegi ei taha täita.”

Valitsusväliste organisatsioonide rolli ei kahanda – ehkki võib muuta – parlamendi loodud, laste jaoks mõeldud sõltumatu institutsiooni olemasolu. Samavõrra ei vähenda tugevate, hea ressursibaasiga valitsusväliste organisatsioonide olemasolu vajadust sõltumatu institutsiooni järele, mille volitused ja kohustused on seadusega sätestatud. On tõenäoline, et selline büroo arendab välja lähedased ning vastastikku toetavad suhted oluliste valitsusväliste organisatsioonidega.

Laste õigused saada nõu, kaitset ja esitada kaebusi

Viimase 30 aasta jooksul on laste ja nende õiguste tähelepanu alla tõstmine paljudes riikides viinud avastuseni lastevägivalla ja ärakasutamise (nii füüsilise kui ka seksuaalse) väga kõrge taseme üle terves reas lasteasutustes ja alternatiivse hoolduse süsteemides, samuti peredes. Seda võib nimetada lastekaitse teemaks, kuid seda peab nägema ka kui laste inimõiguste rikkumist. Kasvanud teadlikkus laste väärkohtlemisest on viinud arusaamani, et kõigil lastel, kus nad ka ei viibiks, peaks olema võimalus saada vabalt sõltumatut nõu, kaitset ja esitada kaebusi.

Mõnedes – enamasti väikestes – riikides, kus teist sobilikku, vajalike volitustega organisatsiooni pole, on laste ombudsmani büroodele ja laste volinikele antud volitused uurida laste esitatud individuaalkaebusi. Teistes riikides ei kuulu üksikjuhtumite uurimine nende institutsioonide pädevusse, kuna nende osa on olla laste esindajaks üldiselt ning üksikjuhtumitega tegelemiseks on muid võimalusi. Sageli kardetakse, et liiga paljude juhtumite uurimine mataks enda alla voliniku ülejäänud olulise töö. Kogemus näitab, et kui lapsed tahavad kaebusi esitada, siis vajavad nad võimalust teha seda väga lokaalsel tasandil. Ilma kohalike büroodeta ei suuda ükski riiklik institutsioon seda rolli laste jaoks tõhusalt täita.

Isegi kui riiklik institutsioon ei tegele reaalselt individuaalkaebuste menetlemisega, siis on tema rolli üheks ilmselgeks ja vajalikuks osaks kontrollida kõiki nõuande-, kaitse- ning kaebemenetlusi, tagamaks, et lastel on oma õiguste rikkumise puhul võimalik hüvitust leida. Vajaduse korral loob

volinik olemasolevale lisaks veel uusi süsteeme. Volinik peab kindlustama, et lapsed ise on kaasatud nõuande-, kaitse- ja kaebemenetluse kujundamisse ja läbivaatamisse. Peale selle peab volinik laste inimõiguste edendamiseks ja kaitseks olema kursis sellega, millised on nende mured ning mille üle nad kaebavad. Sellest lähtuvalt peaksid nõustamise, kaitse ja kaebustega tegelejad olema kohustatud volinikku korrapäraselt teavitama.

Kas erivolinikele antakse ka üksikute kaebuste uurimise üldine roll või mitte, peaksid Pariisi põhimõtete järgi olema nendel büroodel vajalikud volitused uurida oma äranägemise järgi probleeme ning juhtumeid, mis mõjutavad laste inimõiguste kaitset ja edendamist üldises plaanis. Kui kardetakse, et see roll võib hakata segama erivoliniku üldisi kohustusi, siis peaks seadusandluses looma sobivad kriteeriumid üksikute juhtumite uurimise piiramiseks.

Kokkuvõte

Lastel on õigus, et nende huvisid kaitseb tõhusalt töötav sõltumatu inimõigusinstitutsioon, mille volitused ja kohustused on seaduses sätestatud. Seda õigust tuleb kaitsta nii rahvusvahelisel kui ka riigi tasandil. Taoliste institutsioonide roll ja vorm peaks erinema tavalistest laste õiguste ja hoolekandega seotud valitsusasutustes, parlamendirühmadest ja valitsusvälistest organisatsioonidest. Kõik eelmainitud on laste õiguste tõhusaks elluviimiseks olulised; kõik täiendavad teineteist ja peavad tegema tihedat koostööd.

Põhjendused, miks on vaja luua lastele mõeldud sõltumatu “valvekoera” institutsioonid, samuti laste inimõiguste järelevalve, edendamise ja kaitse tuleks läbi arutada nii rahvusvahelisel kui riigi tasandil. Rahvusvaheliselt oleks kasulik toetuda Pariisi põhimõtetele ning üldistele suunistele, mille peaksid heaks kiitma ÜRO inimõiguste erivolinik, lapse õiguste komitee, ÜRO Lastefond ja teised asjaomased institutsioonid. Riigi ning piirkonna tasandi tegelik kogemus, sealhulgas juba olemasolevate laste ombudsmani ametikohtade ja volinike ilmne kasu ja hinnangud nende tegevusele, tuleks teha laiemalt kättesaadavaks.

Piirkondlikud, riiklikud ja madalama taseme laste inimõigusinstitutsioonid

Euroopas

Austria: 1989. aasta noorte hoolekande seadus lõi igas üheksas regioonis kohalike ombudsmanide ametikohad alla 18-aastaste laste jaoks. Iga regioon on välja töötanud oma õigusaktid. Üheksa laste ombudsmani moodustavad föderaalsetel teemadel oma arvamuse avaldamiseks “Ombudsmanide kon-

verentsi”; lisaks loodi 1991. aastal föderaalne laste ombudsman (*Kinder und Jugendanwältin des Bundes*) – keskkonna-, noorte- ja pereministeeriumi ametnik.

Belgia: prantsuse kogukond lõi 1991. aastal laste õiguste üldsaadiku (*Délégué Général aux Droits de L'enfant*). Üldsaadiku määrab ametisse prantsuse kogukonna juht. Flaami kogukonnas andis flaami parlament 1997. aastal välja dekreedid, millega asutati laste õiguste voliniku ja komisjoni (volinik ja personal) ametikohad.

Taani: 1994. aastal asutati 3-aastase katseajaga sotsiaalministeeriumi all sõltumatu institutsioonina riiklik lastenõukogu. Pärast hindamist muudeti selle staatus ministri käskkirjaga püsivaks. Minister määrab kolm selle liiget, sealhulgas nõukogu juhataja; ülejäänud neli liiget määrab lastega seotud valitsusväliste organisatsioonide ühendus.

Soome: Mannerheimi lastekaitse liit (valitsusväline organisatsioon) peab üleval laste ombudsmani bürood.

Saksamaa: kaalutakse föderaalsete laste voliniku ameti loomist. Nordrhein-Westphaleni liidumaa naiste-, noorte-, perekonna- ja tervishoiuministeeriumi alla kuulub laste “voliniku” ametikoht.

Ungari: inimõiguste parlamentaarse voliniku büroo all tegeleb laste probleemidega voliniku asetäitja ning väike spetsialistiderühm.

Island: laste ombudsmani ametikoht loodi põhikirjaga 1995. aastal ja see on seotud konventsiooni rakendamisega.

Norra: maailma esimene laste ombudsmani (*Barneombudet*) büroo loomist sätestav seadus võeti Norra parlamendis vastu 1981. aastal.

Portugal: Portugali õiguskantsleri (Provedoria de Justicia) eritöötajad tegelevad laste probleemidega ning vastavad laste küsimustele ja kaebustele (lastel on usaldustelefon).

Vene Föderatsioon: Vene Föderatsiooni 89 regioonist – linnaregioonist või oblastist – viies on dekreediga määratud laste ombudsmanid või laste õiguste volinikud: Jekaterinburgis (rahvaarv 1 miljon, lapsed 200 000), Kaluga oblastis (rahvaarv 1 miljon, lapsed 220 000), Novgorodi oblastis (rahvaarv 740 000, lapsed 150 000), Peterburis (rahvaarv 4,7 miljonit, lapsed 850 000), Volgogradi oblastis (rahvaarv 2,7 miljonit, lapsed 600 000). Need bürood loodi föderaalsete töö- ja sotsiaalministeeriumi ning ÜRO Lastefondi ühisprojekti käigus.

Hispaania: riikliku inimõiguste institutsiooni alla kuulub laste õiguste büroo; lisaks sellele on Madridis seadusega loodud laste ombudsmani ametikoht (*Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid*). Kataloonia autonoomses piirkonnas loodi 1984. aastal seadusega üldombudsmani ametikoht, 1989. aastal muudeti seadust ja loodi ka tema asetäitja laste jaoks.

Rootsi: ÜRO lapse õiguste konventsiooni alusel töötav ning seadusega antud volitustega laste ombudsmani büroo loodi 1993. aastal.

Ukraina: inimõiguste parlamendisaadik määrati aprillis 1998, samuti kavatsetakse parlamendi dekreediga määrata laste õiguste esindaja.

Irimaa, Läti, Luksemburgi ja Poola valitsused kaaluvad ettepanekuid luua laste küsimustega tegelemise sõltumatud bürood.

Mujal maailmas

Austraalia: föderaalsete inimõiguste ja võrdsete võimaluste komisjoni pädevusse kuulub lapse õiguste konventsioon ning neil on spetsiaalselt laste probleemidega tegelevad töötajad; Lõuna-Austraalias avati laste huvide büroo 1984. aastal, see loodi kogukonna heaolu parandamise seaduse alusel. 1995. aastal kärbiti mõningal määral selle iseseisvust, kui see sulutati pe-rede ja laste büroo loomise eesmärgil kokku peredebüroo ja koduvägivalla vastase üksusega; Queenslandis asutati parlamendi määrusega 1997. aastal eriliste lastekaitsefunktsioonidega laste volinik; New South Walesis anti ombudsmanile 1998. aastal mõned lastekaitse eriülesanded, eelkõige laste väärkohtlemise uurimise ja süüdistuste esitamise jälgimine, kui väärkohtlemises süüdistati laste hoolekande ja haridusega seotud valitsusasutuste ja valitsuseväliste organisatsioonide töötajaid.

Kanada: Briti Kolumbias lõi ombudsman laste ja noorte aseombudsmani ametikoha 1987. aastal, kuid see kestis ainult 1990. aastani ning sulandus siis üldiste töökohustuste hulka. Albertas ning mõnes teises provintsis on laste hoolekande seaduste alusel loodud laste advokaadid, kes tegelevad lastekaitse teenuseid saavate lastega.

Ladina-Ameerika: mitmes riigis on lastele loodud sõltumatud bürood ombudsmani büroo või inimõiguste voliniku institutsioonide kontekstis. Nende hulka kuuluvad Kolumbia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Mehhiko ja Peruu.

Uus-Meremaa: laste voliniku amet loodi 1989. aastal laste hoolekande seaduse alusel.

Filipiinid: inimõiguste komisjoni raames loodi 1995. aastal laste õiguste keskus.

Lõuna-Aafrika: Lõuna-Aafrika Inimõiguste komisjoni aseesimees on ühtlasi selle alalise laste õiguste komitee juhataja.

Allikas: Laste ombudsmanide Euroopa süsteem (ENOC) 2000. aasta aprilli seisuga võrguleheküljel <http://www.ombudsnet.org/>

XII essee

Poliitiline tahe laste õiguste kaitseks

Ükski rahvusvaheline inimõiguste leping ei ole saanud nii entusiastlikku vastukaja kui lapse õiguste konventsioon, seda nii ratifitseerimiste kui ka toetusavalduste näol. Siiski ei saa seda vastukaja võrdsustada laste elutingimuste reaalse paranemisega: lubadusel ja teol on vahe. On selge, et konventsiooni rakendamine nõuab vahendeid ja aega, kuid siiski jääb idee ja tegelikkuse vahele lõhe, mille ületamine sõltub ennekõike poliitilisest tahtest. Käesolevas essees käsitletakse poliitilisi meetmeid, mis võivad olukorda muuta.

Alates ÜRO lapse õiguste konventsiooni vastuvõtmisest 1989. aastal on toimunud selge edasimineku. Juba esialgne konventsiooni vastuvõtmi-sele järgnenud jõudude koondamine tähistas suurt edu, suuresti tänu heale tahtele, mis tavaliselt ikka laste heaks tehtavate jõupingutustega seotud on. Selle tulemusena on laste õigused praegu osa poliitilisest päevakorrast nii rahvusvaheliselt kui ka mitmes riigis eraldi. Enneolematut tähelepanu pööratakse sellistele laste õiguste teemadele nagu lastetöö, laste väärkohtlemine ja lapsed relvakonfliktis.

Siiski on konventsiooni tegelik rakendamine olnud oodatust tunduvalt vähem tõhus. Eri maades on seda tinginud eri faktorid, kuid peamine põhjus on alati sama: *puudub süstemaatiline ja laiahaardeline lähenemine laste õigustele kui poliitilisele prioriteedile.*

Vaatamata sellele, et lapsed moodustavad suure osa rahvastikust – mõnedes arengumaades umbes poole – ning kujutavad endast ühiskonna tulevikku (mitmes mõttes), seatakse nende mured poliitikas harva esikohale. Laste teemadega tegelevad ministrid kalduvad olema noored ja ei kuulu tähtsamate võimumeeste siseringi. Kui poliitilisi teemasid jagatakse “kergeteks” ja “rasketeks”, käsitletakse lastega seotud küsimusi kui “kergeid-kergeid”. Sageli peetakse neid teemasid mittepoliitilisteks ja vahel lihtsalt tühisteks. Pilt poliitikutest, kes valimiskampaania ajal suudlevad beebisid, on selle teema lihtlabastumise sümboliks.

Konventsiooni rakendamisel suurema edu saavutamiseks on vaja enam kui žeste. Vaja on tõsiselt poliitilisi arutelusid, mis viiksid tõeliste muudatusteni. Laste staatuse ja olukorra muutmine ongi konventsiooni eesmärk. Ratifitseerimisega kohustub riik austama konventsiooni põhimõtteid ja sätteid ning muutma need reaalsuseks kõigi laste jaoks.

Mida on riigid kohustatud tegema?

Riik vastutab konventsiooni rakendamise eest ja peab sellest tulenevate kohustuste täitmisest aru andma. Riik kohustub saavutama laste hüvanaguks nähtavaid ja sisukaid tulemusi ning looma kultuurilise ja sotsiaalse keskkonna, milles neid õigusi austatakse ja tuntakse.

Soovitud lõpptulemus on loomulikult see, et kõik lapsed saaksid kasutada kõiki konventsioonis ette nähtud õigusi. Arvestades võimalikku vahendite piiratust, näeb konventsioon mõne artikli puhul ette nende järkjärgulise, kasvava rakendamise, kuid seda ei tohi kasutada kohustuste täitmisest kõrvalehiilimiseks. Vaja on astuda tõsisemaid samme konventsiooni täieliku rakendamise suunas. Veelgi enam, need jõupingutused peavad olema läbipaistvad ja põhjendatud.

Sellest lähtuvalt on konventsiooni rakendamisel kolme sorti kohustusi, mida ratifitseeriv riik peab täitma: tulemuse saavutamise kohustus, teatud viisil käitumise kohustus ja arengu läbipaistva hindamise kohustus.

- (a) Tulemuse saavutamise kohustus. Konventsiooni artikkel 2 sätestab, et “konventsiooniosalised tunnustavad konventsioonis määratletud õigusi ja tagavad need igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele”. Seega pole ametiisikutel mitte ainult kohustus ise nimetatud õigusi austada, vaid tagada ka see, et teised neid austavad (nt ennetades laste väärkohtlemist ja diskrimineerimist ning võideldes selle vastu). Riigid peaksid looma laste õiguste tõhusaks teostamiseks vajalikud tingimused. Ka juhul, kui on ette nähtud õiguste astmeline rakendamine (nt õigus tervisele või õigus haridusele), kehtib tulemuse järkjärgulise saavutamise kohustus. Seaduse vastuvõtmine võib olla üks “esimene samm”.
- (b) Teatud viisil käitumise kohustus. Konventsiooni rakendamist ei mõõdeta ainult tulemuste järgi, vaid suurt rõhku pannakse ka valitsuse jõupingutustele. Artikkel 4 sätestab, et “konventsiooniosalised võtavad kasutusele kõik seadusandlikud, haldus- ja muud abinõud, et tagada konventsioonis määratletud õiguste teostamine”. Tõepoolest, paljudes lapse õiguste komitee ja riikide esindajate vahelistes dialoogides käsitletakse küsimust, kas laste õiguste rakendamiseks on astutud piisavaid samme. Seetõttu on konventsioon muutunud eriti oluliseks ka riigisisese poliitilises debatis.
- (c) Läbipaistva hindamise kohustus. Selle kohustuse täitmiseks on üliolulised komiteele esitatud riikide perioodilised aruanded. Aruanded peaksid sisaldama teavet konventsiooni rakendamise protsessi kohta, sealhulgas fakte nii võetud meetmete ja saavutatud tulemuste kui ka edasist progressi takistavate faktorite ja raskuste kohta. Aruanded

peaksid olema enesekriitilised ja objektiivsed ning andma komiteele laiahaardelise ülevaate riigi reaalsest seisust, võimaldades komiteel teha sisukaid ettepanekuid ja anda soovitusi. Tulenevalt läbipaistvuse nõudest peavad riigid tagama perioodiliste aruannete kättesaadavuse ka oma riigi elanikele. Seega peaksid aruanded mängima tähtsat “katalüütilist” rolli, aidates edasi arendada laste ja laste õiguste üle peetavaid riigisiseseid arutelusid, soodustades valitsusväliste organisatsioonide osalust ning üldiselt edendades valitsuse lastepoliitika avalikku kontrolli.

Loomulikult on kolme siintoodud kohustuse vahel selge vastastikune seos. Kõigi kolme puhul on eesmärk, et lapsed saaksid oma õigusi kasutada. Ka käitumis- ja hindamiskohustuse sihiks on tulemused, kuid nende lähtepositsioon on kaudsem. Need tunnustavad kõhklematult, et täieliku rakendamiseni ei jõuta kunagi. Laste õiguste rakendamine on juba olemuselt lõputu protsess; alati on arenguks ruumi. Eeldatakse, et pidevalt toimib “ringlus” käitumine-tulemus-hindamine. Hindamise abil peaksime õppima käitumist parandama, et saavutada paremaid tulemusi jne.

Siiski on kolme kohustusetüübi eristamine tähtis, eriti selliste näitajate kindlakstegemiseks, mille abil mõõta laste õiguste teostamises saavutatud edasiminekut. Kriteeriume on vaja nii saavutuste (progress ja lõpptulemused) kui ka kasutatavate meetmete jaoks. Selle protsessi juures on statistikal tähtis, kuid mitte ainus roll.

Rakendamise meetmed

Lapse õiguste komitee on küsinud valitsustelt, milliseid poliitilisi, õiguslikke, eelarvelisi, haldus- jms meetmeid on võetud, et muuta konventsiooni normid reaalsuseks. Need konkreetsete meetmed on valitsuste tõsiseltvõetavuse ja nende poliitilise tahte mõõdupuu.

Selles vaimus on UNICEF haaranud initsiatiivi, et tuua hea praktika näiteid. Projekti “Hakkame lapsi arvestama” (*Making Children Count*) kaudu on UNICEF asunud looma elektroonilist andmebaasi struktuuriliste meetodite kohta, mida erinevates riikides konventsiooni rakendamiseks kasutatakse. Andmebaas sisaldab näiteid seadustest, institutsioonidest, poliitikast ja protsessidest, mis on välja töötatud, et hõlbustada laste õiguste teostamist.

Erinevate riikide esindajatega peetud diskussioonide kaudu on komitee välja arendanud kontroll-loendi standardmeetmetest, mida valitsused peaksid tarvitusele võtma. Nende meetmete hulka kuuluvad:

- välja arendada laiahaardeline riiklik tegevuskava laste kohta;
- luua alalised asutused või mehhanismid, mille kaudu edendada lapsi

puudutava tegevuse koordineerimist, järelevalvet ja hindamist kõigis valitsuse vormides;

- tagada, et õigusaktid oleksid täielikus kooskõlas konventsiooniga, mis eeldab konventsiooni normide sätestamist riigisisises õiguses, või tagamist, et vastuolu korral riigisisese õiguse ja konventsiooni vahel kohaldataks viimast;
- seada lapsed valitsuse poliitika kujundamises nähtavale kohale, analüüsid otsuste mõju lapsele;
- viia läbi adekvaatne eelarveanalüüs, et määrata kindlaks laste jaoks kasutatav osa ning tagada nende vahendite tõhus kasutus;
- seada laste õigused esikohale kõigis rahvusvahelise koostöö vormides, sh tehnilise abi programmides;
- tagada andmete kogumine ja piisav kasutamine, et parandada laste olukorda kõigil riigivõimu tasanditel;
- tõsta teadlikkust ja jagada konventsiooni kohta teavet, sh koolitades neid valitsuse liikmeid, kelle töö puudutab lapsi või kes nendega töötavad;
- kaasata rakendamisse ja teadlikkuse tõstmisesse kodanikuühiskonda, sh lapsi;
- sätestada seadustega kohustus sõltumatute lapse õiguste tagamise nimel töötavate ametite loomiseks.

Mida see tähendab?

1. Võta vastu riiklik strateegia või tegevuskava!

Kõigil tõsiseltvõetavatel valitsustel peaks olema riiklik strateegia, plaan või tegevuskava selle kohta, kuidas laste õigusi tagada. Vaatamata sellele, milline tegevuskava või plaan vastu võetakse, peab see põhinema kogu konventsioonil ning olema suunatud kõigi laste õigustele kedagi diskrimineerimata. See peaks olema laialdase nõupidamise tulemus, kaasates protsessi valitsusväliseid organisatsioone ja lapsi. Sageli on tegelikest plaanidest ja poliitikast veelgi tähtsam plaanide ja poliitika tõhususe hindamine ning selle tulemuste arvestamine uute plaanide tegemisel ja konventsiooni rakendamisel. Jällegi peaks pidev rakendamise jälgimine toimuma avatud ja demokraatlikes foorumites, kuulates ära kõik, kes on asjaga seotud, k.a. lapsed.

2. Korrasta valitsussüsteemi!

Valitsus väljendab oma prioriteete viisiga, kuidas ta tegevust korraldab. Lapsi puudutavad teemad peaksid kuuluma kõigi asjaomaste ministrite tegevusvaldkonda. Samas on vaja luua valitsuse juurde koordineeriv mehhanism, tagamaks et ministrid töötavad lapsi puudutavates küsimustes sa-

mas suunas. See võiks olla näiteks ühe ministeeriumi eriülesanne või võiks luua ministeeriumidevahelise komitee. Samuti on vaja mehhanismi, mille abil kooskõlastada riigi poliitikat kohalike omavalitsustega. Enamikus riikides võetakse võtmetähtsusega otsused laste kohta vastu pigem kohalikul tasandil kui pealinnas.

3. Paranda seadusi!

Seadused pole veel kõik, kuid võivad ja sageli ongi laste õiguste kaitse ja õiguste arvestamise propageerimises otsustava tähtsusega. Mõnes riigis on konventsioon võetud vastu riigisisese seadusena; teised on konventsiooni sätete valguses läbi vaadanud ja muutnud olemasolevaid õigusakte. Millist meetodit ka ei kasutataks, oluline on saavutada riigisisese õiguse ja konventsiooni normide kooskõla. Seda peaks tegema järelemõeldult, et anda tõelisi suuniseid valitsusasutustele, kohtunikele, juristidele ja avalikkusele laiemalt. Näiteks on tähtis anda nii kohtunikele ja teistele kohtutöötajatele kui ka võimuorganitele kaasajastatud teavet ja suuniseid, kuidas tõlgendada ja kohaldada laste õiguste alaseid õigusakte. Seadust on võimalik kasutada ka selleks, et kehtestada avalikke kõlblusnorme; tüheks näiteks on mõnes riigis kehtestatud löömist keelustavad seadused.

4. Hinda mõju lapsele!

Ilmselgelt on vaja juurutada uudeid toiminguid ja korda, mis kindlustaks, et poliitiliste otsuste langetamisel peetakse lapsi esmatähtsaks. Idee seisneb selles, et otsuste tegijad peaksid välja uurima – soovitatavalt enne otsuste tegemist – millised on erinevate tegutsemisvariantide tagajärjed laste jaoks. Üks selle metodoloogia element on uurida, millised on laste enda seisukohad. Seda protseduuri ei peaks kasutama mitte ainult üht last puudutavate otsuste puhul, vaid ka laiemate poliitiliste otsuste puhul, mis puudutavad lapsi kui gruppi. Need menetlused on võrdselt olulised nii kohalike omavalitsuste kui ka keskvõimu jaoks. Mitmele Rootsi valitsusasutusele on hiljuti antud juhtnööre selle lähenemise kasutamiseks, kuid konkreetseid tegutsemisviise pole veel välja töötatud. Flaami parlament Belgias on otsustanud, et kõigi oluliste eelnõude juurde peavad kuuluma aruanded mõju kohta lastele.

5. Arvesta lapsi eelarve koostamisel!

Eelarve peegeldab prioriteete. Konventsiooni kohaselt tuleb maksimaalne võimalik osa olemasolevatest vahenditest suunata laste õiguste teostamisele. Väljend “maksimaalne osa” vajab edasist selgitamist. Samuti on vaja hõlbustada avalikku diskussiooni laste huvide teemal. Praeguseks on keskkonnamõju analüüsid maailmas enamiku nii avalikke töid kui ka mitmeid erasektori ehitusprojekte puudutavate tähtsate otsuste tavapärase osa. Mõnedes arengumaades on selliseid uuringuid propageerinud ning nende läbiviimiseks ka tehnilist abi pakkunud Maailmapank. Sellised mõjuanalüü-

sid peavad nii riigi kui ka kohalikul tasandil muutuma lapsi mõjutavate otsuste tegemise tavalisteks elementideks. Edasi on vaja arendada ideed, mille kohaselt on riigi või kohaliku omavalitsuse eelarve juurde lisatud nn “lapse lisa”, mis kajastab laste mõõdet rahapaigutamises. Laste õiguste teostamiseks vajalike vahendite koondamist ja paigutamist käsitletakse eraldi essees.

6. Sea lapsed rahvusvahelise koostöö prioriteediks!

Konventsioon kutsus otsesõnu üles rahvusvahelisele koostööle, et toetada laste õiguste täielikku teostamist. See tähendab, et toetust andvad riigid peaksid seadma lapsed oma toetusprogrammides esikohale ning toetust saavad riigid peaksid tegema sedasama koostöö-läbirääkimistel. Laste vajaduste rahuldamisse, eelkõige tervisesse ja haridusse, on vaja suunata suuremal määral mitmepoolsete institutsioonide vahendeid. Rahvusvahelist koostööd on vaja ka ühtsete lapsesõbralike strateegiate ja poliitika väljakujundamiseks ning riigipiire ületavate probleemide lahendamiseks (nt vajadus kaitsta lapsi relvakonfliktis, lapspagulaste toetamine, lastekaubanduse ennetamine ja riikidevahelise lapsendamisega seotud väärkohtlemisega võitlemine).

7. Kogu asjakohaseid andmeid ning kasutada neid!

Reformide üle peetavate arutelude jaoks on asjakohased ja täpsed andmed hädavajalikud. Andmed peaksid olema süstematiseeritud ning kohaselt lahti kirjutatud, et oleks võimalik analüüsida ja tuvastada ebavõrdsuse, diskrimineerimise või hooletussejätmise võimalikke skeeme.

Selliste oluliste näitajate väljatöötamiseks, mille abil mõõta edasimineku laste õiguste teostamisel, on tehtud küll tööd, kuid vaja on palju enamat nii näitajate endi kui ka andmete kvaliteedi, järjepidevuse ja tähenduse hindamise mehhanismide osas.

8. Tõsta teadlikkust!

Kool on laste õiguste tutvustamiseks üks tähtsamaid keskkondi. Kui kool suudab anda konventsiooni mõtet edasi järgmistele põlvkondadele, on pandud alus suurele muutusele. Seega on vähe asju, mis oleks tähtsamad kui parima viisi leidmine laste õiguste tutvustamiseks koolis ja tagamaks selle mõju nii koolile endale kui ka koolide valitsusele. Samuti on olulised teadlikkuse tõstmise kampaaniad, mis rõhutavad lapsevanema haridust. Eriti tuleb lastega töötavatele inimestele pakkuda võimalust tutvuda konventsiooni sätete ja mõttega. Professionaalidest on nimetatud küsimuses eriti olulisel kohal õpetajad, tervishoiutöötajad, mitme eri institutsiooni personal, kohtunikud, sotsiaaltöötajad, politseinikud ja ajakirjanikud. Parim võimalus saavutada konventsiooni eesmärki, et laste seisukohti kuulataks ja neid arvestataks, on just nendel, kes seisavad lastele nende igapäevases maailmas kõige lähemal. Selle eesmärgi saavutamine nõuab aga suurt tööd

väljaõppe korraldamisel. (IX essees käsitletakse teadlikkuse tõstmise teemat põhjalikumalt.)

9. Tee koostööd kodanikuühiskonnaga!

Valitsusväliste organisatsioonide jõupingutused on olnud konventsiooni rakendamisel asendamatud: nendepoolne propageerimine, toetusprogrammide ja jälgimine on muutnud mitmetes maades palju. Kaasates üha enam valitsusväliseid organisatsioone, peaksid valitsused hoiduma neid kohustustega sidumast ja austama nende iseseisvust. Samuti tuleks üritada kaasa kutsuda neid valitsusväliseid organisatsioone, mis töötavad laste heaks ja lapsi kaasates. Vähesed valitsused on loonud ametlikke institutsioone, mis peaksid laste küsimustes nõu valitsusväliste organisatsioonidega. Tegemist on sammuga, mille astumine on vajalik ja mis oleks tulnud astuda juba ammu. Samuti on aeg kaasata laste õiguste elluviimise erasektor. Koostöö erasektori vastutustundlikuma osaga võib kujuneda oluliseks strateegiaks laste majandusliku ärakasutamise küsimuses, nt näiteks laste kaitsmisel meedia negatiivsete mõjude eest.

10. Tuleb luua “valvekoera” süsteem!

Riiklikel lastekomisjonidel ja ombudsmanidel võivad olla erinevad kohustused, kuigi tavaliselt on nende peamine kavatsus soodustada sõltumatut järelevalvet ja lapsi puudutavate küsimuste üle peetavat süstemaatilist diskussiooni. On oluline, et sellised asutused oleksid ka tegelikult autonoomsed. Eriti tähtis on kõnealuste ametite sõltumatus igapäevasest poliitilisest ja bürokraatlikust mõjust. Vahel on lapse dimensiooni arvestamist ratsionaalsem tagada, kui lähtutakse ombudsmani laiemast mõistest; vahel on tõhusam ainult laste huvidele suunatud ombudsman. Sõltumata valitud mudelist, peaks vahendeid olema mitte ainult üksikjuhtumitega töötamiseks, vaid vajalik on uurida ka struktuuriprobleeme. Tõeliselt iseseisvat järelevalvet saavad teostada sõltumatu ajakirjandus ja meedia koos aktiivse kolmanda sektoriga. Samuti on vaja välja töötada menetlus, et muuta järelevalve lihtsamaks. Valitsus – nii riigi kui ka kohalikul tasandil – võiks näiteks olla kohustatud esitama parlamendile või kohalikele volikogule läbivaatamiseks ja arutamiseks igal aastal aruandeid laste olukorra ja õiguste kohta. (Põhjalik käsitus laste heaks tehtava ombudsmanitöö kohta on XI essees.)

Kuidas eelnimetatud 10 punkti rakendada

Soovitustel on üksteisega palju ühist. Nende kõigi aluseks on avalik arutelu ja läbipaistev tegutsemine. Kõik kutsuvad seadma lapsi esikohale, tunnistades vajadust arendada laste õiguste teostamise jõupingutused reaalselt haldusstruktuurideks ja menetlusteks. Idee seisneb selles, et

lapsi puudutavad teemad on vaja viia välja heategevuse piiridest ja tõsta poliitilises tegevuskavas tähtsaks kohale. Kõigil soovitud on ka aspekte, mis peegeldavad konventsiooni mõtet, näiteks lastele sõna andmine.

10 soovitud on ka üksteist toetavad. Tõsiseltvõetav riiklik tegevuskava hõlmaks kõiki 10 punkti; valitsusvälised ühendused toetaksid oma prioriteete ja ombudsman või volinik teostaks rakendamise üle järelevalvet ning koostaks sellekohaseid aruandeid. Ootustele vastamine eeldab valitsuse programmide tõhusat koordineerimist. Andmete kogumine ja mõjuanalüüsid aitavad kaasa otsuste tegemisele, sh eelarvetega seotud tööle. Tihedalt seotud maailmas on selles vallas vaja ka rahvusvahelist koostööd, mis lähtub eri riikide kogemustest, mida soovitudes käsitletakse. Eri soovitudi kombineerides on tulemuseks märgatav sünergia.

Käesolevat 10 punkti võib vaadata kui kontroll-loendit, millest lähtuvalt saavad valitsused hinnata hetkeolukorda ja otsustada, millised meetmed tuleb edaspidi tarvitusele võtta. On selge, et ükski valitsus ei saa täie aususega väita, et nende töö selles vallas on valmis. Arutluste käigus riikide esindajatega on saanud lapse õiguste komiteele selgeks, et mitte kusagil maailmas ei ole alust enesega rahuloluks, isegi riikides, mille õigusaktid on viidud konventsiooniga kooskõlla ning on loodud laste õiguste teostamise järelevalveasutus.

Kuigi siintoodud meetmete põhifookuses on riigi tasand, on mitmed neist olulised ka kohaliku tasandi jaoks. Tõepoolest, laste vahetus kogukonnas vastuvõetavatel otsusel on nende eludele suur mõju. Rio de Janeiro 1992. aastal toimunud ÜRO keskkonna- ja arengukonverentsil vastuvõetud deklaratsioon "Agenda 21" näeb ette, et kohalikul kogukonnal ja sealhulgas lastel on oluline roll looduskeskkonna kaitsel. See on olnud oluline ja mõnes riigis mõjus signaal, eriti riikides, kus kohalikel volikogudel on olnud vabadus ja julgus väljakutsest kinni haarata.

Linnapead üle terve maailma on UNICEF-i ja teiste organisatsioonide õhutusel kohalikeks laste kaitsjateks. Mõnes Rootsi kogukonnas on laste jaoks nimetatud kohalikud ombudsmanid. Mitmes riigis on hakanud levima ka kohaliku tegevuskava vastuvõtmise idee, mille peamine siht on seada lapsed esikohale kohaliku eelarve koostamisel. Samuti on ka kohalikul tasandil oluline mõjuanalüüside kasutamine selliste otsuste ettevalmistamisel, mis võivad lapsi mõjutada. Selline protsess peaks hõlmama nõupidamisi lastega, mida on kohalikul tasandil tõenäoliselt kergem korraldada.

Meetmed rahvusvahelise tasandi jaoks

Eelnimetatud meetmed on asjakohased ka rahvusvahelise tasandi jaoks. Tegelikult on kõigil 10 punktil ka rahvusvaheline mõõde. UNICEF-i töö

jaoks on konventsioon põhiline lähtealus. Nagu järgnevalt näha, on see inspiratsiooniks ka ÜRO asutustele:

- (a) Tegevuskava
2001. aasta ÜRO peassamblee eristungjärgul, mis keskendub laste maailmakonverentsi (*World Summit for Children*) eesmärkide saavutamise arutelule, on kõigil rahvusvahelistel tegijatel võimalus osaleda globaalse tegevuskava koostamises.
- (b) Koordinaatsioon
On vaja luua süsteem laste õiguste programmide koordineerimiseks ÜRO riikides ja piirkondlikes organites. Abi oleks inimõiguste muutmiseks valitsevaks suunaks ÜRO üldistes programmides. ÜRO arenguprogramm (UNDP) on astunud selles suunas olulise sammu.
- (c) Seadused
Laste õiguste rahvusvahelised standardid vajavad edasiarendamist, vaatamata sellele, et rakendamine on praegu olulisem kui uute normide kehtestamine. Konventsioon ei ole lõplik dokument. Selle norme tuleb muuta sügavamaks ja mitmed lüngad ootavad täitmist. Üheks näiteks on vanus, millest alates on lubatud laste osalemine sõdurina relvakonfliktis. Hiljuti on valminud konventsiooni fakultatiivne protokoll (vaata sõnaseletused), mis tõstab sõjaväkke värbamise ja osalemise vanuse 15-lt (sätestatud artiklis 38) 18-le.
- (d) Mõjuanalüüsid
Analüüside tegemine, et hinnata otsuste mõju lastele, on rahvusvahelises kontekstis väga tähtis, seda nii ülemaailmsetes kui ka kohalikes organites.
- (e) Eelarveprotsess
Suunata lastele eelarves rohkem raha tähendab rahvusvahelises kontekstis nii heldemat toetust UNICEF-ile kui ka laste prioriteetsust näiteks ILO, UNESCO, ÜRO inimõiguste erivoliniku büroo, maailma toiduprogrammi, WHO ning teiste, k.a. piirkondlike institutsioonide, nagu Euroopa Liit, programmides. Vaja on programme võlgade kustutamiseks, eriti kui vabanevad vahendid suunatakse haridusse või teistesse laste hüvangu toetavatesse teenustesse.
- (f) Rahvusvaheline koostöö
Kuigi osa riikide koostööst on oma olemuselt kahepoolne, toimub suur osa rahvusvahelisest koostööst piirkondlike või rahvusvaheliste organisatsioonide raames. Selliseid võimalusi tuleks kasutada laste hüvanguks.
- (g) Andmed
Rahvusvahelised agentuurid on laste õiguste alase statistika tegemisel ja näitajate loomisel väga olulised, eeskätt tänu andmete rah-

vusvahelise kogumise toetamisele ja kõrgete metodoloogiliste standardite seadmisele (mitte ainult valitsustele, vaid ka iseendale).

(h) Teadlikkus

Samuti lasub rahvusvahelistel agentuuridel vastutus teadlikkuse tõstmise eest. Õnneks on UNICEF pidanud seda oma esmatahtsaks ülesandeks, kuid ka teistel organisatsioonidel, nagu UNESCO ja WHO, on ses küsimuses tähtis roll. Selleks, et teabekampaaniad saavutaksid mõju, on vaja nende ÜRO struktuuride ning juhtivate valitsusväliste ühenduste töö koordineerimist.

(i) Kodanikuühiskond

Mis puutub teistesse ülesannetesse, peaks kodanikuühiskonna ühenduste ja rahvusvaheliste valitsusstruktuuride vahel valitsema "lahtise uks" poliitika. Kodanikuühiskonna ühenduste sõltumatust ja terviklust peaks austama: neid peaks kohtlema kui partnereid, mitte kui ÜRO organite agente. Neil on ka selge roll valitsustevaheliste ettevõtmiste arvustajate ja ülevaatajatena.

(j) Järelevalve

Loomulikult on laste õiguste väljakujunenud rahvusvaheliseks "valvekoeraks" lapse õiguste komitee. Ka teised omavad siiski tähtsust, näiteks ÜRO laste müügi, laste prostitutsiooni ja laste pornograafia eriettekanaja, kes annab aru inimõiguste komisjonile. Laste õigused on ka teiste ÜRO inimõiguste aruandesüsteemide osa.

On hämmastav, et järelevalvemenetlus, sh lapse õiguste komiteega seotud menetlus, on valitsuste poolt halvasti rahastatud ja neil pole ka valitsuste täielikku toetust. Tulenevalt rahalise ja muu toetuse vähesusest hilineb suuresti kogu aruandlus. Komitee on hetkel silmitsi suure mahajäämusega, kusjuures hilinevad kahe aastani alates esitamisest kuni konventsiooniosalise aruande läbivaatamiseni. Sellised hilinevad aeglustavad riigisiseseid diskussioone ja õhnestavad aruandluse kui sellise usaldusvärsust.

Iroonilisel kombel oleks see mahajäämus ilma teise tõsise probleemita veelgi suurem. Nimelt on olemas hulk konventsiooniosalisi, kes ei esita oma perioodilisi aruandeid õigeaegselt või ei esita neid üldse. Põhjus on selge ja kahjuks tuttav kõigile lepingu järelevalveorganitele: paljudel valitsustel puudub piisav poliitiline tahe tõhusa järelevalvesüsteemi loomiseks.

Takistused

10-punktilise programmi elluviimine ei ole ainult hea kavandamise, organiseerimise, infotehnoloogia, eelarve ja teiste tehniliste oskuste küsimus. Peamine probleem seisneb hoiakutes.

Loomulikult mõjutab poliitiku ja olulisi ametnikke kultuurikeskkond, milles nad elavad, koos selle vaadete ja eelarvamustega. Nad on silmitsi dilemmaga, kas ja millises ulatuses nad tahavad ja on võimelised uuendusi juhtima. See dilemma võib olla eriti keeruline laste küsimuste puhul, kuna tegemist on teemaga, millega seostuvad hoiakud kipuvad olema kaua aega tagasi kujunenud ja tundlikud – eriti, kui asi puudutab perekonnaasju.

Üldine hea tahe laste suhtes ei tähenda automaatselt nende õiguste toetamist viisil, mida konventsioon ette näeb. Tõsiasi, et USA ei ole veel lepingut ratifitseerinud, tundub olevat "perekonna õigusi" esindava lobitöö tulemus, mis on vastandunud konventsioonile, väites, et see õhnestab vanemate staatust. Kuigi enamikus maades on opositsioon konventsioonile olnud väike, tundub, et mõned teemad sütitavad arutelusid ja lükkavad tõhusat rakendamist edasi. Konventsiooni oponendid väidavad, et vanemate õigused on tähtsamad kui laste õigused, peaks olema tasakaal laste õiguste ning kohustuste ja ülesannete vahel ning et konventsiooni rakendamiseks puuduvad piisavad vahendid. Need väited vajavad käsitlemist.

Nagu on selgitatud V essees, ei ole põhimõtteliselt mingit vasturääkivust vanemate huvide ja laste huvide vahel. Konventsioon väljendab selgelt: lapsed vajavad positiivset perekeskonda. Siiski on äärmuslikke situatsioone, millal ametivõimudel on kohustus sekkuda, et kaitsta lapse heaolu, mida ähvardavad just nimelt need inimesed, kes peaksid pakkuma lapsele turvalisust. Seega esindab avalikes aruteludes kunstliku lahknevuse loomine laste ja vanemate õiguste vahele reaktsioonilist positsiooni, mida võib kasutada – ja vahel ka kasutatakse – kui õigustust laste allasurumiseks.

Samuti kasutatakse väärt argumenti, et laste õigused peavad olema tasakaalus nende kohustustega. Loomulikult on lastel kohustused ja vastutus ja nii see peabki olema. Lapsed üle terve maailma on teatud kohustuste täitmisel oma perekonna, kooli ja kaaslaste surve all. Enamikul juhtudel ei ole mingit vajadust seda koormat suurendada. Laste kohustuste argumenti taga on arusaam, et laste õigused peaksid olema tingitud sellest, et neil on ametlikud kohustused, seda seaduse ees vms. Selline tingimuslikkus ei ole aga kooskõlas ühegi inimõiguste konventsiooniga. Tegelikult on see argument otserünnak laste õiguste konventsiooni vastu ning seega peab sellele ka vastavalt reageerima.

Vahendite argument on keerulisem. Vaestel riikidel on siinkohal selge probleem, kuid isegi rikkamates riikides tuleb eelarve kärpimise vajaduse korral prioriteedid kindlaks määrata. Komitee on konventsiooni tõlgendades välja arendanud probleemile lähenemise viisi, mille kohaselt võib konventsiooni mõne sätte eesmärki saavutada järkjärguliselt. Üks põhimõte jääb siiski kehtima: riigid peaksid seadma lapsed oma prioriteediks,

kasutades olemasolevaid vahendeid maksimaalselt laste õiguste teostamise tagamiseks.

Tegelikult ei ole väga selge, kuidas tasakaalustada laste ressursivajadused teiste oluliste nõudmistega, nagu üldine sotsiaalne heaolu ja vanemate inimeste või teiste vähe kaitstud täiskasvanute gruppide toetamine. Siinkohal muutub eriti kasulikuks konventsiooni protsessilähenedamine, eriti rõhuasetus laste huvide esikohale seadmisele ja mõjuanalüüsi kasutamine. Loomulikult on ülioluline ka otsuste tegemise läbipaistvus.

Vaatamata tõelistele ja reaalsele raskustele, eriti madala sissetulekuga maades, ei tohiks vahendite piiratus seega olla takistuseks konventsiooni tõsiselt võtmisele ja 10-punktilise üldiste meetmete programmi rakendamisele. Mida suuremad on raskused, seda rohkem on alust toimetada selge poliitilise tahtega ja läheneda probleemidele süstemaatiliselt. Just kriisisituatsioonides peab riik kinnitama oma pühendumist laste õigustele.

On murettekitav, et viimaste aastakümnete jooksul on nii riigi kui ka kohalikul tasandil aetud poliitikat, mis on nii arengumaades kui ka arenenud maades taas tinginud laste vaesuse. Kasvav ebavõrdsus on kahjustanud lapsi isegi rohkem kui rahvastiku teisi rühmi.

Üheks takistuseks lastesõbralikule poliitikale on see, et paljude poliitikutel lapsed on juba täiskasvanud, mistõttu nad on juba ammu unustanud mitmete lastega seotud teemade pakilisuse. Oma elustiili tõttu on nad ka isoleeritud laste igapäevasest reaalsusest. Kaugus lastest võib soodustada stereotüüpide loomist ja eelarvamusi; eriti teismelisi kirjeldatakse poliitilistes debattides, justkui oleksid nad olevused teiselt planeedilt. Teine takistav asjaolu on see, et paljude vanemate töötunnid on nii pikad, et neil ei ole aega ega võimalust oma seisukohtade väljendamiseks. Veelgi enam, sotsiaalsed hoiakud hoiavad naisi avalikust ja poliitilisest areenist eemal, sugude ebavõrdne suhe kõrgetel poliitilistel ametikohtadel on üks põhjusi, miks lastel ei ole tugevat ja tunnustatud häält, et rääkida kaasa seal, kus see omaks kõige enam tähtsust.

Tulenevalt nendest faktoritest on lapsi soosiv vastukaal poliitilistes debattides veelgi vajalikum. Paraku kipub laste heaks töötavaid lobigruppe õhnestama seesama fenomen. Grupina on nii professionaalidel kui ka lapsevanematel, kes laste küsimustest kõige enam hoolivad, enamikus riikides nõrk hääl, vähemalt kui jutt käib lastest.

Kokkuvõte

Oleme näinud, et poliitikutel on laste suhtes napp poliitiline “huvi”, et laste täiskasvanud “esindajatel” on olnud raskusi enda kuuldavaks tegemisega, et hulk poliitikuid on kaotanud kontakti lapsepõlve kogemustega,

et paljud naised jäetakse poliitikast eemale ning et vanemaksolemist ja poliitikat võib olla raske kombineerida. Kõik need faktorid tingivad poliitilises elus laste madala prioriteetsuse. Tekkinud vaakum täidetakse pigem poliitiliste žestide ja heategevuse kui tõsiste aruteludega.

Juhul kui konventsioonil õnnestub seda suundumust ümber pöörata, võib seda õigustatult pidada ajaloolise tähtsusega dokumendiks.

Esimesed tähtsad sammud on juba astunud. Loodud on kontroll-loendid, mida saab kasutada lähtealusena konventsiooni põhimõtete ja normide reaalsuseks muutmise programmidele. Üheks näiteks on siin äratoodud 10-punktiline programm. Valitsuse tõsiseltvõetavust saab hinnata selle järgi, millisel määral nad mobiliseerivad poliitilisi, seaduslikke, eelarvelisi, haldus- ja teisi vahendeid, toetamaks sellistes kontroll-loendites nimetatud meetmeid.

Alates konventsiooni jõustumisest on kindlasti saadud kaks õppetundi:

- Rakendamine ei ole võimalik ühekordse tegevusega, vaid eeldab pidevat, jätkuvat jõupingutust sihiga tulemustele, teatud viisil käitumisele ja hindamisele;
- Lõppkokkuvõttes sõltub laste õiguste teostamine ennekõike poliitilisest tahtest.

Mitteametlik tõlge¹

Lapse õiguste konventsioon

Vastu võetud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peassambleel
20. novembril 1989

PREAMBUL

Konventsiooniosalised,
arvestades, et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtete järgi on kõigi inimeste sünnipärase väärikuse ning võrdsete ja võõrandamatute õiguste tunnustamine vabaduse, õigluse ning rahu tagatiseks maailmas,
pidades meeles, et Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni rahvad on põhikirjas kinnitanud oma usku põhilistesse inimõigustesse, isiksuse väärtusse ja väärikusse ning otsustanud jõudsalt kaasa aidata sotsiaalsele arengule ning elatustaseme parandamisele,
tunnistades, et Ühinenud Rahvaste Organisatsioon on inimõiguste ülddeklaratsioonis ja rahvusvahelistes inimõiguste konventsioonides kokku leppinud ja välja kuulutanud, et igal inimesel on neis sätestatud õigused ja vabadused, olenemata rassist, nahavärvist, soost, keelest, usust, poliitilistest või muudest seisukohtadest, rahvusest või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust või sünnijärgest seisundist või muust,
meenutades, et inimõiguste ülddeklaratsioonis on Ühinenud Rahvaste Organisatsioon kuulutanud, et erilist hoolt ja abi tuleb osutada lastele,
olles veendunud, et perekonda kui ühiskonna alustuge ja kõigi tema liikmete, eriti laste kasvamiseks ja heaoluks vajalikku keskkonda tuleb kaitsta ja aidata, et perekond suudaks kanda vastutust ühiskonnas,
tunnistades, et lapse isiksuse täielikuks ja harmooniliseks arenguks peab ta kasvama perekonnas õnne, armastuse ning mõistmise õhkkonnas,
arvestades, et laps tuleb põhjalikult ette valmistada iseseisvaks eluks ühiskonnas ja üles kasvatada Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ideaalide, eriti rahu, väärikuse, sallivuse, vabaduse, võrdsuse ja ühtekuuluvuse vaimus,

¹ Käesolev tõlge erineb Riigi Teatajas (RT II 1996, 16, 56) avaldatust. 1996. aasta tekstis on leitud palju sisulisi ja keelelisi vigu. Seetõttu on Välisministeeriumi juriidilise osakonna keeleksperit teinud konventsiooni uue mitteametliku tõlke, mis on kavas avaldada Riigi Teatajas siis, kui Eesti ratifitseerib lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokollide laste kaasamise kohta relvakonfliktidesse; koos nimetatud protokollide tõlkega.

pidades meeles, et lapse kaitse sätestati üksikasjalikult lapse õiguste 1925. aasta Genfi deklaratsioonis ja lapse õiguste deklaratsioonis, mis võeti vastu 20. novembril 1959 Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peassambleel ja mida on tunnustatud inimõiguste ülddeklaratsioonis, kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelises paktis (eriti artiklites 23 ja 24), majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis (eriti artiklis 10) ning lapse heaolu eest seisvate eriasutuste ja rahvusvaheliste organisatsioonide põhikirjades ja asjakohastes dokumentides,

pidades meeles, et “laps vajab oma füüsilise ja vaimse ebaküpsuse tõttu erilist kaitset, kaasa arvatud õiguslikku, ja hoolt, nii enne kui ka pärast sündi”, nagu on sätestatud lapse õiguste deklaratsioonis,

meenutades “Laste kaitse ja heaolu, eriti nii riigisisese kui ka rahvusvahelise lapse kasvatada andmise ja lapsendamise sotsiaalsete ja õiguspõhimõtete deklaratsiooni”, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni alaealiste üle õiguse mõistmise miinimumeeskirja (Pekingi eeskiri) ning hädaolukorda ja relvakonflikti sattunud naiste ja laste kaitse deklaratsiooni,

tunnistades, et kõigis maades on lapsi, kes elavad eriti rasketes tingimustes ja et niisugused lapsed vajavad erilist tähelepanu,

võttes arvesse iga rahva traditsioonide ja kultuuriväärtuste tähtsust lapse kaitsele ja harmoonilisele arengule,

tunnustades kõigi riikide, eriti arengumaade laste elutingimuste parandamise rahvusvahelise koostöö tähtsust,

on kokku leppinud järgnevas.

I OSA

Artikkel 1

Konventsioonis mõistetakse lapse all iga alla 18-aastast inimest, kui last käsitlevas seaduses ei loeta teda varem täisealiseks.

Artikkel 2

1. Konventsiooniosalised tunnustavad konventsioonis sätestatud õigusi ja tagavad need igale nende jurisdiktsiooni all olevale lapsele ilma igasuguse diskrimineerimiseta, sõltumata lapse, tema vanema või seadusliku hooldaja rassist, nahavärvist, soost, keelest, usust, poliitilistest või muudest seisukohtadest, kodakondsusest, etnilisest või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust seisundist, puudest, sünnipärest või muust.

2. Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et kaitsta last igasuguse diskrimineerimise ja karistamise eest tema vanemate, seaduslike hooldajate või perekonnaliikmete seisundi, tegevuse, vaadete või tõekspidamiste pärast.

Artikkel 3

1. Avalik- ja eraõiguslikud sotsiaalhoolekandetasutused, kohtud, haldus- asutused ja seadusandja peavad kõigis ettevõtmistes esikohale seadma lapse huvid.

2. Konventsiooniosalised kohustuvad tagama lapse heaoluks vajaliku kaitse ja hoolduse, arvestades tema vanemate, seaduslike hooldajate või teiste tema eest seaduslikult vastutavate isikute õigusi ja kohustusi ning võtavad selleks kõiki seadusandlikke ja haldusmeetmeid.

3. Konventsiooniosalised tagavad, et laste hoolduse või kaitse eest vastutavad teenistused ja institutsioonid järgiksid pädevate ametivõimude kehtestatud norme, eriti neid, mis käsitlevad ohutust ja tervishoidu, personali suurust ja sobivust ning järelevalvet.

Artikkel 4

Konventsiooniosalised võtavad kasutusele kõik seadusandlikud, haldus- ja muud abinõud, et tagada konventsioonis sätestatud õiguste teostamine. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste tagamiseks kasutavad konventsiooniosalised maksimaalselt olemasolevaid vahendeid, tehes vajaduse korral rahvusvahelist koostööd.

Artikkel 5

Konventsiooniosalised austavad vanemate, kohalikest tavadest lähtudes ka laiendatud perekonna või kogukonna, samuti seaduslike hooldajate või teiste lapse eest õiguslikult vastutavate isikute vastutust, õigusi ja kohustusi juhtida ja suunata last tema konventsioonis sätestatud õiguste teostamisel, võttes arvesse lapse arenevaid võimeid.

Artikkel 6

1. Konventsiooniosalised tunnustavad iga lapse sünnipärast õigust elule.
2. Konventsiooniosalised tagavad võimalikult maksimaalselt lapse elulujäämise ja arengu.

Artikkel 7

1. Kohe pärast sündi laps registreeritakse ja tal on õigus nimele, kodakondsusele ning võimaluste piires ka oma vanemate tundmisele ja hoolitsusele.

2. Konventsiooniosalised tagavad nende õiguste teostamise, eriti lapse õiguse kodakondsusele kooskõlas riigisisese õiguse ja asjakohastest rahvusvahelistest dokumentidest tulenevate kohustustega.

Artikkel 8

1. Konventsiooniosalised kohustuvad austama lapse õigust säilitada oma seadusega tunnustatud identiteet, sealhulgas kodakondsus, nimi ja perekondlikud suhted ilma ebaseadusliku vahelesegamiseta.

2. Kui laps on ebaseaduslikult täielikult või osaliselt ilma jäetud oma identiteedist, tagavad konventsiooniosalised talle vajaliku abi ja kaitse, et see kiiresti taastada.

Artikkel 9

1. Konventsiooniosalised tagavad, et last ei eraldata vanematest vastu nende tahtmist, välja arvatud juhul, kui pädevad ametivõimud, kelle otsuseid võib kohtus vaidlustada, otsustavad kooskõlas seaduste ja menetluskorraga, et see toimub lapse huvides. Niisugune otsus tehakse erijuhtudel, kui vanemad kohtlevad last julmalt või jätavad ta hoolitsuseta või kui vanemad elavad lahus ja tuleb langetada otsus lapse elukoha suhtes.

2. Kõigile huvitatutele antakse võimalus osaleda lõikes 1 nimetatud menetluses ja teha teatavaks oma seisukohad.

3. Konventsiooniosalised austavad ühest või mõlemast vanemast eraldatud lapse õigust säilitada korrapärased isiklikud suhted ja vahetu kontakt mõlema vanemaga, kui see ei ole vastuolus lapse huvidega.

4. Kui lapse ja vanemate lahusolek on tingitud konventsiooniosalise tegevusest, nagu lapse, tema ühe või mõlema vanema kinnipidamine, vangistus, pagendus, sundväljasaatmine või surm (kaasa arvatud millest tahes põhjustatud surmajuhtum vabadusekaotuse ajal), teatab konventsiooniosaline vanemate, lapse või mõnel juhul muu perekonnaliikme nõudmise korral puuduva(te) perekonnaliikme(te) asukoha, kui see ei kahjusta lapse heaolu. Konventsiooniosalised tagavad, et nõude rahuldamine ei põhjustaks ebasoovitavaid tagajärgi asjasepuutuvatele isikutele.

Artikkel 10

1. Konventsiooniosalised rahuldavad vastavalt artikli 9 lõikes 1 sätestatud kohustusele lapse või tema vanemate perekonna taasühinemise eesmärgil esitatud konventsiooniosalisse riiki sissesõidu või seal väljasõidu avalduse humaanselt ja kiiresti. Konventsiooniosalised tagavad, et avalduse rahuldamine ei põhjustaks selle esitajatele ega nende perekonnaliikmetele ebasoovitavaid tagajärgi.

2. Lapsel, kelle vanemad elavad eri riigis, on õigus säilitada korrapä-

rased isiklikud suhted ja vahetu kontakt mõlema vanemaga, välja arvatud erijuhtumitel. Konventsiooniosalised tunnustavad lapse ja tema vanemate õigust lahkuda sel eesmärgil ja kooskõlas artikli 9 lõikega 1 igast riigist, kaasa arvatud kodumaalt, samuti õigust kodumaale pöörduda. Riigist lahkumise õigust piiratakse ainult seadusega ja juhul, kui see on vajalik riigi julgeoleku, avaliku korra, rahva tervise, kõlbluse või teiste isikute õiguste ja vabaduse kaitseks, kooskõlas muude konventsioonis sätestatud õigustega.

Artikkel 11

1. Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et võidelda lapse ebaseadusliku välismaale viimise ja sinna jätmisega.

2. Selleks aitavad konventsiooniosalised kaasa kahe- ja mitmepoolsete kokkulepete sõlmimisele või nendega ühinemisele.

Artikkel 12

1. Konventsiooniosalised tagavad lapsele, kes on võimeline kujundama seisukohti, õiguse väljendada neid vabalt kõigis teda puudutavates küsimustes, ja hindavad neid vastavalt lapse vanusele ja küpsusele.

2. Selleks antakse lapsele võimalus avaldada arvamust, eriti teda puudutavas kohtu- ja haldusmenetluses, vahetult või esindaja või asjaomase asutuse vahendusel vastavalt riigi menetluskorrale.

Artikkel 13

1. Lapsel on sõnavabadus; see tähendab vabadust küsida, saada ja vahendada suuliselt, kirjalikult või trükis, kunsti vormis või muul lapse enda valitud viisil teavet ning igasuguseid ideid.

2. Seda õigust võib piirata, kuid ainult juhul, mis on seadusega ette nähtud ja vajalik:

- a) teiste isikute õiguste või maine austamiseks või
- b) riigi julgeoleku, avaliku korra, rahva tervise või kõlbluse kaitseks.

Artikkel 14

1. Konventsiooniosalised austavad lapse mõtte-, südametunnistuse- ja usuvabadust.

2. Konventsiooniosalised austavad vanemate ning vajaduse korral seaduslike hooldajate õigusi ja kohustusi juhtida ja suunata last tema õiguste teostamisel, võttes arvesse lapse arenevaid võimeid.

3. Vabadust väljendada usku või tõekspidamisi võib piirata ainult seadusega, riigi julgeoleku, avaliku korra, rahva tervise ja kõlbluse või teiste inimeste põhiõiguste ja -vabaduste kaitseks.

Artikkel 15

1. Konventsiooniosalised tunnustavad laste õigust moodustada ühinguid ja vabadust rahumeelselt koguneda.

2. Neid õigusi võib kitsendada ainult seadusega, kui need kitsendused on demokraatlikus ühiskonnas vajalikud, et kaitsta riigi julgeolekut, rahva turvalisust, avalikku korda, rahva tervist, kõlblust või teiste inimeste õigusi ja vabadusi.

Artikkel 16

1. Mitte ühegi lapse era- ja perekonnaellu, kodusse ega kirjavahetusse ei või meelevaldselt ega ebaseaduslikult tungida, samuti ei tohi ebaseaduslikult rünnata tema au ega head mainet.

2. Niisuguse sekkumise või rünnaku korral on lapsel õigus seaduse kaitsele.

Artikkel 17

Konventsiooniosalised tunnustavad meedia tähtsat rolli ja tagavad lapse juurdepääsu mitmekülgsel riigisisesele ning rahvusvahelisele teabele ja materjalidele, eriti neile, mis toetavad lapse sotsiaalset, hingelist ja kõlblist heaolu ning füüsilise ja vaimse tervise arengut. Selleks konventsiooniosalised:

- a) soodustavad lapsele sotsiaalselt ja kultuuriliselt kasuliku teabe ja materjalide levitamist meedias kooskõlas artikliga 29;
- b) soodustavad mitmesugustest kultuurilistest, riigisisestest ja rahvusvahelistest allikatest pärineva teabe ja materjalide tootmise, vahetamise ja levitamise rahvusvahelist koostööd;
- c) soodustavad lasteraamatute väljaandmist ja levitamist;
- d) soodustavad rahvusvahemuse või põlisrahva hulka kuuluvate laste keeleliste vajadustega erilist arvestamist meedias;
- e) soodustavad asjakohaste suuniste andmist, et kaitsta last tema heaolu kahjustava teabe ja materjalide eest, arvestades artikleid 13 ja 18.

Artikkel 18

1. Konventsiooniosalised teevad jõupingutusi, kindlustamaks põhimõtte, et mõlemad vanemad vastutavad ühiselt lapse kasvatamise ja arendamise eest, tunnustamist. Vanematel või teatud juhtudel seaduslikel hooldajatel lasub esmane vastutus lapse kasvatamise ja arendamise eest. Lapse huvid peavad olema nende tähelepanu keskpunktis.

2. Konventsioonis sätestatud õiguste tagamiseks ja edendamiseks osutavad konventsiooniosalised vanematele ja seaduslikele hooldajatele kasva-

tamiskohustuste täitmiseks asjakohast abi ja kindlustavad lastehooldus- asutuste, -institutsioonide ja -teenistuste arengu.

3. Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et tagada töötavate vanemate laste õigus sobivatele lasteasutuste ja lapsehoidmise teenustele ning muudele hüvedele.

Artikkel 19

1. Konventsiooniosalised võtavad kõiki seadusandlikke, haldus-, sotsiaalseid ja hariduslikke meetmeid, et kaitsta last igasuguse füüsilise ja vaimse vägivalla, ülekohtu või väärkohtlemise, hooletussejätmise, hoolimatu või julma kohtlemise või ekspluateerimise, kaasa arvatud seksuaalse väärkohtlemise eest, kui laps viibib vanema(te), seadusliku hooldaja või seaduslike hooldajate või mõne teise lapse eest hoolitseva isiku hoole all.

2. Meetmed peaksid hõlmama tõhusaid sotsiaalprogramme, mis tagaksid lapsele ja tema eest hoolitsejatele vajaliku toetuse, samuti aitaksid vältida ja kindlaks teha muid eelnimetatud lapse väärkohtlemise juhtumeid, neist teatada, neile tähelepanu juhtida, neid uurida, menetleda ja järjekindlalt jälgida ning vajadusel kohtulikult sekkuda.

Artikkel 20

1. Lapsel, kes ajutiselt või alaliselt on ilma jäetud perekeskonnast või kellel tema enese huvides ei ole lubatud jääda sellesse keskkonda, on õigus riigi erilisele kaitsele ja abile.

2. Konventsiooniosalised tagavad oma seadustega alternatiivse hoolitsuse sellise lapse eest.

3. Sellise hoolitsuse hulka võib muu hulgas kuuluda kasupere leidmine, Islami õiguse kafalah, adopteerimine või vajadusel sobivasse lasteasutusse paigutamine. Valikut tehes peab pöörama tähelepanu lapse järjepidevale kasvatamisele ning tema etnilisele, usulisele, kultuurilisele ja keelelisele päritolule.

Artikkel 21

Konventsiooniosalised, kes tunnustavad ja / või lubavad lapsendamist, peavad tagama, et lapse huvid oleksid esikohal. Selleks nad:

a) tagavad, et lapsendamine toimub üksnes pädevate ametiisikute kaudu, kes teevad kehtivate õigusaktide ja menetluskorra ning kogu asjassepuutuva usaldusväärse teabe alusel kindlaks, kas lapsendamine on lubatav, pidades silmas lapse suhteid vanemate, sugulaste ja seaduslike hooldajatega, ja kas asjaosalised isikud on lapsendamisega nõus, vajadusel neid eelnevalt nõustades;

b) tunnistavad, et teise riiki lapsendamine on lapse eest hoolitsemise alternatiivne variant, juhul kui last ei saa paigutada kasuvanemate või lapsendajate perekonda või kui tema eest ei ole kodumaal võimalik vajalikul määral hoolitseda;

c) tagavad teise riiki lapsendatavale lapsele samasuguse kaitse ja normid nagu kodumaal lapsendamise korral;

d) võtavad tarvitusele kõik asjakohased abinõud, et teise riiki lapsendamise korral ei saaks asjassepuutuvad isikud materiaalselt kasu;

e) soodustavad vajadusel artiklis püstitatud eesmärkide järgimist, sõlmides kahe- ja mitmepoolseid lepinguid ja kokkuleppeid, et tagada lapse välismaale paigutamine pädevate ametiisikute või -asutuste kaudu.

Artikkel 22

1. Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et tagada pagulase staatust taotlevale või pagulaseks peetavale lapsele kooskõlas kehtiva rahvusvahelise või riigisisese õiguse ja menetluskorraga, olenemata sellest, kas vanemad või mõni muu isik on või ei ole temaga kaasas, asjakohane kaitse ja humanitaarabi, mida on käsitletud selles konventsioonis ja teistes rahvusvahelistes inimõiguste või humanitaarõiguse dokumentides, millega riik on ühinenud.

2. Sel eesmärgil teevad konventsiooniosalised vastavalt vajadusele igakülgset koostööd Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni ja teiste pädevate valitsustevaheliste või valitsusväliste organisatsioonidega, kes teevad Ühinenud Rahvaste Organisatsiooniga koostööd, kaitsmaks ja abistamiseks niisugust last ja leidmaks tema vanemaid või teisi perekonnaliikmeid, et saada lapse perekonnaga taasühendamiseks vajalikke andmeid. Kui vanemaid või teisi perekonnaliikmeid ei leita, saab lapsele osaks samasugune kaitse nagu igale lapsele, kes on mingil põhjusel alaliselt või ajutiselt ilma jäänud pereskeskkonnast, nagu on sätestatud konventsioonis.

Artikkel 23

1. Konventsiooniosalised tunnistavad, et vaimse või füüsilise puudega laps peab elama täisväärtuslikku ja rahuldavat elu tingimustes, mis tagavad eneseväärikuse, soodustavad enesekindluse kujunemist ja võimaldavad lapsel ühiskonnas aktiivselt osaleda.

2. Konventsiooniosalised tunnustavad puudega lapse õigust erihoolitsusele, soodustavad ja tagavad võimalust mööda abi selleks õigustatud lapsele ja neile, kes vastutavad tema hooldamise eest, kui on esitatud abisaamise avaldus ning abi vastab lapse ja vanemate või hooldajate olukorrale.

3. Tunnustades puudega lapse erivajadusi, osutatakse lõikes 2 nimetatud abi võimaluse korral tasuta, võttes arvesse vanemate või hooldajate

varanduslikku olukorda. Abi andes tuleb tagada puudega lapse juurdepääs korralikule haridusele, väljaõppele, tervisekaitsele, rehabilitatsiooni teenustele, tööalasele ettevalmistusele ja puhkamisvõimalustele nii, et laps saaks võimalikult aktiivselt osaleda ühiskondlikus elus ja areneda individuaalselt, kaasa arvatud kultuuriliselt ja hingeliselt.

4. Konventsiooniosalised soodustavad rahvusvahelise koostöö kaudu teabe vahetamist haiguste vältimise ning puuetega laste arstliku, psühholoogilise ja funktsionaalse abi kohta, kaasa arvatud taastusravi, hariduse ja kutsenõustamise meetodite ja neile juurdepääsu kohta, et parandada riigi võimalusi ja oskusi ning saada kogemusi selles vallas. Arvestada tuleb eriti arengumaade vajadustega.

Artikkel 24

1. Konventsiooniosalised tunnustavad lapse õigust võimalikult heale tervisele, ravivahenditele ja tervise taastamisele. Konventsiooniosalised püüavad tagada, et ükski laps ei jääks neist õigustest ilma.

2. Konventsiooniosalised püüavad selle õiguse täieliku elluviimise poole ning vajaduse korral võtavad meetmeid, et:

- a) vähendada imikute ja laste suremust;
- b) kindlustada kõigile lastele vajalik arstiabi ja tervishoid, arendades eriti esmatasandi tervishoidu;
- c) võidelda haigestumiste ja alatoitluse vastu, kaasa arvatud esmatasandi tervishoiu kaudu, kasutades muu hulgas ka olemasolevat tehnikat ja tagades küllaldase toitva söögi ja puhta joogivee, arvestades keskkonna saastumise ohuga;
- d) tagada emadele vajalik sünnituseelne ja –järgne arstiabi;
- e) tagada kõigile ühiskonnakihtidele, eriti vanemaile ja lastele teave, hariduse kättesaadavus ning lapse tervist ja toitmist, rinnaga toitmise eeliseid, hügieeni, keskkonnatingimuste parandamist ning õnnetusjuhtumite vältimist puudutavate algteadmiste rakendamine;
- f) arendada ennetavat tervisekaitset, vanemate õpetamist ja pereplaneerimise alast kasvatust ja teenuseid.

3. Konventsiooniosalised rakendavad tõhusaid abinõusid, et kaotada pärimuslikud tavad, mis ohustavad laste tervist.

4. Konventsiooniosalised kohustuvad soodustama rahvusvahelist koostööd, mis järk-järgult aitaks tagada artiklis tunnustatud õiguste teostamise. Sellega seoses tuleb erilist tähelepanu pöörata arengumaade vajadustele.

Artikkel 25

Konventsiooniosalised tunnustavad, et lapsel, kelle pädevad ametivõimud

on hoolduse, kaitse, füüsilise või vaimse tervisehäire ravimise eesmärgil lasteasutusse paigutanud, on õigus ravi ja elutingimuste regulaarsele läbi-vaatusele.

Artikkel 26

1. Konventsiooniosalised tunnustavad iga lapse õigust sotsiaalsele turvalisusele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusele, ja võtavad tarvitusele vajalikud abinõud, et tagada selle õiguse täielik ellurakendamine riigi õiguse kohaselt.

2. Soodustuste andmisel tuleb vajaduse korral võtta arvesse lapse ja tema ülalpidamise eest vastutavate isikute majanduslikke ja muid võimalusi, samuti muid asjakohaseid lapse poolt või tema huvides esitatud toetuse taotluse asjaolusid.

Artikkel 27

1. Konventsiooniosalised tunnustavad iga lapse õigust elatustasemele, mis vastaks lapse kehalisele, vaimsele, hingelisele, kõlbelisele ja sotsiaalsele arengule.

2. Vanema(te) või teiste lapse eest vastutavate isikute esmane kohustus on tagada oma võimete ja rahaliste võimaluste kohaselt lapse arenguks vajalikud elutingimused.

3. Konventsiooniosalised võtavad vastavalt oma riigi olukorrale ja võimalustele tarvitusele asjakohased vanemate ja teiste lapse eest vastutavate isikute toetamise abinõud eelnimetatud õiguse elluviimiseks ning vajaduse korral annavad materiaalselt abi ja toetavad programme, eriti neid, kes on suunatud toitlustamisele, riietamisele ja majutamisele.

4. Konventsiooniosalised rakendavad kõiki asjakohaseid abinõusid, et lapse vanemad või teised lapse eest materiaalselt vastutust kandvad isikud peaksid last ülal nii konventsiooniosalises riigis kui ka välismaal. Kui lapse eest materiaalselt vastutav isik ei ela lapsega samas riigis, ühinevad konventsiooniosalised rahvusvaheliste lepingutega või sõlmivad neid ning astuvad muid vajalikke samme.

Artikkel 28

1. Konventsiooniosalised tunnustavad lapse õigust haridusele. Pidades silmas selle õiguse järkjärgulist elluviimist ja lähtudes võrdsete võimaluste andmise põhimõttest, konventsiooniosalised:

- a) teevad alghariduse kõigile kohustuslikuks ja tasuta kättesaadavaks;
- b) arendavad keskhariduse eri vorme, kaasa arvatud üld- ja kutseharidust, tehes need kättesaadavaks igale lapsele, ning rakendavad tasuta haridust ja vajaduse korral annavad rahalist abi;

c) teevad kõrghariduse kättesaadavaks kõiki asjakohaseid vahendeid kasutades igapäevasele tema võimete kohaselt;

d) tagavad haridust ja eriala valikut käsitleva teabe ja juhendid kõigile lastele;

e) võtavad meetmeid, mis tagaksid korrapärase koolikohustuse täitmise ja vähendaksid väljalangevust.

2. Konventsiooniosalised rakendavad abinõusid, et koolidistsipliin ei alandaks last ja oleks kooskõlas konventsiooniga.

3. Konventsiooniosalised soodustavad ja arendavad rahvusvahelist hariduskoostööd, pidades eelkõige silmas harimatuse ja kirjaoskamatuses kõrvaldamist kogu maailmas, ning aitavad kaasa teaduse ja tehnika saavutuste ning tänapäeva õpimeetodite levikule. Sellega seoses tuleb eriti arvestada arengumaade vajadusi.

Artikkel 29

1. Konventsiooniosalised on kokku leppinud, et haridus sisaldab:

a) lapse isiksuse, vaimuannete ning vaimsete ja kehaliste võimete võimalikult täiuslikku arendamist;

b) inimõiguste ja põhivabaduste ning Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni põhikirja põhimõtete austamise kujundamist;

c) oma vanemate, kultuuri, keele ja põhiväärtuste, elukohamaa rahvuslike väärtuste, sünnimaa ja teiste kultuuride vastu austuse kasvatamist;

d) lapse vastutusvõime kasvatamist eluks vabas ühiskonnas mõistmise, rahu, sallivuse ja sugudevahelise võrdsuse ning kõigi rahvaste, etnoste, rahvuste, usulahkude ja põliselanike vahelise sõpruse vaimus;

e) loodusliku keskkonna vastu lugupidamise kasvatamist.

2. Ühtegi selle ega artikli 28 lõiget ei saa tõlgendada inimese vabaduse piiramisena ning asutused, kes asutavad ja juhivad kooli, järgivad artikli lõike 1 põhimõtete täitmist; koolides pakutakse haridust vastavalt riigi miinimumnõuetele.

Artikkel 30

Rahvus-, usu või keelevähemuse või põlisrahvuse hulka kuuluval lapsel on õigus saada koos kogukonnakaaslastega osa oma kultuurist, tunnustada ja viljeleda oma usku ning kasutada oma keelt riigis, kus nad elavad.

Artikkel 31

1. Konventsiooniosalised tunnustavad lapse õigust puhkusele ja vabale ajale, mida saab kasutada eakohaseks mänguks ja rekreatsiooniks ning osavõtuks kultuuri- ja kunstielust.

2. Konventsiooniosalised austavad lapse õigust osaleda täiel määral kul-

tuuri- ja kunstielus ning soodustavad erinevate kultuuri ja kunstiga tegelemise ning rekreatsiooni ja vaba aja veetmise võimaluste arendamist.

Artikkel 32

1. Konventsiooniosalised tunnustavad lapse õigust olla kaitstud majandusliku ekspluateerimise ja töö eest, mis võib olla ohtlik või segab hariduse omandamist või on kahjulik lapse tervisele või kehalisele, vaimsele, hingelisele, kõlbelisele või sotsiaalsele arengule.

2. Konventsiooniosalised võtavad artikli rakendamiseks seadusandlikke, haldus-, sotsiaalseid ja kasvatuslikke meetmeid. Selliseks konventsiooniosalised, võttes arvesse muid rahvusvahelisi dokumente:

a) kehtestavad tööle võtmise vanuse alammäära või -määrad;

b) määravad kindlaks tööaja ja tingimused;

c) kehtestavad karistused või muud sanktsioonid, et tagada artikli tõhus rakendamine.

Artikkel 33

Konventsiooniosalised võtavad seadusandlikke, haldus-, sotsiaalseid, kasvatuslikke ja muid meetmeid, et kaitsta lapsi narkootiliste ja psühhotroopsete ainete kasutamise eest, nagu on need on määratletud asjaomastes rahvusvahelistes lepingutes, ning vältida laste kasutamist niisuguste ainete ebaseaduslikuks tootmiseks ja nendega kaubitsemiseks.

Artikkel 34

Konventsiooniosalised kohustuvad kaitsma last igasuguse seksuaalse ärakasutamise ja väärkohtlemise eest. Konventsiooniosalised rakendavad eelkõige riigisiseseid, kahe- ja mitmepoolseid abinõusid, et vältida:

a) lapse ahvatlemist või sundimist osalema ebaseaduslikus seksuaalses tegevuses;

b) lapse kasutamist prostituudina või mõnel muul ebaseaduslikul seksuaalsel eesmärgil;

c) laste kasutamist pornograafilistes etendustes ja materjalides.

Artikkel 35

Konventsiooniosalised rakendavad kõiki riigisiseseid, kahe- ja mitmepoolseid abinõusid, et vältida lapserežiimi, laste müümist või nendega kaubitsemist mis tahes eesmärgil või vormis.

Artikkel 36

Konventsiooniosalised kaitsevad last kõigi ülejäänud lapse heaolu kahjustavate ekspluateerimisvormide eest.

Artikkel 37

Konventsiooniosalised tagavad, et:

a) ükski laps ei satuks piinamise või muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või karistuse ohvriks. Alla 18-aastasele kurjategijale ei kohaldata surmanuhtlust ega eluaegset vanglakaristust ilma vabanemisvõimaluseta;

b) üheltki lapselt ei või võtta vabadust ebaseaduslikult või meelevaldselt. Lapse vahi alla võtmine, kinnipidamine või vangistamine peab olema kooskõlas seadustega ja seda rakendatakse ainult viimase abinõuna ja võimalikult lühiajaliselt;

c) iga vabadusest ilma jäetud last tuleb kohelda inimlikult ja lugupidamisega, arvestades tema iga. Iga laps, kellelt on võetud vabadus, lahutatakse täiskasvanutest juhul, kui see pole vastuolus tema huvidega, jättes talle õiguse säilitada kontakt oma perekonnaga kirjavahetuse ja kokkusaamiste kaudu, välja arvatud eriolukordades;

d) igal vabaduse kaotanud lapsel on õigus viivitamatult saada õiguslikku ja muud abi ning vaidlustada vabadusekaotus kohtus või teistes pädevates, sõltumatutes ja erapooletutes asutustes ja nõuda asja viivitamatut otsustamist.

Artikkel 38

1. Konventsiooniosalised kohustuvad austama ja tagama, et relvakonflikti korral peetakse kinni rahvusvahelise humanitaarõiguse lapsi käsitlevatest sätetest.

2. Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et vältida alla 15-aastaste laste otsest osavõttu sõjategevusest.

3. Konventsiooniosalised hoiduvad värbamast relvajõududesse alla 15-aastaseid isikuid. 15-18-aastaste hulgast püüavad konventsiooniosalised värvata eelkõige vanemaid.

4. Vastavalt rahvusvahelises humanitaarõiguses sätestatud kohustustele kaitsta tsiviilelanikkonda relvakonflikti korral rakendavad konventsiooniosalised kõiki võimalikke abinõusid, et tagada sõja tõttu kannatavate laste kaitse ja hoolitsus.

Artikkel 39

Konventsiooniosalised võtavad meetmeid, et kaasa aidata hoolitsuseta jäetud, ekspluateerimise, väärkohtlemise, piinamise või muu julma, ebainimliku või alandava kohtlemise või relvakonflikti ohvriks langenud lapse psühholoogilisele ja kehalisele paranemisele ning ühiskonnaga taasühendamisele. Paranemine ja taasühendamine peab toimuma lapse tervise, enesest lugupidamise ja eneseväärikuse taastumist soodustavas keskkonnas.

Artikkel 40

1. Konventsiooniosalised tunnustavad, et igal lapsel, keda kahtlustatakse, süüdistatakse või leitakse süüdi olevat kriminaalseaduse rikkumises, on õigus lapse väarikustunnet ja väärtushinnanguid arvestavale kohtlemisele, mis suurendab lapse austust inimõiguste ja teiste inimeste põhivabaduste vastu, on eakohane, toetab lapse ühiskonnaga taasühendamist ning jaatavat eluhoiakut.

2. Selleks tagavad konventsiooniosalised, võttes arvesse asjakohaseid rahvusvahelisi dokumente, et:

a) last ei kahtlustata, süüdistata ega leita süüdi olevat kriminaalseaduse rikkumises teo või tegevusetusega, mis selle toimepanemise ajal kehtinud riigisisese või rahvusvahelise õiguse järgi ei olnud kuritegu;

b) lapsel, keda kahtlustatakse või süüdistatakse kriminaalseaduse rikkumises, on vähemalt järgmised tagatised:

i) teda peetakse süütuks seni, kuni süü pole seaduse kohaselt tõendatud;

ii) teda teavitatakse kohe ja vahetult (või vajaduse korral vanemate või seaduslike hooldajate kaudu) tema vastu esitatud süüdistusest ning antakse lapsele tema kaitseks vajalikku õigus- või muud asjakohast abi;

iii) pädev sõltumatu ja erapooletu asutus või kohtuorgan peab asja arutama kohe õiglaselt ja seadust järgides kaitsja või muu esindaja juuresolekul, arvestades eelkõige lapse vanust ja olukorda, tema vanemaid või seaduslikke hooldajaid, välja arvatud juhul, kui leitakse, et see ei ole lapse huvides;

iv) last ei sunnita tunnistusi andma ega end süüdi tunnistama; tal on õigus küsitleda või lasta küsitleda vastaspoole tunnistajaid ja kutsuda kohale oma tunnistajaid ja küsitleda neid võrdsetel alustel;

v) kui leitakse, et laps on rikkunud kriminaalseadust, on tal õigus seaduse kohaselt see otsus ja kõik selle alusel rakendatavad abinõud lasta läbi vaadata kõrgemalseisval, pädeval, sõltumatul ja erapooletul ametiasutusel või kohtuorganil;

vi) lapsel on õigus saada tasuta tõlgi abi, kui ta ei mõista või ei räägi kasutatavat keelt;

vii) kogu menetluse käigus austatakse lapse õigust privaatsusele.

3. Konventsiooniosalised püüavad kehtestada seadusi ja menetluskorda ning luua asutusi ja institutsioone, mis on suunatud lastele, keda kahtlustatakse, süüdistatakse või leitakse süüdi olevat kriminaalseaduse rikkumises; erilist tähelepanu tuleb pöörata:

a) vanuse alammäära kehtestamisele, millest alates ei peeta last kriminaalseaduse rikkujaks;

b) kui vähegi võimalik ja soovitav, võtta selliste laste puhul muid, koh-

tuväliseid meetmeid tingimusel, et austatakse kõiki inimõigusi ja lapsele tagatakse seaduslik kaitse.

4. Lastele tuleb teha kättesaadavaks erinevad võimalused, nagu hooldus, suunamine, järelevalve, nõustamine, katseaeg, tugiperekond, hariduse ja kutseõpetuse programmid ning muu alternatiivne hooldus, et tagada nende hea ning olukorrale ja toime pandud õiguserikkumisele vastav kohtlemine.

Artikkel 41

Miski selles konventsioonis ei kitsenda lapse õigusi soodsamalt sätestavaid norme, mis sisalduvad:

- a) konventsiooniosalise õiguses või
- b) konventsiooniosalises riigis jõus olevas rahvusvahelises õiguses.

II OSA

Artikkel 42

Konventsiooniosalised kohustuvad teavitama asjakohaselt ja tõhusalt nii täiskasvanuid kui ka lapsi konventsiooni põhimõtetest ja sätetest.

Artikkel 43

1. Konventsiooniosaliste kohustuste täitmisel saavutatud edu jälgimiseks luuakse lapse õiguste komitee, mis täidab järgmisi ülesandeid.

2. Komitee koosneb kümnest kõrge moraaliga eksperdist, kes on pädevad konventsiooni valdkonnas. Komitee liikmed valitakse konventsiooniosaliste kodanike hulgast, arvestades võrdset geograafilist jaotust ning õigussüsteeme, ning nad tegutsevad iseenda nimel.

3. Komitee liikmed valitakse salajase hääletamise teel konventsiooniosaliste kandidaatide hulgast. Iga konventsiooniosaline võib kandidaadiks nimetada ühe isiku oma kodanike hulgast.

4. Esimesed komitee valimised toimuvad kuus kuud pärast konventsiooni jõustumist ja edaspidi iga kahe aasta järel. Vähemalt neli kuud enne järjekordseid valimisi pöörduv Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretär kirjalikult konventsiooniosaliste poole palvega esitada kahe kuu jooksul oma kandidaadid. Seejärel koostab peasekretär kandidaatide nimekirja tähestikulises järjekorras, näidates ühtlasi ära, milline riik on nad nimetanud. Peale seda esitab ta nimekirja konventsiooniosalistele.

5. Valimised toimuvad peasekretäri kokku kutsutud koosolekul Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peakorteris. Koosolekul, kus kaks kolmandikku konventsiooniosaliste liikmetest moodustavad kvoorumi, valitakse komiteesse need, kes saavad kõige rohkem hääli ja absoluutse häälteenamuse kohalviibivatelt ja hääletamises osalevate riikide esindajatelt.

6. Komitee liikmed valitakse neljaks aastaks. Taasesitamise korral võib neid uuesti valida. Viie esimestel valimistel valitud liikme volitused lõpevad kahe aasta pärast; vahetult pärast esimesi valimisi selgitab koosoleku juhataja nende liikmete nimed loosimise teel.

7. Kui komitee liige sureb või astub tagasi või teatab, et ei saa mingil põhjusel täita komitee liikme kohuseid, määrab selle liikme kandidaadi esitanud konventsiooniosaline oma kodanike hulgast komiteesse uue eksperdi, kes täidab komitee nõusolekul oma eelkäija kohustusi kuni tähtaja lõpuni.

8. Komitee kehtestab oma menetluskorra.

9. Komitee valib oma ametnikud kaheks aastaks.

10. Komitee koosolekuid peetakse tavaliselt Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peakorteris või muus komitee määratud sobivas paigas. Tavaliselt tuleb komitee kokku kord aastas. Komitee koosolekute kestus määratakse kindlaks ja vajadusel muudetakse konventsiooniosaliste koosolekul peassamblee heakskiidul.

11. Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretär tagab personali ja vajalikud vahendid komitee konventsiooni-järgsete ülesannete edukaks täitmiseks.

12. Konventsiooni alusel moodustatud komitee liikmed saavad Ühinenud Rahvaste Organisatsioonilt tasu peassamblee heakskiidul ja peassamblee määratud korras ja tingimustel.

Artikkel 44

1. Konventsiooniosalised kohustuvad esitama komiteele Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretäri kaudu ettekanded konventsioonis määratletud õiguste elluviimise abinõudest ning nende kasutamise edusammudest:

a) kahe aasta jooksul alates konventsiooni jõustumisest asjaomase konventsiooniosalise suhtes;

b) edaspidi iga viie aasta järel.

2. Artiklis nimetatud ettekannetes esitatakse konventsioonis sätestatud kohustuste täitmist mõjutavad asjaolud ja raskused, kui neid esineb. Ettekanded peavad sisaldama ka küllaldaselt teavet, mis annaks komiteele ülevaate konventsiooni täitmisest riigis.

3. Konventsiooniosaline, kes on esitanud komiteele esimese ulatusliku ettekande, ei tarvitse oma järgmistes ettekannetes vastavalt lõike 1 punktile b korrata varem edastatud põhiteavet.

4. Komitee võib paluda konventsiooniosaliselt konventsiooni täitmisega seotud lisateavet.

5. Komitee peab esitama peassambleele majandus- ja sotsiaalnõukogu kaudu aruanded oma tegevuse kohta iga kahe aasta järel.

6. Konventsiooniosalised teevad oma aruanded riigis hästi kättesaadavaks.

Artikkel 45

Konventsiooni edukaks täitmiseks ning konventsiooni valdkondades rahvusvahelise koostöö edendamiseks:

a) on eriasutustel, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lastefondil ja teistel Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni institutsioonidel õigus osaleda konventsiooni täitmise arutelul oma volituste piires. Komitee võib vajaduse korral kutsuda eriasutusi, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lastefondi ja teisi pädevaid institutsioone andma oma volituste piires nõu konventsiooni rakendamise kohta. Komitee võib paluda eriasutustelt, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lastefondilt ja teistelt ÜRO institutsioonidelt aruandeid konventsiooni elluviimise kohta oma tegevusvaldkonnast lähtudes;

b) saadab komitee vajaduse korral eriasutustele, Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni Lastefondile ja teistele pädevatele institutsioonidele konventsiooniosaliselt saadud ettekanded, mis sisaldavad tehnilise nõuande ja abi või muud palvet, koos komitee tähelepanekute ja soovitustega, kui neid esineb;

c) komitee võib soovitada peassambleel paluda peasekretäril algatada lapse õigusi puudutavate küsimuste uurimine;

d) komitee võib teha ettepanekuid ja anda üldisi soovitusi artiklite 44 ja 45 alusel saadud tebe põhjal. Niisugused ettepanekud ja soovitused edastatakse igale asjaomasele konventsiooniosalisemale ja kantakse ette peassambleel koos konventsiooniosalise kommentaaridega, kui neid on.

III OSA

Artikkel 46

Konventsioon on avatud allakirjutamiseks igale riigile.

Artikkel 47

Konventsioon tuleb ratifitseerida. Ratifitseerimiskirjad antakse hoiule Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile.

Artikkel 48

Konventsioon on avatud ühinemiseks igale riigile. Ühinemiskirjad antakse hoiule Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile

Artikkel 49

1. Konventsioon jõustub 30. päeval pärast 20. ratifitseerimis- või ühi-

nemiskirja hoiuleandmist Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile.

2. Konventsiooniosalise suhtes, kes ratifitseerib konventsiooni või ühineb sellega pärast 20. ratifitseerimis- või ühinemiskirja hoiuleandmist, jõustub konventsioon 30. päeval pärast ratifitseerimis- või ühinemiskirja hoiuleandmist.

Artikkel 50

1. Konventsiooniosaline võib teha konventsiooni muudatudetepanekuid ja esitada need Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile. Peasekretär edastab muudatusetepanekud konventsiooniosalistele, küsides neilt ühtlasi, kas nad toetavad konventsiooniosaliste konverentsi kokkukutsumist selleks, et ettepanekuid arutada ja nende üle hääletada. Juhul kui üks kolmandik konventsiooniosalistest teatab nelja kuu jooksul pärast peasekretäri pöördumist, et on konverentsi poolt, kutsub peasekretär selle kokku Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni egiidi all. Muudatus, mis võetakse konverentsil vastu konventsiooniosaliste esindajate häälteenamusega, esitatakse peassambleele kinnitamiseks.

2. Lõike 1 alusel vastu võetud muudatus jõustub, kui selle on kinnitanud Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peassamblee ja heaks kiitnud kaks kolmandikku konventsiooniosalistest.

3. Kui muudatus jõustub, on see kohustuslik nendele konventsiooniosalistele, kes selle heaks kiitsid; teiste konventsiooniosaliste suhtes kehtib konventsioonkoos varasemate muudatustega, mille nad on heaks kiitnud.

Artikkel 51

1. Ratifitseerimisel või ühinemisel tehtud reservatsioonid esitatakse Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile, kes edastab need kõigile konventsiooniosalistele.

2. Konventsiooni mõtte ja eesmärgiga vastuolus olevad reservatsioonid ei ole lubatud.

3. Reservatsiooni võib igal ajal tagasi võtta, teatades sellest Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile, kes seejärel teavitab kõiki konventsiooniosalisi. Reservatsioon muutub kehtetuks päeval, mil peasekretär saab kätte tagasivõtmisteate.

Artikkel 52

Konventsiooniosaline võib konventsiooni denonsseerida, teatades sellest kirjalikult Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile. Denonsseerimine jõustub aasta pärast teate kättesaamist.

Artikkel 53

Konventsiooni hoiulevõtja on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretär.

Artikkel 54

Konventsiooni originaal, mille araabia-, hiina-, hispaania-, inglise-, prantsus- ja venekeelne tekst on võrdselt autentne, antakse hoiule Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni peasekretärile.

SELLE KINNITUSEKS on valitsuste täievolilised esindajad konventsioonile alla kirjutanud.

Sõnaseletused

Mõisted

Diskrimineerimine. 1989. aastal võttis inimõiguste komisjon (vt allpool) vastu üldpõhimõtte, milles pakuti välja diskrimineerimise määratlus. Seal on kirjas, et “mõistet *diskrimineerimine* /.../ tuleks käsitada kui igasugust eristamist, väljajätmist, piirangut või eelistust, mis põhineb sellisel alusel nagu rass, nahavärv, sugu, keel, usk, poliitilised või muud vaated, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, majanduslik olukord, sünnipärane või muu staatus, ning mille mõju või eesmärk on võtta ära või kahjustada inimeste võimalust kõigi õiguste ja vabaduste tunnustamiseks, kasutamiseks või teostamiseks võrdsel alustel”.

Ennetavad meetmed ehk kinnitav tegevus (*proactive measures or affirmative action*). 1989. aasta üldkommentaariesedastas inimõiguste komisjon, et mittediskrimineerimise põhimõtte nõuab valitsustelt mõnikord “ennetavat tegevust, et vähendada või kaotada tingimusi, mis põhjustavad või aitavad säilitada lepinguga keelustatud diskrimineerimist”. Komisjon lisas, et “mitte igasugune erinev kohtlemine ei tähenda diskrimineerimist, kui eristamise kriteeriumid on põhjendatud ja objektiivsed ning kui selle sihiks on saavutada lepinguga kooskõlas olevat eesmärki.” Lapse õiguste komitee on riikide valitsustega peetud aruteludes võtnud sama suuna.

Fakultatiivne protokoll – inimõigustealane dokument, mis täpsustab lepingu täitmise menetlust või käsitleb mõnda lepinguga seotud olulist valdkonda. Fakultatiivne protokoll on omaette leping ning põhilepingu osalistel on võimalus sellele alla kirjutada, sellega ühineda või see ratifitseerida.

Konventsioon on õiguslikult siduv kokkulepe, mis on sõlmitud rahvusvahelise õiguse kohaselt, ning mida kohaldavad riigi õiguse kohaselt ka riigisisised kohtud. Konventsiooni ratifitseerimine tähendab, et konventsiooniosaline kohustub seda kohaldama. Deklaratsioon on avaldus, mis sisaldab üldpõhimõtteid, ent ei ole rahvusvahelises õiguse kohaselt siduv.

Konventsiooniosaline ehk konventsiooni ratifitseerinud riik. Kui valitsus ratifitseerib konventsiooni või ühineb sellega, saab riigist konventsiooniosaline ehk konventsiooni ratifitseerinud riik, kellel on kohustus pida dialoogi lepingu täitmise järelevalveorganiga. Ratifitseerinud riikidel on õiguslik kohustus esitada perioodiliselt riigi aruandeid, mis sisaldavad kokkuvõtet seadusandlikest, õiguslikest, haldus- ja muudest abinõudest, mida on rakendatud lepingus sätestatud õiguste teostamise tagamiseks. 2000. aasta maikuus oli lapse õiguste konventsiooniga ühinenud 191 riiki.

Konventsiooni rakendamise järelevalveorganid (*treaty bodies or treaty monitoring bodies*) on komiteed, mis on asutatud põhiliste rahvusvaheliste inimõiguste konventsioonide teostamise jälgimiseks. Peamised järelevalveorganid on:

- inimõiguste komisjon, mis jälgib kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakti täitmist.
- majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee, mis jälgib majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise pakti täitmist.
- piinamisvastane komitee, mis jälgib piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastase konventsiooni täitmist.
- rassilise diskrimineerimise likvideerimise komitee, mis jälgib, kuidas täidetakse rahvusvahelist konventsiooni rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta.
- naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee, mis jälgib, kuidas täidetakse konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta.
- lapse õiguste komitee, mis jälgib lapse õiguste konventsiooni täitmist (vt allpool).

Lapse õiguste komitee on konventsiooni järelevalveorgan (vt allpool), mis jälgib lapse õiguste konventsiooni rakendamist. See koosneb kõigi konventsiooniosaliste valitud kümnest liikmest. Komitee korraldab aastas kolm istungjärku, mis vältavad neli nädalat. Komiteed teenindab Genfis asuv ÜRO inimõiguste erivolniku büroo. Konventsiooni artiklis 44 kohustuvad konventsiooniosalised esitama komiteele regulaarselt aruandeid, kus kajastavad samme, mida on astunud konventsiooni rakendamiseks ja edusamme laste õiguste teostamisel nende territooriumil. Esimesed rakendamisaruanded tuleb esitada kahe aasta jooksul alates konventsiooni ratifitseerimisest või konventsiooniga ühinemisest ja seejärel iga viie aasta tagant. Esimeste aruannete esitamistähtaeg oli 1992. aasta septembris. 2000. aasta veebruariks oli komiteeni jõudnud üle 166 aruande, neist 134 esialgselt ja 32 perioodilist. Selleks ajaks oli komitee jõudnud läbi vaadata 118.

Ombudsman (eesti keeles ka *õigusvahemees*). Mõiste tuleneb Rootsis kasutatavast võimu kuritarvitamise juhtumite kohta esitatud individuaalkaebuste kvaasiõigusliku menetluse mudelist. Oxfordi inglise keele sõnaraamat määratleb ombudsmani järgmiselt: see on “valitsuse määratud ametnik, kes uurib üksikisikute kaebusi ametivõimude vastu.” Lisaks sellisele kaebustele reageerimise rollile on laste ombudsmanil tavaliselt ka tulevikku suunatud roll lapse õiguste arvestamist propageerida.

Asjakohased inimõiguste dokumendid (kronoloogilises järjekorras)

Inimõiguste ülddeklaratsioon võeti vastu ÜRO peassambleel 10. detsembril 1948. See koosneb preambulist ja 30 artiklist, mis “sätestavad inimõigused ja põhivabadused, mis kuuluvad kõigile meestele ja naistele kogu maailmas, ilma diskrimineerimiseta”. See on esimene rahvusvaheline deklaratsioon, kus kasutatakse mõistet “inimõigused”.

Lapse õiguste deklaratsioon kuulutati välja ÜRO peassambleel 20. novembril 1959. Selle eelkäijaks oli Genfi lapse õiguste deklaratsioon aastast 1924.

Rahvusvaheline konventsioon rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta võeti vastu ÜRO peassambleel 21. detsembril 1965. See jõustus 4. jaanuaril 1969.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt võeti vastu ÜRO peassambleel 16. detsembril 1966. Jõustus 3. jaanuaril 1976.

Kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt võeti vastu ÜRO peassambleel 16. detsembril 1966. Jõustus 23. märtsil 1976. Sellel on kaks fakultatiivset protokollit.

Rahvusvaheline inimõiguste deklaratsioon (*The International Bill of Human Rights*) koosneb inimõiguste ülddeklaratsioonist, majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelisest paktist ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist koos selle kahe fakultatiivse protokolliga.

Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta võeti vastu ÜRO peassambleel 18. detsembril 1979. See jõustus 3. septembril 1981.

Piinamise ning muude julmade, ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- ja karistamisviiside vastane konventsioon võeti vastu ÜRO peassambleel 10. detsembril 1984. See jõustus 26. juunil 1987.

ÜRO alaealiste üle õiguse mõistmise miinimumeeskiri (nn Pekingi eeskiri) võeti vastu ÜRO peassambleel 29. novembril 1985.

Lapse õiguste konventsioon võeti vastu ÜRO peassambleel 20. novembril 1989. Jõustus 2. septembril 1990. 1999. aasta novembri seisuga olid konventsiooni ratifitseerinud või sellega ühinenud 191 riiki.

ÜRO alaealiste õigusrikkumiste ennetamise suunised (nn Riyadh'i suunised) võeti vastu ÜRO peassambleel 14. detsembril 1990.

ÜRO vangistatud alaealise kaitse eeskiri võeti vastu ÜRO peassambleel 14. detsembril 1990.

Allikas: ÜRO inimõiguste erivolniku büroo kodulehekül, link “rahvusvaheline õigus” (International Law), <http://www.unhchr.ch>.

Kasutatud kirjandus

Alderson, Priscilla, *Children's Consent to Surgery*, Oxford University Press, Oxford 1993.

Alston, Philip (ed.), *The Best Interests of the Child: Reconciling Culture and Human Rights*, UNICEF International Child Development Centre, Florence, and Clarendon Press, Oxford, 1994.

Archard, David, *Children: Rights and Childhood*, Routledge, London, 1993.

Azer, A. "Modalities of the Best Interests Principle in Education". In Alston, P., *The Best Interests of the Child. Reconciling Culture and Human Rights*. UNICEF, 1994.

Barlett, S., R., Hart, D., Satterthwaite, X. de la Barra and A. Missair, *Cities for Children*, UNICEF and Earthscan, London, 1999.

Bowlby, John, *Attachment and Loss*, Vol. 1, Penguin, London, 1971.

Boyden, Yo, Brigitta Lang and William Myers, *What Works for Working Children*, UNICEF and Save the Children Sweden, Stockholm, 1998.

Bush, K.,P., Cook and T.Smith, "Overview of Issues for Technical Workshops, Case Study: the Butterfly Peace Garden of Batticaloa (Sri Lanka)", ettekanne lapse õiguste konventsiooni 10. aastapäeva tähistamise koosolekul, mis toimus 10. detsembril 1999 UNICEFi Innocenti Uurimiskeskuses Firenzes.

Child Abuse and Neglect, "Children Experiencing Violence I: Parental Use of Corporal Punishment", Vol. 22, No. 10, September 1998, lk 959-985, ajakiri.

Coles, Robert, *The Political Life of Children*, Atlantic Monthly Press, Boston, 1986.

Cornia, G. A., Jolly and F. Stewrd (eds.), *Adjustment with a Human Face*, Vol. 1: *Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*, Oxford University Press, Oxford, 1987.

Crain, William, *Theories of development: Concepts and Applications*, Prentice Hall, 2000.

Durrant, Joan, E., *The Status of Swedish Children and Youth since the Passage of the 1979 Corporal Punishment Ban*, Save the Children UK, London, February 1999.

Ericson, E., *Childhood and Society*, Norton, New York, 1950.

Franklin, Bob (ed.), *The Handbook of Children's Rights: Comparative Policy and Practice*, Routledge, New York, 1995.

Freeman, Michael, *The Moral Status of Children: Essays on the Rights of the Child*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1997.

Freeman, Michael and P.Veerman (eds.), *The Ideologies of Children's*

Rights. International Studies in Human Rights, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1992.

Garabarino, J., F. M. Scott and the Faculty of the Erikson Institute, *What Children Can Tell Us*, Jossey Bass, San Francisco, 1992.

Goonesekere, Savitri, *Children, Law and Justice. A South Asian Perspective*, Sage Publications and UNICEF, New Delhi, 1998.

Hammarberg, Thomas, *Making Reality of the Rights of the Child. The UN Convention: What it says and how it can change the status of children worldwide*, Save the Children Sweden, Stockholm, 1996.

Hammarberg, Thomas, *A school for Children with Rights*, UNICEF International Child Development Centre, Florence, 1997.

Hart, Roger, *The Right to Play and Children's Participation*, in Play-Train, 1995.

Himes, James (ed.), *Implementing the Convention on the Rights of the Child: Resource Mobilization in Low-Income Countries*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, 1995.

Hodgkin, Rachel and Peter Newell, *Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child*, UNICEF, Geneva, 1997.

Huizinga, J., *Homo Ludens: A Study of the Play Element in Culture*, Beacon Press, Boston, 1950.

International Association for the Child's Right to Play, *PlayRights*, The Journal and the Newsletter of the International Association for the Child's Right to Play.

International Council on Human Rights Policy, *Taking Duties Seriously – Individual Duties in International Human Rights Law, A Commentary*, ICHRP, Versoix, Switzerland, 1999.

James, Allison and Alan Prout, *Constructing and Reconstructing Childhood: Contemporary Issues in the Sociological Study of Childhood*, The Falmer Press, UK, 1990.

Japan National Coalition Group of ngos and Citizens for Preparing the Alternative Report on the Convention on the Rights of the Child, *How to Overcome the Loss of Childhood in a Rich Society*, Japan, Vol.2, Defense for Children International, Tokyo, 1997, lk 291-306.

Knutsson, Karl Erik, *Children: Noble Causes or Worthy Citizens?*, Arena, UK, and UNICEF International Child Development Centre, Florence, 1997.

Leach, Penelope, *Children first: What society must do – and is not doing for children today*, Simon and Schuster, New York, 1994.

Mortier, Fredrick, "Rationality and Competence to Decide in Children", in *Understanding Children's Rights – kogutud ettekanded, mis esitati Kolmandal Interdistsiplinaarsel Lapse Õiguste Kursusel Genti Ülikoolis*, Gent, 1998.

Oxfam, "Debt relief and poverty reduction: Meeting the Challenge", UNICEF/Oxfam International Position Paper, August 1999, at <http://www.oxfam.org/advocacy/papers/debtchallenge.htm>

Pollack, Linda, *A Lasting Relationship – Parents and Children over Three Centuries*, Fourth Estate, London, 1987.

Robertson, Priscilla, "Home as a Nest: Middle Class Childhood in Nineteenth Century Europe", in de Mause, Lloyd (ed.), *The History of Childhood*, Harper and Row, New York, 1975.

Smith, Marjorie A. et al., *A Community Study of Physical Violence to Children in the Home and Associated Variables*, Thomas Coram Research Unit, London, 1995.

Smith, Marjorie A. and Gavin Nobes, Physical Punishment in Two-parent Families, in *Clinical Child Psychology and Psychiatry*, Vol. 2(2), 1997, lk 271-281.

Sweden, Government of, *The Best Interests of the Child – a Primary Consideration*, Summary of the report of the Parliamentary Child Committee, Swedish Government Official Reports No. 1997:116.

Sweden, Government of, *Evaluation of the Children's Ombudsman*, English Summary, Department of Health and Social Affairs, SOU, 1999.

UNESCO, *Salamanca deklaratsioon ja tegevuskava (Salamanca Statement and Framework for Action)*, mis võeti vastu konverentsil "Erivajadustega inimeste hariduse maailmakonverents: juurdepääs ja kvaliteet" (World Conference on Special Needs Education: Access and Quality), mis toimus Salamancas, Hispaanias, juunis 1994.

United Nation High Commissioner for Human Rights/Centre for Human Rights, *Manual on Human Rights Reporting Under Six Major International Human Rights Instruments*, (UN Doc. HR/PUB/91/1/Rev.1), UN, Geneva, 1997.

UNICEF Innocenti Research Centre, *Ombudswork for Children*, Innocent Digest, UNICEF, Florence, 1997.

van Sitthart, Peter, *Green Knights Black Angels*, Macmillan, London, 1970.

Willow, Carolyne and Tina Hyder, *It Hurts You Inside – Children Talking about Smacking*, Save the Children and the National Children's Bureau, London, 1998.

Winter, Micha de, *Children as Fellow Citizens. Participation and Commitment*, Radcliffe Medial Press, Oxford, 1997.

Youssef, R.M, M.S.Attia and M.I. Kamel, "Children experiencing violence II: Prevalence and determinants of corporal punishments in schools", *Child Abuse and Neglect*, Vol. 22, No. 10, September 1998, lk 959-985.