

# Sisserändajatest saatjata alaealiste vastuvõtmine

## 1. Sissejuhatus

Õiguskantsleri seaduse § 1 lõike 8 kohaselt täidab õiguskantsler lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 lähtudes lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid.

Viimastel aastatel on Euroopasse sisserännanute hulk hüppeliselt kasvanud. Kõige haavatavamaks võib nende seas pidada alaealisi, kes reisivad ilma vanemate või muude vastutavate täiskasvanud saatjateta. Saatjata alaealine on laps, kes vastab lapse õiguste konventsiooni<sup>1</sup> (LÕK) artiklis 1 toodud tunnustele, viibib väljaspool päritoluriiki ning on lahutatud mõlemast vanemast ja teistest sugulastest ning keda ei hoolda ükski täiskasvanu, kes oleks seaduse või tava järgi selleks kohustatud.<sup>2</sup>

Eestisse on seni saabunud vähe saatjata alaealisi. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) teatel jõudis Eestisse aastatel 2010–2015 ligi 60 isikut, kes esialgsete andmete järgi olid saatjata alaealsed. Enamikul juhtudel muutsid nad aga ise hiljem oma andmeid või selgus vanuse tuvastamise ekspertiisi tulemusena, et tegemist oli täisealistega. Pärast 2015. aastat uusi saatjata alaealisi saabunud ei ole.

Õiguskantsleri nõunikud kohtusid Eestis viibivate saatjata alaealistega esimest korda asenduskodudesse ja välismaalaste kinnipidamiskeskusesse tehtud kontrollkäikudel.<sup>3</sup> Neil käikudel üles kerkinud küsimused viitasid vajadusele analüüsida saatjata alaealiste vastuvõtu korraldust laiemalt. Kuigi Eestisse on tulnud seni üsna vähe saatjata alaealisi, võib üldisi migratsioonitrende arvestades pidada tõenäoliseks, et nende hulk edaspidi suureneb ning riik peab nende vastuvõtmiseks valmis olema.

Õiguskantsleri nõunikud vestlesid 2012.–2015. aastail 14 noorega. Vanuse tuvastamise ekspertiis selgitas välja, et neist 7 olid täisealsed. Peale selle vestlesid nõunikud asenduskodu ja noortekodu töötajate, PPA esindajate ning kolme kohaliku omavalitsuse üksuse esindajaga, kes olid kokku puutunud saatjata alaealiste vastuvõtmisega.

Tunnustada tuleb erinevaid ametkondi ja isikuid, kes on saatjata alaealiste vastuvõtmisega seotud küsimusi tõstatanud ning aidanud otsida lahendusi. Mitmes küsimuses on viimaste aastate jooksul toimunud oluline edasimineku ning valmisoleku nende lastega tegeleda on oluliselt paranenud.

---

<sup>1</sup> RT II 1996, 16, 56.

<sup>2</sup> Lapse Õiguste Komitee, üldine kommentaar nr 6 (2005) – Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, [CRC/GC/2005/6](#), lk 6, p 5, 7.

<sup>3</sup> Vt 13.04.2012 Haiba lastekodusse toimunud [kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.8.2; 12.03.2013 PPA väljasaatmiskeskusesse toimunud [kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.5;

## 2. Õiguskantsleri soovitused

Arvestades varem tõusetunud probleeme, saab kokkuvõtvalt teha mitu järeldust, mida õiguskantsler soovib silmas pidada tulevaste kokkupuudete korral saatjata alaealistega.

### Alaealiste esindamine

1. Saatjata alaealisi esindavad kohalikud omavalitsused (KOV) peaksid teadvustama ning täitma sõltumatult ning tõhusalt eestkostja ülesandeid. See puudutab alaealistega suhtlemist, nende esindamist menetlustoimingutes, lapse parimate huvide põhimõtte järgimist, õigusabi taotlemist ja muid kaasnevaid ülesandeid (p 7-30).
2. Siseministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil tuleks anda saatjata alaealiste eestkostja ülesandeid täitvatele kohalikele omavalitsustele täiendavalt teavet selle kohta, milline on saatjata alaealiste õiguslik staatus ning nende eestkostega seonduvad erisused võrreldes kohalike lastega (p 7-30).
3. Siseministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil oleks mõistlik välja töötada efektiivne järelevalvesüsteem, mis võimaldaks perioodiliselt hinnata, kas saatjata alaealise eestkostja täidab oma ülesandeid ning kas tal on selleks piisavalt vahendeid. Seejuures tuleb järgida sõltumatus põhimõtet (p 25-26).
4. Kui alaealine reisib koos täiskasvanuga, kes ei ole tema vanem ega eestkostja, peab lapsega kokku puutuv haldusorgan (ennekõike PPA) kaasama menetlustoimingutesse KOV esindaja ja pöörduma koostöös kohaliku omavalitsusega eestkostja nimetamiseks kohtusse. Kohus saab hinnata, kas alaealisega koos reisinud täiskasvanu sobib eestkostjaks ja/või esindajaks menetlustoimingutes (p 31-39).
5. PPA peab rahvusvahelise kaitse menetluses esindaja nimetamata jätmist puudutava erandi sisustamisel silmas pidama lapse parimate huvide järgimise põhimõtet (p 40-42).

### Alaealisuse eeldamine ning vanuse tuvastamine

6. Kui esineb kahtlus, kas tegemist on alaealisega, tuleb eeldada alaealisust. Eeldus ei kohaldu juhtudel, kui on täiesti ilmne, et tegu on täiskasvanuga (p 4-6).
7. PPA peaks vanuse tuvastamise ekspertiisi korraldama viivitusega (p 49-50).
8. PPA peab küsima ekspertiisi läbiviimiseks alaealise nõusolekut. Selleks tuleb selgitada alaealisele arusaadavas keeles ekspertiisi eesmärki ning anda ülevaade, mida selleks tehakse. Samuti on vaja selgitada võimalikke tagajärgi, kui välismaalane ekspertiisist keeldub. Nõusoleku küsimise ja ekspertiisi juurde tuleb kaasata seaduslik esindaja. Nõusoleku küsimine ja teavitamine on vaja kohaselt dokumenteerida (p 43-50).
9. PPA-l tuleks hoiduda nende noorukite kinnipidamisest, kellele tehakse vanuse tuvastamise ekspertiisi (p 73-76).

### Õigusliku staatuse määratlemist puudutavad küsimused

10. PPA peaks järgima saatjata alaealistega tegelemisel omaalgatuslikult selgitamiskohustuse põhimõtet ning andma nii alaealisele kui ka tema eestkostjale igakülgselt teavet alaealise staatuse ning õiguslike võimaluste kohta. Alaealistele õiguste selgitamiseks tuleks koostada eakohased infomaterjalid (p 53-57).
11. PPA-l tuleks tagada, et ebaseaduslikult riiki tulnud saatjata alaealiste õigusliku staatuse määratlemisel selgitataks välja kõik nende riiki saabumisega seonduvad olulised asjaolud ning hinnataks igakülgselt nende parimatest huvidest lähtuvaid võimalusi. Lahkumisettekirjutust ei tohi teha, ilma et lapse huve igakülgselt kaalutaks (p 58-60).
12. PPA peab koostöös teiste asjakohaste haldusorganitega hindama, missugune pikaajaline lahendus on alaealise parimates huvides. Kui alaealise Eestisse jäämine on põhjendatud, tuleb talle väljastada elamisluba ning elamisloa tüübi valimisel pidada silmas alaealise

huve. Lapse parimate huvide ning pikaajalise lahenduse hindamisele on vaja kaasata eestkostja (p 61-72).

Sotsiaalabi, lastekaitsetöö ja juhtumikorraldus

13. Sotsiaalministeerium peaks laste parimatest huvidest lähtuvalt täpsustama, kuidas jaotuvad ülesanded Sotsiaalkindlustusameti (SKA) ja KOV vahel saatjata alaealiste esindamisel ja hoolekande korraldamisel, ning vajadusel töötama välja sellekohase sotsiaalhoolekande seaduse (SHS) muudatuse (p 81-90).
14. Kuni SHS-i ei ole muudetud, tuleks Sotsiaalkindlustusametil täita neid ülesandeid, mida sätestavad SHS ja lastekaitseseadus (nt saatjata alaealiste abivajaduse väljaselgitamine ja sellest lähtumine nende hoolekande korraldamisel, juhtumi koordineerimine, teabevahetuse korraldamine, saatjata alaealise külastamine jne) (p 81-90).
15. Siseministeeriumil tuleks välja töötada väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse § 12 lg 9 muudatus, nii et see näeks peale asenduskoduteenuse osutamise ette ka perekonnas hooldamise teenuse (p 80, 90).

Haridus ja keeleõpe

16. PPA ning kohalikud omavalitsused peaksid tagama nii asenduskodus kui ka kinnipidamiskeskuses viibivatele koolikohustuslikus eas lastele võimaluse asuda viivitusega haridust omandama (p 91-97).
17. Asutustes (ennekõike asenduskodudes), kuhu on paigutatud saatjata alaealisi, tuleks võimaldada lastele lõimumise ning hariduse omandamise soodustamiseks viivitusega eesti keele õpet (p 98-102).

### 3. Lapse parimad huvid

1. LÕK art 3 lg 1 sätestab, et riiklikud või eraõiguslikud hoolekandeesitused, kohtud, täidesaatvad või seadusandlikud organid peavad igasugustes lapsi puudutavates ettevõtmistes esikohale seadma lapse parimad huvid. Iga lapse õigus avaldada arvamust ja olla ära kuulatud kõikides teda puudutavates küsimustes on sätestatud lapse iseseisva õigusena LÕK artiklis 12.

2. [Lastekaitseaduse](#) (LasteKS) § 21 sätestab kohustuse iga last mõjutava otsuse puhul selgitada välja lapse parimad huvid ja neist otsuse tegemisel lähtuda. Selleks tuleb kindlaks teha kõik asjassepuutuvad lapse olukorra ja isikuga seonduvad asjaolud. Lisaks peab kavandatavat otsust lapsele tutvustama, lapse ära kuulama ja tema arvamusega mitteamestamisega põhjuseid selgitama. Otsus peab tuginema põhjendatud seisukohale, kuidas mõjutab otsus lapse õigusi ja heaolu. Need sätted kohalduvad kõigile, kes laste kohta otsuseid teevad.<sup>4</sup> Selleks et parimate huvide hindamisel saaks arvestada kõiki vajalikke elemente, peab kokku koguma kogu juhtumiga seonduva teabe.

3. [Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses](#) (VRKS) ning [väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses](#) (VSS) sätestatud menetlustes peab PPA arvestama lapse parimate huvidega nii üldiselt kui ka konkreetsete otsustuste ja toimingute juures. Sellekohast praktikat on lähemalt käsitletud edaspidi.

---

<sup>4</sup> Lastekaitseaduse eelnõu [seletuskiri](#), lk 49.

#### 4. Alaealisuse presumptsioon

4. Sageli ei ole alaealise vanus dokumentaalselt tõendatud. Kuna suur osa saatjata alaealistest on noorukieas, võib olla keeruline hinnata nende tegelikku vanust. Seetõttu võib tekkida kahtlus, kas tegemist on alaealisega.<sup>5</sup>

5. LasteKS § 3 lg 2 sätestab, et kui isiku vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et ta on alla 18-aastane, käsitatakse isikut lapsena, kuni ei ole tõendatud vastupidist. Ka eriseadustes on määratletud, et kui välismaalase vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on alla 18-aastane, käsitatakse välismaalast alaealisena; selle otsustab PPA.<sup>6</sup> Sama põhimõtte sätestab selgelt ka [ohvriabi seadus](#). See näeb ette, et kui inimkaubanduse ohvriks langenud isiku vanus ei ole teada ja on põhjust arvata, et isik on alla 18-aastane, siis käsitatakse isikut alaealisena, kuni ei ole tõendatud vastupidist (§ 3 lg 1<sup>4</sup>).

6. Seega kehtib alaealisuse presumptsioon. Selle kummutamiseks peab tõendama, et tegemist ei ole alaealisega. Seda põhimõtet ei tule siiski kohaldada juhtudel, kus on täiesti ilmne, et tegemist on täiskasvanuga.

#### 5. Eestkoste, seaduslik esindamine ning juurdepääs õigusabile

7. Saatjata alaealiste õiguste tagamiseks on väga oluline, et neil oleks olemas eestkostja ja/või esindaja. Samuti peaks olema tagatud õigusabi kättesaadavus. Eesti oludes on peamiseks probleemiks eestkoste ülesannete ebatõhusus täitmine ja saatjata alaealiste esindamisele võrreldes üldiste perekonnaseaduse (PKS) põhimõtetega kehtestatud erisuste küsitavus. Samuti pole saatjata alaealised üldjuhul saanud õigusabi.

##### 5.1. Üldised põhimõtted

8. ÜRO Lapse Õiguste Komitee toob väljaspool päritoluriiki viibivate saatjata alaealiste kohta antud soovitusel välja, et riigid peavad LÕK art 20 lõikest 1 tulenevalt nimetama eestkostja või nõustaja kohe, kui saatjata alaealine on tuvastatud, ning jätkama eestkostet kuni lapse täisealiseks saamise või riigi jurisdiktsiooni alt lahkumiseni. LÕK art 18 lõike 1 kohaselt tuleks eestkostjaga konsulteerida ja teda informeerida kõikidest last puudutavatest ettevõtmistest.<sup>7</sup> Laste asendushoolduse kohta käivad ÜRO suunised lisavad eelnevale, et sama eestkostja peaks saatma last kogu menetluses, mis puudutab tema staatuse kindlaksmääramist ja otsustamist.<sup>8</sup> Peale eestkostja tuleks lapsele tagada haldusmenetluses (sh rahvusvahelise kaitse menetluses) ning kohtumenetluses õigusabi ning õigusliku esindaja olemasolu.<sup>9</sup>

9. Euroopa Liidu (EL) nõukogu resolutsiooni järgi peab saatjata alaealisele nimetatud eestkostja tagama riigi õigusaktidest lähtuvalt selle, et alaealise vajadused (nt juriidilised,

---

<sup>5</sup> Vt edaspidi vanuse tuvastamise kohta (jaotis 8).

<sup>6</sup> VRKS § 17 lg 4.

<sup>7</sup> Lapse Õiguste Komitee, üldine kommentaar nr 6 (2005) – Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin, [CRC/GC/2005/6](#), lk 6, p 5, 7 (edaspidi ÜRO soovitusel), p 33.

<sup>8</sup> ÜRO Peaassamblee 24.02.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „[Suunised laste asendushoolduse kohta](#)” p 145.

<sup>9</sup> [ÜRO soovitusel](#), lk 13, p 36; [Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon nr 1810 \(2011\) „Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return“](#) (edaspidi: EN soovitusel), p 5.6; Euroopa Parlamendi ja Nõukogu 26.06.2016 direktiiv [2013/32/EL](#), rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud), art 19-23.

sotsiaalsed, meditsiinilised ja psühholoogilised) oleksid kaetud.<sup>10</sup> Riik peab saatjata alaealisest rahvusvahelise kaitse taotlejale Euroopa Liidu õiguse kohaselt kindlustama esindaja, kes aitaks ja esindaks last rahvusvahelise kaitse menetlustes – selleks et lapse parimad huvid oleksid kaitstud ja saaks vajaduse korral teostada alaealise nimel õigus- ja teovõimet.<sup>11</sup> EL Põhiõiguste Ameti hinnangul saab laste õigusi ja heaolu kõige paremini tagada üldise eestkostesüsteemi kaudu, mis kindlustab eestkostja sõltumatuse ja välistab huvide konflikti.<sup>12</sup>

## 5.2. Eestkoste ning esindamine menetlustoimingute tegemisel

10. Eestis reguleerib alaealise eestkostet perekonnaseadus ([PKS](#); 3. osa 12. ptk). Kui lapsel ei ole esindusõiguslikku vanemat ([PKS](#) § 171 lg 1), siis määrab kohus lapsele eestkostja ([PKS](#) § 173). Kuni eestkostja määramiseni täidab lapse eestkostja ülesandeid rahvastikuregistrisse kantud lapse elukoha järgne kohalik omavalitsus ([PKS](#) § 176 lg 1). Kui last ei ole kantud rahvastikuregistrisse, täidab eestkostja ülesandeid lapse hariliku viibimiskoha järgne kohalik omavalitsus. Eestkostjale kuulub [PKS](#) § 172 järgi lapse hooldusõigus ning ta on [PKS](#) § 179 lg 1 järgi lapse seaduslik esindaja.

11. Nii [VRKS](#)-is kui ka [VSS](#)-is on erisätted esindamise kohta. Vastavalt haldusmenetluse põhimõtetele ei või saatjata alaealine neist seadustest tulenevaid menetlustoiminguid teha ilma seadusliku esindajata, kui kõnealused seadused ei sätesta teisiti.<sup>13</sup> Esindamisele kohaldatakse üldjuhul [PKS](#)-is sätestatud, kuid lisaks on kehtestatud erisused. Seadused näevad ette, et saatjata alaealist võib esindada füüsiline või juriidiline isik, kes on usaldusväärne ning kellel on vajalikud teadmised ja oskused ([VRKS](#) § 17 lg 10). [PPA](#) võib sõlmida lepingu alaealise esindamiseks [VRKS](#)-is ning [VSS](#)-is sätestatud toimingutes ([VRKS](#) § 17 lg 11; [VSS](#) § 1<sup>3</sup> lg 4; välismaalaste seaduse ([VMS](#)) § 227). Niisugust lepingut ei ole seni sõlmitud.

12. [VRKS](#) ei määratle, milline sõltumatu organ ja millise menetluskorra alusel hindab, kas esindaja on usaldusväärne ning kas tal on vajalikud teadmised ja oskused (vt [VRKS](#) § 17 lg 9 ja 10). Lisaks näeb [VRKS](#) ette esindamise erisused juhuks, kui rahvusvahelise kaitse taotleja saab täisealiseks tõenäoliselt enne, kui [PPA](#) teeb otsuse taotluse kohta ([VRKS](#) § 17 lg 9 teine lause) ning koos täiskasvanuga reisivate alaealiste kohta ([VRKS](#) § 6 lg 2). Neid küsimusi on lähemalt käsitletud edaspidi (vt jaotised 6 ja 7).

13. Sätted, mis võimaldavad sõlmida saatjata alaealiste esindamise lepingu, jõustusid 28.04.2013. Nende sätete eesmärk oli tagada saatjata alaealise operatiivne ja pädev esindamine, mille vajadust seaduse seletuskirjas põhjendati praktiliste probleemidega: [KOV](#) töötaja ei ole alati kättesaadav; kui muutub alaealise viibimiskoht, siis vahetub ka eestkostja

---

<sup>10</sup> EL nõukogu 26.06.1997 resolutsiooni [97/C 221/03](#) kolmandatest riikidest pärit saatjata alaealiste kohta art 3 lg 4–5.

<sup>11</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 direktiiv [2013/33/EL](#), millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud) art 2 p (j) ja art 24 lg 1; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2016 direktiiv [2016/34/EL](#), art 25(1)(a); Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13.12.2011 direktiiv [2011/95/EL](#), mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud), art 31 lg 1.

<sup>12</sup> [Vanemliku hoolitsuseta laste eestkoste. Eestkostesüsteemide tõhustamine, et need vastaksid inimkaubanduse lapsõhvrivite erivajadustele](#). EL Põhiõiguste Amet (2014), lk 10. Kuigi kõnealuses käsiraamatus keskendutakse inimkaubanduse ohvrivite, siis võib sama seisukohta laiendada erinevatele haavatavate laste gruppidele.

<sup>13</sup> [Haldusmenetluse seaduse](#) ([HMS](#)) § 12 lg 2; [VSS](#) § 1<sup>3</sup> lg 1; [VRKS](#) § 17 lg 3.

ülesandeid täitev KOV; eestkostja määramine kohtus võtab sageli palju aega ning KOV sotsiaaltöötaja ei ole pädev erinevates menetlustoimingutes lapse huvide eest seisma.<sup>14</sup>

14. Seega näeb seadus ette võimaluse, et VRKS-is ning VSS-is sätestatud toimingutes võib alaealist esindada peale eestkostja ka muu isik.<sup>15</sup> Seejuures säilib aga seaduslikul esindajal kogu hooldusõigus.<sup>16</sup> Probleeme tekitab seejuures küsimus, kuidas tagada lepingulise esindaja sõltumatus PPA-st, kui sellekohane leping puudutab esindamist just PPA teostatavates menetlustoimingutes ning PPA ise valib esindaja.<sup>17</sup>

15. Osa põhjendustest, miks peeti VRKS-is ja VSS-is vajalikuks üldisest eestkostest eraldi esindamise skeemi, ei ole enam asjakohased. Juhuks, kui KOV lastekaitsetöötajat ei ole võimalik kätte saada (nt töövälisel ajal), sätestab LasteKS § 15 lg 3 punkt 3 SKA ööpäevaringse nõustamise pädevuse abivajava lapse aitamiseks. Esmalt SKA poole pöördumine on asjakohane ka seetõttu, et SKA korraldab saatjata alaealise juhtumit, sh tema asenduskoduteenusele suunamist (SHS § 9, § 10 lõiked 2 ja 3 ning § 125).<sup>18</sup> Teiseks peaksid SKA spetsialistidel olema vajalikud teadmised ja oskused saatjata alaealistega tegelemiseks. Samuti on võimalik suurendada lastekaitsetöötajate asjatundlikkust saatjata alaealistega ning VRKS-is ja VSS-is toodud menetlustes tegutsemiseks esmajärjekorras neis KOV-des, kuhu saatjata alaealised tõenäolisemalt satuvad (piiriäärsed, rahvusvaheliste lennujaamade ja sadamate, samuti halduskohtute, asenduskodu, majutuskeskuse ja kinnipidamiskeskuse asukoha järgsed omavalitsused). Eriteadmistega lepingulise esindaja jõudmine esmaste menetlustoimingute läbiviimise kohta võib võtta oluliselt rohkem aega kui kohaliku lastekaitsetöötaja saabumine. Kolmandaks, kohtus on võimalik eestkostet määrata kiirelt ja ajutiselt, kui taotleda ja kohaldada esialgset õiguskaitset TsMS § 477<sup>1</sup> järgi.

16. Peamine põhjus, miks eelistada lepingulist esindajat KOV-dele, saab olla lapse viibimiskoha ja seetõttu ka eestkostja ülesannete täitja vahetumine. Niisuguses olukorras suureneb lapsega kokku puutuvate täiskasvanute hulk ja üldine ebastabiilsus lapse ümber.

---

<sup>14</sup> Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu [seletuskiri](#), lk 15.

<sup>15</sup> VRKS-is ja VSS-is ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse HMS-i sätteid (VRKS § 1 lg 3, VSS § 1 lg 2). Haldusmenetluses on menetlusosalisel õigus kasutada esindajat toimingutes, mida ta ei pea tegema isiklikult (HMS § 13 lg 1). Esindusõigus antakse kirjaliku volitusega (HMS § 13 lg 2).

<sup>16</sup> Üksnes kohtuasjas, kus on määratud muu esindaja, ei kehti vanema (s.t ka eestkostja) hooldusõigus (PKS § 122 lg 1).

<sup>17</sup> Mõnes riigis on kehtestatud erieestkostesüsteem eraldi üldisest eestkostesüsteemist. Nt Rootsis määrab tavalise eestkoste kohus, kuid saatjata alaealistele varjupaigataotlejatele on seaduses ette nähtud erieestkoste, mille määrab KOV. Samuti on Belgias loodud eestkosteteenistus, kes tegeleb ainult saatjata alaealistega – neile majutuse leidmise ja eestkostja määramisega. Eestkosteamet tegutseb justiitsministri alluvuses ja migratsiooniametist eraldi.

(Vt [http://justice.belgium.be/fr/themes\\_et\\_dossiers/enfants\\_et\\_jeunes/mineurs\\_etrangers\\_non\\_accompagne/](http://justice.belgium.be/fr/themes_et_dossiers/enfants_et_jeunes/mineurs_etrangers_non_accompagne/))

Eestkoste seadus sätestab iga ametiasutuse kohustuse võtta ühendust eestkosteteenistusega, kui saab teada saatjata alaealisest Belgia territooriumil. Nii Rootsis kui ka Belgias on eestkostjad füüsilised isikud. Nad abistavad lapsi kõigis asjaajamistes (nt kooli või arstiabiga seoses), kuid ei vastuta lapse ülalpidamise eest. Ühel eestkostjal võib olla mitmeid (isegi kümneid) eestkostetavaid. Belgias peab saatjata alaealise eestkostja igal aastal läbima koolituse. Rootsis kaalutakse samuti eestkostjatele kindlate nõuete kehtestamist. Näiteks Hollandis on saatjata alaealiste eestkostjaks valitsuse nimetatud sihtasutus, kes taotleb alaealiste kohtult üldises korras enda määramist iga konkreetse lapse eestkostjaks. Eestkostja ülesandeid täidavad asutuse töötajad. (Vt <http://www.nidos.nl/en/>;

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/19a\\_netherlands\\_national\\_report\\_on\\_unaccompanied\\_minors\\_final\\_version\\_2feb10\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/unaccompanied-minors/19a_netherlands_national_report_on_unaccompanied_minors_final_version_2feb10_en.pdf))

<sup>18</sup> SKA-s korraldavad ööpäevaringset nõustamist ja asenduskoduteenusele suunamist kaks üksust (lastekaitse üksus ja ohvriabi üksus).

Rahvusvaheliste suuniste järgi tuleks seda vältida. Samas peaks lapsel peale lepingulise esindaja olema sellegipoolest ka eestkostja, kes seisaks tema parimate huvide eest kõikides teda puudutavates küsimustes, mitte ainult varjupaiga taotlemise või väljasaatmise menetlustes. Seega võib lepinguline esindaja olemasolu korral pigem suurenda, mitte väheneda nende inimeste hulk, kellega saatjata alaealine kokku puutub.

17. Eestkostjal on määrav roll hindamaks, kas lapse väljasaatmine koduriiki on tema parimates huvides. Eestkostja peab olema veendunud, et saatjata alaealine saadetakse tagasi tema perekonnaliikme või määratud eestkostja juurde või vastuvõtva riigi vastuvõtuasutusse (kelle otsimise eest vastutavad PPA või Kaitsepolitseiamet). Samuti korraldab eestkostja alaealise lahkumisettekirjutuse täitmise, saades selleks PPA-lt ametiabi (VSS § 12 lõiked 5–8).

18. Eesti senise praktika kohaselt täidavad eestkostja ülesandeid KOV-d, mis vahetuvad vastavalt lapse viibimiskohale (nt piiriäärses politseijaoskonnas, piirkonna kohtus, asenduskodus või kinnipidamiskeskuses). Teadaolevalt ei ole KOV-d pöördunud kohtu poole eestkostja määramiseks.

19. Noortega tehtud intervjuudest ilmnes, et KOV-de arusaam enda rollist seoses saatjata alaealistega on suhteliselt tagasihoidlik. Nad on viibinud esmaste ülekuulamiste/intervjuude juures, samuti kohtuistungitel, kuid hilisematel politsei ja noorte vahelistel kohtumistel enam mitte.

20. Mitme intervjuueeritud noore sõnul on lastekaitsetöötaja küll menetlustoimingute juures olnud, kuid ei ole noore endaga suhelnud või toimuvasse sõnagagi sekkunud. KOV töötajate endi sõnul on nad jälginud menetlustoimingute juures lapse esmast heaolu: et ta saaks vajadusel juua, tualetis käia, puhata jne. Samuti on politsei palunud lastekaitsetöötajalt hinnangut, kas alaealise ütlused jms on eakohased ja vastavad väidetavale vanusele. Samas ei ole nad lapse parimatest huvidest lähtuvalt hinnanud, tõstatanud ega küsimuse alla seadnud õigusabi vajadust, rahvusvahelise kaitse taotlemise asjakohasust, võimalikku inimkaubanduse ohvriks olemist, kinnipidamist, vanuse hindamist, väljasaatmist vms.

21. Intervjuudest selgus, et KOV töötajate vahetud kontaktid saatjata alaealistega väljaspool menetlustoiminguid on üldjuhul olnud peaaegu olematud – lapsi on nende majutuskohas külastatud harva. Lapse muude põhiõiguste tagamisega (nendega, mis ei puuduta erinevaid menetlustoiminguid), on tegelenud peamiselt asenduskodu asukoha KOV – korraldanud kooliminekut, arsti juures käimist, dokumentide kättesaamist jne. Ent ka nendel juhtudel suhtles KOV esindaja küll vahetult ja regulaarselt asenduskodu ja teiste asjassepuutuvate asutustega, kuid mitte alaealiste endiga.<sup>19</sup> Kinnipidamiskeskuse asukoha KOV on olnud küll alaealiste ümberpaigutamise juures, kuid ei ole tõstatanud ega korraldanud kinnipidamiskeskuses viibivate noorte põhiõiguste tagamist (nt saada haridust, õigusabi vms).

22. Kinnipidamiskeskuse asukoha KOV leidis 2012. aastal, et eestkoste ei ole nende ülesanne ja neil pole selleks vajalikke ressursse. KOV seisukoht oli, et kui riik rajab KOV territooriumile asutuse, mille elanikud vajavad eestkostet, siis on riigi ülesanne korraldada ka selleks vajalik pädevus ja ressursid.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Nt ühel konkreetsel juhul ei olnud KOV esindaja kohtunud alaealisega nelja kuu jooksul tema asenduskodusse jõudmisest.

<sup>20</sup> Harku Vallavalitsuse 23.01.2012 kiri nr 12-12.4/4936 Politsei- ja Piirivalveametile.

23. KOV-dele pandud alaealise viibimiskohaga seotud eestkoste kohustus ei tarvitse tuleneda üksnes riigiasutuste paiknemisest nende territooriumil, vaid ka muudest asjaoludest (nt KOV-dele, mis on tõmbekeskusteks või asuvad piiri ääres). Kõikidest asjaoludest tingitud KOV-de halduskoormuse erinevust ei ole võimalik välistada. Riigil tuleb siiski läbi mõelda, kuidas alaealistega kaasnevat koormust KOV-de vahel solidaarselt jaotada<sup>21</sup> või üksikutele suurema koormusega KOV-dele seda kompenseerida.

24. Saatjata alaealistele asenduskoduteenuse osutaja tõi esile, et on kaalunud võimalust olla ise lapse esindaja menetlustes.<sup>22</sup> Asenduskodu töötajatel on lapsega lähedasem ja usalduslikum suhe, asenduskodu osalus ei suurendaks enam saatjata alaealisega toimetavate isikute hulka. Asenduskodu alaealise lepinguliseks esindajaks määramine võiks tulla kõne alla siis, kui eestkostja ülesandeid täitev KOV sellega nõustub. Seejuures ei saa KOV loovutada asenduskodule lapse seaduslikku esindamist, kuna PKS § 175 lõike 3 ja § 174 lõike 2 järgi ei või eestkostjaks olla – seega ka eestkostja ja seadusliku esindaja ülesandeid täita – hoolekandeaustus või selle töötaja, kus laps viibib. Selle sätte eesmärk on vältida huvide konflikti lapse hooldamisel ja esindamisel ning tagada väline kontroll lapse elus toimuva üle.

### *5.3. Järelevalve esindaja ülesannete täitmise üle*

25. Rahvusvahelise ning EL-i õiguse põhimõtete kohaselt tuleb esindaja ülesannete täitmist korrapäraselt hinnata. Muu hulgas hinnatakse saatjata alaealise esindamiseks vajalike vahendite kättesaadavust.<sup>23</sup> Selle nõude eesmärk on tagada lapse õiguste tõhus kaitse kogu menetluse käigus.

26. Kuna Eestis täidavad eestkostja ülesandeid kohalikud omavalitsused vahetult seaduse alusel, ei kontrollita perioodiliselt nende tegevust vastavate ülesannete täitmisel.<sup>24</sup> Seega puudub praegu saatjata alaealiste esindamise järelevalve süsteem.

### *5.4. Juurdepääs õigusabile*

27. Intervjuudest selgus, et valdav enamus saatjata alaealistest ei olnud saanud õigusabi. Seaduslik esindaja ei olnud seda taotlenud või ei olnud sellisest võimalusest teadlik ning ka enamik küsitletud noortest ei olnud sellisest võimalusest ise teadlikud.<sup>25</sup>

28. Õigusabi kättesaadavuse muudab keeruliseks asjaolu, et ilma seadusliku aluseta riigis viibiv isik saab taotleda riigi õigusabi alles pärast seda, kui talle on tehtud lahkumisettekirjutus (VSS § 6<sup>6</sup> lg 1). Samuti pole alates 01.05.2016 võimalik taotleda riigi õigusabi rahvusvahelise kaitse taotlemise korral haldusmenetluses (VRKS § 10 lg 2 p 9; riigi õigusabi on võimalik saada otsuse vaidlustamiseks halduskohtumenetluses). Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv [2013/32/EL](#), mis sätestab rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühised nõuded, näeb ette nõustamise võimaldamise ka rahvusvahelise kaitse menetluse käigus. Artikli 19 lõike 1 järgi peavad liikmesriigid tagama

<sup>21</sup> Nt Rootsis on igal KOV-l seadusest tulenev kohustus võtta vastu saatjata alaealisi varjupaigataotlejaid.

<sup>22</sup> SOS Lasteküla 28.08.2015 korraldatud seminar "Saatjateta alaealised – kes vastutab?".

<sup>23</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 direktiiv [2013/33/EL](#), art 24 lg 1 alajaotis 2; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13.12.2011 direktiiv [2011/95/EL](#), art 31 lg 2; [ÜRO soovitusel](#), lk 13, p 35.

<sup>24</sup> Üldjuhul peaks eestkostja ülesannete täitmine PKS 176 lg 1 alusel olema ajutise iseloomuga ning kohus peaks nimetama eestkostja.

<sup>25</sup> Erandiks olid kaks noormeest, keda paigutati kinnipidamiskeskusesse ning kes keskuses viibimise ajal said keskuse töötajatelt teavet riigi õigusabi taotlemise võimaluse kohta. Need noormehed taotlesid iseseisvalt riigi õigusabi. Vanuse tuvastamise ekspertiisi tulemusena leiti, et nad olid täisealised.



rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamisel, et taotlejatele antakse nende nõudmise korral tasuta õiguslikku ja menetlusteavet, võttes arvesse taotlejaga seonduvaid konkreetseid asjaolusid. Liikmesriigid võivad ette näha, et mainitud teavet pakuvad valitsusvälised organisatsioonid, valitsusasutuste töötajad või riigi spetsialiseeritud talitused (art 21 lg 1 ls 1).

29. PPA kinnipidamiskeskuses töötab nõustaja (PPA teenistuja) ning varjupaigataotlejate majutuskeskuses on olemas õigusnõustaja. Rahvusvahelise kaitse taotlejatel peab aga olema võimalus saada õigusnõustamist sõltumata nende viibimiskohast (nt piiril, asenduskodus). Riik on loonud tasuta õigusnõustamise võimalused erinevate organisatsioonide kaudu. Seega, kuigi saatjata alaealistele ei pruugi alati olla tagatud võimalus saada riigi õigusabi või kui ametkondlik nõustamine ei ole õiguste kaitseks piisav, on saatjata alaealise eestkostja kohustatud vajadusel astuma samme õigusabi taotlemiseks.

### *5.5. Õiguskantsleri soovitusel*

30. Õiguskantsler annab saatjata alaealiste eestkoste ning esindamise osas järgmised soovitusel.

- Saatjata alaealisi esindavatel kohalikel omavalitsustel on vaja teadvustada ja täita sõltumatult ning tõhusalt eestkostja ülesandeid. See puudutab nii alaealistega suhtlemist, nende esindamist menetlustoimingutes, lapse parimate huvide põhimõtte järgimist, õigusabi taotlemist kui ka muid kaasnevaid ülesandeid.
- Siseministeeriumil ja Sotsiaalministeeriumil tuleb saatjata alaealiste eestkostja ülesandeid täitvatele kohalikele omavalitsustele anda täiendavalt teavet selle kohta, milline on saatjata alaealiste õiguslik staatus ning nende eestkostega seonduvad erisused võrreldes kohalike lastega.
- Siseministeerium ja Sotsiaalministeerium peavad välja töötama efektiivse järelevalvesüsteemi, mis võimaldaks perioodiliselt hinnata, kas saatjata alaealise eestkostja täidab oma ülesandeid ning kas tal on selleks piisavalt vahendeid. Seejuures tuleb järgida sõltumatuse põhimõtet.

## **6. Seadusliku esindaja määratlemine erijuhul, kui alaealine reisib koos mõne täiskasvanuga**

31. Eraldi tähelepanu tuleb pöörata nende saatjata alaealiste õiguste kaitsele, kes reisivad koos mõne sugulase või muu täiskasvanuga, kes ei ole nende vanem.<sup>26</sup> Küsimus on selles, kas neid tuleb niisugusel juhul lugeda saatjata alaealisteks ning missugune sõltumatu institutsioon otsustab, kas neile on vaja määrata eestkostja või kaasata menetlustoiminguteks esindaja.

32. VRKS-i ja VSS-i kohaselt peetakse saatjata alaealiseks välismaalast, kes on alla 18-aastane ja saabub või on saabunud Eestisse ilma vanema, eestkostja või muu vastutava täisealise isikuta, või kes jääb Eestis viibides ilma vanemast, eestkostjast või muust vastutavast täisealisest isikust.<sup>27</sup> Üldjuhul eeldatakse, et koos alaealisega Eestis viibival vanemal, eestkostjal või muul vastutaval täisealisel isikul on isikuhooldusõigus (VRKS § 6 lg 2 ls 1; VSS § 1<sup>2</sup> lg 2). Vanema või eestkostja puhul tuleb eeldada isikuhooldusõiguse olemasolu. Keerulisem on teha kindlaks seda, kas muu täiskasvanu, kellega laps koos reisib, on tema eest vastutav ja lähtub tema parimatest huvidest. Sätte koosseisus esitatud mõiste

<sup>26</sup> Vt ka [Current migration situation in the EU: separated children](#). FRA, detsember 2016.

<sup>27</sup> VRKS § 6 lg 1; VSS § 1<sup>2</sup> lg 1.

„vastutav täisealine isik“ puhul on tegemist määratlemata õigusmõistega, mida tuleb sisustada erinevaid tõlgendamispõhimõtteid järgides. Normi sisustamisel tuleb eelistada tõlgendusviisi, mis on kooskõlas seaduse eesmärgi ja õiguse üldpõhimõtetega ning mis tagab kõige tõhusamalt põhiõiguste ja vabaduste kaitse.<sup>28</sup>

33. Eesti perekonnaseaduse põhimõtete kohaselt loetakse vastutavaks vaid vanemad ning eestkostja. Vastutavaks täiskasvanuks võib lugeda ka täiskasvanut, kes suudab tõendada, et vanem on volitanud teda last esindama. Sel juhul võib tekkida vajadus täiendavalt hinnata, kas täiskasvanu tegutseb lapse parimaid huve silmas pidades. Seega on võtmeküsimus kindlaks teha, kas muu täiskasvanu kui vanem või eestkostja on lapse eest vastutav. VRKS ega VSS ei näe ette menetluskorda, mille järgi sõltumatu organ seda hindaks.

34. ÜRO definitsiooni kohaselt on saatjata alaealine väljaspool päritoluriiki viibiv laps, kes vastab LÕK artiklis 1 toodud tunnustele, keda on lahutatud mõlemast vanemast ja teistest sugulastest ning keda ei hoolda ükski täiskasvanu, kes oleks seaduse või tava järgi selleks kohustatud.<sup>29</sup> Euroopa Liidu õiguses on määratletud, et saatjata alaealine on alaealine, kes saabub liikmesriigi territooriumile ilma asjaomase liikmesriigi õiguse või tava kohaselt tema eest vastutava täisealise isikut, seni kuni selline isik ei ole teda tegelikult oma hoole alla võtnud. Saatjata alaealiseks loetakse ka alaealine, kes on ükski jäetud pärast liikmesriigi territooriumile saabumist. Seega see, kas kaasasolevat täiskasvanut saab lugeda lapse eest vastutavaks, tuleb kindlaks teha riigi õiguse ja tavade kohaselt.

35. Õiguskantsleri nõunikud kohtusid kinnipidamiskeskuses kahe noorega (16–17-aastased), kes saabusid riiki koos noormehe onu perekonnaga. Need noored olid omavahel päritoluriigi usureeglite kohaselt abielus. PPA hinnangul ei olnud nad saatjata alaealised, sest reisisid koos lähisugulasega. Seetõttu ei kohaldatud nendele ka saatjata alaealistele ettenähtud täiendavaid garantiisid. Varem on alaealised (ja väidetavalt alaealised) saanud riiki ka osana suuremast grupist, kus perekondlikud seosed üldse puudusid. Niisugustel juhtudel on kaasatud KOV esindaja eestkostja ülesandeid täitma. PPA selgitas, et nende ametnikud hindavad igal üksikjuhul, kas alaealist tuleks pidada saatjata alaealiseks või saab saatvat täiskasvanut lugeda seaduslikuks esindajaks. Samuti hinnatakse, kas tegemist võib olla näiteks inimkaubanduse juhtumiga. Hindamaks, kas muu täiskasvanu kui vanema või eestkostjaga koos reisiva alaealise puhul on tegemist saatjata alaealisega, ei ole asutusesiseseid juhiseid, vaid otsuse teeb konkreetse juhtumiga tegelev ametnik ainuisikuliselt. Niisiis puudub vastava otsuse üle sõltumatu kontroll.

36. Üldjuhul ei pruugi ebaseaduslikult riiki saanud ning kohalikku õigussüsteemi ja keelt mittetundev täiskasvanu olla ka ise oma õigustest teadlik. Seetõttu ei tarvitse ta vaatamata heale tahtmisele olla võimeline tõhusalt alaealise õiguste eest seisma.<sup>30</sup> Alaealine võib aga reisida ka koos täiskasvanuga, kes on olnud seotud ebaseadusliku riiki saabumise korraldamisega. See küsimus võib puudutada ka olukorda, kus täiskasvanu on abielus alaealisega. „Lapspruutide“ juhtumeid ei ole Eestis seni teadaolevalt olnud, kuid esineb Euroopas üha rohkem. Niisugusel juhul tuleb hinnata, kas abielu on kehtiv või on vaja määrata alaealisele eestkostja.

<sup>28</sup> Vt nt RHKHo 18.12.2002, nr [3-3-1-66-02](#), p 11. Lisaks tuleb hinnata tasakaalu erinevate huvide vahel, ühilduvust kohaldatava seaduse teiste sätetega ning seadusandja tahet.

<sup>29</sup> ÜRO soovitusel, lk 6, p 5, 7.

<sup>30</sup> Lisaks noortele olid ka onu ja tema abikaasa kirjaoskamatud. Samuti ei kõnelenud neist keegi ühtegi meie regioonis levinud võõrkeelt.

37. Rahvusvahelise kaitse taotlemist puudutavate menetlustoimingute puhul jätab seadus ebamääraseks, kes võib olla esindaja ning kuidas see määratakse. Üldjuhul tuleb ka VRKS-i järgi kohaldada alaealise välismaalase esindamisele menetlustoimingutes perekonnaseaduses sätestatud (VRKS § 17 lg 3). Rahvusvahelise kaitse menetluses võib saatjata alaealist esindada füüsiline või juriidiline isik, kes on usaldusväärne ning kellel on saatjata alaealise esindamiseks vajalikud teadmised ja oskused (VRKS § 17 lg 10). Saatjata alaealisele määratakse esindaja menetlustoimingute tegemiseks niipea, kui on tuvastatud, et taotleja on alaealine (VRKS § 17 lg 9 ls 1).<sup>31</sup>

38. Seega on vajalik teha kindlaks, kas kaasasolev täiskasvanu on alaealise eest „vastutav” ja õigustatud tema nimel toiminguid tegema. Kuna VSS ja VRKS jätavad ebaselgeks, keda võib lugeda vastutavaks isikuks ega näe selle määratlemiseks ette menetluskorda, tuleb lähtuda perekonnaseaduse põhimõtetest.

39. Eeltoodut arvestades tuleb juhul, kui alaealine reisib koos täiskasvanuga, kes ei ole tema vanem või eestkostja, menetlustoimingute juurde kaasata eestkostja ülesandeid täitma KOV esindaja. Haldusorgan, kes saab sellisest alaealisest teada (eelkõige PPA või KOV), peab pöörduma eestkostja nimetamiseks kohtu poole. Kohus saab hinnata, kas alaealisega koos reisinud täiskasvanu sobib eestkostjaks ja/või esindajaks menetlustoimingutes.

## **7. Esindaja nimetamata jätmine rahvusvahelise kaitse menetluses**

40. VRKS näeb ette täiendava erisuse, millal menetlustoimingute teostamiseks ei ole vaja esindajat kaasata.

41. VRKS § 17 lg 9 teise lause kohaselt ei määrata esindajat juhul, kui alaealine saab tõenäoliselt täisealiseks enne seda, kui PPA teeb taotluse kohta otsuse.<sup>32</sup> See säte jõustus 01.05.2016.<sup>33</sup> PPA ei ole antud erisust seni kohaldanud. Nagu eespool selgitatud (vt jaotis 5), on eestkostja või menetlustoimingute teostamiseks esindaja määramine ning tema teadlik tegutsemine alaealise õiguste tõhusaks kaitsmiseks väga tähtsad. Seega on tegemist väga kaaluka erisusega üldisest menetluskorrast. Küsitav on sätte koosõla lapse õigusega seaduslikule esindamisele, kuna see lähtub muudest asjaoludest kui lapse võimest ennast ise esindada. Samas on võimalik põhiseaduspärane tõlgendus, et VRKS § 17 lg 9 rakendamisel peab PPA arvestama VRKS § 17 lõikeid 1 ja 7, mille kohaselt tuleb silmas pidada eelkõige alaealise õiguseid ja huve ning teovõimelisust, nii nagu sätestab Eesti õigus. Seega, sätte

---

<sup>31</sup> VSS-i järgi kohaldatakse esindamisele üldjuhul perekonnaseaduses sätestatud (VSS § 1<sup>3</sup> lg 2; ainsaks erandiks on PPA sõlmitud lepingu alusel esindamine).

<sup>32</sup> VRKS § 18<sup>1</sup> lg 1 näeb ette üldise põhimõtte, et taotlus vaadatakse läbi nii kiiresti kui võimalik, kuid mitte hiljem kui kuus kuud pärast taotluse vastuvõtmist. Sama paragrahvi lõigetes 2–4 on ette nähtud menetlustähtaja pikendamise alused. Taotlus tuleb igal juhul läbi vaadata 21 kuu jooksul taotluse vastuvõtmisest arvates (sama paragrahvi lõige 5).

<sup>33</sup> VRKS [varasema redaktsiooni](#) § 17 lg 3 sätestas, et saatjata alaealine võib seadusega sätestatud toiminguid sooritada iseseisvalt, kui ta tõenäoliselt saab täisealiseks enne, kui Politsei- ja Piirivalveamet varjupaigataotluse kohta otsuse teeb või kui saatjata alaealine on või on olnud abielus. Euroopa Parlamendi ja nõukogu 26.06.2013 direktiiv [2013/32/EL](#) rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta art 25 lg 2 sätestab, et liikmesriigid ei pea esindajat määrama, kui saatjata alaealine saab suure tõenäosusega 18-aastaseks enne, kui esimese astme otsus vastu võetakse.

imperatiivsele sõnastusele vaatamata tuleb haldusmenetluslike lahenduste valikul lähtuda kaalutusõigusest ning laste parimate huvide kaitsmise põhimõttest.<sup>34</sup>

42. Järgnevalt on toodud põhimõtted, mida tuleb VRKS § 17 lg 9 rakendamisel silmas pidada.
- Kui alaealine on riigis rahvusvahelise kaitse saamise eesmärgil, on tegemist tema staatuse määramisel väga olulise menetlusega. Kohane menetlus on eelduseks ka sisuliselt õiguspärase otsuse tegemisele. Seetõttu on esindaja määramata jätmine väga suure kaaluga otsus.
  - Kuigi säte on sõnastatud imperatiivselt, tuleb seda kohaldada diskretsiooninormina.
  - Sätte kohaldamise eeldusena on märgitud arvatav otsuse tegemise tähtaeg. Vastava erisuse rakendamise peamine eeltingimus on siiski asjaolu, kas alaealine on piisavalt küps ja toimetulev, nii et on suuteline ise oma menetlusõigusi teostama. Seejuures tuleb silmas pidada, et alaealine on eelduslikult võõra keele, õigussüsteemi ning ühiskondliku korraldusega riigis. Võib märkida, et ka täisealised migrandid ei ole sageli oma õigustest teadlikud.
  - Kuigi seadus annab võimaluse jätta menetlustoimingute teostamiseks esindaja määramata, peab alaealisel olema eestkostja. Seega on vajalik, et ka eestkostja hindaks, kas PPA otsus esindaja kaasamata jätmise kohta on põhjendatud.

## 8. Vanuse tuvastamine

43. Kuna ebaseaduslikult riiki saabunud isikutel puuduvad sageli dokumendid, võib osutada vajalikuks korraldada vanuse tuvastamise ekspertiis. Selles osas tulid peamiste probleemidena esile teavitamine ning nõusoleku küsimine.

44. VRKS ja VSS näevad alates 01.05.2016 ette erinevad nõuded, mis puudutavad vanuse tuvastamise ekspertiisi läbiviimiseks nõusoleku andmist. VRKS § 17 lõikes 5 on kirjas, et kui PPA-l tekib põhjendatud kahtlus, kas taotleja on oma vanuse kohta esitanud õiged andmed, siis võidakse taotleja nõusolekul teha meditsiinilised uuringud tema vanuse kindlaksmääramiseks. PPA teavitab alaealist meditsiinilistest uuringutest, nende tegemise viisist ning uuringutest keeldumise tagajärgedest.<sup>35</sup> VSS § 12<sup>1</sup> lg 1 sätestab, et kui PPA-l või Kaitsepolitseiametil tekib põhjendatud kahtlus välismaalase vanuse kohta esitatud andmete õigsuses, võidakse välismaalase või tema esindaja nõusolekul teha meditsiinilised uuringud välismaalase vanuse kindlaksmääramiseks. Sama paragrahvi lõike 3 järgi teavitab PPA või Kaitsepolitseiamet välismaalast nimetatud meditsiinilistest uuringutest, nende teostamise viisist ning võimalikest tagajärgedest, kui välismaalane keeldub meditsiinilistest uuringutest.

45. Saatjata alaealistega tehtud intervjuudest ilmnes, et mitmel juhul ei küsitud enne vanuse tuvastamise ekspertiisi korraldamist selleks alaealise ega eestkostja nõusolekut. Mõningatel juhtudel oli alaealist vaid teavitatud sellest, et korraldatakse ekspertiis. Samuti selgus, et mitut alaealist ei informeeritud sellest, milles ekspertiis seisneb, või selgitati seda alles siis, kui alaealine ise küsis ekspertiisi tegemise eel kohapeal selgitust. Ekspertiisi tegemisse või siis,

<sup>34</sup> Riigikohus on leidnud, et eriseaduse imperatiivsele sõnastusele vaatamata on haldusmenetluslike lahenduste valikul vajalik lähtuda haldusmenetluse seadusest ja kaalutusõigusest. - RKHKo 24.11.2011, nr [3-3-1-74-11](#), p 13-14; RKHKo 19.12.2006, nr [3-3-1-23-06](#), p 13. LÕK art 3 lg 1.

<sup>35</sup> Seaduse varasem redaktsioon nägi ette, et kui PPA-l tekib põhjendatud kahtlus taotleja poolt oma vanuse kohta esitatud andmete õigsuses, **võidakse taotleja või tema esindaja nõusolekul** teha meditsiinilised uuringud taotleja vanuse kindlaksmääramiseks. PPA pidi teavitama **taotlejat** kõnealuse paragrahvi lõikes 8 nimetatud meditsiinilistest uuringutest, nende teostamise viisist ning tagajärgedest, mis võivad kaasneda, kui taotleja keeldub meditsiinilistest uuringutest (VRKS § 17 lõiked 8 ja 9, redaktsioonis kehtivusega kuni 30.04.2016).

kui ametnik teavitas alaealisi ekspertiisi korraldamisest, ei kaasatud alati tõlki. Näiteks toodi esile, et parema inglise keele oskusega rahvuskaaslane selgitas ise teisele olukorda. Alaealise seaduslikud esindajad ei olnud ekspertiisi tegemise juures viibinud. PPA ametnike kinnitusel on vähemalt rahvusvahelist kaitset taotlevatelt alaealistelt küsitud ekspertiisi tegemiseks nõusolek omakäelise kinnitusena. Toimikutes, millega õiguskantsleri nõunikel oli võimalik tutvuda, selliseid dokumente siiski ei olnud (valikus olid toimikud nii ebaseaduslikult riigis viibinute, inimkaubanduse ohvrite kui ka rahvusvahelise kaitse taotlejate kohta, kellele oli algselt tehtud lahkumisetekirjutus seoses ebaseadusliku riiki saabumisega, kuid kes hiljem taotlesid rahvusvahelist kaitset). Hiljem teatas PPA, et nõusolekut küsiti, kuid mitte taasesitamist võimaldavas vormis. PPA ametnikud kinnitasid valmisolekut edaspidi nõusoleku võtmiseks.

46. Intervjuudest jäi kõlama, et mitmed alaealised tajusid ekspertiisi kui toimingut, kuhu neid politsei poolt viidi, mitte kui nende enda nõusolekul toimuvat protseduuri. Samuti oli noorukite reaktsioonist ilmne, et mitmel juhul ei olnud nad mõistnud, kuhu ja miks neid oli viidud.

47. Kuna VRKS-i ja VSS-i sätted vanuse tuvastamise ekspertiisi läbiviimiseks nõusoleku küsimise kohta on erinevad, võib see praktikas tekitada segadust. Sageli saabuvad noorukid riiki ebaseaduslikult ja algselt tehakse ekspertiis VSS-i alusel. Hiljem aga võivad nad taotleda rahvusvahelist kaitset. Samas võib pidada positiivseks VRKS-i 01.05.2016 jõustunud muudatust, et ekspertiisiks peab nõusoleku andma väidetavalt alaealine isik ise. VSS-i kohaselt on teoreetiliselt võimalik teha ekspertiis ka juhul, kui seaduslik esindaja annab selleks nõusoleku, kuid nooruk ise keeldub. Samuti võib pidada tõenäoliseks, et nooruk on võimeline andma oma nõusoleku teadvalt, sest vajadus ekspertiisi järele tekib siis, kui kaheldakse isiku tegelikus vanuses, ning isegi juhul, kui osutub tõendatuks, et tegemist on alaealisega, puudutab see tavaliselt 16–17-aastaseid noorukeid.

48. Väga oluline on veenduda, et nooruk mõistaks ekspertiisi õiguslikku tähendust ning selle tegemisest keeldumise tagajärgi. Seetõttu peab PPA ka siis, kui nõusolek tuleb küsida vaid noorukilt, järgima selgitamiskohustuse põhimõtet ning kaasama vanuse tuvastamise ekspertiisiks nõusoleku küsimise ja ekspertiisi korraldamise juurde seadusliku esindaja. Ekspertiisi teostamisel tuleb järgida enesemääramisõigust ning privaatsuse kaitse põhimõtet. Seetõttu ei pruugi olla kohane seadusliku esindaja viibimine vahetult ekspertiisi läbiviimise juures ajal, kui teostatakse toiminguid, mis eeldavad riiete äravõtmist jms. Küll aga on seadusliku esindaja kohalolek vajalik enne ekspertiisi läbiviimist antavate selgituste ja muude korralduslike toimingute juures. Seadusliku esindaja kaasamise kohustus tuleneb seadusliku esindaja rollist. See aitab tagada, et ekspertiisi kohta antakse igakülgsed selgitused. Seaduslik esindaja saab hinnata, kas nooruk mõistab talle antud selgitusi.

49. Varem on tekitanud küsimusi ka see, miks mitmel juhul telliti ekspertiis viivitusega (nt ligi kaks kuud pärast alaealise riiki saabumist). Samuti võttis aega ekspertiisi tegemine ja tulemuste vormistamine. Viimaste küsitletute ekspertiis telliti siiski kiiresti. Ka PPA ametnikud märkisid, et enam ei ole esinenud viivitusi ekspertiisi tellimisel ega selle tulemuste selgumisel. Kuna alaealise kohtlemisele kohalduvad põhimõtted sõltuvad tema vanusest, peab vanust hindama viivitusega. See peaks olema üks esmaseid toiminguid, mis seonduvad alaealise isiku kindlakstegemisega.

50. Õiguskantsler soovib teha vanuse tuvastamise vajaduse tekkimisel viivitusega ekspertiis, et hinnata, kas tegemist on alaealisega. Ekspertiisi läbiviimiseks tuleb küsida alaealise

nõusolek. Samuti tuleb selgitada talle arusaadavas keeles ekspertiisi eesmärki ning anda ülevaade, mida selleks tehakse, samuti teavitada tagajärgedest, kui välismaalane ekspertiisist keeldub. Nõusoleku küsimise ja ekspertiisi juurde peab kaasama seadusliku esindaja. Nõusoleku küsimine ja teavitamine on vaja kohaselt dokumenteerida.

## 9. Õigusliku staatuse määratlemist puudutavad küsimused

51. Intervjuudest alaealistega tuli esile mitmeid küsimusi, mis puudutavad riigis viibimise õiguspärasust ning selleks seadusliku aluse omandamist. Need hõlmavad erinevaid faase; menetlust pärast riiki sisenemist, seadusliku aluse taotlemist, väljasaatmist.

52. Kõigis neis menetlustes on oluline järgida üldisi haldusmenetluse põhimõtteid ning lapse parimate huvide printsiipi. Eestisse on jõudnud suhteliselt vähe saatjata alaealisi ning nende puhul on läbi viidud erinevaid menetlusi. Seetõttu on keeruline erinevate menetlusliikide kohta üldistusi teha. Tuleb tunnustada, et PPA saatjata alaealiste kohtlemise menetluspraktika on viimaste aastate jooksul mõnes osas edasi arenenud. Alljärgnevalt on esitatud mõned tähelepanekud, mis põhinevad intervjuudest, menetlusdokumentidest ning PPA selgitustest saadud teabel.

### 9.1. Üldised põhimõtted

53. Saatjata alaealise staatuse määratlemisel on väga oluline teavitada teda õiguslikest võimalustest, ta ära kuulata ja menetlusse kaasata. Talle on vaja selgitada, kus ta on, kes temaga tegelevad, missuguseid toiminguid teostatakse ning millised on tema õigused ja kohustused. Teavitamise sisu ja vormi osas tuleb võtta arvesse lapse vanust ja arusaamisvõimet. Euroopa Nõukogu soovitused näevad ette, et saatjata alaealistele tuleb osutada viivitusega õigus-, sotsiaal- ja psühholoogilist abi. Igale lapsele peab selgitama talle arusaadavas keeles õigust saada kaitset ja abi, taotleda varjupaika või muul viisil rahvusvahelist kaitset, asjakohaseid menetlusi ning nende mõju.<sup>36</sup> Ka Eesti haldusmenetluse üldpõhimõtete hulka kuuluvad uurimispõhimõtte ning selgitamiskohustus. Teabe andmine on oluline, et alaealine oskaks võimalikult hästi ka ise orienteeruda oma olukorras, väljendada oma soove ja põhjendusi. Laiemalt on selgitamiskohustus tähtis selleks, et menetlus ei mõjuks objektistavalt ning aitaks luua kontakti alaealisega. See aitab omakorda kaasa sellele, et alaealine ise on koostöövalmis. Kui menetlust viiakse läbi selleks, et saavutada tema parimatest huvidest lähtuv lahendus, siis võib pidada ka tõenäolisemaks, et alaealine ei hakka menetlusest kõrvale hoidma.<sup>37</sup>

54. Saatjata alaealistega tehtud intervjuudest ilmnes, et valdav osa neist ei olnud teadlikud oma olukorrast ega õiguslikest võimalustest ning soovisid selle kohta rohkem infot saada. See puudutas nii kinnipidamiskeskuses kui ka asenduskodus viibinud alaealisi (oma olukorra suhtes tundsid teadmatust ka need, kes olid saanud riigis viibimiseks elamisloa). Alaealised ütlesid, et neile ei tutvustatud kohe pärast kinnipidamist ega ka hiljem nende olukorda ega õiguslikke võimalusi; neile ei räägitud võimalusest taotleda vajadusel rahvusvahelist kaitset ega ka inimkaubanduse ohvri staatusega seonduvaid õiguslikke võimalusi. Samuti ei olnud

<sup>36</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarne Assamblee resolutsioon nr 1810 (2011) „Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return”, p 5.6.

<sup>37</sup> Vt ka ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti ja ÜRO Lastefondi raportit „[Elus ja Terve. Mida saavad riigid ära teha, et tagada Euroopas viibivate saatjata ja vanematest eraldatud laste parimate huvide kaitse](#)”, 2014, lk 30 jj.

valdav enamus neist ega nende eestkostjad taotlenud riigi õigusabi. Kinnipidamiskeskusesse paigutatud alaealistele oli selgitatud üksnes seda, et nad saadetakse riigist välja (kuigi nt kahel juhul said inimkaubanduse ohvritest alaealised hiljem elamisloa kriminaalmenetluses osalemiseks; üks noormees vabastati elamisluba andmata). Eestkostja ega PPA ei olnud alaealistega arutanud olukorra võimalikke lahendusi.

55. KOV esindajatega peetud vestlustest tuli välja, et vähe teati sellest, missugused õigused on saatjata alaealistel seoses riigis viibimisega. PPA ametnikud omakorda leidsid, et eestkostja ülesanne on selgitada alaealisele tema õigusi ja õiguslikke võimalusi.

56. HMS § 6 järgi on haldusorgan kohustatud välja selgitama menetletava juhtumi olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. HMS § 36 näeb ette selgitamiskohustuse. Menetlusosalisele tuleb vajadusel selgitada muu hulgas seda, millised õigused ja kohustused tal on haldusmenetluses. Seega tuleb ka tutvustada, missugused on alaealise võimalused saada seaduslik alus riigis viibimiseks. Haldusorgan peab teavitama isikuid rahvusvahelise kaitse taotlemise võimalusest ja vajadusest, kui on põhjust arvata, et isik vajab rahvusvahelist kaitset.<sup>38</sup> Neid asjaolusid tuleb selgitada ka eestkostjale, kes saab alaealist aidata vajalike taotluste esitamisel või teha seda tema eest; hinnata, missugust teavet on vaja täpsustada, kuidas on võimalik saada õigusabi jms. Sellise teabe andmine on esmajärjekorras PPA kui asjakohase haldusorgani ülesanne.

57. Eeltoodust tulenevalt soovib õiguskantsler, et PPA järgiks saatjata alaealistega tegelemisel omaalgatuslikult selgitamiskohustuse põhimõtet ning annaks nii alaealisele kui ka tema eestkostjale igakülgset teavet tema staatuse ning õiguslike võimaluste kohta. Alaealistele õiguste selgitamiseks tuleks koostada eakohased infomaterjalid.

## *9.2. Riiki sisenemine ja lahkumissetekirjutuse tegemine*

58. Enamik saatjata alaealisi tuli Eestisse ebaseaduslikult. Tavapärase menetluse kohaselt on PPA pärast ebaseaduslikult riiki sisenemist teinud koheselt sundtäidetava lahkumissetekirjutuse.<sup>39</sup> Need on olnud üldjuhul formaalsed ega ole sisaldanud andmeid saatjata alaealise olukorra ja/või lapse parimate huvide hindamise kohta. Vastavat teavet ei olnud kaardistatud ka mõnes muus dokumendis. Esmaste menetlustoimingute ning ettekirjutuse tegemise juurde oli kutsutud alaealise viibimiskoha järgse kohaliku omavalitsuse lastekaitsetöötaja. KOV esindajate sõnul on nende ülesanne hinnata, kas lapse ütlused on eakohased ning kas tema vajadustega arvestatakse (nt puhkepauside osas). Seega pole ka nemad selgitanud lastele nende õigusliku staatusega seonduvaid küsimusi. Kohe pärast kinnipidamist lahkumissetekirjutuse tegemisel ei analüüsitud alaealiste olukorra eripära ega võimalikke pikaajalisi lahendusi.

---

<sup>38</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu [26.06.2013 direktiivi 2013/32/EL](#), rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete (uuesti sõnastatud) art 8 lg 1 näeb ette, et kui on märke sellest, et kinnipidamiskohtades või välispiiril asuvates piiripunktides, sealhulgas transiiditsoonis viibivatel kolmandate riikide kodanikel või kodakondsuseta isikutel võib olla soov esitada rahvusvahelise kaitse taotlust, annavad liikmesriigid neile teavet selle esitamise võimaluste kohta. Alates 01.05.2016 näeb sellise kohustuse selgesõnaliselt ette ka VRKS § 14 lg 3<sup>1</sup>.

<sup>39</sup> Toimikutest nähtus, et üks erand oli 9-aastane tüdruk, kellele ei olnud tehtud lahkumissetekirjutust. Üks noormees saabus Eestisse viisa alusel. Temale tehti küll lahkumissetekirjutus, kuid sellele määrati vabatahtliku täitmise tähtaeg, mida korduvalt pikendati, sest puudusid andmed tema perekonna või muu vastuvõtva asutuse kohta. See noormees omandas hiljem riigis viibimiseks elamisloa muul alusel.

59. Seadus näeb saatjata alaealisele lahkumissetekirjutuse tegemise kohta ette erisused võrreldes tavapäraste reeglitega. Seaduse kohaselt on saatjata alaealisele lubatud lahkumissetekirjutust teha siis, kui ettekirjutuse tegemisel on tagatud tema esindamine ning võetud arvesse saatjata alaealise välismaalase huve (VSS § 12 lg 3). Alaealise huvide hindamise kohustus tuleneb ka LÕK art 3 lõikest 1. See eeldab, et igakülgsest on hinnatud alaealise olukorda, mis asjaoludel ta riiki saabus ja päritoluriigist lahkus ning missugused on võimalikud pikaajalised lahendused. Seega ei ole õiguspärane teha saatjata alaealisele lahkumissetekirjutust pelgalt ebaseadusliku riiki sisenemise või seadusliku aluseta riigis viibimise fakti tõttu. Võib pidada küsitavaks, kas on võimalik teha lahkumissetekirjutust piiril esmaste väljaselgitatavate asjaolude põhjal, kui ei ole veel hinnatud lapse olukorda tervikuna. Lahkumissetekirjutus on haldusakt, mis paneb adressaadile kohustuse riigist lahkuda ning koheselt sundtäidetav lahkumissetekirjutus annab õigusliku aluse isik viivitamatult välja saata. Samuti on kaheldav, kas alaealine teeb ametivõimudega edaspidi tõhusalt koostööd, sest lahkumissetekirjutuse tegemine annab signaali, et ta saadetakse nagunii riigist välja. Seega tuleks esmalt kõiki asjaolusid arvestades kindlaks teha, kas alaealisel on põhjendatud alus riiki jääda. Lahkumissetekirjutuse tegemine on põhjendatud alles seejärel, kui on välja selgitatud, et alaealisel puudub alus riiki jääda ning pikaajalise lahendusena on tema parimates huvides ta siiski välja saata.

60. Õiguskantsler soovib PPA-l tagada, et ebaseaduslikult riiki saabunud saatjata alaealise kohta selgitatakse tema õigusliku staatuse määratlemisel välja kõik riiki saabumisega seonduvad olulised asjaolud ning hinnatakse igakülgsest tema parimatest huvidest lähtuvaid võimalusi. Seejuures tuleb hoiduda lahkumissetekirjutuse tegemisest enne, kui lapse huve on igakülgsest kaalutud.

### *9.3. Pikaajalise lahenduse hindamine*

61. Saatjata alaealise olukorra lahendamisel on keskne küsimus see, milline pikaajaline lahendus on konkreetse lapse jaoks sobiv. Õiguskantsleri nõunikud püüdsid koguda infot selle kohta, kas ja kuidas on PPA erinevate menetluste raames võetud otsuse tegemisel arvesse lapse huve. See puudutab nii menetlusi, mis käsitlesid riigis viibimise aluse saamist ja ka lahkumissetekirjutuse tegemist. Kogutud teabe eesmärk ei olnud hinnata, kas konkreetsetel juhtudel oli elamisloa andmine või andmisest keeldumine põhjendatud. See ei oleks ka info piiratust arvestades võimalik.

62. Saatjata alaealised on saanud elamisloa erinevatel alustel, sealhulgas on antud rahvusvahelist kaitset, aga ka sellest keeldutud, samuti on antud elamisloa inimkaubanduse ohvritele kriminaalmenetluses osalemiseks. Nendest otsustest, millega õiguskantsleri nõunikel oli võimalik tutvuda, nähtus, et rahvusvahelise kaitse andmisest keelduvates otsustes oli seoses tagasisaatmise võimaluse hindamisega (nt tagasisaatmise võimalus perekonna juurde) mingil määral analüüsitud mõju lapse huvidele.

63. Ebamäärasemas olukorras on need lapsed, kes ei ole taotlenud rahvusvahelist kaitset.

64. Inimkaubanduse ohvritele elamisloa taotlemisel kriminaalmenetluses osalemiseks on juhtiv roll prokuratuuril.<sup>40</sup> Selle elamisloa liigi esmane eesmärk on aidata välja selgitada

---

<sup>40</sup> Välismaalasele võib tähtjalise elamisloa anda kriminaalmenetluses osalemiseks kuriteo tõendamiseseme asjaolude selgitamisele kaasaaitamise eesmärgil, kui ta on kannatanu või tunnistaja kriminaalmenetluses, mille esemeks on karistusseadustiku §-des 133–133<sup>3</sup>, 138–140, §-s 145<sup>1</sup>, 175 või § 260<sup>1</sup> lõike 1 punktis 3 või 5 sätestatud kuritegu (VMS § 203 lg 1). VMS § 203 lõikes 1 sätestatud aluste esinemisel teavitab prokuratuur või



kriminaalmenetluse asjaolud, mitte isiku õiguste kaitse. Niisugusel alusel võib alaealisele anda elamisloa, kui see on kooskõlas tema õiguste ja huvidega (VMS § 207 lg 2). See tähendab, et kui alaealisel oleks võimalik oma olukorrast lähtuvalt saada elamisluba muul alusel, siis tuleks eelistada kriminaalmenetluse käigust sõltumatu elamisloa andmist.

65. Kõige keerulisemas olukorras on need noored, kes ei esita ühtegi taotlust oma riigis viibimise seadustamiseks ning kelle õigusliku olukorra hindamine piirdub pärast ebaseaduslikult riiki sisenemist antud lahkumisettekirjutusega. Nagu eespool märgitud (alajaotis 9.2), on lahkumisettekirjutuse tegemine seoses ebaseadusliku riiki sisenemisega küllaltki formaalne ning selle käigus ei ole hinnatud alaealise olukorda ega huve laiemalt. Niisugustes otsustes või muudes materjalides puuduvad asjakohased põhjendused.

66. Seadus näeb lahkumisettekirjutuse täitmise kohta ette täiendava garantii. Saatjata alaealise välismaalase lahkumiskohustust võib täita juhul, kui on arvestatud alaealise huve ning kui eestkostja on veendunud, et alaealine saadetakse tagasi tema perekonnaliikme või määratud eestkostja juurde või vastuvõtva riigi vastuvõtuasutusse (VSS § 12 lg 5). Eestkostja korraldab saatjata alaealise ettekirjutuse täitmist (VSS § 12 lg 6). PPA ülesanne on anda eestkostjale saatjata alaealise välismaalase lahkumiskohustuse täitmiseks ametiabi, selle korra sätestab halduskoostöö seadus (VSS § 12 lg 7). Saatjata alaealise välismaalase perekonnaliikme, talle vastuvõttvas riigis määratud eestkostja või vastuvõtuasutuse otsimist korraldab PPA või Kaitsepolitseiamet (VSS § 12 lg 8). PPA kinnitusel ei saadeta käesoleval ajal enam saatjata alaealisi sunniviisiliselt riigist välja. Varasematel aastatel on selliseid juhtumeid siiski olnud.

67. Lahkumisettekirjutuse tegemise õiguspärasust ning lapse huve tuleb siiski hinnata enne lahkumisettekirjutuse tegemist, mitte alles siis, kui seda täitma asutakse. Enne seda peaks omakorda kindlaks tegema, kas alaealisel on võimalik saada seaduslik alus riigis viibimiseks. Eeltoodust nähtub taas, et väga oluline on analüüsida lapse olukorda tervikuna. Samuti tuleb last ja eestkostjat nõustada, missuguseid taotlusi on vaja esitada.

68. Varem on jäänud lahenduseta küsimus, milline õiguslik staatus on nendel alaealistel, kellel ei olnud võimalik saada elamisluba ühelgi seaduses sätestatud alusel, kuid keda ei olnud võimalik ka riigist välja saata. Näiteks oli juhtum, kus ebaseaduslikult riiki saabunud alaealine vabastati 2015. aastal pärast ligi neli kuud kinnipidamiskeskuses viibimist. Pärast riiki sisenemist oli talle tehtud koheselt sundtäidetav lahkumisettekirjutus. Kinnipidamiskeskusest vabastamisel tunnistati see kehtetuks. Talle vormistati samas uus lahkumisettekirjutus, milles kohustati teda Eestist lahkuma, kuid selleks ei määratud tähtaega. Alaealist ei saadatud küll sunniviisiliselt riigist välja, kuid tal polnud võimalik saada ka elamisluba. Väga küsitav on, kas alaealise õiguslikult määratlematusse seisundisse jätmine oli kooskõlas põhiseaduse, rahvusvahelise õiguse ja lapse parimate huvidega.

69. Väärib tunnustust, et 01.05.2016 jõustus välismaalaste seaduse muudatus, mis näeb ette erandina elamisloa andmise võimaluse. VMS § 210<sup>3</sup> lg 1 sätestab, et erakorralistel asjaoludel võib välismaalasele anda tähtajalise elamisloa püsivalt Eestisse elama asumiseks, kui ta viibib Eestis ning tema Eestisse saabumise, siin ajutise viibimise, elamise, töötamise või siit lahkuma kohustamise menetluste käigus ilmneb, et välismaalase Eestist lahkuma kohustamine oleks talle ilmselgelt liiga koormav. Samuti siis, kui välismaalasel puudub võimalus saada elamisluba muul alusel ning ta ei kujuta ohtu avaliku korrale ega riigi julgeolekule. See võib

---

prokuratuuri korraldusel uurimisasutus välismaalast järelemõtlemisajal pakutavatest teenustest, kriminaalmenetluses osalemiseks tähtajalise elamisloa andmise ja rahvusvahelise kaitse saamise võimalusest ning tingimustest (VMS § 204).

olla sobiv alus elamisloa andmiseks ka nendele noortele, kellel ei ole muud alust elamisloa saada, kuid keda pole võimalik ka välja saata.

70. Vestlustest KOV esindajatega ilmnes, et see on neile uus temaatika ning õpitakse üksikjuhtudest. KOV esindajad on püüdnud arvestada noorte endi soove ning otsinud võimalusi elamisloa taotlemiseks (nt õppimise eesmärgil). Seetõttu ei osatud tuua näiteid juhtumite kohta, kus KOV esindaja oleks osalenud hindamises, missugune on olukord alaealise päritoluriigis ja/või milline pikaajaline lahendus on alaealisele parim või kus oleks korraldatud väljasaatmist.

71. Mitmel juhul ei olnud eestkostja ülesannete täitja kohtunud alaealisega ega temaga staatust arutanud. On tulnud ette, et saatjata alaealised lahkuvad Eestist (seda nii juhul, kui nende õiguslik staatus on jäänud ebamääraseks, aga ka siis, kui on antud elamisloa – ühel juhul nt inimkaubanduse ohvrile kriminaalmenetluses osalemiseks, mistõttu oli elamisloal lühike kehtivusaeg; sama laps küsis ka õiguskantsleri nõunikega toimunud vestlusel oma edasise käekäigu kohta). Alaealise olukorda tuleb temaga põhjalikult arutada, et ta oleks oma staatusest ja võimalustest teadlik. See võib aidata vähendada tema teadmatust ja ärevust ning suurendada tõenäosust, et ta ei püüa Eestist lahkuda.

72. Õiguskantsler soovib, et PPA hindaks koostöös teiste asjakohaste ametiasutustega, missugune pikaajaline lahendus on alaealise parimates huvides. Kui on põhjendatud alaealise jäämine Eestisse, tuleb anda talle elamisloa ning elamisloa tüübi valikul võtta arvesse alaealise huve. Lapse parimate huvide ning pikaajalise lahenduse hindamisse on vaja kaasata eestkostja.

## 10. Kinnipidamine ja viibimiskoht

73. Rahvusvaheliste põhimõtete kohaselt tuleb saatjata alaealistele korraldada kohane hooldus; kinnipidamine migratsioonikontrolli eesmärgil peaks olema üldiselt keelatud.<sup>41</sup> PPA teatel ei peeta enam kinni saatjata alaealisi, kelle alaealisus on tõendatud. Varem peeti saatjata alaealisi kinni nii kinnipidamiskeskuses kui ka lühiajaliselt piirivalvekordonites ning arestimajas. Tuli ette, et alaealist peeti esmalt kinni piirivalvekordonis, seejärel arestimajas ning kinnipidamiskeskuses. Kinnipidamiskeskuses hoiti teda mõnel juhul vaid paar päeva, mõnel juhul aga mitu kuud. PPA kinnitusel on tehtud ettevalmistused, et saatjata alaealine paigutataks nii kiiresti kui võimalik asenduskoduteenusele. Seega ei tohiks enam tulla ette mitmesse kinnipidamisasutusse paigutamist.

74. Õiguskantsler tunnustab PPA seesuguse praktika muutumist. Probleemiks on aga asjaolu, et PPA kohaldab niisugust praktikat vaid nende saatjata alaealiste puhul, kelle alaealisus on

---

<sup>41</sup> Euroopa Nõukogu Parlamentaarse Assamblee resolutsioon nr 1810 (2011) „Unaccompanied children in Europe: issues of arrival, stay and return”, p 5.9; [ÜRO soovitused](#), lk 13, p 40, lk 18, p 61 jj. Vt ka direktiivi 2013/33/EL art 11 lg 3 esimene lõik; Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiivi 2008/115/EÜ ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art 17 lg 1. ÜRO dokumentides on toodud esile, et lapse kinnipidamist ei saa õigustada asjaoluga, et tegemist on saatjata alaealisega, ega pelgalt riiki sisenemise või viibimise asjaoludega. Kui kinnipidamist peetakse erandkorras põhjendatuks muudel asjaoludel, siis võib seda rakendada äärmise abinõuna ning lühima võimaliku ajavahemiku jooksul. Seejuures tuleb kasutada kõiki võimalusi kinnipidamise põhjustega seotud menetluste kiirendamiseks, et oleks võimalik saatjata alaealine kiiresti vabastada ja korraldada talle kohane hooldus. – [ÜRO soovitused](#), lk 18, p 61.

tõendatud. Nagu eespool märgitud (p 4-6), tuleb kahtluse korral, kas tegemist on alaealisega, eeldada alaealisust ning kohaldada alaealistele ettenähtud tagatise.

75. Seetõttu tuleks üldjuhul hoiduda ka nende noorukite kinnipidamisest, kellele tehakse vanuse tuvastamise ekspertiisi.<sup>42</sup> Hoolduse korraldamisel on vaja läbi mõelda, missuguseid selgitusi peab neile andma ning kuidas korraldada piisavat järelevalvet selleks, et nad ei lahkuku elukohast. Seejuures on vaja hinnata erinevaid asjaolusid (nt mis asjaoludel on ta Eestisse saabunud, inimkaubanduse oht jms).

76. Õiguskantsler tunnustab PPA praktika muutumist ning otsust hoiduda saatjata alaealiste kinnipidamisest. Õiguskantsler soovib hoiduda ka nende noorukite kinnipidamisest, kelle suhtes viiakse läbi vanuse tuvastamise ekspertiisi.

## 11. Sotsiaalabi, lastekaitsetöö ja juhtumikorraldus

77. ÜRO laste asendushoolduse suuniste kohaselt peaks saatjata alaealistele olema põhimõtteliselt tagatud samasugune kaitse ja hooldus kui kohalikele lastele.<sup>43</sup>

### 11.1. Üldine raamistik

78. Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele, selle taotlejatele ning väljasaadetavatele tagatakse esmane sotsiaalabi VRKS-i ja VSS-i alusel. VRKS § 17 lõike 12 kohaselt paigutatakse saatjata alaealine rahvusvahelise kaitse taotleja või saaja majutuskeskusesse, suunatakse asenduskoduteenusele, täisealise sugulase juurde või perekonnas hooldamisele. Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus tagab VRKS § 32 lõike 1 punktides 3–7 nimetatud teenuste osutamise ka juhul, kui saatjata alaealine suunatakse asenduskoduteenusele, täisealise sugulase juurde või perekonnas hooldamisele. Need teenused on tervisekontrolli ja vajalike tervishoiuteenuste kättesaadavuse tagamine, hädavajalik tõlketeenus ja eesti keele õpetamine, informeerimine tema õigustest ja kohustustest, menetlustoimingute tegemiseks vajalik transporditeenus ning muud esmavajalikud teenused. Väljasaadetavale korraldatakse kinnipidamiskeskuses majutus ja toit ning omavahendite puudumisel riietus ja hügieenivahendid (VSS § 26<sup>5</sup>, § 26<sup>7</sup>, § 26<sup>6</sup> lg 2 ja § 26<sup>8</sup> lg 3).

79. Muudel juhtudel kohalduvad saatjata alaealisele üldised SHS-i abi andmise põhimõtted. SHS § 5 lg 5 järgi osutab ajutiselt Eestis viibivale välismaalasele vältimatut sotsiaalabi viibimiskoha järgne KOV.<sup>44</sup>

80. Arvestades, et SHS-i alusel võib saatjata alaealise paigutada asendushooldusele nii asenduskodusse kui hooldusperekonda, oleks asjakohane sätestada VSS-is ka hooldusperre suunatud lapse abi ulatus ja andja. Vastasel juhul ei tarvitse osapooled teadvustada asenduskodu kõrval ka hoolduspere võimalust, nagu ilmnis SOS Lasteküla 28.08.2015

<sup>42</sup> EASO Age assessment practice in Europe. December 2013. Arvutivõrgus: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Age-assessment-practice-in-Europe1.pdf>, lk 19, p 2.6; The alternatives to immigration detention of children, Parliamentary Assembly, [Resolution 2020 \(2014\)](#), 03.10.2014, p 9.4.

<sup>43</sup> ÜRO Peaassamblee 24.02.2010 resolutsiooni A/RES/64/142 „[Suunised laste asendushoolduse kohta](#)” p 141.

<sup>44</sup> Seaduse [seletuskiri](#) ei ava, mida on silmas peetud ajutise viibimise all.

korraldatud seminaril. Sotsiaalministeeriumil on kavas saatjata alaealistele perepõhise asendushoolduse pakkumiseks arendada kutselisi erihooldusperesid.<sup>45</sup>

### *11.2. Juhtumikorraldus ja asendushooldus*

81. Saatjata alaealine on LasteKS § 26 tähenduses käsitatav abivajava lapsena, kuna vanemliku hoolitsuse puudumise tõttu on tema heaolu ohustatud. LasteKS § 29 lõike 2 kohaselt tuleb abivajavale lapsele abi osutamisel rakendada võrgustikutööd ja järgida juhtumikorralduse põhimõtteid. SHS § 9 järgi hõlmab juhtumikorralduse põhimõttel tegutsemine juhtumiplaani koostamist, tegevuste kooskõlastamist, koordineerija määramist ja vastastikuse teabevahetuse korras kokku leppimist. Saatjata alaealiste olukord vastab juhtumikorraldust nõudvatele tingimustele, kuna lapse abivajadus on mitmekülgne, eeldades kohalikul omavalitsusel võrgustikutööd teiste organisatsioonidega. SHS § 10 lõike 2 järgi tuleb juhtumiplaan koostada kõikidele asendushooldust vajavatele lastele, seega ka saatjata alaealistele.

82. Mõnevõrra segane on, keda pidada asendushooldusel viibivate saatjata alaealiste juhtumikorraldajaks – kas see on asendushooldusele suunav SKA või KOV. Ühest küljest lasub üldine sotsiaalabi andmise kohustus SHS § 5 kohaselt rahvastikuregistri või viibimiskoha järgsel KOV-l. Teisest küljest peab SHS § 10 lõigete 2 ja 3 järgi asendushooldusele suunatud saatjata alaealistele juhtumiplaani koostama, seda regulaarselt täiendama ja üle vaatama SKA. SKA täidab saatjata alaealiste puhul ka muid KOV kohustusi: annab asenduskodule lapse kohta teavet, külastab last vähemalt kaks korda aastas, kogub ja säilitab lapse dokumente (SHS § 125 lg 3). KOV osaleb asenduskoduteenuse kolmepoolse halduslepingu sõlmimisel lapse seadusliku esindajana (SHS § 125 lg 2), kuid mitte hoolekande korraldajana. Samad põhimõtted kehtivad siis, kui saatjata alaealine suunatakse perekonda hooldamisele (SHS § 127 lg 2 jj).

83. SKA kui saatjata alaealiste juhtumikorraldaja peab seejuures järgima LasteKS-is sätestatud lapse kohtlemise põhimõtteid: hindama lapse parimaid huve ja kõikides last puudutavates otsustes neist lähtuma; kaasama last – see tähendab selgitama lapsele kavandatavat otsust, kuulama ära lapse arvamuse ja lapse arvamusest erineva otsuse korral selgitama põhjuseid (LasteKS § 21).

84. Mõneti on arusaadav, et saatjata alaealiste asendushoolduse korraldamisel täidab SKA neid ülesandeid, mis tavapäraselt on KOV kanda. Saatjata alaealisi on siiani olnud vähe, SKA-l on ülevaade sobivatest asendushoolduse pakkujatest ja kokkulepped nendega, PPA-l ja teistel organisatsioonidel on hõlpsam suhelda ühe keskse korraldaja kui mitme erineva KOV-ga.

85. Niisuguse korralduse järgi võiks siis ka lapse seadusliku esindamise kohustuse panna SKA-le, kuna muidu ei tarvitse SKA ja KOV vahel olla selget arusaama ülesannete jaotusest. Teisalt sobituks olemasolevasse süsteemi see, kui SKA roll piirduks rahastamise ja järelevalvega, mida teiste laste puhul täidab maavanem asenduskoduteenuse halduslepingu kolmanda osalisena (SHS § 119 lg 2, § 120 lg 3, § 157 lg 1 p 3).

86. SKA sõlmis 2014. aastal SOS Lasteküla Eesti Ühingu raamlepingu asenduskoduteenuse osutamiseks saatjata alaealistele.<sup>46</sup> SOS Lasteküla peab tagama valmisoleku osutada teenust

---

<sup>45</sup> Vt [vanemliku hoolitsuseta laste asendushoolduse poliitika roheline raamat](#), lk 27.

kuni viiele lapsele ning võtta lapsi vastu ööpäev läbi ja erinevates lastekülades üle Eesti. Täidetud koha hind on sama mis üldiselt asenduskoduteenusel, hõlmates kõiki kulusid, välja arvatud tõlkekulu. Täitmata kohtade eest saab SOS Lasteküla 20% valmisoleku tasu.

87. SKA on asenduskodusse suunatud alaealistele koostanud juhtumiplaanid. Need on olnud väga üldsõnalised, mis on samas mõistetav, arvestades seda, et saabujate kohta ei olegi algul eriti palju infot. Edasi on saatjata alaealiste juhtumeid korraldanud ja nende juhtumiplaanide täiendanud KOV. SKA ei ole lapse kohta põhjalikuma teabe hankimiseks suhelnud KOV-dega, kes on viibinud esmaste menetlustoimingute juures ja kellel võiks seeläbi olla tähelepanekuid edasiseks lastekaitsetööks (nt erinevate teenuste vajaduse kohta). Samuti ei ole sama lapsega kokku puutunud KOV-d omavahel suhelnud, et võrgustikukoostöö käigus alaealise kohta olulist infot vahetada.

88. SKA-l ei näi olevat kesksel rollil juhtumi koordineerimisel ja teabevahetuse korraldamisel. Vestlustest võis mõista, et PPA suhtleb pigem otse asenduskoduga, samuti suhtlevad omavahel tihedamalt asenduskodu ja KOV. Teadaolevalt ei ole SKA ka vahetus kontaktis saatjata alaealistega, mida SHS-i ja LasteKS-i nõuetekohane täitmine eeldaks.

89. Kokkuvõttes võib järeldada, et kuigi asendushooldusele paigutatud laste juhtumikorralduse ülesanne on antud SKA-le, täidab seda tegelikult KOV.

90. Õiguskantsler annab järgmised soovitusel:

- Sotsiaalministeeriumil on vaja täpsustada laste parimatest huvidest lähtuvalt, milline on ülesannete jaotus SKA ja KOV vahel saatjata alaealiste esindamisel ja hoolekande korraldamisel ning vajadusel töötada välja sellekohane SHS-i muudatus.
- Kuni SHS-i ei ole muudetud, tuleb Sotsiaalkindlustusametil täita neid ülesandeid, mida sätestavad SHS ja LasteKS (nt saatjate alaealiste abivajaduse väljaselgitamine ja sellest lähtumine nende hoolekande korraldamisel, juhtumi koordineerimine, teabevahetuse korraldamine, saatjata alaealise külastamine jne).
- Siseministeeriumil tuleks välja töötada muudatus VSS § 12 lg 9 täiendamiseks, nii et see näeks peale asenduskoduteenuse osutamise ette ka perekonnas hooldamise teenuse.

## 12. Haridus ja keeleõpe

### 12.1. Juurdepääs haridusele

91. Lapse Õiguste Komitee on rõhutanud saatjata alaealise vastu võtnud riigi kohustust tagada ligipääs haridusele igale saatjata alaealisele olenemata tema staatuselt.<sup>47</sup> EL nõukogu resolutsioonis on sätestatud sama põhimõte: saatjata alaealistel peab olema võimalus saada haridust põliselanikega samadel alustel.<sup>48</sup> Selle põhimõtte peamine eesmärk on kindlustada, et võõras riigis viibimine ei võtaks lapselt võimalust omandada haridust. EL-i liikmesriigid peavad rahvusvahelise kaitse saanud ja ka seda taotlevatele alaealistele võimaldama haridust riigi kodanikega samadel tingimustel. Rahvusvahelise kaitse taotlejate juurdepääsu haridusele

---

<sup>46</sup> Haldusleping nr 22-10/3. Samas kehtib ka Sotsiaalministeeriumi ja AS Hoolekandeteenused vahel 11.04.2013 sõlmitud haldusleping nr [9.6-4/5650](#), mille järgi peab teenuseosutaja korraldama saatjata alaealiste varjupaigataotlejate vastuvõtmise Vao vastuvõtukeskuses, tagama neile muud teenused ja esindamise varjupaigamenetluses (lepingu lisa 1 punktid 4.14-4.18, lisa 2 p 4.14).

<sup>47</sup> [ÜRO soovitusel](#), p 41.

<sup>48</sup> EL nõukogu 26.06.1997 resolutsioon [97/C 221/03](#) kolmandatest riikidest pärit saatjata alaealiste kohta.

ei või edasi lükata rohkem kui kolm kuud pärast kaitse taotluse saamist. Saatjata alaealistele võib haridust anda ka majutuskeskuses.<sup>49</sup> Samuti peab juurdepääs haridusele olema tagatud riigis ebaseaduslikult viibivatele, sealhulgas kinnipeetud alaealistele, sõltuvalt nende viibimise kestusest.<sup>50</sup>

92. VRKS § 75 lg 6<sup>2</sup> järgi on rahvusvahelise kaitse saajale Eestis viibimise ajal tagatud juurdepääs haridussüsteemile Eesti kodanikega samadel tingimustel. VRKS § 10<sup>2</sup> tagab ka rahvusvahelise kaitse taotlejate õiguse haridusele. Koolikohustuslikele lastele tuleb juurdepääs põhiharidusele tagada kolme kuu jooksul alates kaitse taotluse esitamisest.<sup>51</sup>

93. PGS § 9 lg 2 sätestab, et koolikohustuslikud on ka välisriigi või määratlemata kodakondsusega lapsed, kelle elukoht on Eestis (v.a Eesti Vabariiki akrediteeritud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindaja lapsed). Koolikohustus on lastel kuni põhihariduse omandamiseni või 17-aastaseks saamiseni. Neile kõigile peab elukohajärgne vald või linn looma võimaluse koolikohustuse täitmiseks.

94. PGS § 8 käsitleb elukohana rahvastikuregistrisse kantud aadressi. Saatjata alaealised (rahvusvahelise kaitse taotlejad ja seadusliku aluseta riigis viibivad välismaalased) ei ole üldjuhul rahvastikuregistrisse kantud. VSS-i muutmise seletuskiri viitab PGS § 10 lõikele 1, mille järgi peab hariduse võimaluse tagama vald või linn, kelle haldusterritooriumil koolikohustusliku isiku elukoht on. Seega eeldas seadusandja, et olenemata rahvastikuregistri kande puudumisest korraldab kinnipeetud alaealiste hariduse keskuse asukoha omavalitsus, milleks praegu on Harku vald. Samuti võib PGS §-st 8 järeldada, et asenduskodus viibiva lapse elukohaks loetakse asenduskodu aadress ka siis, kui sinna paigutatud saatjata alaealine rahvastikuregistrisse kantud ei ole.

95. KOV on seni korraldanud asenduskodus viibinud lastele võimaluse käia piirkonna koolis. Seda juhul, kui noored on elanud asenduskodus pikemalt. Nt 2015. aastal kevade lõpul asenduskodusse tulnud noored alustasid koolis õppimist sügisel, kuid sobiva õpetaja puudumisel mitte kohe õppeaasta algusest. Kinnipidamiskeskuses olnud noortele ei ole haridust seni võimaldatud. Õiguskantsler juhtis sellele puudujäägile tähelepanu juba 2010. aastal.<sup>52</sup> Kuna 2015. aasta lõpul ei olnud kinnipeetud alaealistel endiselt õppimise võimalust, kordas õiguskantsler sellekohast soovitus.<sup>53</sup> PPA teavitas õiguskantslerit, et alates 2016. aasta sügisest on olemas valmisolek võimaldada ka kinnipidamiskeskusesse paigutatud lastel käia koolis.<sup>54</sup> Seni ei ole see veel aset leidnud, sest kooliaasta kestel pole keskuses kooliealisi lapsi olnud.

96. Õiguskantsleri nõunikega vestelnud noored hindasid kõrgelt võimalust haridust saada. Asenduskodu noored, kes käisid koolis, olid selle võimaluse üle väga rõõmsad. Kinnipidamiskeskuse noored, kes ei saanud õppida, oleksid seda väga soovinud. Seega on

---

<sup>49</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 13.12.2011 direktiivi [2011/95/EL](#), mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud) art 27 lg 1. EL-i direktiivi 2013/33/EL art 14 lõiked 1 ja 2.

<sup>50</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu 16.12.2008 direktiiv [2008/115/EÜ](#) ühiste nõuete ja korra kohta liikmesriikides ebaseaduslikult viibivate kolmandate riikide kodanike tagasisaatmisel, art 14 lg 1 p (c) ja art 17 lg 3.

<sup>51</sup> [Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus](#).

<sup>52</sup> 22.11.2010 [kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 4.11.

<sup>53</sup> 12.10.2015 [kontrollkäigu kokkuvõte](#), p 1.1.

<sup>54</sup> PPA 18.07.2016 kiri nr 1.2-5/16-2.

väga oluline tagada, et noored saaksid õppima asuda võimalikult ruttu. Hariduse olulisust (muu hulgas kohalike oludega kohanemise seisukohast) arvestades tuleks nendele lastele viivitusega korraldada õppimisvõimalus. Selle kohta kaitse taotlejatele seaduses sätestatud kolme kuu tärminit tuleks võtta kui viimast tähtaega ja erandit ning mitte kui reeglit.

97. Õiguskantsler annab kohalikele omavalitsustele ning PPA-le soovitusel võimaldada nii asenduskodus kui ka kinnipidamiskeskuses viibivatel koolikohustuslikus eas lastel asuda viivitusega haridust omandama.

## 12.2. Eesti keele õpe

98. VRKS § 10<sup>2</sup> lg 2 näeb ette alaealise rahvusvahelise kaitse taotleja õiguse saada ettevalmistavat keeleõpet, et tagada juurdepääs haridusele (alates 01.05.2016). Asenduskodus elavale väljasaadetavale osutatav teenus peab hõlmama ka eesti keele õpetamist (VSS § 12 lg 9). Majutuskeskuses elavale rahvusvahelise kaitse taotlejale tuleb samuti korraldada eesti keele õpe (VRKS § 32 lg 1 p 4). Kinnipidamiskeskusesse paigutatud rahvusvahelise kaitse taotlejad varem eesti keelt õppida ei saanud. PPA teatel hakati seal eesti keele tunde andma 2016. aastal.<sup>55</sup> Rahvusvahelise kaitse saanud isikut peab keeleõppe korraldamisel abistama teda vastu võtnud kohalik omavalitsus. Kahe aasta vältel kaetakse keeleõppe kulud riigieelarvest (VRKS § 73 lg 4 p 3 ja lg 5 p 2).

99. Võib eeldada, et asenduskodus elavad koolikohustuslikud lapsed (olenemata staatusest) õpivad eesti keelt põhiliselt koolis. HTM-l on kavas rahastada kaitse saanud laste täiendavat keeleõpet 400 euro ulatuses, millest ministeeriumi hinnangul jätkub 4 lisatunniks nädalas.<sup>56</sup>

100. Vajadusel tuleks ka koolikohustuslikele lastele lisaks keeletundidele koolis täiendavat keeleõpet korraldada – näiteks juba enne koolitööga liitumist või suvisel pikal koolivaheajal. See aitab kiirendada laste lõimumist asenduskodus ja kogukonnas. Asenduskoduteenuse maksumusse on arvestatud ka iga lapse vaba aja sisustamisele ja harrastustele tehtavad kulutused,<sup>57</sup> mis võivad hõlmata ka keeleõpet. Asenduskoduteenusele paigutatud saatjata alaealiste täiendav keeleõpe ja selle eest tasumine peab toimuma SKA ja SOS Lasteküla kokkuleppel.

101. Õiguskantsleri nõunike läbiviidud vestlustest selgus, et kinnipidamiskeskuses viibinud alaealised rahvusvahelise kaitse taotlejad ja asenduskodus elanud saatjata alaealised, kes saabusid Eestisse kooliaasta lõpus, ei saanud suvevaheajal eesti keelt õppida. Samas oleks neil selle vastu huvi olnud.

102. Õiguskantsler soovib kõigis asutustes, kuhu on paigutatud saatjata alaealisi, luua lastele võimalused eesti keele õppimiseks – see soodustab laste lõimumist ning hariduse omandamist.

<sup>55</sup> PPA 18.07.2016 kiri nr 1.2-5/16-2.

<sup>56</sup> Riigikontrolli 18.01.2016 aruanne, lk 15–16.

<sup>57</sup> Umbes 1% teenuse hinnast. Vt Õiguskantsleri Kantsleis koostatud [asenduskoduteenuse analüüs](#), lk 26.