

# INIMÕIGUSED EESTIS 2012

Eesti Inimõiguste Keskuse aastaaruanne



Toimetajad: Kari Käsper, Marianne Meiorg  
Keeletoimetaja: Grete Anton

Täname: Kristin Rammust ja Egert Rünnet

Väljaandja: SA Eesti Inimõiguste Keskus

Autoriõigus: autorid ja SA Eesti Inimõiguste Keskus, 2013

**Aruande koostamist ja väljaandmist toetasid Avatud Eesti Fond, Kultuuriministeerium ja Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituut.**

Väljaandes avaldatu ei pruugi väljendada Avatud Eesti Fondi, Kultuuriministeeriumi ja Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi seisukohti.



Avatud Eesti Fond  
Open Estonia Foundation



TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL  
ÕIGUSE INSTITUUT

KULTUURIMINISTEERIUM



# Sisukord

|  |     |
|--|-----|
| Eessõna .....  | 3   |
| Julia Laffranque   |     |
| Piinamise, ebainimlikult või alandavalt kohtlemise ja karistamise keeld..... | 6   |
| Merle Albrant  |     |
| Orjuse ja sunniviisilise töötamise keeld.....                                | 12  |
| Merle Albrant  |     |
| Anni Säär  |     |
| Õigus isikuvabadusele .....  | 18  |
| Epp Lumiste  |     |
| Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele .....                                | 22  |
| Anne Veerpalu  |     |
| Õigus austusele perekonna- ja eraelu vastu .....                             | 28  |
| Kari Käsper  |     |
| Marianne Meiorg  |     |
| Sõnavabadus .....  | 36  |
| Katrin Nyman Metcalf   |     |
| Kogunemis- ja ühinemisvabadus .....  | 41  |
| Alari Rammo  |     |
| Diskrimineerimise keeld .....  | 48  |
| Kadi Viik  |     |
| Õigus haridusele.....  | 58  |
| Tanel Kerikmäe   |     |
| Aivi Remmelg   |     |
| Rahvusvähemuste olukord .....  | 64  |
| Kristjan Kaldur  |     |
| LGBT inimeste olukord .....  | 69  |
| Helen Talalae  |     |
| Pagulaste ja varjupaigataotlejate olukord .....                              | 76  |
| Juhan Saharov  |     |
| Anni Säär  |     |
| Lapse õigused.....   | 85  |
| Helika Saar  |     |
| Puuetega inimeste õiguste kaitse Eestis .....                                | 93  |
| Monika Haukanõmm   |     |
| Inimõiguste kaitse riiklik organisatsiooniline raamistik .....               | 102 |
| Kari Käsper  |     |

## Eessõna

Eesti Inimõiguste Keskuse aruanne kannab ambitsioonikat pealkirja: „Inimõigused Eestis 2012“ ja on ühtlasi juba viies järjestikune raport Eesti arengu kohta viimase aasta jooksul pea kõigis Euroopa inimõiguste konventsiooniga tunnustatud õigustes.

Sellise aruande koostamine on aeganõudev, mahukas ja vajalik töö Eesti inimõiguste olukorra kaardistamisel, mis eeldab erinevatest allikatest info kogumist ja analüüsimist. Kasutatud on nii riigiasutuste aastaaruandeid, vabühenduste ja rahvusvaheliste organisatsioonide raporteid ja arvamusi kui ka Eesti Inimõiguste Keskuse enda kogutud materjale. Samas on täit ja objektiivset pilti maalida ilmselt võimatu, sest ka näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus saab tegeleda üksnes nende küsimustega, mis on kohtusse jõudnud. Kuid kas Eesti inimeste õigusteadlikkus on piisav, et osata iga väidetavat ülekohut vaidlustada? Kas juurdepääs õigusemõistmisele on tagatud? Ja kas õiguskaitseorganeid usaldatakse?

Seepärast on äärmiselt oluline, et inimesi teavitatakse nende õigustest, et juristid saaksid pidevat välja- ja täiendõpet Euroopa inimõiguste konventsiooni ning selle rakendus- ja tõlgenduspraktika kohta, et oleks tagatud Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuste levitamine ja täitmine. Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendite kokkuvõtted eesti keeles ja Euroopa Inimõiguste Kohtule kaebuste esitamist puudutava käsiraamatu tõlkimine eesti keelde eelmisel aastal on tervitatavad sammud selles suunas. Nagu ka see, et Eesti valitsus kiitis heaks Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi koostöös valminud õigusaktide mõjude hindamise meetodika, mis peaks loodetavasti tõstma õigusloome kvaliteeti ja võimaldama senisest paremini hinnata kavandatava õiguse mõju ka inimõigustele.

Kui tõsiselt suhtutakse inimõigustesse igas Euroopa nurgas, sealhulgas Eestis? Kas see, mida me võib-olla riigi tasandil õigusriigina tajume, on sama intensiivsusega tunnetatav igapäevases elus? Kas ettekujutus inimõiguste kaitsest, õigusriigist ja demokraatiast pealinnas või heade mõtete linnas on samasugune nagu Eestimaa kaugeimas külas? Kuidas on tagatud nende õigused, kes on kõige kergemini haavatavad nagu näiteks lapsed ja eakad, aga ka puuetega inimesed ja teised vähemused?

Jäägu vastuste kardetavalt kurb alatoon iga lugeja enda südametunnistusele.

Üks asi on kõlavad loosungid inimõiguste kaitsest, kuid inimõigusi ei tohi võtta kui sõnakõlksu. Inimõigused ei ole abstraktsed, vaid väga konkreetsed õigused, mille austamine on ülioluline. Inimõigused on õigused, mis kuuluvad sõltumata õigusaktidest, ajast ja ruumist igale üksikisikule tema inimeseksolemise tõttu, ja on võõrandamatud. Inimõigused on riigi tegevuse legitiimsuse lakmuspaber. Inimõiguste kaitse võib olla küll kulukas, aga see ei tohi muutuda luksuseks – see peab olema iseenesestmõistetav.

Inimene ja tema õigused peaksid olema avaliku võimu tegevuses alati kesksel kohal. Eesti ajaloo oleme kahjuks kogenud ka seda, et inimene ei maksa midagi. Nüüd tuleb eriti meil endil Eestis, oma riigis, väärtustada kõiki inimesi, kes siin elavad ja tagada nende inimõiguste kaitse.

Parim kollektiiv on see, kus valitseb usaldus ja hea koostöö vaim, kus ollakse avatud dialoogiks, kus on erineva tausta, vanuse ja sooga isikud tasakaalus, kus otsuseid

tehakse läbipaistvalt ja hinnatakse iga indiviidi väärtust ning tema tervist, pere ja heaolu. Nii peab see olema ka riigi puhul.

On äärmiselt oluline, et meie seadused oleksid õigusriigile kohased, et põhiseadust ja inimõigusi austaksid kõik kolm riigivõimu: seadusandlik, täidesaatev ja kohtuvõim.

Kehtiva, 1992. aastal rahvahääletusel vastu võetud põhiseaduse kohaselt on Eesti õigusriik. Põhiseadus on meil demokraatlik. Selle põhiõiguste, -vabaduste ja -kohustuste peatükk on paljuski inspireeritud Euroopa inimõiguste konventsioonist.

Riigikohus on järjekindlalt aidanud kaasa õigusriigi põhimõtte arengule, olnud Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika maaletooja ja sellele toetudes andnud seadusandjale märku, kui midagi on vaja ära teha, nagu näiteks hüvitada kahju ebamõistlikult kaua kestnud kohtuprotsesside eest või anda kinnipeetavatele hääleõigus.

Tähtis on rahvusvahelise õigusega arvestamine. Seetõttu ratifitseeris Eesti eelmisel aastal ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni, ja mõistagi on loomulik juba ühinenud konventsioonide nagu näiteks ÜRO lapse õiguste konventsiooni ning erinevate Euroopa Liidu õiguse allikate järgimine. Samas pole Eesti veel ühinenud näiteks Euroopa Nõukogu naistevastase ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga.

Aga võib juhtuda, et rahvusvahelistest põhimõtetest, seadustest ja kohtuotsustest üksi ei piisa, inimõigusi tuleb kaitsta praktikas ja seda igapäevaselt. Euroopa Inimõiguste Kohus on oma lahendites läbivald toonitanud, et Euroopa inimõiguste konventsioon ei ole mõeldud tagama mitte teoreetilisi või illusoorseid õigusi, vaid selliseid õigusi, mis on tõhusad ja mida saab praktikas teostada. Sageli on selleks, et õigust ellu viia, vaja luua vastavaid institutsioone (nagu näiteks soolise võrdsõiguslikkuse nõukogu) ja toetada olemasolevaid institutsioone (näiteks soolise võrdsõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku). Samuti on oluline valitsusväliste organisatsioonide ning avaliku arutelu roll. Selles mõttes oli 2012. aasta kodanikuühiskonna teadvustamisel Eestis kahtlemata tähelepanuväärne. Ja kindlasti on üheks asendamatuks teguriks selleks, et inimõigusi austataks, elementaarne eetiline baas ühiskonnas.

Euroopa Inimõiguste Kohtule esitati 2012. aastal 301 uut kaebust Eesti Vabariigi vastu. Samas tegi möödunud aastal Euroopa Inimõiguste Kohus Eesti suhtes 277 lahendit. Vastuvõetamatuks tunnistati ainuisikuliselt asju läbivaatava üksikkohtuniku ja kolmeliikmelise komitee poolt kokku 265 kaebust ning 7-liikmelise koja poolt 4 kaebust. Lisaks langetas Euroopa Inimõiguste Kohus Eesti suhtes 4 sisulist otsust. Kokku on Euroopa Inimõiguste Kohtus 1. jaanuari 2013. aasta seisuga läbivaatamisel 639 Eesti vastu esitatud kaebust. See on enam, kui Euroopa Nõukogu liikmesriikide vastu esitatud keskmine ja Eesti on kaebuste arvult 47-st liikmesriigist 27. kohal.

Eelmisel aastal Euroopa Inimõiguste Kohtus Eesti suhtes tehtud sisulistest otsustest leiti ühes asjas rikkumine, teises osaline rikkumine ja kahes, et rikkumist ei toimunud. Euroopa Inimõiguste Kohus otsustas, et Eesti on rikkunud isiku õigust õiglasele kohtumenetlusele, sest kaebajal puudus juurdepääs jälitustoimikus tema kohta sisalduvatele dokumentidele. Ühes teises Eesti vastu algatatud asjas tuvastas Euroopa Inimõiguste Kohus rikkumised seoses sellega, et kinnipeetav paigutati rahustusvoodisse ja et vanglas rikuti tema kaebeõigusi. Samas ei peetud Euroopa Inimõiguste Konventsiooni rikkumiseks ei süütuse presumptsiooni küsimuses nüüdseks juba endise kohtuniku kohta avaldatud prokuratuuri teateid ega ka ühes teises asjas korduvalt kriminaalkorras süüdi mõistetud välismaalase Eesti elamisloa

kehtetuks tunnistamist ja tema Eestist väljasaatmist, mida loeti põhjendatuks. Kõik sisulised otsused on kahtlemata puudutanud väga olulisi ja tundlikke valdkondi: jälitustegevust, kinnipeetavate õigusi ja nende kohtlemist, süütuse presumptsiooni ning välismaalaste väljasaatmist. Eesti on Euroopa Inimõiguste Kohtu otsuseid täitnud suhteliselt eeskujulikult. Ühel korral kohaldati Euroopa Inimõiguste Kohtus eelmisel aastal Eestist tulnud kaebusele tuginedes ka esialgset õiguskaitset. See oli Eesti asjades esmakordne ja tegemist oli nn lapseröövi kaasusega, kus kohustati lapse tagastamine peatama. Kuid hiljem tunnistati kaebus siiski vastuvõetamatuks. Euroopa Inimõiguste Kohtu suurkoda ühtki Eesti vastu esitatud kaebust siiani menetlenud ei ole. Kõik Eesti vastu tehtud sisulised otsused on langetatud väiksemas kohtukoosseisus. Lisaks tunnistas Euroopa Inimõiguste Kohus Eesti kohtute praktikat, et isik, kes leiab, et tema asjas on kriminaalmenetlus ebamõistlikult pikk, peab selle küsimuse ise Eesti kohtutes kõikides kohtuastmetes tõstatama ja alles siis saab vajadusel pöörduda Euroopa Inimõiguste Kohtusse.

Käesolev aruanne viitab aga veel nii mõnelegi kitsaskohale, millest võib edaspidi ka kohtuvaidlusi võrsuda. Kuigi mitmetes valdkondades on jõutud arusaamisele, et probleeme esineb, st „on pandud diagnoos“, ei ole siiski sageli jõutud järgmisele tasandile, st ei ole pakutud lahendusi, kuidas olukorda „ravida“ ja mis samuti väga tähtis: kuidas probleeme ennetada.

Viimasel ajal on Euroopa Inimõiguste Kohtus palju kõne all olnud õigus teada saada tõde, olgu see siis ajalooliste sündmuste kohta, selle kohta, mis puudutab terrorismivastast võitlust ja selles kasutatavaid vahendeid ning nende valikuid ja proportsionaalsust, lähedaste kadumise kohta ja riigivõimu osaluse kohta selles (näiteks Tšetšeenias), info kohta, mida isiku vastu on jälitustegevuse raames kogutud jne. Kuigi Euroopa Inimõiguste Kohus pole otseselt loonud eraldiseisvat õigust tõele, on kohus Euroopa inimõiguste konventsioonis olemas olevaid õigusi tõlgendanud selliselt, et näiteks kui kohus on leidnud, et tegemist on olnud inimvääriskust alandava ebainimliku kohtlemisega ja võimud pole suutnud välja selgitada sellise rikkumise põhjustajaid, on lisaks muule rikutud ka kaebaja õigust saada kogu selles asjas tõe jälile, teada, kes ja miks just nii tema või tema lähedasega toimusid.

Eestlastele peaks, kui Anton Hansen Tammsaaret uskuda, lisaks õigusele olema vähemalt sama oluline ka tõde. Me ei tohi lasta end uinutada sellest, et oleme edukalt ja juba mõnda aega tagasi väljunud totalitaarsest ühiskonnast. Demokraatia, väljendus- ning infovabadus ja inimõiguste kaitse on haprad, eriti rasketel aegadel, ning nende eest tuleb pidevalt hoolt kanda. Kriisidest puretud Euroopas on kahjuks pinnas soodne rahutustele ning äärmustele ja seetõttu tuleb meil olla eriti ettevaatlik.

Just Eesti võiks kujundada endast tõeliselt eeskujuliku maa inimõiguste ja õigusriigi kaitsel, juhtiva mudeli Euroopas. ÜRO inimõiguste nõukokku kuulumine on selleks hea platvorm. Me oleme parajalt pisike ja piisavalt suur selleks, et seda saavutada. Meie olulisim „maavara“ on meie inimesed, nende haridus, võimekus ja arukus. Eesti võiks pürgida miinimumstandardidest kõrgemale. Me saaksime õigusriiklikku ja inimõiguste kaitse mõtteviisi eksportida mujale Euroopasse ja maailma. See on eriti oluline, arvestades Eesti geopoliitilist asukohta ja inimõiguste kaitse osas erinevatel arengutasemetel olevaid naabreid.

Professor Julia Laffranque  
Euroopa Inimõiguste Kohtu kohtunik

# Piinamise, ebainimlikult või alandavalt kohtlemise ja karistamise keeld

**Merle Albrant**

Elades 21. sajandil sooviksime eeldada, et teise inimese piinamine, ebainimlik ja alandav kohtlemine ning karistamine on eelmiste sajandite teema, kuid kahjuks see nii ei ole. Isegi tänapäeva arenenud ühiskondades, sealhulgas ka Eestis võib esineda olukordi, kus inimesi piinatakse, karistatakse ning koheldakse alandavalt ning ebainimlikult. Eestis on viimastel aastatel hakatud tähelepanu pöörama perekonnas toimuvale vägivaldale, kus ohvriteks on valdavalt naised, kes kogevad ka piinamist. Termin „naiste vastu suunatud vägivald” tähendab igasugust soolisel erinevusel põhinevat vägivalda, mille tulemuseks on füüsilise, seksuaalse või psühholoogilise kahjustuse või kannatuse tekitamine naistele. Füüsiline vägivald tähendab tõukamist, lükkamist, juustest tirimist, löömist, peksmist, tagumist, põletamist, hammustamist, kägistamist, torkehaavade tekitamist, suguelundite vigastamist, piinamist, tapmist.<sup>1</sup>

Kuigi kaasaegses ühiskonnas ei tohiks esineda naistevastast vägivalda, sealhugas piinamist, esineb seda siiski väga palju. Politsei analüüs registreeritud lähisuhtevägivalda juhtumite, toimepanijate ja kannatanute kohta näitas, et 81% kannatanutest moodustavad naised.<sup>2</sup>

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Naistevastase ja perevägivalda ennetamise valdkonnas on Eestis suur roll olnud Sotsiaalministeeriumil, kelle arengukavas on ühe tegevussuunana naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamine. Sotsiaalministeerium arendab naistevastase ja perevägivalda ohvritele suunatud teenuseid, suurendab spetsialistide kompetentsi ning ennetustöös pöörab tähelepanu inimeste hoiakute muutmisele ja teadlikkuse tõstmisele.<sup>3</sup>

Sotsiaalministeeriumi 2012. aasta tööplaanis olid eraldi välja toodud tegevused naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamiseks:

- Norra programmi ("Soopõhise vägivalda ning inimkaubanduse ennetamine ja tõkestamine") koordineerimine - tegevused on käivitatud ja koordineeritud.
- Turvalisuse uuringu perevägivalda mooduli ettevalmistus - mooduli küsimused on välja töötatud ja esitatud Statistikaametile.
- „Vägivalda vähendamise arengukava 2010-2014“ naistevastase ja perevägivalda osa rakendamine - Sotsiaalministeeriumi vastutusel olevad

---

<sup>1</sup> Sotsiaalministeeriumi soolise võrdõiguslikkuse osakond. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://gender.sm.ee/index.php?097943259>

<sup>2</sup> Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 16. Kuritegevus Eestis 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57202/Kuritegevus\\_Eestis\\_2011.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57202/Kuritegevus_Eestis_2011.pdf).

<sup>3</sup> Sotsiaalministeeriumi arengukava 2012-2015. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html>.

tegevused naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamiseks ja ohvrite abistamiseks on ellu viidud.<sup>4</sup>

2012. aastal pööras justiitsminister Kristen Michal mitmeid kordi avalikkuse tähelepanu perevägivalda probleemile Eestis. 2012. aasta 2. märtsi pressiteates rõhutas justiitsminister: „Perevägivalda on palju ning politseini jõuab vaid osa juhtumitest. Kui on ilmnenud vägivaldakariteo tunnused, siis pole menetluse alustamine enam valiku koht. See on kohustus. See on see sõnum, mida ma teil palun edasi kanda ning milles järjepidev olla.“<sup>5</sup> 2012. aasta 24. aprilli pressiteates rõhutas justiitsminister veelkord, et 2012. aastal on üheks vägivalda vähendamise põhisuunaks perevägivald.<sup>6</sup>

2012. aastal on hakatud ühiskonnas avalikult rohkem rääkima naiste õigustest ning naistevastasest vägivaldast. Välisminister Urmas Paet on rõhutanud, et inimõiguste edendamine ja kaitse on Eesti sise- ja välispoliitika üks prioriteet ning et Eesti pöörab 12. novembril 2012 ÜRO inimõiguste nõukokku valituks osutumisel suurt tähelepanu naiste ja laste õigustele, võitlusele karistamatusega, soolisele võrdõiguslikkusele, põlisrahvaste õigustele ning väljendusvabaduse kaitsele.<sup>7</sup> Eelnevalt, 2011. aastal, viidi Eesti kohta läbi ÜRO üldine korrapärane läbivaatus, kus anti Eestile soovitusi ka piinamise kohta. Nimelt oldi soovitustes mures karistusseadustiku piinamise mõiste määratluse pärast (Ungari) ning soovitati muuta karistusseadustikku, et tagada selle täielik vastavus rahvusvahelistele piinamist keelustavatele normidele (Iraan).<sup>8</sup>

Samas ei ole Eesti üles näidanud huvi liituda Euroopa Nõukogu 2011. aasta 7. aprilli naistevastase- ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooniga. Kuigi Eesti osales selle konventsiooni väljatöötamisel, ei ole Eesti poliitilised ringkonnad ja erakonnad üles näidanud valmisolekut selle konventsiooniga liitumiseks. Konventsiooniga ühinenemine aitaks oluliselt parandada naistevastase vägivalda ohvrite kaitset Eestis. Nimetatud konventsiooni eesmärkideks on: a) kaitsta naisi vägivalda kõigi vormide eest, ennetada naistevastast vägivalda, karistada naistevastase vägivalda eest, kaotada naistevastane vägivald ja perevägivald; b) aidata kaasa naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimisele ning edendada naiste ja meeste sisulist võrdõiguslikkust, teostada seda ka naiste jõustamise kaudu; c) töötada välja igakülgne raamistik, poliitika ning meetmed naistevastase vägivalda ja perevägivalda kõigi ohvrite kaitsmiseks ja abistamiseks; d) edendada rahvusvahelist koostööd naistevastase ja perevägivalda kaotamiseks; e) toetada ja abistada organisatsioone ja õiguskaitseorganeid, et nad teeksid tõhusat koostööd ning võtaksid omaks integreeritud lähenemise naistevastase ja perevägivalda kaotamisele.<sup>9</sup> Konventsiooniga ühinemisel näitaks Eesti riik oma hoolsuskohustust ennetada naistevastast vägivalda, uurida toimunud vägivaldaakte, karistada vägivalda toimepanijaid ning abistada ohvreid. Konventsiooniga ühinemisel tuleks Eestil viia oma seaduseandlus vastavusse konventsiooniga, st muutusi tuleks teha nii tsiviil- kui

<sup>4</sup> Sotsiaalministeeriumi tööplan 2012. Arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.eesti.ee/portaal/!tpis.taitmine\\_valjund\\_avalik](https://www.eesti.ee/portaal/!tpis.taitmine_valjund_avalik).

<sup>5</sup> Justiitsministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/56427>.

<sup>6</sup> Justiitsministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/56663>.

<sup>7</sup> Välisministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/15800>.

<sup>8</sup> Välisministeerium. ÜRO Peaassamblee Inimõiguste Nõukogu Üldise korrapärase läbivaatamise töörühma raport i projekt Eesti. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.vm.ee/sites/default/files/UPR%20soovitused%20\(est\).pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/UPR%20soovitused%20(est).pdf).

<sup>9</sup> Euroopa Nõukogu naistevastase ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsioon. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.enu.ee/lisa/451\\_Convention%20210%20Estonian.pdf](http://www.enu.ee/lisa/451_Convention%20210%20Estonian.pdf).

ka kriminaalõiguses, menetlusõiguses, määrata kaitsemeetmed ning tõhustada uurimist ja kuriteo toimepanijate vastutuselevõtmist. Seega tähendaks konventsiooniga ühinemine kompleksset lähenemist seadusemuudatustesse, kuid see saab toimuda ainult siis, kui selleks on olemas riigipoolne valmisolek. Konventsiooniga ühinemisel annaks Eesti riik selge signaali ühiskonnale: riik hoolib oma inimestest ning täidab oma kohustust tagada inimõiguste kaitse. Põhjuseid, miks Eesti ei ole soovinud selle konventsiooniga ühineda, võib olla mitmeid. Üheks põhjuseks võib olla poliitilise huvi puudumine selle teema vastu, kuna see teema ei ole poliitiliselt atraktiivne. Teiseks põhjuseks võib olla riigi rahaliste vahendite ning ressursside puudumine, mis on vajalikud konventsioonis ette nähtud kaitsemeetmete ellu viimiseks.

## Seadusandlik areng

Seadusandlikus arengus ei toimunud 2012. aastal muutusi, mis oleksid aidanud kaasa piinamise absoluutsele keelustamisele. Karistusseadustiku § 122 kohaselt on piinamine järjepidevat või suurt valu põhjustanud kehaline väärkohtlemine ning selle eest karistatakse rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistusega. Eesti õiguses ei eristata eraldi asjaoluna piinamise juhtumite puhul raskusastme määramisel ohvri sugu, vanust ning tervist, seega ei ole karistusseadustiku § 12 regulatsioon vastavuses EIÕK artiklist 3 tuleneva piinamise keeluga ning selle raskusastme määramisega. EIÕK artiklist 3 tulenev piinamise keeld on absoluutne, artikliga on kaetud nii füüsilised kui ka vaimsed kannatused. Piinamine on tahtlik ebainimlik kohtlemine, mis põhjustab väga tõsiseid või julmi kannatusi, ning „alandamine“ või karistamine on selline, mille eesmärgiks on tekitada ohvris hirmu, ahastust ja alaväärsustunnet. Piinamise võimaliku raskusastme määramisel võetakse arvesse kohtlemise kestust, selle füüsilist ja vaimset mõju ja ohvri sugu, vanust ning tervist.<sup>10</sup>

## Kohtupraktika

2012. aastal jõustunud kohtulahendite asjaoludest nähtub, millisel viisil on toime pandud naiste piinamisi. Ühel juhtumil peksis mees elukaaslast käte ja jalgadega erinevatesse kehapiirkondadesse, tiris juustest, kägistas ja tõukas. See toimus kolme aasta jooksul 12-l korral, mis on kõik tõendamist leidnud. Piinamise tulemusena olid naisel kaelal kägistamise jäljed, kehal hematoomid, verevalumid, purunenud hammas, vigastused, korra kaotas ta teadvuse.<sup>11</sup>

Vaadates avalikke kohtulahendeid, mis on 2012. aastal lõpplahendini jõudnud ja jõustunud ning milles on isik tunnistanud süüdi piinamises karistusseadustiku §-i 122 kohaselt, selgub, et piinamise ohvriks sattunud naised on olnud nii süüdistatavate abikaasad, elukaaslased, emad, tütreid ja ämmad. Mitmed ohvrid on olnud alaealised. Seega saab vaadeldes 2012. aastal jõustunud kohtulahendeid, milles üks isik on süüdi tunnistanud teise inimese piinamises, väita, et ohvrite sugu ja vanus on olnud kindlasti üheks põhjuseks, miks need isikud on langenud piinamise ohvriks. Kahjuks ei selgu Eesti kohtupraktikast, et karistuse raskusastme määramisel oleks arvesse võetud ohvri sugu, vanust või tervist. Samas võib siiski esile tuua juba välja kujunenud kohtupraktikat, mille kohaselt järjepidev naise kehaline väärkohtlemine kvalifitseeritakse piinamisena. 2012. aastal jõustunud kohtuotsustest selgub, et

<sup>10</sup> J.Murdoch. Kaitse piinamise või ebainimliku või alandava kohtlemise või karistamise eest.

Riigikohus. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=534>.

<sup>11</sup> Kriminaalasi 1-12-7872.



kohtupraktika, kus isik on süüdi tunnistanud piinamises karistusseadustiku § 122 alusel, erineb piirkonniti. Näiteks on nii Harju Maakohus, Tartu Maakohus ja Viru Maakohtus teinud otsuseid, kus naise järjepidev väärkohtlemine on kvalifitseeritud piinamisena. Samas ei selgu ühtegi Pärnu Maakohtu 2012. aastal jõustunud kohtulahendit, kus isik oleks süüdi tunnistanud piinamises karistusseadustiku § 122 alusel.<sup>12</sup> Selline kohtuotsuste erinevus piirkonniti võib viidata sellele, et Pärnu Maakohtu alluvuses olevate asjade menetlemisel jääb piinamine perevägivalda juhtumite puhul tähelepanuta või ei kvalifitseerita lähisuhtes järjepidevalt toime pandud kehalist väärkohtlemist piinamisena.

## Statistika ja uuringud

2012. aastal ilmus Justiitsministeeriumi poolt koostatud vägivalda vähendamise arengukava aastateks 2010–2014: 2011. aasta täitmise aruanne, mille kohaselt 2011. aastal registreeriti 1939 vägivallakuritegu, mida võib seostada perevägivaldaga. Neist suurema osa (1508) moodustasid kehalise väärkohtlemise juhtumid, mida oli enam kui 200 rohkem kui eelneval aastal.<sup>13</sup>

2012. aastal ilmus ka Justiitsministeeriumi poolt koostatud „Kriminaalpoliitika uuringud. Kuritegevus Eestis 2011“, mis kajastab perevägivaldaga seonduvat Eestis. Uuringust selgus, et 2011. aastal moodustas perevägivald 4,6% kõigist kuritegudest ja 26% vägivallakuritegudest ning 2011. aastal suurenes pereliikmete või elukaaslaste kehaline väärkohtlemine 17%. Perevägivaldajuhtumitest jagunes 3% juhtumiteks, mida käsitleti piinamisena karistusseadustiku § 122 mõistes, kuid need juhtumid moodustasid 84% sama paragrahvi juhtumitest.<sup>14</sup> Politsei analüüs (Paabo ja Aru 2012) registreeritud lähisuhtevägivalda juhtumite, toimepanijate ja kannatanute kohta näitas, et 81% kannatanutest moodustavad naised ja 19% mehed.

Eesti elanike arvates ei ole kuritegevus Eestis peamine riigi ees seisev probleem. 2012. aasta kevadel pidasid Eesti inimesed kuritegevusest olulisemateks riigi ees seisvateks muredeks hinnatõusu, töötuse ja majandusega seotud probleeme.<sup>15</sup> Seega saab nimetatud uuringust järeldada, et inimesed ei taju vägivalda mõju ühiskonnale ja naistevastase vägivalda, sh piinamise ohvritkes langenud naiste probleemi kui ühiskonna probleemi.

## Head praktikad

Üheks heaks praktika näiteks saab tuua naiste varjupaikade tegevuse Eestis, kes abistavad perevägivalda ohvriks langenud naisi, pakkudes nii majutust kui ka

---

<sup>12</sup> Riigi Teataja. Maa- ja Ringkonnakohtu lahendid. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa\\_ringkonna\\_kohtulahendid/main.html](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/maa_ringkonna_kohtulahendid/main.html).

<sup>13</sup> Justiitsministeerium. Vägivalda vähendamise arengukava aastateks 2010–2014: 2011. aasta täitmise aruanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=56652/V%20E4givalda+v%20E4hendamise+arengu+kava+2011.+aasta+t%20E4itmise+aruanne.pdf>.

<sup>14</sup> Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 16. Kuritegevus Eestis 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57202/Kuritegevus\\_Eestis\\_2011.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57202/Kuritegevus_Eestis_2011.pdf).

<sup>15</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus probleemine europameetri järgi. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=54902/Kuritegevus+probleemina+Eurobaromeetri+jargi+2012K.pdf>.

nõustamist. Eestis on praegu kümme naiste varjupaika, mis pakuvad vägivalda kogenud naistele (vajadusel koos lastega) kompleksteenuseid.<sup>16</sup>

Hea praktika näitena saab tuua ka Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) poolt suurema tähelepanu pööramist vägivalda ennetamisele. 2012 aastal viis PPA läbi projekti „Kohtinguvägivald“, mille eesmärgiks oli kohtinguvägivalda kui tõsise sotsiaalse probleemi teadvustamine, positiivsete ja vägivalda taunivate hoiakute kujundamine noorte (10.-11. klasside õpilaste) seas.<sup>17</sup> Lisaks alustas PPA 2012. aastal projekti „Koostöös loome turvalisust!“, mille eesmärgiks on: tõhustada lähisuhtevägivalda juhtumite esinemise korral koostööd kohalikul tasandil erinevate abipakkuvate asutuste vahel - politsei, prokuratuuri, kohaliku omavalitsuse (sh sotsiaal- ja lastekaitsetöötajate), ohvriabi, varjupaikade, tervishoiuasutuste. Selle projekti sihtgrupp on politseiametnikud, prokurörid, sotsiaal- ja lastekaitsetöötajad, tervishoiutöötajad, ohvriabitöötajad, naiste varjupaikade töötajad.<sup>18</sup> PPA ennetustöö on hea näide just seetõttu, et ennetusprojekti sihtgrupid on väga erinevad.

### **Olulisemad avalikud arutelud**

2012. aasta 22. novembril toimus Riigikogu sotsiaalkomisjoni avalik istung, kus oli kõne all naistevastase vägivalda tänane olukord, vägivalda ohvrite abistamine, õiguskaitseorganite poolne tegevus naiste- ja perevastase vägivalda juhtumite menetlemisel ja samuti riigi poolt kavandatavad meetmed, mis võimaldaksid selle probleemiga paremini tegeleda.<sup>19</sup>

### **Trendid aruande perioodil**

2012. aastal hakati naistevastase vägivalda teemale Eestis rohkem tähelepanu pöörama. 26. märtsist kuni 10. aprillini toimusid Tallinna Keskraamatukogus infotunnid koostöös Tallinna Naiste Kriisikodu ja Eesti Naiste Varjupaikade Liiduga.<sup>20</sup>

1. märtsil 2012 korraldasid Naiskodukaitse, Sisekaitseakadeemia ja Eesti Politsei naisühenduse "Naistelt naistele" koguperepäeva, mille eesmärk oli tutvustada naistele võimalusi, kuidas suurendada enda ja oma lähedaste turvalisust ning pakkuda võimalust õppida konkreetseid uusi teadmisi ja oskusi. Nimetud perepäeva raames koguti toetust Eesti Naiste Varjupaikade Liidu üle-Eestilise tugitelefoni 1492 toetuseks, kuhu saavad vägivalda kogenud naised helistada.<sup>21</sup>

Vägivalda ennetamise osas on hakatud eraldi sihtgrupina tähelepanu pöörama noortele tüdrukutele vanuses 14-18 aastat. Ida-Virumaal (Jõhvis ja Sillamäel) toimusid

---

<sup>16</sup> Eesti Naiste Varjupaikade Liit. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.naisteliin.ee/index.php?id=29>.

<sup>17</sup> Politsei- ja Piirivalveamt. Projekt kohtinguvägivald. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/et/ennetus/yle-eestiline/projekt-kohtinguvagivald.dot>.

<sup>18</sup> Politsei- ja Piirivalveamet. Projekt „Koostöös loome turvalisust!“ Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.politsei.ee/et/ennetus/yle-eestiline/projekt-koostoos-loome-turvalisust.dot>.

<sup>19</sup> Sotsiaalkomisjon. Uudised. Sotsiaalkomisjon vaagis naiste- ja perevägivaldaga seonduvaid probleeme. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.riigikogu.ee/index.php?id=174822&parent\\_id=169298](http://www.riigikogu.ee/index.php?id=174822&parent_id=169298).

<sup>20</sup> Eesti Naiste Varjupaikade Liit. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.naisteliin.ee/index.php?id=5&uid=10>.

<sup>21</sup> Eesti Naiste Varjupaikade Liit. Naiskodukaitse, Sisekaitseakadeemia ja Eesti Politsei Naisühenduse korraldatava "Naistelt naistele".

koolitused vene keelt kõnelevatele noortele, milles osales kokku 50 tüdrukut, ja Lähtes eesti keelt kõnelevatele tüdrukutele, milles osales 14 tüdrukut.<sup>22</sup>

2012. aastal kajastati pressis mitmeid raskeid naistevastase vägivalla juhtumeid, nii intervjuusid<sup>23</sup> kui ka spetsialistide kommentaare.<sup>24</sup>

Kokkuvõtteks saab öelda, et 2012. aastat iseloomustas suurem tähelepanu pööramine naistevastase vägivalla vastu võitlemisele, vägivalla ennetamisele ning ohvrite abistamisele.

## Soovitused

- Vaja on uurida põhjuseid, miks piinamisjuhtumeid puudutav kohtupraktika on regiooniti erinev ning töötada selle nimel, et see ühtlustada.
- Jätkama peaks teadlikkust tõstvat tegevustega, eelkõige prokuröride ja uurijate seas, kes on vastutavad piinamisjuhtumite kohtu ette toomise eest.
- Samuti peaks jätkama teadlikkust tõstvat tegevust ohvri õigustest. Senised sellealased tegevused on näidanud positiivseid tulemusi, kuid arenguks on veel ruumi.

---

<sup>22</sup> Eha Reitelmann. Eesti Naisteühenduste Ümarlaud.

<sup>23</sup> Aktuaalne kaamera. Uudised. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/index.php?0&popup=video&id=52291>.

<sup>24</sup> Psühhoterapeut Kait Sinisalu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.naisteliin.ee/index.php?id=5&uid=14>.

# Orjuse ja sunniviisilise töötamise keeld

Merle Albrant  
Anni Säär

Inimkaubandust saab nimetada tänapäeva orjuseks ning isegi aastal 2012 on inimesi, keda koheldakse kaubana, mida saab osta, müüa ning oma tahte kohaselt kasutada.<sup>25</sup> Inimkaubanduse ohvriks langevad nii naised kui mehed, nii täiskasvanud kui alaealised. Inimkaubanduse puhul on tegemist isikuvabaduse ja väärikuse tõsise rikkumisega ning väga raske kuriteoliigiga.

Kuna ka Eestis on inimkaubandus probleemiks, tehti selle vastu võitlemiseks 2012. aastal mitmeid edusamme ning pöörati suuremat tähelepanu ohvrite abistamisele.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

19. aprillil 2012. aastal kiitis valitsus heaks „Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014“ uuendatud rakendusplaani aastateks 2012-2014,<sup>26</sup> milles ette nähtud tegevused on seotud ka inimkaubandusvastase võitluse tõhustamisega.<sup>27</sup>

Rahvusvahelise turvalisuskoostöö edendamise raames tõhustatakse korrakaitse tegevust piiriülese kuritegevuse tõkestamiseks, kindlustatakse parem koostöö lähinaabrite politsei, tolli ja piirivalvega narko- ja inimkaubandusevastases tegevuses. Ohvrite turvalisuse paremaks tagamiseks on seatud sihiks ohvriabi tugivõrgustiku laiendamine üle kogu Eesti.

## Seadusandlik areng

2012. aasta on Eesti jaoks oluline aasta inimkaubandusvastase võitlemise tõhustamisel, kuna toimus suur muudatus siseriiklikus õiguses – karistusseadustikku toodi eraldi sisse inimkaubanduse mõiste ning süütekoosseis. Eelnevalt oli karistusseadustikus üks paragrahv (§ 133), mis käsitles orjastamist – vägivalla või pettusega inimese asetamist olukorda, kus ta on sunnitud oma tahte vastaselt kellegi teise kasuks töötama või täitma muid kohustusi, samuti inimese sellises olukorras hoidmist. 14. aprillil 2012 jõustus karistusseadustiku muutmise seadus, millega toodi sisse uued koosseisud, mis puudutavad inimkaubanduse toetamist, kupeldamist, prostitutsioonile kaasaitamist ja inimkaubandust alaealise ärakasutamise eesmärgil).

Uus inimkaubanduse säte ei tee vahet, kas inimkaubanduse ohver on sunnitud tegelema prostitutsiooni, ehitamise või muu valdkonnaga. Samas esineb vahe alaealiste ärakasutamisel inimkaubanduse eesmärgil – vastutuse tekkeks ei ole vaja

---

<sup>25</sup> Euroopa Inimõiguste Kohtu otsus 07.01.2010, 25965/04, Rantsev vs. Küpros ja Venemaa.

Eestikeelne kokkuvõte arvutivõrgus kättesaadav:

[https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi\\_analyys/4704](https://www.riigiteataja.ee/kohtuteave/kohtulahendi_analyys/4704)

<sup>26</sup> Justiitsministeerium. Rakendusplaani vägivalla vähendamise arengukava elluviimiseks aastatel 2012-2014. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/VVA%20rakendusplaani%202012-2014.pdf>

<sup>27</sup> Vabariigi Valitsus. 19.04.2012 Valitsus kiitis heaks vägivalla vähendamise arengukava.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/turvaline-est/valitsuse-tegevused-turvaline-est/19042012-valitsus-kiitis-heaks-vagivalla-vahendamise-arengukava-uuendatud-rakendusplaani>.

tõestada pettust või vägivallategu. Oluline on ka märkida, et abitus seisundis inimese ärakasutamise eest inimkaubanduses on karistuse määrad raskemad.<sup>28</sup>

2012. aastal jõustunud karistusseadustiku muudatus peaks aitama ohvrite õigusi selgemini ja paremini kaitsta. Nüüdseks on Eesti siseriiklik õigus paremini kooskõlas Euroopa Liidu inimkaubandust käsitlevate õigusaktidega. Varasem seadusandlus ignoreeris ohvrite vajadusi ja õigusi ning kaubitsejad pääsesid kas lühikese vangistuse või rahalise karistusega. Kriitikud on siiski seisukohal, et antud seadusemuudatus ei lähe piisavalt kaugele ning kahtlevad, kas seaduse muudatuste siseseviimisel võeti ikka piisavalt arvesse inimkaubandusohvrite huve.<sup>29</sup>

Eesti on näidanud üles tahet viia mitmed seadused kooskõlla Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiviga 2011/36/EL, milles käsitletakse inimkaubanduse tõkestamist ja selle vastast võitlust ning inimkaubanduse ohvrite kaitset. 2012. aasta detsembris koostati ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu. Eelnõukohaselt võetakse üle eespool mainitud direktiiv ja osaliselt ka laste seksuaalse kuritarvitamise vastane direktiiv. Seadusmuudatused muudavad inimkaubandusohvrite ja väärkoheldud laste olukorda tunduvalt paremaks, kuna on konkreetselt määratletud, milliseid teenuseid neile osutatakse. Nendeks teenusteks on majutus, toitlustamine, tervishoiuteenuste ja ravimite kättesaadavuse tagamine, materiaalse abi osutamine, psühholoogiline nõustamine, tõlketeenused ja muud teenused, mis on vajalikud ohvri füüsiliseks ja psühhosotsiaalseks taastumiseks.

2013. aasta 8. veebruaril esitas Justiitsminister nimetatud eelnõu Vabariigi Valitsusele ning Vabariigi Valitsus algatas "Ohvriabi seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse" eelnõu, mis oli arutusel Vabariigi Valitsuse 14. veebruari 2013. aasta istungil.<sup>30</sup>

## Kohtupraktika

2012. aastal ilmus kriminaalpoliitika uuring 2011. aasta kohta, millest nähtus, et 2011. aastal saadeti kohtusse kolm rahvusvahelise inimkaubanduse tunnustega kriminaalasja. Ühes juhtumis tegelesid viis Eestis elavat isikut prostitutsiooni vahendamise ja Eestis ja Rootsis. Klientide leidmiseks kasutati kodulehekülge ja internetireklaami; korraldati prostituutide värbamist, transporti ja majutust ning seksuaalteenuste pakkumist. Rootsi kohus mõistis kõik grupi liikmed süüdi ja karistuseks määrati vangistused (pikim neist oli kolm aastat). Teised kohtusse saadetud inimkaubanduse juhtumid olid suures osas seotud Saksamaaga. Samuti registreeriti kaks orjastamise juhtumit, millest ühe puhul oli tegu tööorjuse juhtumiga, kus kaks isikut vahendasid ühe inimese tööle Saksamaale. Isik alustas Saksamaal tööd, kuid kohapeal selgus, et töötingimused ei vastanud suuliselt kokku lepitule. Teise juhtumi puhul kasutas mees ära oma elukaaslase abitud seisundit ja sundis teda kahe aasta jooksul tegelema prostitutsiooniga. Samuti registreeriti 15 prostitutsioonile kaasaaitamise kuritegu, kus vahendati tüdrukuid välismaale tööle (nt Soome, Hispaaniasse), avaldati intiimteenuste kuulutusi internetiportaalides, üüriti kortereid

<sup>28</sup> Eesti Päevaleht. „Andres Anvelt: Inimkaubanduses kurjategijate karistamisest üksi ei piisa“. 20.03.2012. Arvuti-võrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/archive/print.php?id=64101405>.

<sup>29</sup> Tammik, O. ERR News. „Estonia Becomes Last in EU to Adopt Human Trafficking Law“ [Eesti võtab EL-is viimasena vastu inimkaubanduse seaduse]. 21.03.2012. Arvuti-võrgus kättesaadav: <http://news.err.ee/politics/1bbe6bc6-380d-422c-89fb-3618e91997ee>.

<sup>30</sup> Justiitsministeerium. Eelnõude infosüsteem. Arvuti-võrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/35045def-9440-4692-b78e-3494993d497a?activity=1#pBWNQ69J>.

intiimteenuste osutamiseks või anti selleks kasutada ruume ja vahendeid (enamasti kortereid, kuid ka limusiini).<sup>31</sup>

2011. aastal registreeriti kuus välismaalaste ebaseaduslikku üle piiri toimetamise kuritegu. Enamik välismaalasi toimetati Eestisse Lätist, ent oli ka juhtumeid, kus isikuid toodi üle idapiiri.<sup>32</sup>

2012. aastal registreeriti 32 inimkaubandusega seotud kuritegu karistusseadustiku § 133, § 133<sup>1</sup>, § 133<sup>2</sup>, § 133<sup>3</sup>, 175 ja 268<sup>1</sup> alusel. Karistusseadustiku § 133 alusel registreeritud inimkaubanduse juhtumite (6) puhul oli üldjuhul tegemist prostitutsiooniga tegelevate naiste kinnipidamisega ja nende suhtes vägivalda kasutamise. Ühe juhtumi puhul oli kannatanuks alaealine. Karistusseadustiku § 133<sup>1</sup> alusel registreeritud inimkaubanduse toetamise juhtumite (3) puhul oli üldjuhul tegemist Eesti riigipiiril tabatud ebaseaduslike isikute smuugeldamise ja seeläbi inimkaubanduse toetamise juhtumitega. Ühel juhul oli vaja grupp vietnamlasi, nende hulgas alaealisi, toimetada Vene Föderatsioonist teistesse Euroopa riikidesse. Varem olid need isikud olnud sunnitud töötama Vene Föderatsioonis tavapäratutel tingimustel ja oleks olnud selleks sunnitud ka hiljem teistes Euroopa riikides. Grupis oli ka alaealisi.<sup>33</sup>

Inimkaubanduse kuritegude kohta tehti 2012. aastal mitu kohtulahendit.

29. mail 2012 mõisteti inimkaubanduse sätte alusel kupeldamises süüdi kolm isikut – üks neist karistusseadustiku § 133<sup>2</sup> lg 2 p. 1 alusel ja kaks isikut § 133<sup>2</sup> lg 1 alusel. Organiseerijale määrati 1 aasta ja 5 kuu pikkune vangistus ja teisele kahele 1 aasta ja 4 kuu pikkune vangistus.<sup>34</sup> Seega oli juba üks kuu peale karistusseadustiku muutmise vastuvõtmist, millega toodi sisse inimkaubanduse süüteo koosseis, ka tehtud esimene kohtuotsus, kus isikud mõisteti süüdi inimkaubanduses.

Esimene kuulsaim juhtum peale karistusseadustiku orjastamise paragrahvi muudatuse jõustumist 2012. aastal oli Indrek Mandre juhtum, kes vahistati prostitutsiooni vahendamisele kaasaitamises kahtlustatuna (kohtulahend 1-12-7180).

Mandre üritas legaliseerida värbamist ja ohvrite ekspluateerimist, mis on üks inimkaubitsejate viimase aja trende. Kaubitsejate ja kaubitsevate vahel sõlmiti esmapilgul ametlikena tunduvad lepingud ning kaubitsetavatel tekkisid alla kirjutamisega rahalised kohustused.<sup>35</sup> Paljud naised ei julgenud lepingut rikkuda. Mandre saatis Luksemburgi väikelinnas Remichis asuvasse klubisse Paradise Club 95 naist, teades, et seal tegeletakse prostitutsiooni vahendamise. Kreeka klubisse Diamond Dolls vahendas ta aastatel 2008-2009 viit naist. Kohapeale jõudes pididki naised vahendama prostitutsiooniteenuseid, mis ei olnud see, milles varem kokku lepiti. Harju Maakohtu 6. augusti 2012. aasta otsusega tunnistati Mandre süüdi ning

---

<sup>31</sup> Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 16, Kuritegevus Eestis 2011. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57627/Kuritegevus\\_Eestis\\_2011.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57627/Kuritegevus_Eestis_2011.pdf).

<sup>32</sup> Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 16, Kuritegevus Eestis 2011. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57627/Kuritegevus\\_Eestis\\_2011.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57627/Kuritegevus_Eestis_2011.pdf).

<sup>33</sup> Ohvrisabi seaduse muutmise ja sellega seondult teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/35045def-9440-4692-b78e-3494993d497a?activity=1#xsv7VTuT>.

<sup>34</sup> Harju Maakohtu Liivalaia Kohtumaja 29.05.2012. a. otsus kriminaalasjas nr. 1-12-2934.

<sup>35</sup> Ibrus, K. Eesti Päevaleht. „Vastutus inimkaubanduse eest lükatakse endiselt ohvrile“. 23.02.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/archive/print.php?id=63962375>.

talle määrati kokkuleppemenetluses karistuseks kahe aasta ja kuue kuu pikkune vangistus, millest arvestati maha eelvangistuses viibitud aeg. Reaalne vangistus asendati aga 1458 tunni üldkasuliku tööga. Juriidilise isikuna mõistis kohus süüdi Mandrele kuuluva OÜ BMS-i ja määras firmale rahalise karistuse 6000 euro ulatuses ja mõistis välja kuritegeliku tegevusega teenitud tulu, mille suuruseks hinnati 69 720,07 eurot. Prokuröri sõnul ei hoitud kedagi vägisi kinni, kuid kui Mandre teadis, et klubides tegeletakse intiimteenuste vahendamise, siis oleks ta pidanud klubidega koostöö lõpetama.<sup>36</sup>

Ühel juhtumil oli tegemist kupeldamisega karistusseadustiku § 133<sup>2</sup> alusel (kohtulahend 1-12-11790, detsember 2012), kus elukaaslased korraldasid prostitutsiooniga tegeleva isiku kohtumisi klientidega internetiportaalis ja organiseerisid talle ka pinna, kus teenuseid pakkuda.

## Statistika ja uuringud

2012. aastal avaldatud statistika kohaselt avastati 2011. aastal 56 inimkaubanduse ohvrit, kelle puhul tuvastati 71 inimkaubanduse episoodi, milles reaalne ärakasutamine toimus 64-l juhul ning seitsme episoodi puhul õnnestus ohvril enne ärakasutamist lahkuda või põgeneda.<sup>37</sup> Tegelikult on inimkaubanduse juhtumeid oluliselt rohkem, kuid neid ei tuvastata sellistena. Inimkaubandusega seotud kuritegusid registreeriti enne karistusseadustiku muudatuse jõustumist (14.04.2012) kas prostitutsiooni vahendamise, seadusliku aluseta vabaduse võtmise, orjastamise ja ebaseaduslikult välismaalaste üle piiri toimetamise juhtumitena.

Olgugi, et Eesti on palju edasiminekuid teinud, ei kvalifitseeru Eesti Ameerika Ühendriikide valitsuse avaldatud uuringus siiski Tier 1 tasemele, kus on enamus arenenud riikidest. Eesti on tasemel Tier 2 kuna Eesti on üles näidanud piiratud ennetustegevust ning ei vasta täielikult miinimumnõuetele inimkaubanduse kõrvaldamiseks.<sup>38</sup> Aruande kohaselt on Eesti jätkuvalt nii lähte-, siht- kui ka transiitmaa prostitutsiooni ja sunnitöö ohvritele.<sup>39</sup>

## Head praktikad

Hea praktika näiteks on Eesti õiguskaitseorganite koostöö arendamine erinevate riikidega ja infovahetus Interpoli, Europoli ja saatkondadega inimkaubanduse ohvrite abistamisel piiriüleste inimkaubanduse juhtumite menetlemisel. Kõige aktiivsemat koostööd tehti Soomega, kuna see on prostitutsiooni vahendamise peamine sihtriik.<sup>40</sup>

<sup>36</sup> Ibrus, K. Eesti Päevaleht. „Kohus karistas Mandret prostitutsioonile kaasa aitamise eest tööga“. 07.08.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/archive/print.php?id=64785282>.

<sup>37</sup> Justiitsministeerium. Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010-2014: 2011. aasta täitmise aruanne. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/VVA%20aruanne%202011.pdf>.

<sup>38</sup> Teesalu, I. ERR News. „US State Department: Estonia's Efforts Against Human Trafficking Improving, Slightly“ [USA Riigidepartemang : Eesti püüdlused inimkaubandusvastases võitluses mõnevõrra paranenud]. 20.06.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://news.err.ee/society/45bcd88f-7f14-4f5c-9253-ee698fe56923>.

<sup>39</sup> US State Department (2012). Trafficking in Persons Report (TIP) [Inimkaubanduse raport]. Lk 154-155. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/documents/organization/192595.pdf>.

<sup>40</sup> Justiitsministeerium. Kriminaalpoliitika uuringud 16, Kuritegevus Eestis 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57627/Kuritegevus\\_Eestis\\_2011.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57627/Kuritegevus_Eestis_2011.pdf).

Kuid koostööd tehti ka partneritega Hollandist, Rootsist, Saksamaalt, Norrast, Küprosel ja Luksemburgist.<sup>41</sup>

Oluliseks arenguks 2012. aastal saab pidada erinevate teavitustegevuste kaudu tähelepanu pööramist ennetusele. 2012. aastal täiendati ühiskonnaõpetuse ainearaamatuid, millega töötati välja täiendavad õppematerjalid inimkaubanduse teema, sh ohvrite abisaamise võimaluste käsitlemiseks.<sup>42</sup> Koostati ka inimkaubandusalane koolitusprogramm ja sellele lisati koolitajate andmebaas.<sup>43</sup>

Välisministeeriumi poolt rahastatud projekti raames teavitati ligikaudu 500 õpilast inimkaubanduse ohtudest.<sup>44</sup> Tervise Arengu Instituut korraldas infopäeva „Prostitutsioon ja sellega kaasnevad ohud“, kus anti ülevaade inimkaubandusest, prostitutsioonist ja nendega seotud kuritegevusest. MTÜ Living for Tomorrow korraldas seminari teemal „Tööjõu ärakasutamine – ennetamise võimalused ning tõkestamine“.<sup>45</sup> Kodanikualgatuse korras korraldati esmakordselt Eestis inimkaubanduse vastase võitluse päeval 18. oktoobril 2012. aastal foorum „Inimkaubanduse müüdid – Äri, seks ja poliitika“.<sup>46</sup>

Erinevad mittetulundusühingud tegelevad inimkaubanduse ohvrite abistamisega ja ennetustööga. MTÜ Living for Tomorrow pakub nõustamisliini teenust (telefoninumbril 6607320).<sup>47</sup> Nõustamisteenust prostitutsiooni kaasatutele ja varjupaigateenust inimkaubanduse ohvritele pakub MTÜ Eluliin.

## **Trendid aruande perioodil**

Inimkaubandusest, selle olemusest ning ohvrite abistamisest on hakatud rohkem rääkima, kuid sellele teemale tuleks veelgi rohkem tähelepanu pöörata. Räägitud on inimkaubanduse erinevatest vormidest ning sellest, et inimkaubandus on ka isiku kerjama sundimine, kuritegu toime panema ja muid inimesele vastumeelseid kohustusi täitma sundimine. Samuti on inimkaubandus inimese hoidmine sellises olukorras, kui see on toime pandud vabaduse võtmisega, vägivallega, pettusega, kahju tekitamisega ähvardamisega, teisest isikust sõltuvusega, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega. Kahjuks on aga ühiskonnas inimeste teadlikkus inimkaubanduse olemusest madal ning just seetõttu oleks vaja panna suuremat rõhku ennetustööle.

---

<sup>41</sup> US State Department (2012). Trafficking in Persons Report (TIP) [Inimkaubanduse raport]. Lk 155. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/documents/organization/192595.pdf>.

<sup>42</sup> Justiitsministeerium. Rakendusplaan vägivalda vähendamise arengukava elluviimiseks aastatel 2012-2014. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/justiitsministeerium/VVA%20rakendusplaan%202012-2014.pdf>.

<sup>43</sup> Sotsiaalministeerium. Inimkaubanduse teemal koolitamine: praktilised soovitused, näidisprogrammid, lektorid. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://lft.ee/admin/upload/files/Inimkaubanduse%20teemal%20koolitamine.pdf>.

<sup>44</sup> US State Department (2012). Trafficking in Persons Report (TIP) [Inimkaubanduse raport]. Lk 155. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.state.gov/documents/organization/192595.pdf>.

<sup>45</sup> MTÜ Living for Tomorrow. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.lft.ee/uudised/arhiiv/i21/>.

<sup>46</sup> Postimees. „Esmakordselt tähistatakse ka Eestis inimkaubanduse vastase võitluse päeva.“ 16.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudisvoog.postimees.ee/?DATE=20121016&ID=295631>.

<sup>47</sup> MTÜ Living for Tomorrow. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.lft.ee/inimkaubitsemine/noustamisteenus->.



## Soovitused

- Pöörata suuremat rõhku elanikkonna teavitamisele inimkaubanduse olemusest, ohtudest ja ohvrite kaitsest erinevatel ühiskonna tasanditel. Ennetava meetmena pöörata suuremat rõhku õpilaste teavitamisele, tõstes noorte teadlikkust inimkaubanduse ohtudest ja riskidest.
- Pöörata rõhku inimkaubanduse nõudluse probleemi lahendamisele.
- Maksta inimkaubanduse ohvritele kompensatsiooni.
- Võtta täies mahus üle inimkaubanduse direktiiv.

# Õigus isikuvabadusele

## Epp Lumiste

2011. aastal algatatud muudatused ja arengud isikuvabaduste valdkonnas jätkusid 2012. aastal. Võeti vastu karistusseadustiku muudatus, psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS) muudatus läbis kaks lugemist Riigikogus, kuid seda ei võetud vastu. Samaaegselt jõustus ohjeldusmeetmete regulatsioon PsAS-is. Muudest muudatustest väärib märkimist Riigikohtus valminud analüüs, milles käsitleti ka isiku karistusjärgset kinnipidamist ning jõustus Euroopa Inimõiguste Kohtu lahend, milles tuvastati Eestipoolne Euroopa inimõiguste konventsiooni (edaspidi EIÕK) artikli 5 rikkumine ning Riigikohtus käsitletud õigusvastaselt vabaduse võtmisega seonduva kahju hüvitamine.

## Poliitiline ja seadusandlik areng

30. mail 2012. aastal võeti vastu karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, psühhiaatrilise abi seaduse jt seaduste muutmise seadus,<sup>48</sup> mille kohaselt laiendatakse võimalusi kohaldada ravi karistussüsteemi osana seksuaalkurjategijatele. Ravina mõistetakse seaduses süüdimõistetu allutamist statsionaarsele või ambulatoorsele ravile, mille eesmärk on kuriteo toimepanemise põhjuseks olnud psüühikahäire ravimine või selle häire kontrolli all hoidmine.

Eelnimetatud seadusemuudatus hakkab kehtima 1. juunil 2013. aastal. Kuigi üheks seaduse muudatuse eesmärgiks oli kohaldada ravi seksuaalkurjategijatele, on siiski märkimisväärne, et muudatus on sõnastatud selliselt, et vajadusel saab seda tulevikus ka teistele psüühikahäirega kurjategijatele kohaldada.

2012. aasta jaanuaris algatati Riigikogus ka psühhiaatrilise abi seaduse, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seadus.<sup>49</sup> Seaduseelnõu eesmärgiks on luua psühhiaatrilise abi alaliigina sõltuvusvastane abi ning sõltuvusvastane taastusabi, mis peamiselt on suunatud alaealistele sõtlastele. Eelnõu seletuskirja kohaselt kaasneb sellise sõltuvusvastase abi andmisega ka isiku vabaduse võtmine, mis saab toimuda üksnes kooskõlas seadusega.<sup>50</sup> Riigikogus toimus ka kaks seaduseelnõu lugemist, kuid 2012. aasta lõpuks ei olnud seadust vastu võetud. Kuna eelnõu riivab nii põhiõigusi kui ka kohaliku omavalitsuste valitsemisala, on eelnõu menetlemisse kaasatud ka kohaliku omavalitsuse üksused ning teised olulised asutused.

Eelmises inimõiguste aruandes pikalt analüüsitud psühhiaatrilise abi seaduse (PsAS-i) muudatused jõustusid 1. septembril 2012. aastal. Need seadusemuudatused võimaldavad kinnisesse asutusse paigutatud isiku suhtes kohaldada ohjeldusmeetmeid. PsAS-i § 14 annab tervishoiuteenuse osutajale õiguse rakendada ohjeldusmeetmeid, kui isiku psüühikahäire tõttu on otsene oht enesevigastuseks või

---

<sup>48</sup> Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku, psühhiaatrilise abi seaduse, karistusregistri seaduse, kriminaalhooldusseaduse ja tervishoiuteenuste korraldamise seaduse muutmise seadus. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115062012002>.

<sup>49</sup> Psühhiaatrilise abi seaduse, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seadus. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=91b5901e-150a-4574-a8e4-2199208b13ba&>.

<sup>50</sup> Psühhiaatrilise abi seaduse, tervishoiuteenuste korraldamise seaduse ja tsiviilkohtumenetluse seadustiku muutmise seaduse seletuskiri. Lk 5.

vägivallaks teiste isikute suhtes. Alljärgnev täiendab 2011. aasta inimõiguse analüüsis väljatoodud ohjeldusmeetmete regulatsiooni.

PsAS-ist nähtub, et ohjeldusmeetme kohaldamine on n-õ viimane võimalus. See tähendab, et tervishoiuteenuse osutaja peab eelnevalt analüüsima, kas esineb muid ja vähem invasiivseid vahendeid ohu kõrvaldamiseks. Inimõigusi vähem riivavateks meetmeteks on näiteks vestlus isikuga ja suuline rahustamine.<sup>51</sup> Alles nende minimaalsete jõumeetmete ebaõnnestumise korral on tervishoiuteenuse osutajal õigus kohaldada ohjeldusmeetmeid.

Kuivõrd ohjeldusmeetmete kohaldamisel on tegemist isikuvabaduste piiramisega, siis on sotsiaalministri määrusega kehtestatud ka järelevalve kord selliste meetmete üle.<sup>52</sup> Kuivõrd viimase inimõiguste aruande ajaks nimetatud määrust ei olnud veel välja töötatud, siis keskendub käesolev aruanne just nimelt määruses ettenähtud korrale. Määruse kohaselt on tervishoiuteenuse osutajal kohustus hinnata isiku seisundit ja ohjeldusmeetme jätkuvat vajadust. Olenevalt ohjeldusmeetme intensiivsusest (kas ravim, mehhaaniline ohjeldamine või eraldusruumi paigutamine) on määrusega kehtestatud ka seisundi hindamise sagedus. Kõige sagedamini (üks kord iga 15 minuti jooksul) tuleb kontrollida isiku paigutamist eraldusruumi. See näitab, et eraldusruumi paigutamine on isikuvabaduste kõige intensiivsem riive ning selle jätkuvust tuleb pidevalt kontrollida.

Määruse §-i 2 alusel on tervishoiutöötajal selgituskohustus, mille käigus tuleb isikut informeerida ohjeldusmeetme rakendamise põhjustest. Samuti on sätestatud aruandmiskohustus Terviseametile. Kuigi 2012. aastal koostatud Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaate kohaselt on endiselt probleemina esile toodud ohjeldusmeetmete registri pidamist (või selle puudulikkust),<sup>53</sup> siis ülevaade on koostatud enne määruse vastuvõtmist. Hetkel kehtiv määrus näeb ette, et kõik ohjeldusmeetmed tuleb kanda isiku haiguslukku.<sup>54</sup> Kuigi määrus ei reguleeri registri pidamist, peaks ohjeldusmeetmete kandmine haiguslukku tagama täpse ja korrektse ülevaate ohjeldusmeetmete kohaldamisest. Nimetatud meetmete eesmärgiks on tagada isikuvabaduste riive kontroll ka kõrgemal seisvate asutuste poolt, mis tagab EIÕK õiguste ja vabaduste piiramise seaduslikkuse kontrolli.

Seega, ohjeldusmeetmete kasutamine n-õ viimase võimalusena, isiku teavitamine rakendatud meetmetest ja ohjeldusmeetmete dokumenteerimine, peaksid tagama nende seaduslikkuse ja vajalikkuse kontrolli. Samuti tähendab eelnev seda, et isikuvabaduste piiramine toimub üksnes hädavajalikes olukordades ja seaduse alusel.

---

<sup>51</sup> PsAS § 14.

<sup>52</sup> Sotsiaalministri 19. juuli 2012. a määrus nr 29 "Ohjeldusmeetmete rakendamise jälgimise sagedus, ohjeldusmeetme rakendamise järgse vestluse läbiviimise ning ohjeldusmeetme rakendamise kohta isikule selgituste andmise tingimused ja kord ning Terviseametile ohjeldusmeetmete rakendamise teavitamise kord ja esitatavate andmete loetelu", RT I, 25.07.2012, 3. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/125072012003>.

<sup>53</sup> Õiguskantsleri 2011. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn, 2012. Lk 51. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade\\_2011\\_qr.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade_2011_qr.pdf).

<sup>54</sup> PsAS § 14<sup>1</sup>

## Kohtupraktika

4. oktoobril 2011. aastal tegi Euroopa inimõiguste kohus (edaspidi EIK) otsuse asjas *S. vs. Eesti*,<sup>55</sup> mis jõustus 4. jaanuaril 2012. aastal. Selles otsuses leidis EIK, et Eesti oli rikkunud EIÕK artiklit 5.

Eelnimetatud lahendis analüüsis EIK PsAS-i alusel isiku sundravile paigutamist. Kaebaja hinnangul ei olnud tema paigutamine sundravile kooskõlas Eesti seadustega ning seetõttu ka vastuolus EIÕK-ga. Kaevatavaks seaduseks oli PsAS. EIK sedastas, et PsAS oli piisavalt selge ja samas ilma liigse jäikuseta. Samaaegselt analüüsis EIK, kas isikuvabaduste piiranguga ei olnud rikutud kohustust, et selline piirang peab olema seaduslik.<sup>56</sup> Konkreetse kaasuse faktiliste asjaolude põhjal leidis EIK, et isiku paigutamine tahtevastasele ravile ei olnud kooskõlas riigisisese seadusega.<sup>57</sup> EIK poolt tuvastatud rikkumine seisnes selles, et isik oli paigutatud sundravile, kuid isiku ärakuulamist ei olnud viivitamata teostatud. Nimelt kuulas Harju Maakohus kaebaja isiklikult ära alles 15 päeva pärast kinnisesse asutusse paigutamist.

Eelnevast nähtub, et 15-päevane viivitus isiku ära kuulamisel rikub EIÕK artiklis 5 sätestatud isikuvabadust.

Täiendavalt hindas EIK probleemseks asjaolu, et Riigikohus oli üksnes tuvastanud menetlusnormi rikkumise, kuid ei olnud teinud edasisi järeldusi ning heastamist kaebajale. Kokkuvõtvalt jõudis EIK järeldusele, et tegemist oli konventsiooni artikli 5 rikkumisega ning määras kaebajale hüvitise.

Lisaks EIK kohtuotsusele käsitles ka Riigikohus EIÕK artiklit 5. Kuigi kohtuasja määruse tegi Riigikohus 10. jaanuaril 2013. aastal, toimus asja menetlus 2012. aastal.<sup>58</sup> Nimetatud lahendis oli maakohus lubanud isiku vahistada seoses kahtlusega, et isik võib vabadusse jäädes tunnistajaid mõjutada. Maakohtu vahistamismääruses tugineti EIÕK artikli 5 alusel kujundatud praktikale. Riigikohus selgitas EIÕK artikli 5 kohaldamist ning märkis muuhulgas, et: “Euroopa Inimõiguste Kohus on küll õigustatud hindama, kas vabaduse võtmisel oli järgitud siseriiklikku õigust, kuid tema pädevuses ei ole siseriikliku õiguse täiendamine uute vahistamisaluste loomise kaudu.” Samuti rõhutas Riigikohus, et EIÕK artikkel 5 ei saa olla kahtlustatava isiku olukorra halvendamise õiguslikuks aluseks.<sup>59</sup> Seega leidis Riigikohus, et kohtud ei saa täiendada siseriiklikke vahistamise aluseid EIÕK artiklil 5 põhineva kohtupraktika alusel, seda eriti olukorras, kus sellega halvendatakse isiku olukorda.

Täiendavalt käsitles Riigikohus EIÕK artikli 5 kohaldamist ka seoses alusetu vabaduse võtmisega tekitatud kahju hüvitamisega. Riigikohtu 28. novembri 2012. aasta haldusasja otsuses nr 3-3-1-60-12 leidis kohus, et kuivõrd isiku vabaduse võtmine oli seadusvastane, siis oli tegemist EIÕK artikli 5 lõike 1 rikkumisega. Kuna alama astme kohtud olid tagastanud kahju hüvitamise kaebuse seoses kahju tekkimise tõendamatusena, siis rõhutas Riigikohus, et alusetult vabaduse võtmise tulemusel “ei saa kaebajal mittevaralise kahju tekkimist ilmselgelt välistada ning vastav nõudeõigus on tal EIK lahendite valguses ja PS § 25 alusel olemas.” Riigikohus saatis asja tagasi esimese astme kohtule menetlusse võtmiseks.

---

<sup>55</sup> *S. vs. Eesti*, kaebus 17779/08. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-106584>.

<sup>56</sup> Samas, p. 41.

<sup>57</sup> Samas, p. 44.

<sup>58</sup> Riigikohtu 10. jaanuari 2013. a määrus asjas nr 3-1-1-127-12.

<sup>59</sup> Samas, p. 9.

Sellega kinnitas Riigikohus põhimõtteliselt, et alusetult vabaduse võtmise tulemusena on isikul riigivastutuse seaduse §-i 15 alusel õigus taotleda ka mittevaralise kahju hüvitamist.

Täiendavalt kinnitas Riigikohus mitmel korral, et isikul, kes on viibinud alusetult vangistuses, on õigus kahju hüvitamisele.<sup>60</sup> Eelnevate lahendite alusel on põhjendatud järeldus, et isikutele, kelle EIÕK artiklis 5 nimetatud õigusi on rikutud, on õigus hüvitisele. Eelnevast nähtub, et Eesti kohtud kohaldavad artiklist 5 tulenevaid kohustusi ning isikuvabadused on kohtu poolt kaitstud.

## **Statistika ja uuringud**

2012. aastal ilmus ülevaade Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika kasutamisest Riigikohtu lahendites.<sup>61</sup> Analüüs käsitleb muuhulgas ka nüüdseks põhiseadusvastaseks tunnustatud karistusjärgset kinnipidamist ning täiendavalt märgitakse ka kohtuotsustele lisatud eriarvamustes väljendatud seisukohti. Kriitikana on märgitud, et Riigikohus on kohaldanud EIK kohtupraktikat valikuliselt ning tähelepanuta on jäetud EIK praktika seoses EIÕK artikli 5 lg 1 punkti a kohaldamisel.<sup>62</sup>

Ülevaade ei anna hinnangut, kas EIK praktika kohaldamisel oleks Riigikohus pidanud jõudma teistsuguse lahenduseni, vaid lihtsalt juhib tähelepanu sellele, et EIK praktika kohaselt võib karistusjärgne kinnipidamine teatud juhtudel õigustatud olla.

## **Kokkuvõte**

2012. aastal vastu võetud seadused ja jõustunud kohtuotsused tagavad isikuvabaduste jätkuva kaitse. Kuigi osa seadusemuudatustest algati 2012. aastal, jõustuvad need alles 2013. aastal ning nende mõju ei ole veel võimalik hinnata.

Ohjeldusmeetmete rakendamise ja kohaldamise kord tagab kahtlemata parema inimõiguste kaitse olukorras, kus isiku vabadust on piiratud.

## **Soovitused**

- Kuigi Sotsiaalministri vastav määrus, mille kohaselt kantakse ohjeldusmeetmed isiku haiguslukku, ei reguleeri registri pidamist, peaks ohjeldusmeetmete kandmine haiguslukku tagama täpse ja korrektse ülevaate ohjeldusmeetmete kohaldamisest.
- Tuleb tagada, et ka sundravile paigutatud isikuid kuulaks kohus ära viivitamatult. Kusjuures 15 päeva ei vasta "viivitamatu" kriteeriumile (EIK otsus S. vs. Eesti).

---

<sup>60</sup> Vt nt Riigikohtu 11. mai 2012. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-24-12, ja Riigikohtu 08. märtsi 2012. a otsus kriminaalasjas nr 3-1-1-15-12.

<sup>61</sup> E. Rohtmets, "Euroopa Inimõiguste kohtu praktika Riigikohtu lahendites", Riigikohus 2012

<sup>62</sup> Samas. Lk 17.

# Õigus õiglasele kohtulikule arutamisele

Anne Veerpalu

Kohtusse pöördumise õigusega seotult on tähtis, et isikutel, kes seda teha soovivad, oleks ka loota advokaadi või juristi abile, kes seda teha aitab. Sel aastal käsitlemegi selle põhiõigusega seotult pisut suurema rõhuasetusega isiku õigust õigusabile riigi kulul. Lisaks riigi õigusabi temaatikale käsitleme ka muid selle põhiõigusega seonduvaid 2012. aastal toimunud muudatusi.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

2011. aastal kasvas riigi õigusabi osutavate advokaatide arv 150-lt 178-ni. 2012. aastal oli see number juba ühe võrra langenud. Advokatuuri liikmete osakaalu protsent palju ei kasvanud, see pigem langes, kuna advokatuuri liikmeskond aina suureneb. Sel aastal kutsus uus justiitsminister Pevkur advokatuuri liikmeid üles „rohkem panustama riigi õigusabi andmisesse ning aitama kaasa sellele, et inimeste põhiõigused kohtumenetluses oleks tagatud“.<sup>63</sup>

Nõudlus riigi õigusabi järele on aastate pikku aina suurenenud ning see on suurendanud ka riigipoolset eraldist, mis 2012. aastal kitsaste eelarvetingimuste kiuste oli üle 850 000 euro võrra suurem, kui 2011. aastal ja moodustas kokku ligi 3,8 miljonit eurot.<sup>64</sup>

Advokatuuri üldkogu toimumise päeval 1. märtsil 2013 avas Advokatuur uue veebilehe [www.riigioigusabi.ee](http://www.riigioigusabi.ee), kus saab teada kes, mille jaoks ja kuidas saab taotleda riigi õigusabi.

Justiitsministeerium toetab lisaks advokatuurile ka tasuta esmast õigusnõustamist, mis on suunatud vähekindlustatud ning erivajadustega inimestele. Justiitsministeeriumi partneriks tasuta esmase õigusnõu andmisel on juba paar aastat olnud SA Õigusteenuste büroo ja Eesti Juristide Liit, kes annab õigusnõu Õigusapteekide kaudu, kus tegutsevad juuratudengid. Lisaks toetas Justiitsministeerium eelmisel aastal õigusnõu andmist [www.perekool.ee](http://www.perekool.ee) foorumis, mida korraldab MTÜ Eesti Ämmaemandate Ühing, ning ka õigusnõu andmist MTÜ Eesti Kurtide Liidu ja MTÜ Eesti Kutsehaigete Liidu poolt.

Lisaks käivitus juba 2011. aastal Justiitsministeeriumi ja Eesti Juristide Liidu koostöös õigusabiportaal [www.juristaitab.ee](http://www.juristaitab.ee), mille kaudu annavad õiguseksperdid kiiresti ja tasuta nõu.

## Seadusandlik areng

1. jaanuaril 2012. aastal jõustus uus halduskohtumenetluse seadustik, mille eesmärk oli muuta kohtupidamist kiiremaks, et ei peaks kümme aastat oma kaebuse lõpptulemust ootama. Uue seadustikuga lihtsustati mitmeid seni tarbetuid vormi- ja sisunõudeid kaebuste esitamisele ning lihtsustus kaebuste muutmise kord, eelkõige on vangidel nüüd hõlpsam oma kohtutoiminguid teha. Selliste kaebuste puhuks on uue

<sup>63</sup> Justiitsministeeriumi pressiteade 01.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://valitsus.ee/et/uudised/pressitead/justiitsministeerium/74243/pevkur:-rohkem-advokaate-v%C3%B5iks-osutada-riigi-%C3%B5igusabi>.

<sup>64</sup> Justiitsministeeriumi pressiteade 01.03.2013. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://valitsus.ee/et/uudised/pressitead/justiitsministeerium/74243/pevkur:-rohkem-advokaate-v%C3%B5iks-osutada-riigi-%C3%B5igusabi>.

menetlusliigina ette nähtud lihtmenetlus. Lihtmenetluses ei ole vajalik korraldada kohtuistungit ja see võimaldab poolte seisukohad ära kuulata ka elektrooniliselt või telefoni teel. Samuti tõid halduskohtumenetluse seadustiku muudatused sisse kiirmenetluse riigihangete vaidlustes. Lisaks soodustavad muudatused senisest enam asjade lepitusmenetluse alusel kokkuleppega lahendamist.

Tolleaegse justiitsministri Kristen Michali sõnul vaadati riigilõivude muutmise käigus üle kogu lõivustamise süsteem ning analüüsi võimalusi kohtumenetluse veelgi kiiremaks muutmiseks. Eelnõu, mis analüüsi tulemusel valitsusse saadeti, puudutaski mõlemat õiglase kohtumenetluse aspekti. „Riigilõivude alandamise eesmärk on muuta õigusele juurdepääsu lihtsamaks, sellele lisaks suurendame sel aastal märgatavalt ka inimestele antavat õigusabi ning vähekindlustatud ja erivajadustega inimestele antava tasuta õigusnõu mahte,“ ütles Michal 2012. aasta jaanuaris.<sup>65</sup>

Samas, et eelnõud riigilõivude muutmiseks saaks kiiremini menetleda (eelnõu võeti vastu 2012. aasta 6. juunil ja jõustus juba 2012. aasta 1. juulil) jäeti mitmed kohtumenetlust kiirendavad muudatused siiski hiljem eelnõust välja. Sellegipoolest jäi sisse oluline hulk kättetoimetamisega seotud probleemide lahendusi (sh võimaldatakse elektroonilist kättetoimetamist) ning venitamise piiramist võimaldavaid volitusi. Uuenduslikum muudatus on kindlasti selle aasta algusest kehtiv võimalus saata isikule teavitust dokumendi kättesaadavaks tegemise kohta ka internetist leitud telefoninumbrile või elektronpostiaadressile või isegi sotsiaalvõrgustiku kasutajakonto lehele.

Suurem osa riigilõivuseaduse muudatustest (eelkõige madalamad riigilõivud) motiveerivad isikuid kasutama e-toimikut (riigilõiv on enamasti poole väiksem kui e- kirja teel esitamisel) ja esitama kaebusi/hagisid kohtule elektrooniliselt (paberkandjal on kaebuse/hagi riigilõiv jällegi kallim). Positiivne on ka riigilõivuseaduse paragrahvi 133 lõige 21: „kui riigilõivuseaduse kohaselt on avalduse või kaebuse esitamisel elektrooniliselt veebilehe [www.e-toimik.ee](http://www.e-toimik.ee) kaudu e-toimiku menetlemise infosüsteemi (edaspidi veebilehe [www.e-toimik.ee](http://www.e-toimik.ee) kaudu) sätestatud riigilõivu täismäärast madalam riigilõivumäär ning menetlusosalisel ei ole mõjuval põhjusel võimalik avaldust või kaebust elektrooniliselt nimetatud veebilehe kaudu esitada, võimaldab kohus põhjendatud taotluse alusel menetlustoimingu tegemist madalama riigilõivumääraga.” See säte võimaldab ka seenioritel või puudega inimestel, kellel e-toimiku kasutamine on välistatud või liigselt keeruline, soodsamat riigilõivumäära saada.

Eesti Inimõiguste Keskus peab kasulikuks ka Keskerakonna fraktsiooni esitatud ja Yana Toomi poolt koostatud 2012. aasta septembris tehtud ettepanekuid muuta riigi õigusabi seadust selliselt, et võimaldada taotlust esitada ka inglise ja vene keeles. Olukord, kus riigi õigusabi saamise taotluse peab esitama eesti keeles või riigiõigusabiseaduse § 12 lg-s 5 sätestatult üksnes üksikutel juhtudel inglise keeles, võib põhjustada põhiseaduse §-s 12 sätestatud üldise võrdsuspõhiõiguse riivet.<sup>66</sup>

Hetkel on sellele eelnõule küll tugev vastuseis ka valitsuse tasemel. Viidatakse põhiseaduse §-le 6, mis sätestab, et Eesti riigikeel on eesti keel. Ka Riigikohus on sedastanud, et RÕS-i § 12 lg 5 kohaselt tuleb riigi õigusabi taotlus esitada eesti või inglise keeles: „[m]uus keeles esitatud taotlus tagastatakse.“<sup>67</sup>

<sup>65</sup> Justiitsministeeriumi pressiteade jaanuar 2012.

<sup>66</sup> RKPJKo 01.10.2007 nr 3-4-1-14-07, p 13.

<sup>67</sup> RKKo 24.04.2008 nr 3-1-1-24-08, p 6.

Eesti Inimõiguste Keskus peab viidatud eelnõuga algatatud muudatusi positiivseteks just eelkõige kogemuse pinnal varjupaigataotlejatega. Neil, nagu ka vene keelt kõnelevatel elanikel, on riigi õigusabi taotlust eesti keeles ilma abita ilmselgelt võimatu täita. Juba mõnda aega on ka Eesti Inimõiguste Keskus Justiitsministeeriumi tähelepanu sellele puudujäägile juhtinud.

## Kohtupraktika

2012. aastal tunnistas Riigikohtu põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegium üheksal korral oma otsusega, et riigilõivuseaduse sätteid, millele õigusvaidluses tugineti, olid põhiseadusega vastuolus. Käesoleval aastal on selline kohtupraktika kordunud veel kolmel korral.

Juba 2010. aastast alates on Eesti Inimõiguste Keskuse varjupaigataotlejate õigusabi kliiniku tudengid näinud kurvastavat praktikat riigi õigusabi seaduse väärti kohaldamisel. Varjupaigataotlejate õigusabi kliinik, mille tegevust rahastatakse Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi poolt, on oma tegutsemisaja jooksul aidanud varjupaigataotlejatel teha mõnda tosinat taotlust riigi õigusabi saamiseks koos selle juurde kuuluva majandusliku teatise ja menetlusabi taotlusega. Isegi kliinikus praktiseerivatele juuratudengitele oli seitsmeleheküljeliste eestikeelsete taotluste täitmine väljakutseks. Kuid sellest suuremaks üllatuseks oli saada kohtunikelt taotluste vastusena määrusi, mis jätsid need rahuldamata. Vähemalt kahel korral oli riigi õigusabi taotlejaks väljasaatmiskeskusesse paigutatud ehk kinni peetud saatjata alaealine. Taotluse rahuldamata jätmise põhjustena oli mitmel korral esitatud ka seadusega reguleerimata keeldumisaluseid, nagu näiteks, et advokatuuri liikmed ei valda dari keelt (taotleja lisas taotlusesse, et soovib advokaadiga rääkida dari keeles), seda, et halduskohtul on uurimisprintsip ja et taotleja seetõttu õigusabi ei vaja ning ka seda, et taotleja (sel puhul 17-aastane afgaani poiss, kes ei vullanud eesti keelt ega mõistnud õigussüsteemi) saab ise hakkama. Märkimisväärne on, et pahatihti puudub sellistel taotlejatel võimalus puuduste kõrvaldamiseks kohustavatele kohtumäärustele vastamiseks või nende sisu endale tõlkimiseks.

2012. aasta 6. märtsil tegi Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) otsuse kohtuasjas *Leas vs. Eesti*,<sup>68</sup> mille kohaselt Eesti rikkus Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artiklit 6 (õigust õiglasele kohtumenetlusele) sellega, et ei võimaldanud kaebajale juurdepääsu oma kriminaalasja jälitustoimikus olevatele tõenditele ning ka muude meetmetega ei olnud kaitse õiguste tasakaal tagatud. Konkreetne kaebus puudutas õigust tutvuda kriminaalmenetluses jälitustegevuseks antavate lubade ja jälitustoimikuga. Kaebaja sai tutvuda vaid nende valikuliste jälitustegevuse materjalidega, mida esitas kohtule prokuratuur.

Peamiseks põhjenduseks EIK rikkumist tuvastava otsuse kohaselt oli see, et kohus ei suutnud tagada oma määruse täitmist uurimisasutuste poolt. Nimelt oli maakohus algselt andnud kaebajale ja tema kaitsjale loa jälitustoimikuga tutvumiseks, kuid uurimisasutused seda luba ei austanud. EIK arvates ei olnud „jälitustegevusega saadud tõendite salastamise/avalikustamise otsustamise protseduur vastavuses võrdse kohtumenetluse põhimõttega ega taganud menetlusosalistele võrdseid võimalusi“.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Kaebus nr 59577/08.

<sup>69</sup> Välisministeeriumi kokkuvõtte EIK otsusest. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=taxonomy/term/229>.



Ikka ja jälle pöördatakse Euroopa Inimõiguste Kohtu poole seoses kohtumenetluse pikkuse teemaga. Kohus tegi 2012. aasta 4. jaanuaril Eesti Vabariigi suhtes kaks vastuvõetamatuse otsust. Nii Urmas Velleste kaebuses Eesti Vabariigi vastu (kaebus nr 67623/10) kui Juri Andrejevi kaebuses Eesti Vabariigi vastu (kaebus nr 64016/10) asus kohus seisukohale, et kaebajad olid riigisiselt jätnud tõhusad õiguskaitsevahendid kasutamata. Kohus usub, et nende õiguskaitsevahendite kaudu oleks saanud heastada kriminaalmenetluse ebamõistliku kestuse rikkumist. Kohus rõhutas, et Euroopa Inimõiguste Kohtule saab kaebuse esitada alles siis, kui vähemalt põhimõtteliselt on samasugune kaebus (Velleste leidis, et menetlus oli liiga pikk, rikuti süütuse presumptsiooni, rikuti võlavangistuse keeldu, jms) tõstatatud riigisisises kohtus vastavalt riigisisese seaduses sätestatud formaalsetele nõuetele ja tähtaegadele. Velleste kohtuasjaga seoses tõi kohus välja, et nii maakohtus kui ringkonnakohtus esitas kaebaja menetluse pikkuse kohta kaebuse, kuid ei vaidlustanud nende kohtute seisukohti Riigikohtus.

Konkreetsemalt viitas Euroopa Inimõiguste Kohus kahele olulisele lahendile. Esiteks Riigikohtu 30. detsembri 2008. aasta põhiseaduslikkuse järelevalve kolleegiumi otsusele nr 3-4-1-12-08, milles on väljendatud, et kriminaalasjas tuleb menetluse pikkust puudutav kaebus esitada asja arutavale kohtule. Kaebaja õiguste rikkumise korral (kui tuvastatakse menetluse ebamõistlik pikkus) on Riigikohtul õigus:

- a) menetlus lõpetada,
- b) mõista kaebaja õigeks või
- c) võtta menetluse pikkust arvesse kaebajale karistuse mõistmisel.

Teiseks viitab Euroopa Inimõiguste Kohus valitsuse kohtupraktikale kohtuasjas *Malkov vs. Eesti*. Juba *Malkovi* 2010. aasta 4. veebruari kohtuasjas (kaebus nr 31407/07) tehtud otsuses nõustus Euroopa Inimõiguste Kohus valitsusega, et karistuse vähendamise praktika toob kaebajale kaasa ohvri staatuse kaotuse Euroopa Inimõiguste Kohtus.

Velleste, ja analoogne Andrejevi otsus, on selgeks juhiseks tulevastele Eesti vastu kaebuse esitajatele, kuna isik, kes pöördub Euroopa Inimõiguste Kohtusse, peab olema tõstatanud need kaebused riigisiseses menetluses kohasel viisil ja vaielnud sel teemal kuni Riigikohtuni.

## **Statistika ja uuringud**

Riigi õigusabi seaduse alusel tegeleb riigi õigusabi korraldamisega advokatuur, kuid seda rahastatakse riigi eelarvest. 2010. aasta algusest edastatakse õigusabiga seotud kaitse- ja esindusülesandeid advokaatidele läbi advokatuuri juures toimiva infosüsteemi RIS-i, mis on saanud kiidusõnu ka prokuröridelt.<sup>70</sup>

Advokatuuri andmetel sisestas RIS-i kõige rohkem taotlusi riigi õigusabi saamiseks prokuratuur (6163), järgmisena uurimisasutused (5749) ning seejärel kohtud (5119). Huvitaval kombel on taotluste esitamise kõrghetk juba teist aastat maikuu (1623) ning madalseis detsembris (1119).<sup>71</sup>

<sup>70</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.cityoigusabi.ee/et/news/74/Riigi-oigusabi-infosustem-on-oiguskultuurile-hea>.

<sup>71</sup> Advokatuuri pressiteade 10.01.2013.

Advokatuuri teatel sai 2012. aastal riigilt niinimetatud tasuta õigusabi 17 031 inimest.<sup>72</sup> Sellest moodustas kriminaalmenetluste osakaal 77%, tsiviilasjade osakaal 21% ning kõiki muude menetluste osakaal kokku (sh halduskohtumenetluste) vaid 3%. Advokatuuri endine esimees Toomas Vaher sõnas: „Nõudlus riigi õigusabi järele püsib endiselt kõrge, kuigi läinud aasta tõi kaasa eelkõige taotluste vähenemise tsiviilasjades. Selle põhjuseks oli majanduskriisi mõjude vähenemine, kuid edasises perspektiivis näeme tsiviilasjade rolli suurenemist“.<sup>73</sup> Võrreldes 2011. aastaga esitati möödunud aastal taotlusi riigilt tasuta õigusabi saamiseks ligikaudu kümnendiku võrra vähem, kusjuures kriminaalasjades oli langus ligi 7% ning tsiviilasjades ligi 17%, samal ajal kui tellimuste esitamine isiku esindamiseks halduskohtumenetluses on tõusnud 15%-i ulatuses.

| Riigi õigusabi liik   | 2012. aasta  | 2011. aasta  | 2010. aasta  | 2012. a % muutus võrreldes 2011. a | 2011. a % muutus võrreldes 2010. a |
|---|--------------|--------------|--------------|------------------------------------|------------------------------------|
| Määratud kaitse kriminaalmenetluses                             | 12949        | 13937        | 13703        | -7.1                               | 1.7                                |
| Isiku esindamine kriminaalasja kohtueelses menetluses ja kohtus | 88           | 136          | 89           | -35.3                              | 52.8                               |
| Isiku kaitsmine väärteoasja kohtuvälises menetluses ja kohtus   | 125          | 119          | 98           | 5.0                                | 21.4                               |
| Isiku esindamine tsiviilaja kohtueelses menetluses ja kohtus    | 3612         | 4373         | 3573         | -17.4                              | 22.4                               |
| Isiku esindamine halduskohtumenetluses                          | 38           | 33           | 34           | 15.2                               | -2.9                               |
| Isiku esindamine haldusmenetluses                               | 5            | 8            | 7            | -37.5                              | 14.3                               |
| Isiku esindamine täitemenetluses                                | 7            | 14           | 37           | -50.0                              | -62.2                              |
| Isiku esindamine teistmismenetluses                             | 1            | 2            | 5            | -50.0                              | -60.0                              |
| Õigusdokumendi koostamine                                       | 24           | 26           | 66           | -7.7                               | -60.6                              |
| Isiku muu õigusnõustamine või muu esindamine                    | 182          | 176          | 177          | 3.4                                | -0.6                               |
| <b>Üldkokkuvõte</b>   | <b>17031</b> | <b>18824</b> | <b>17789</b> | <b>-9.5</b>                        | <b>5.8</b>                         |

Tabel 1. Riigi õigusabi tellimused õigusabi liigiti ja nende protsentuaalsed muutused 2010., 2011. ja 2012. aastal. Allikas: Eesti Advokatuur, Riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite kasutamise aastaaruanne 28.03.2013.

Advokatuuri endise esimehe Toomas Vaheri sõnade kohaselt on advokatuuri eesmärk muuta riigi õigusabi osutamine rohkem sisulisemaks ja seega tõsta selle kvaliteeti.<sup>74</sup> Ta kinnitas ka soovi laiendada riigi õigusabi osutajate hulka. Kahjuks leidis ta, et

<sup>72</sup> Advokatuuri pressiteade 10.01.2013.

<sup>73</sup> Advokatuuri pressiteade 10.01.2013.

<sup>74</sup> Advokatuuri poolt koostatud Riigi õigusabi osutamiseks eraldatud vahendite kasutamise aastaaruanne. 28.03.2013.

advokatuuri liikmetelt saadud tagaside kohaselt ei motiveeri praegune riigi õigusabisüsteem, eriti selle osutamise eest ette nähtud tasu, uusi advokaate riigi õigusabi osutama.

### **Olulisemad avalikud arutelud**

Advokatuur tegi 2012. aastal ühtlasi ettepaneku riigi õigusabi andmise korra muudatuseks, nimelt et tsiviil- ja haldusasjades määraks kohus riigi õigusabi algul ainult selleks, et advokaat saaks analüüsida asja perspektiivikust. Loodetakse, et selline muudatus aitab maksumaksja raha kasutada võimalikult otstarbekalt.<sup>75</sup> Avalike andmete kohaselt seda ettepanekut veel eelnõuks vormistatud ei ole.

### **Soovitused**

- Soovitame kindlasti riigi õigusabi seaduse osas vaadata pilti laiemalt, mitte vaid vene keelt kõnelevaid elanikke Eestis, vaid tunnistada, et väljasaatmiskeskuses viibivatel väga erinevate keelte kasutajatel on ligipääs riigi poolt pakutavale õigusabile hetkel pea võimatu just keele barjääri tõttu õigusabi taotlemise menetluses. Ka vene ja inglise keelsete taotluste esitamise võimaldamine ei lahenda probleemi, kuid kindlasti võimaldab see suurendada abistavate isikute ringi, kellega väljasaadetavad ja varjupaigataotlejad kokku puutuvad.
- Samuti soovitame koolitada kohtunikke riigi õigusabi taotluste menetlemisel arvestama varjupaigataotlejate ja väljasaadetavate probleemidega (eriti keele probleemiga) ning ka sellega, et neil puudub võimalus kohtumäärustele vastamiseks või nende sisu endale tõlkimiseks, sealhulgas muidugi ka riigi õigusabi seaduse mõistmiseks.
- Soovitame ka kindlasti advokatuuril motiveerida advokaate riigi õigusabi pakkuma advokaadi kutse-eesitaja ja professionaalse vastutuse koolituste korraldamise kaudu.

---

<sup>75</sup> Justiitsministeeriumi pressiteade 01.07.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://omena.ee/riigi-oigusabi-susteem-muutub-tohusamaks/>.

# Õigus austusele perekonna- ja eraelu vastu

**Kari Käsper**  
**Marianne Meiorg**

2012. aastal toimunud märkimisväärseid sündmusi privaatsusõiguse valdkonnas saab jagada kahte temaatilisse gruppi: andmekaitse ja jälitustegevus. Privaatsusõiguse teistel teemadel suuremaid muudatusi ei toimunud. Justiitsministeeriumis käib töö perekonnaseaduse täiendamiseks, kuid need muudatused puudutavad õigust austusele perekonnaelu vastu üksnes põgusalt.

2011. aasta inimõiguste aruandes mainitud väiksemamahulistest eelnõudest toimus arenguid kahes. 30. mail 2012 võeti Riigikogus vastu eelnõu, mis võimaldab seksuaalkurjategijatel ja narkomaanidel valida vabadusekaotuse osalise alternatiivina ravi.<sup>76</sup> Nagu eelmises aruandes sai mainitud, on tegemist positiivse arenguga. 5. detsembril 2012 võttis Riigikogu vastu eelnõu, mis puudutas vangide isiklike asju ning lühi- ja pikaajalisi kokkusaamisi.<sup>77</sup> Põhiline muudatus oli kokkusaamiste regulatsiooni toomine ministri määrusest seaduse tasandile, mis on inimõiguste seisukohalt kahtlemata oluline areng, kuna tegemist on isiku inimõigusi piirava regulatsiooniga. Samuti lisandus kokkusaamise keelu põhjendamise kohustus, mis on samuti positiivne areng vangide inimõiguste kaitses.

## **Poliitiline areng**

Eestis on üks olulisemaid privaatsusõigust reguleerivaid õigusakte isikuandmete kaitse seadus, mille teemavaldkonnas on viimasel ajal toimunud märkimisväärseid muudatusi, ent seadust ennast pole muudetud 2011. aasta 1. jaanuarist.<sup>78</sup> Seaduse tekstile on ette heidetud üldsõnalisust, mistõttu on selle suhteliselt uue regulatsioonivaldkonna puhul Eestis veel palju ebaselgust.<sup>79</sup> Tegemist on EL-i andmekaitse direktiivi 95/48/EÜ üle võtva õigusnormiga, mis paraku on üle võetud direktiiviga sarnases üldistuse astmes, kuigi oleks võinud eeldada, et õiguselguse huvides täpsustatakse reegleid Eesti kontekstile vastavalt.

Euroopa Komisjon avaldas 25. jaanuaril 2012. aastal õigusaktide eelnõude paketi, millega ajakohastatakse EL-i andmekaitserreegleid.<sup>80</sup> Sealhulgas on kavas asendada senine andmekaitse direktiiv otsekohalduva määrusega, mis tähendaks ka senikehtinud liikmesriigi õigusaktide (sh isikuandmete kaitse seaduse) asendamist detailsete üleeuroopaliste reeglitega, et tagada isikuandmete ühtlane ja tõhusam kaitse ning soodustada piiriülest kauplemist (eriti digitaalvaldkonnas). Senine, 1995. aastal vastu võetud direktiiv on mitmes osas ajale jalgu jäänud. Reformiga viiakse reeglid kooskõlla tänapäeva vajadustega, kuigi üldisi põhimõtteid ei muudeta.

---

<sup>76</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115062012002>.

<sup>77</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/120122012003>.

<sup>78</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122010011?leiaKehtiv>.

<sup>79</sup> Sellele juhib tähelepanu ka näiteks töösuhete kontekstis Olev Kirst artiklis "Sõnumisaladuse kaitse töödandja sidevahendite kasutamisel" JURIDICA VI/2012. Lk 421-431.

<sup>80</sup> Vt lähemalt [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm).

Eesti ametkondade suhtumine reformi oli pigem tõrjuv ning kriitiline. Andmekaitse Inspektsioon (AKI) avaldas oma kodulehel analüüsi, milles tõi välja mitmeid pakutud reformi kitsaskohti.<sup>81</sup>

Muuhulgas väideti analüüsis, et tegemist on ülereguleerimisega, põhjendades seda seniste reeglite ning pakutud määruse teksti pikkuse vahega (komisjoni poolt pakutud määruse eelnõu on 94 lk pikk, Eesti isikuandmete seadus vaid 11 lk). AKI analüüsi kohaselt teeb määruse vormi kasutamine “isikuandmete kaitsest asja iseeneses ega soosi eri väärtuste kaalumist (privaatsus versus sõnavabadus, innovatsioon, ühiskonna läbipaistvus jne).”<sup>82</sup> Samuti leitakse analüüsis, et “[m]äärusega luuakse jäik normistik, mis [on] orienteeritud tänasele, aga jääb jalgu homsele infoühiskonna arengule.”<sup>83</sup> Samas ei ole AKI oma kohati loosunglikke seisukohti detailsemalt põhjendanud ega peatunud analüüsis kriitikal, et Eestis hetkel kehtiv regulatsioon on liiga üldine ning seetõttu ebaselgust tekitav.

AKI toob välja ka puudusi Euroopa Komisjoni eelnõu mõjuanalüüsis, väites näiteks, et eelnõu puhul ei peetud kinni komisjoni-sisestest menetlusreeglitest. Samuti väidab AKI, et “[e]ttevõtlust puudutavad hinnangud on fantaasia,”<sup>84</sup> ning, et halduskoormus tegelikult kasvab. Paraku on analüüsis sisalduvad väited jäänud enamasti paljasõnaliseks, sest ei selgu, millel põhineb AKI hinnang halduskoormuse suurenemise kohta. AKI küll loetleb mitmeid uusi kohustusi, mis tekivad eelkõige suuremas mahus andmeid töötlevatele ettevõtjatele, ent ei selgita, kas ja kuidas nendest tulenevalt halduskoormus oluliselt suureneks või kui ka halduskoormuse suurenemine toimub, siis kuidas see on ebaoproportsionaalne või kuidas oleks võimalik samu eesmärged saavutada teiste meetmetega.

AKI analüüsi kohaselt väheneb reformi tõttu ühiskonna avatus, sest: “[o]n alust eeldada, et rahvuslike erisuste korral sunnitakse kõigile peale kõige karmim võimalik andmekaitsekäsitlus”<sup>85</sup> ning seega bürokraatia suureneb. Samas ei selgitata kuigi täpselt, mis tegelikult viib andmekaitse reformi Euroopa Komisjoni pakutud eesmärkidega vastupidisele tulemusele. AKI soovib pigem keskenduda olemasoleva direktiivi täiustamisele. AKI kriitilised seisukohad andmekaitse reformi mõttekuse suhtes on säilinud ka 2013. aasta alguseks.<sup>86</sup>

Ka Eesti valitsuse seisukohad andmekaitse reformi osas olid kriitilised selles osas, mis puudutab erinevate liikmesriikide erinevate põhiseaduslike väärtuste tasakaalustamist, sh andmetele ligipääsu ning väljendusvabadust.<sup>87</sup> Eesti valitsus oli samuti mures, et uued reeglid võivad hakata takistama teaduse edenemist ja innovatsiooni, ligipääsu infoühiskonna teenustele ning internetis ajaloolise mälu jäädvustamisele. Sarnaselt AKI-le on ka valitsuse arvamusel viidatud halduskoormuse suurenemisele ning Euroopa Komisjoni rolli suurenemisele, eriti kaheldakse harmoniseerimise vajaduses

---

<sup>81</sup> Andmekaitse Inspektsioon Euroopa Komisjoni algatatud andmekaitse reformist. 7.6.2012.

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article\\_files/Andmekaitse%20Inspektsioon%20Euroopa%20Komisjoni%20algatatud%20reformist%2008.6.2012.rtf](http://www.aki.ee/sites/www.aki.ee/files/elfinder/article_files/Andmekaitse%20Inspektsioon%20Euroopa%20Komisjoni%20algatatud%20reformist%2008.6.2012.rtf).

<sup>82</sup> Andmekaitse Inspektsioon Euroopa Komisjoni algatatud andmekaitse reformist. 7.6.2012.

<sup>83</sup> Ibid.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.aki.ee/et/uudised/meediakajastus/euroopa-andmekaitse-reform-suurendab-ettevotete-kulusid>.

<sup>87</sup> Eesti seisukohad isikuandmete kaitset puudutavate Euroopa Komisjoni algatuste suhtes, 29. märts 2012.

kriminaalõiguse valdkonnas ning karistuste osas. Hiljem on läbirääkimiste käigus valitsuse seisukohad leebemaks muutunud.<sup>88</sup>

Arutelud andmekaitseriformi üle jätkuvad eeldatavasti ka 2013. aastal. Eesti ametkondade, eriti isikuandmete kaitse järelevalve eest vastutava AKI tugev vastuseis senisest tõhusamale privaatsuse kaitsele on mõnevõrra üllatav, eriti kuna Eesti väikestel ja keskmise suurusega ettevõtetel oleks ühtsete andmekaitserieglite tõttu suurenenud usaldusest e-teenuste ja e-kaupade suhtes palju võita. Samuti ei ole seni põhjust väita, et pakutud reeglid oluliselt ohustaksid privaatsusõiguse tasakaalu teiste inimõigustega, eelkõige väljendusvabadusega.

## Seadusandlik areng

Seadusandlikus arengus toimus 2012. aasta 6. juunil kaks muudatust. Esimene neist on väiksemahuline ning puudutas menetlusdokumentide elektroonilist kättetoimetamist. Vastu võetud riigilõivuseaduse, tsiviilkohtumenetluse seadustiku ja teiste seaduste muutmise seadus võimaldab kohtul isikut teavitada menetlusdokumentide kättesaadavaks tegemisest ka avalikust arvutivõrgust leitud telefoninumbri, e-posti aadressil, virtuaalse sotsiaalvõrgustiku oletataval kasutajakonto lehel või muu virtuaalse suhtluskeskkonna lehel, mida avalikus arvutivõrgus avaldatud teabe kohaselt võib adressaat eeldatavasti kasutada või mille edastatud teave võib eeldatavasti jõuda adressaadini.<sup>89</sup> Kohus avaldab küll adressaadi oletataval virtuaalse sotsiaalvõrgustiku kasutajakonto lehel või muu virtuaalse suhtluskeskkonna lehel teavituse võimaluse korral viisil, mille kohaselt teavitus ei ole muule isikule peale adressaadi nähtav, kuid sellise meetodi kasutamisel on suur võimalus, et info avaldatakse näiteks sama nimega isikutele. Mõju privaatsusele on pigem väike, eriti võrreldes potentsiaalse kasuga, mida toob kaasa menetlusdokumentide kättetoimetamise kiirenemine.

Teine 6. juunil 2012 vastu võetud, kuid inimõiguste seisukohast võibolla isegi suurema tähtsusega seadusemuudatus puudutab jälitustegevust. Vastu võeti kriminaalmenetluse seadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus, mis muudab märkimisväärselt seni kehtinud jälitustegevuse regulatsiooni.<sup>90</sup> Selle menetlusega seonus ka 2011. aasta inimõiguste aruande üks põhilisi teemasid, kuna see sai ühiskonnas ulatusliku kriitika osaliseks. Saaga ei ole siiski siiani veel lõppenud, kuna Keskerakond esitas 16. oktoobril 2012. aastal eelnõu, mis omakorda teeb sama regulatsiooni muutmiseks ettepanekuid.<sup>91</sup>

Juunis vastu võetud seadus ei erine väga palju 2011. aasta inimõiguste aruandes kirjeldatust. Kogu kriitika, mis siis sai lühidalt kokku võetud, kehtib ka nüüdseks vastu võetud seaduse kohta, kuna suurt osa nendest kommentaaridest arvesse ei võetud. Laias laastus puudutavad need kommentaarid kuute aspekti: omanikupäringut ja kõneeristuste nõudmist, jälitustoimingutegevuse aluseid, jälitustoiminguga saadud andmete kasutamist, jälitustoiminguteks loa andmist, järelevalvet jälitustoimingute üle ning isikute teavitamist lõpetatud jälitustoimingutest. Lisaks peab ära mainima ka Advokatuuri poolt tõstatatud probleemi, mille kohaselt ei paku uus regulatsioon

<sup>88</sup> Eesti seisukohad Euroopa Liidu justiits- ja siseküsimuste nõukogu 6. ja 7. detsembri 2012. a istungil.

<sup>89</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012003>.

<sup>90</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129062012002>.

<sup>91</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=66a76170-3752-4d7d-a26d-c49091327918&>. Sellest rohkem järgmise aasta inimõiguste aruandes, kui seaduseelnõu saatus on teada.

piisavalt kaitset kliendi-advokaadi vahelisele suhtlusele. Advokatuur leiab, et kriminaalmenetluse seadustik (edaspidi: KrMS) § 126<sup>7</sup>, mis keelab sellise suhtluse jälitustoimingute raamidesse jäämisel selle kasutamise tõendina, ei ole piisav kaitse. Juunis vastu võetud seaduses ei tehtud selles osas mingeid täiendusi. Keskerakonna algatatud seaduseelnõu aga sisaldab mitmeid sellekohaseid sätteid.

Kõikide asjaosaliste ühiseks kriitikaks juunis vastu võetud seaduse vastu (mida väljendati menetlemise jooksul) olid omanikupäringut ja kõneeristuste nõudmist puudutavad muudatused. Esiteks jäeti need jälitustoimingute nimekirjast välja. See tähendab, et isikutel puuduvad nende õiguste kaitseks need garantiid, mis kohalduvad jälitustoimingutele. Teiseks jäeti täielikult kõrvale ka Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu mure selle üle, et on laiendatud ametkondade ringi, mis võivad sideettevõtetelt taolist infot nõuda. Riigikogule saadetud eelnõus ignoreeriti tehtud märkusi ning ka Riigikogu menetluse tulemusel muudatusi ei tehtud, kuigi Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakond soovitas kriitikat arvestada.<sup>92</sup> Riigikogu läks tegelikkuses hoopis teist teed ning vastupidiselt soovitatule laiendas õigustatud ametkondade ringi veelgi (elektroonilise side seaduse § 111<sup>1</sup> lõige 11 punkt 6). Seega on lisaks omanikupäringu ja kõneeristuse nõudmise lihtsustamisele nüüd ka suuremal hulgal ametkondadel<sup>93</sup> õigus neid sideettevõtetelt nõuda.

Samaväärse kriitika osaliseks sai ka jälitustoimingu tegevuste aluste määratlus uues regulatsioonis. Kuigi olukorra paranemine võrreldes esialgse regulatsiooniga on märgatav, leiavad kriitikud, et areng ei olnud siiski piisavalt suur, et olla kooskõlas kaasaegsete inimõiguste standarditega. Muutmata kujul jäi Riigikohtu vastuseisust hoolimata seaduse muudatusse sisse jälitustegevuse üks alus, milleks on “vajadus koguda teavet kuriteo ettevalmistamise kohta” (KrMS § 126<sup>2</sup> lg 1 p 1). Riigikohus oli leidnud, et kuriteo ettevalmistus peaks olema jälitustegevuse objektiks üksnes siis, kui ettevalmistamine ise on karistatav, kuid Justiitsministeerium seda seisukohta ei jaganud. Siiski ilmus 2012. aasta alguses Riigikogusse saadetud eelnõusse täpsustus, et teabe kogumine peaks toimuma kuriteo ettevalmistamise “avastamise või tõkestamise eesmärgil”. Samaks jäi aga isikute ring, kelle suhtes on jälitustoimingu lubatud teha – aspekt, mis sai samuti Riigikohtu kriitika osaliseks. Valitsusest Riigikokku saadetud eelnõus oli samaks jäänud ka kuritegude kataloog, mille puhul võidakse jälitustegevust teha. Vastupidiselt Advokatuuri kriitikale seda kataloogi laiendati. Riigikogu õiguskomisjoni esimehe sõnul laiendati seda Justiitsministeeriumi ja Siseministeeriumi õhutusel. Sellega mindi mööda eelnõu koostamiseks kokku kutsutud töögrupis (vt 2011. aasta inimõiguste aruannet, lk 52) otsustatust, mida niikuinii juba kritiseeriti.

Üheks märkimisväärseimaks muudatuseks jälitustegevuse valdkonnas on Justiitsministeeriumi poolt tehtud muudatus, mis ei luba jälitustegevust enam alustada üksnes jälitusasutuse (nt praeguses mõistes Politsei- ja Piirivalveameti) loal.

<sup>92</sup> Arvamus, 23.03.2012, nr 087.

<sup>93</sup> Elektroonilise side seaduse § 111<sup>1</sup> lõige 11 punktile 6 edastatakse neid andmeid: 1) kriminaalmenetluse seadustiku kohaselt uurimisasutusele, jälitusasutusele, prokuratuurile ja kohtule; 2) julgeolekuasutusele; 3) väärteomenetluse seadustiku kohaselt Andmekaitse Inspeksioonile, Finantsinspeksioonile, Keskkonnainspeksioonile, Politsei- ja Piirivalveametile, Kaitsepolitseiametile ning Maksu- ja Tolliametile; 4) väärtpaberituruse seaduse kohaselt Finantsinspeksioonile; 5) tsiviilkohtumenetluse seadustiku kohaselt kohtule; 6) jälitusasutusele kaitseväge korralduse seaduses, maksukorralduse seaduses, politsei ja piirivalve seaduses, relvaseaduses, strateegilise kauba seaduses, tolliseaduses, tunnistajakaitse seaduses, turvaseaduses, vangistusseaduses ja välismaalaste seaduses sätestatud juhtudel.

Tõepoolest on juunis vastu võetud seadusemuudatuse kohaselt nüüdsest vaja jälitustegevuse alustamiseks luba kas prokuratuurilt või kohtult. Advokaatur kritiseeris seaduse eelnõu staadiumis asjaolu, et osa jälitustegevusest on üksnes prokuratuuri otsustada. Tegelikult on prokuratuuri otsustada üsna suur osa jälitustegevusest – isiku, asja või paikkonna varjatud jälgimine, võrdlusmaterjali varjatud kogumine ja esmauuringu tegemine ning asja varjatud läbivaatamine või asendamine (KrMS § 126<sup>5</sup> lõige 1). Üksnes postisaadetiste läbivaatus, üldkasutatava elektroonilise side võrgu kaudu edastatavate sõnumite või muul viisil edastatava teabe salajane pealtkuulamine või -vaatamine (nt telefonikõnede pealtkuulamine) ning kuriteo matkimine nõuavad kohtu luba (KrMS § 126<sup>6</sup> ja § 126<sup>7</sup>). Samas on kohtu luba vajavate toimingute puhul selle aluseks olev kuritegude kataloog niikuinii väga piiratud võrreldes üksnes prokuratuuri luba vajavate jälitustoimingute aluseks olevate kuritegude kataloogiga. Riigikogus lisati seadusesse üks säte, mille kohaselt peab üle ühe aasta kestvaks jälitustoiminguks saama eraldi loa (KrMS § 126<sup>4</sup> lõige 6). Ühelt poolt on tegemist positiivse parandusega, kuna piiratakse jälitustoimingute kestust, mida muidu võiks pikendada (enamasti kahe kuu haaval) lõpmatuseni (KrMS § 126<sup>5</sup> lõige 1, § 126<sup>6</sup> lõige 5, § 126<sup>7</sup> lõige 3, § 126<sup>8</sup> lõige 3). Teisest küljest võib riigi peaprokurör<sup>94</sup> kestust pikendada, kui algset luba ei andnud kohus, mis puhul saab toimingut pikendada samuti üksnes kohus. Kohtu ja prokuratuuri võime tõttu lubasid anda on arusaamatu endise justiitsministri sõnavõtt Riigikogus, kus ta rõhutas kohtu kontrolli suurenemist eelkõige edasilükkamatutel juhtudel jälitustoiminguks loa andmisel.<sup>95</sup> Kohtu loa andmine edasilükkamatutel juhtudel on vajalik üksnes nende toimingute juures, kus niikuinii oleks kohtu luba vaja isegi kui tegemist ei oleks edasilükkamatu juhuga. Muudel juhtudel võib edasilükkamatutel juhtudel loa anda prokuratuur (KrMS § 126<sup>4</sup> lõiked 2 ja 3).<sup>96</sup> Tõesti, võrreldes endise jälitustegevuse seaduse regulatsiooniga, kus kohtu roll on väike, on tegemist tõesti positiivse arenguga, kuid võrreldes uue regulatsiooni algse variandiga muutust ei ole. Kuid kriitikute seisukohalt ei ole see endiselt veel piisav.

Kohtu roll on juunis vastu võetud seaduse muudatuses piiratud ka jälitustegevuse järelevalve teostamisel. Riigikohus leidis oma arvamuses, et jälitustegevuse üle järelevalve teostamine on KrMS-i § 126<sup>15</sup> kohaselt liigselt kontsentreeritud prokuratuurile. Selle sätte kohaselt teostab järelevalvet antud loa ja tegeliku jälitustoimingu vastavuse üle prokuratuur. Vaatamata Riigikohtu kriitikale lisati see säte vastu võetud seadusemuudatusele muutmata kujul. Seega teostab prokuratuuri loal tehtud jälitustoimingu üle kontrolli prokuratuur ise. Riigikogu lisas üksnes sätte, mis kohustab Justiitsministeriumi iga-aastaselt avaldama statistilisi andmeid läbi viidud jälitustegevuste kohta (KrMS-i § 126<sup>15</sup> lõige 4). Kokkuvõttes on järelevalve jälitustegevuse teostamise üle samuti üsna suures ulatuses prokuratuuri, mitte kohtu või parlamentaarse võimu käes.

Vaatamata õiguskantsleri ja Advokatuuri kriitikale jäid muutmata ka sätted, mis puudutavad isiku jälitustegevuse lõppemisest teavitamist. Taaskord on olukord

---

<sup>94</sup> Üleüldiselt on riigi peaprokuröri sisse toomine kummaline, kuna mujal seadustikus on loa andjaks ja järelevalvajaks prokuratuur ning riigi peaprokuröri mainitakse üksnes üksikutel juhtudel ning pigem tunnistajakaitse seadusega seonduvalt.

<sup>95</sup> Riigikogu, 6.03.2012.

<sup>96</sup> Kusjuures, kummalisel kombel on edasilükkamatu juhtum defineeritud üksnes kohtu loa osas, kuid mitte prokuratuuri loa osas. Kohtu loa taotlemine edasilükkamatul juhul on võimalik üksnes “kui tegemist on vahetu ohuga isiku elule, kehalisele puutumatusel, füüsilisele vabadusele või suure väärtusega varalisele hüvele ning loa taotlemine või vormistamine ei ole õigel ajal võimalik” (KrMS § 126<sup>4</sup> lõige 3).



märkimisväärselt paranenud võrreldes algse regulatsiooniga, kuid kriitikute arvates ei ole siiski piisavalt kaugele mindud. Prokuratuuri lubada on jälitustoimingu raames kogutud teatud info isiku eest varjamine (KrMS-i § 126<sup>14</sup>). Samas on prokuratuuri esmane kontroll isiku teavitamata jätmise üle täiendatud lõpliku kontrolliga kohtu poolt, kuid kohus sekkub alles ühe aasta möödudes jälitustoimingu lõppemisest (KrMS-i § 126<sup>13</sup> lõige 4). Riigikogu lisas veel sätte, mille kohaselt võib ühe aasta möödudes kohtult saadud teavitamata jätmise luba pikendada veel ühe aasta võrra (KrMS-i § 126<sup>13</sup> lõige 5). Selle lisandusega pikendati veelgi perioodi, mil isikut võidakse mitte teavitada tema suhtes aset leidnud jälitustoimingutest. Kuid endiselt on võimalik tähtjatu teavitamata jätmise, mida kritiseerisid teravalt nii õiguskantsler kui Advokatuur. Selle puudujäägi tõsisust on pikemalt lahatud eelmise aasta inimõiguste aruandes.<sup>97</sup>

Lisaks eelnevale tegi Riigikogu seaduses ka ühe positiivse muudatuse – lisas jälitustoimingute infosüsteemi loomise (KrMS-i § 126<sup>17</sup>). See tagab mingisugusegi statistilise ülevaate, mis hetkel puudub, nagu tuli välja ka justiitsministri sõnavõttust seadusmuudatuse esitlemisel Riigikogus.<sup>98</sup> Hetkel puudub ülevaade näiteks sellest kui suures osas on isikuid jäetud teavitamata nende suhtes aset leidnud jälitustoimingutest. Ülevaate saamine aitab kahtlemata kaasa ka jälitustegevuse regulatsiooni ja selle järelevalve tõhususe tõstmisele.

Juunis Riigikogus vastu võetud seadusemuudatuse menetlemise osas võib välja tuua paar tähelepanekut. Esiteks, ühtegi Advokatuuri ning Eesti Infotehnoloogia ja Telekommunikatsiooni Liidu ettepanekut arvesse ei võetud ning Riigikohtu ja õiguskantsleri ettepanekutest võeti arvesse ainult üks. Samal ajal jäeti Riigiprokuratuuri märkustest arvestamata ainult üks. Seadusemuudatuse menetlemise käigus Riigikogus ignoreeriti suures osas ka Riigikogu kantselei õigus- ja analüüsiosakonna arvamust. See tähelepanek paneb hoopis erilisse valgusesse Advokatuuri märkuse, mille kohaselt “töörühmas esitati nii Eesti Advokatuuri kui ka teiste institutsioonide (eelkõige Riigikohtu) esindajate poolt mitmeid ettepanekuid nii põhimõtteliste küsimuste kui ka regulatsiooni detailide kohta, millest suur osa jäid kahjuks tähelepanuta selle põhjendusega, et töörühma enamus neid ei toetanud. Selline enamuse tahte allutatud menetlus ei ole oluliste õiguslike probleemide lahendamisel kohane, eriti olukorras, kus töörühma koosseis determineeris juba ette selle, et erimeelsuste korral on määrav Justiitsministeeriumi ametnike seisukoht.”<sup>99</sup> Teiseks, jälitustegevuse regulatsiooni uuendamise teist ringi (alates töögrupi moodustamisest) kasutati selleks, et seda veelgi enam prokuratuuri ja jälitusasutuste kasuks kallutada (vt nt KrMS-i § 126<sup>2</sup> lg 1 p 1, KrMS § 126<sup>12</sup> lõige 3). Ka Riigikogus tehtud muudatused on pigem nende riigiasutuste huvidest lähtuvad ja inimõigustest tulenevaid argumente eiravad (välja arvates võibolla üks muudatus - § 126<sup>4</sup> lõige 6 - kuid ka selle puhul on selle mõju küsitav, vt eespool). Äärmiselt kurvastav on vägikaika vedamine Riigikohtuga. Tõenäosus, et seda regulatsiooni puudutavad vaidlused kohtutesse või ka Riigikohtusse jõuavad, on väike, mistõttu ei pruugi see seadus ka kunagi Riigikohtu kontrolli alla sattuda.

<sup>97</sup> K. Käsper ja M. Meior (toim.), Inimõigused Eestis 2011, Eesti Inimõiguste Keskuse aastaaruanne, Tallinn 2012. Lk 29.

<sup>98</sup> Riigikogu, 6.03.2012.

<sup>99</sup> Eesti Advokatuur, ARVAMUS Kriminaalmenetluse seadustiku ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõule, 27. detsember 2011 nr 1-8/648.

## Kohtupraktika

Õigust era- ja perekonnaelule puudutas 2012. aastal kolm suuremat kohtuotsust. Esimese tegi Eesti kohta Euroopa Inimõiguste Kohus (edaspidi: EIK) ning see puudutas kaitse juurdepääsu jälitustoimingute käigus kogutud tõenditele.<sup>100</sup> Kuna sellest on juba pikemalt kirjutatud peatükis õigusest õiglasele kohtuarutelule, siis sellel siin enam ei peatu. Teine, samuti EIK otsus, puudutas ka meedias kajastust leidnud juhtumit, kus ema oli Itaaliast lahkunud oma tütrega.<sup>101</sup> Itaallasest isa esitas Eestile lapse tagastamise taotluse vastavalt Haagi lapseröövi suhtes tsiviilõiguse kohaldamise rahvusvahelisele konventsioonile. Eesti kohtud rahuldasi selle taotluse. Tütrega ema esitas EIK-le Eesti vastu kaebuse, mis vaidlustas Eesti kohtute otsuse laps Itaaliasse tagastada. EIK leidis, et Eesti kohtud olid Haagi konventsiooni sätteid kohaldanud korrektselt ning et lapse peab tõesti Itaaliasse tagastama. Sellest tulenevalt leidis kohus, et tütrega ema kaebus EIK-le on selgelt põhjendamatu ning seetõttu vastuvõetamatu ja sisulisele arutelule ei kuulu. Kolmanda era- ja perekonnaelu puudutava kaasuse tegi Riigikohus ning see puudutas andmekaitset. Riigikohus leidis kaasuses 3-3-1-3-12, et varem avaldatud isikuandmete korduv avaldamine vajab eraldi õiguslikku alust. Vaidlus puudutas varem kohtumenetluse käigus avaldatud tsitaate kinnipeetava päevikust ja telefonikõnedest, mis avaldati kinnipeetava nõusolekuta Justiitsministeeriumi väljaandes Vangla Ekspress. Kohus täpsustas ka, et riik ei saa ise oma väljaannetes isikuandmete avaldamisel tugineda põhiseaduslikule sõna- ja ajakirjandusvabadusele.

## Statistika ja uuringud

2012. aasta mais avaldati jälituslubade statistika 2011. aasta kohta.<sup>102</sup> Selle kohaselt vähenes võrreldes 2010. aastaga nii kohtu kui prokuratuuri poolt väljastatud jälituslubade arv 4 % ning kriminaalasjade arv, mille raames jälituslube väljastati 9%. Kõige rohkem anti lube kõneeristuse saamiseks ning omanikupäringuks, mida 2012. aasta juunist ei loeta enam jälitustegevuseks (vt seadusandlikke arenguid). 2012. aasta statistika ei ole inimõiguste aruande koostamise ajal veel ilmunud.

## Kokkuvõte

Uuritaval perioodil privaatsusõiguse osas suuremaid edasiminekuid ei toiminud. Jätkuvalt on murettekitav jälitustegevuse regulatsioon, mille osas ei ole tehtud piisavalt pingutusi, et tagada inimõiguste kaitse. Jälitustegevus kui oluline privaatsusõiguse riive peab olema selgelt reguleeritud ning mitte minema kaugemal sellest, mis on vajalik.

## Soovitused

- Vaadata üle jälitustegevuse regulatsioon lähtuvalt isikute inimõigustest ning loobuda Euroopa Liidu vastavasisulise regulatsiooni Eesti õigusesse ületoomisest viisil, mis on saanud Euroopa Komisjoni halvaks panu osaliseks.
- Hakata koguma jälituslubade statistikat, mis tooks välja ka arvulisi näitajaid isikute teavitamisest nende suhtes lõpetatud jälitustegevusest.

<sup>100</sup> Leas vs. Eesti, Kaebus nr 59577/08.

<sup>101</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-111198>.

<sup>102</sup> Ahven, A., Klopets, U. Jt (2012) Kriminaalpoliitika uuringud 16. KURITEGEVUS EESTIS 2011, Justiitsministeerium, Tallinn. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57202/Kuritegevus\\_Eestis\\_2011.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57202/Kuritegevus_Eestis_2011.pdf).

- Soodustada objektiivset arutelu Euroopa Liidu andmekaitseriformi sisu ja võimalike mõjude osas.

# Sõnavabadus

**Katrin Nyman Metcalf**

Sõnavabadus on oluline nii iseseisva vabaduse kui ka teiste vabaduste teostamise ja demokraatia toimimise eeldusena. Sõnavabadus sisaldab nii vabadust väljendada oma mõtteid ja levitada informatsiooni – kirjalikult, suuliselt, piltide kujul või muul viisil – kui ka õigust teavet saada. Sõnavabaduse alla kuuluvad näiteks nii meediat puudutavad kui ka teabele ligipääsu reguleerivad seadused ning andmekaitse. Nagu mitmed põhiõigused, ei ole sõnavabadus absoluutne, vaid seda tohib teatud olukordades ja tingimustel piirata. Sellised piirangud on lubatud teiste õiguste (näiteks privaatsuse) kaitseks, aga ka julgeolekukaalutlustel. EIÕK artiklis 10 on otseselt öeldud, et televisiooni-, raadio- või filmiettevtete litsentseerimine ei ole keelatud.

Üldiselt võib käesoleval aastal, nagu ka eelnevatel aastatel tõdeda, et Eestis on sõnavabadus tagatud nii seaduses kui praktikas. Olulisi probleeme ei ole ning olukord ei muutunud palju ka 2012. aastal. Ühe märkimisväärse sammuna esitati 2012. aasta lõpus karistusseaduse vaenu õhutamise paragrahvi muudatuse eelnõu. Kuigi muudatus võimaldab paragrahvi varasemast kergematel tingimustel rakendada, ja tundub sõnavabadusega kooskõlas olevat, tuleb selle jõustumisel kohtupraktikal silma peal hoida, kuna teiste riikide kogemuse põhjal otsustades on oht, et vaenu õhutamise keeldu kasutatakse hoopis selleks, et takistada ebaseaduslike ütluste tegemist. Tuleb mees pidada, et sõnavabadus tähendab vabadust ja et ka ebaseaduslik sõna on kaitstud. Kaitse solvangute ja ebaseaduslike ütluste eest ei ole inimõigus – sellistele ütlustele tuleb vastata vaba debati kaudu. Tuleb olla valvas ohu suhtes, et riik või muud organid hakkavad otsustama selle üle, missugused väited on kaitsmist väärt. Kahjuks on maailmas selliseid tendentse, näiteks seoses Holokausti ja teiste ajalooliste kuritegude eitamisega. Ükskõik kui taunitav nende sündmuste eitamine ka ei ole, kui riik hakkab seadusandluse kaudu määrama, mida võib öelda ja mida mitte, kaasneb sellega oht sõnavabadusele.

2012. aasta lõpus pidas Rahvusvaheline Telekommunikatsiooni Liit (*International Telecommunications Union* – ITU) muuhulgas internetiteemalise konverentsi, mille eel kardeti mitmel pool maailmas, et üritatakse kehtestada internetti piiravaid rahvusvahelisi reegleid. Kuigi riike ei saa sundida rahvusvaheliste konventsioonidega liituma, oleks selline konventsioon siiski olnud negatiivne ka neile riikidele (kaasa arvatud Eestile), kes liikmed ei ole, kuna see ohustaks interneti globaalset iseloomu. Selliseid ettepanekuid konverentsil ka tehti (näiteks Venemaa poolt) aga ei võetud vastu. Näiteks Eesti Vabariigi president võttis konverentsi eel sõna igasuguste interneti piirangute vastu.

## **Sõnavabaduse alased seadused ja institutsioonid ning nende areng**

Eesti õiguskord on kooskõlas demokraatlikes, sõnavabadusega riikides kehtivate põhimõtetega, mille järgi ei ole eraldi reguleerivaid seadusi trükimeedia kohta ning trükimeedia väljaanded (raamatud, ajakirjad ja ajalehed) ei vaja registreerimist ega väljaandmise luba – selliste väljaannete arvu määrab turg. Ringhäälingu kohta on õigusriikides ja ka Eestis eraldi seaduse sätteid ja litsentsi taotlemise protseduur koos vastava ametiga, muuhulgas kuna ringhääling kasutab piiratud loodusressursi

<sup>103</sup>(raadiosagedusi). Digitaliseerimisega (mis viidi televisiooni suhtes Eestis läbi juba 2010. aastal) saab küll sagedusi palju efektiivsemalt kasutada ja seega rohkem sisu mahutada, sellegipoolest ei ole veel kuskil maailmas sellist olukorda, et ringhäälingut ei reguleerita. Samas kehtib maailmas aina vähem piiranguid ning litsentsi protseduur on lihtsustatud – nii on see ka Eestis. Mis puutub interneti, siis see arenes nii kiiresti ja etteaimamatult, et seadusandlus ei jõudnud kaasa, mis tähendab, et internet on suures osas reguleerimata nii Eestis kui suures osas maailmast.

Eelmise aasta inimõiguste raportis nimetati 2011. aasta jaanuaris jõustunud meediateenuste seadust. Selle peamiseks sisuks oli terminoloogia ja ringhäälinguga seotud protseduuride kooskõlastamine Euroopa Liidu uute meedia-alaste reeglitega. Uus seadus muutis ka tele- ja raadioringhäälingulubade süsteemi lihtsamaks ja paindlikumaks, mis peaks mõjuma hästi meedia mitmekesisusele. Eestis on juba päris mitmekesine meediaturg ja olulisi muudatusi uue seaduse jõustumisest saati märgata ei ole, kuid pikemas perspektiivis on lihtsam ja paindlikum süsteem kindlasti ka sõnavabadusele kasuks.

Varasematest seadusemuudatustest võib mainida 2010. aastal muudetud ja meedias suurt tähelepanu pälvinud nn allikakaitse seadust, millest on pikemalt juttu olnud eelnevates inimõiguste aruannetes. Peale selle jõustumist ei ole seadusest palju juttu olnud ega sellega seonduvaid probleeme esile toodud.

Piirangud meediale võivad tuleneda näiteks laimu kriminaal ja/või tsiviilvastutusest, andmekaitse seadusest või karistusseadusest, mis puudutavad vihakuritegusid, nagu näiteks vaenu õhutamist (karistusseaduse § 151). Sellised sätted kehtivad tehtud ütluste kohta, olenemata nende tegemise viisist. Meedia kaudu tehtud ütlused on aga oma suurema leviku tõttu suurema mõjuga. Eestis on mõnda aega arutatud vaenu õhutamise keelu sõnastuse üle – paragrahvi sõnastus tegi selle kasutamise väga raskeks, kui mitte võimatuks. 2012. aasta lõpus tehti üldnimetatud muudatuse tepanek. Eelnõu kohta ütles toonane justiitsminister Kristen Michal: „Analüüs näitab, et kõrge lävi, enne kui saab reaalse tagajärgedega vaenu õhutamisest rääkida, võib mõningatel juhtumitel viia juba kättejõudvate tagajärgedeni, mis oleks uue regulatsiooniga õigeaegselt ärahoitavad. Uus seadus viiks meie regulatsiooni kooskõlla ka Euroopa Liidu Nõukogu raamotsusega rassismi ja ksenofoobia vastu võitlemiseks.“<sup>104</sup> Võib nõustuda ministri sõnadega ja kuigi on hea, et Eesti seadus viiakse kooskõlla EL-i raamotsusega, peab samas siiski jälgima praktikast seadusemuudatuse jõustumise järel, et vältida ohtu sõnavabadusele, mida mujal Euroopas teatud määral on märgata olnud.

## Kohtupraktika

Riigikohus ei ole sõnavabaduse teemal 2012. aastal ühtegi põhiseaduse järelevalve kaasust otsustanud. Euroopa Inimõiguste Kohtus (EIK) ei ole aasta jooksul otsustanud ühtegi Eestiga seonduvat kaasust, milles oleks tegu olnud sõnavabadusega. EIK-s peaks aga varsti tehtama otsus kaasuses Delfi vs. Estonia, mille kohus võttis menetlusse 11. veebruaril 2011.<sup>105</sup> Kaasus tegeleb interneti kommentaaridega ja

<sup>103</sup> Näiteks inimõiguste päeval 10. detsembril 2012 Inimõiguste Instituudi poolt korraldatud konverentsil.

<sup>104</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57068>.

<sup>105</sup> Factsheet on the Court's case-law and pending cases on Estonia [Admed Eestis suhtes tehtud kohtukaasustest ja otsustamata kaasustest]. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6298BE53-5700-4B31-BF32-4BDFDAF1224B/0/PCP\\_Estonia\\_en.pdf?](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/6298BE53-5700-4B31-BF32-4BDFDAF1224B/0/PCP_Estonia_en.pdf?)

avaldata mõju mitme riigi praktikale, eriti kuna sellel teemal ei ole kujunenud palju rahvusvahelist kohtupraktikat. Küsimus on, kas Eesti kohtute otsus karistada Delfit kommentaarides tehtud laimu eest, oli kooskõlas EIÕK-ga.

Riigikohtu otsustest seostub osaliselt sõnavabadusega üks halduskolleegiumi otsus süütuse presumptsiooni ning isiku au ja hea maine rikkumise (põhiseaduse §-d 22 ja 17) ning privaatsuse kaitse (põhiseaduse § 26) kohta.<sup>106</sup> Kaasus käsitleb ajalehes Vangla Ekspress 2008. aastal ilmunud andmeid. Kaebus rahuldati, kuna leiti, et oli rikutud mitmeid põhiseadusest tulenevaid õigusi. Nimetatud õigused lubavad piirata sõnavabadust, ja kohtuotsuses on sellest vahekorra juttu. Kohtuotsuses analüüsitakse meedia sisu, vaadates nii ajakirjanduse eetikat kui EIK selle ala otsuseid. Eriliseks teeb olukorra see, et meediaväljaanne, mille kaudu oli rikutud isiku õigusi, oli vanglasüsteemi-sisene väljaanne ja mitte avalikkusele suunatud ajaleht.

Kohus mainib, et isikuandmete kaitse seaduse (IKS) eesmärk on tasakaalu loomine andmesubjekti põhiõiguste ja sõnavabaduse vahel. Samas: „Riik ei saa oma väljaannetes isikuandmete avaldamisel tugineda põhiseaduslikule sõna- ja ajakirjandusvabadusele (põhiseaduse § 45 lg 1). Riik ei ole põhiõiguste kandja, vaid adressaat.“<sup>107</sup> Kohus viitab EL-i direktiivile 95/46/EÜ, millest tulenevalt võib teha andmekaitstes erandeid sõnavabaduse tagamise eesmärgil, sh ajakirjanduse jaoks või kunstilise või kirjandusliku eneseväljenduse huvides. Riigiasutuse sisekommunikatsiooni väljaanded ja -kanalid, mis ei ole adresseeritud üldsusele, ei ole aga meediakanalid ega toimi ajakirjanduslikul eesmärgil, vaid kuuluvad asutuse sisemise suhtekorralduse valdkonda. Kohus leiab, et kaebaja isikuandmete kajastamine Vangla Ekspressi artiklites ei olnud vältimatult vajalik: „Ametnike suunamiseks vajaliku info oleks ilmselgelt saanud esitada ka kaebaja isikut mainimata ja tema isikuandmeid sisaldavaid kriminaalasja tõendeid tsiteerimata.“<sup>108</sup>

Ainuüksi sellest, et teatud andmed on varem kas isiku nõusolekul või seaduse alusel muul viisil mingis vormis avalikustatud, ei saa järeldada, et täiendaval avalikustamisel ei saaks olla olulisi tagajärgi, kuna avalikustamised võivad toimuda väga erinevas vormis ja erineva intensiivsusega. Siin on meedial teistsugune roll, kui muudel avalikustamisviisidel. Kohtuistungil avaldatud andmete avaldamine trükiväljaandes avardata reeglina oluliselt teavitatavate isikute ringi. Riigikohus viitab EIK otsustele *Krone Verlag jt vs. Austria* (17. jaanuar 2012, 33497/07), *Kurier vs. Austria* (17. jaanuar 2012, 3401/07) ning *Eerikäinen jt vs. Soome* (10. veebruar 2009, 3514/02).<sup>109</sup> Eraldi tuleb otsustada, kas korduv avalikustamine on lubatav ja proportsionaalne eraelu riive. IKS kohustab ajakirjanduslikul eesmärgil isikuandmete töötlemisel järgima ajakirjanduseetika põhimõtteid, mis tulenevad peamiselt Eesti Ajalehtede Liidu koostatud Eesti ajakirjanduseetika koodeksist ning rahvusvahelistest printsiipidest.<sup>110</sup> Ajakirjanduseetikas, seadustes ja Riigikohtu praktikas eristatakse vaidlustes au ja hea nime teotamise üle faktiväiteid ja väärtushinnanguid.

Riigikohtu halduskolleegium tsiteerib ja nõustub tsiviilkolleegiumi hinnanguga au ja head nime kahjustavate tegude suhtes, mille kohaselt mis tahes viisil ja vormis levitatav informatsioon, mis sisaldab või mis võimaldab halvustava tähendusega hinnanguid, võib riivata põhiseaduse paragrahvi 17. Käesolevas kaasuses oli tegemist

<sup>106</sup> Otsus 3-3-1-3-12 (12. juunil 2012).

<sup>107</sup> Ibid., lõik 30.

<sup>108</sup> Ibid., lõik 32.

<sup>109</sup> Ibid., lõik 24.

<sup>110</sup> Ibid., lõik 25.

kinnipeetavaga ja vaidlusalused artiklid sisaldasid tema suhtes mitmeid halvustavaid hinnanguid võimaldavaid fakte (ka väljavõtteid kaebaja telefonikõnest ja päevikust). Lisaks on küsimus põhiseaduse §-st 26 perekonna- ja eraelu puutumatusel kohta. Kohus mainib, et eraelu kaitse üheks oluliseks valdkonnaks on isikuandmete kaitse. Vaidlustatud artiklites on kaebaja identifitseeritud nimeliselt ning kajastatakse tema suhteid vangla juhtkonna ja kaaskinnipeetavatega. Kuigi süüteo toimepanemine pärast avalikku kohtuistungit ei ole enam delikaatne informatsioon, mainib kohus, et see ei tähenda, et tegemist ei oleks üldse isikuandmetega.

Riigikohus analüüsib eri õiguste, k.a. sõnavabaduse, vahekorda. Kuigi otsusest midagi uut välja lugeda ei saa, toetab see isikuandmete kaitset, aga ka põhimõtet, et sõnavabaduse piirangud teiste õiguste heaks peavad olema proportsionaalsed ja põhinema eri õiguste analüüsil.

Lisaks seadustele ja kohtusüsteemile on Eestis hästi ülesehitatud ja toimiv eneseregulatsioonil põhinev süsteem. Kaebusi saab esitada kohtutele, juhul kui on tegemist õigusrikkumise ja mitte ainult eetika ja hea tava rikkumisega. Lisaks saab kaebusi esitada Avaliku Sõna Nõukogule või Pressinõukogule. Rahvusvaheliselt on Eesti eneseregulatsiooni süsteemi eelis võrreldes mitme teise riigi eneseregulatsiooniga see, et ka teatud ringhäälingukanalid ning internetimeedia (Delfi) on selle liikmed. Mitmes riigis on eneseregulatsioon ainult trükimeedia jaoks. 2011. aastal oli Pressinõukogus menetletud kaebuste arv viimase kümne aasta kõrgeim (67 kaebust ja 61 otsust). Aastal 2012 olid näitajad vastavalt 49 ja 38, seega oli kaebusi tunduvalt vähem. 2011. aasta otsustest olid 33 taunivad ja 28 õigeks mõistvad – 2012 aga olid vastavad näitajad 18 ja 20. Eelkõikulepete ning tagasi võetud või tagasi saadetud kaebuste arv jäi umbes samale tasemele kui tavaliselt (vastavalt 3 ja 1).<sup>111</sup> Lisaks on olemas Avaliku Sõna Nõukogu, mis tegeleb meediaeetiliste küsimustega ja menetleb kaebusi. Aastal 2012 oli Avaliku Sõna Nõukogus oluliselt vähem kaebusi kui aastal 2011 (23 - 40). Ka kahel eelneval aastal oli kaebuste arv tunduvalt kõrgem kui 2012. aastal. Otsuste arv oli samuti väiksem, kuid taunivate ja vabastavate otsuste proportsioon oli umbes sama (3 vabastavat ja 7 taunivat otsust – 2011. aastal olid vastavad arvud 11 ja 20).<sup>112</sup>

Eneseregulatsiooni süsteem toimib Eestis hästi. Raske on ühe aasta arvude alusel öelda, kas vähenev kaebuste arv on erandlik või trend, ja kui see on trend, mis seda on tekitanud. Üldiselt on inimesed teadlikud eneseregulatsiooni olemasolust ja sellest, kuidas sinna kaebusi esitada. Ei ole põhjust arvata, et teadlikkus või huvi oleks 2012. aastal väiksem olnud. Pigem on vähenev kaebuste arv juhus, või signaal sellest, et meediaväljaanded ise tegutsesid rohkem eetiliste küsimustega.

### **Avalik arutelu ja trendid**

Meediamaastiku probleemina tuuakse avalikus arutelus jätkuvalt esile puudulikku suhtlus- ja diskussioonikultuuri ning ka institutsioonide kriitikatolmatust. Viimane teema oli aastal 2012 veel teravamalt üleval, muuhulgas parteide rahastamiskandaalidega seoses. Teise eelmisel aastal nimetatud teema – maksumaksja raha kasutamine linna infotelekanali loomiseks – suhtes ei ole uusi arenguid aasta jooksul toimunud.

<sup>111</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eall.ee/pressinoukogu/statistika.html>.

<sup>112</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.asn.org.ee/statistika.html>.

Teabele ligipääsu puhul on teatavasti Eesti omapära, et ligipääs toimub olulisel määral interneti ja sealsete andmebaaside riskasutamise kaudu. Eesti kogemused on endiselt eeskujuks mujal maailmas. Olulisi probleeme illegaalse teabele ligipääsu või tehniliste probleemidega ei tulnud 2012. aastal ette.

Varem on nimetatud üheks probleemiks Eesti meediamaastikul seda, et eesti- ja venekeelne meedia on suurelt osalt erinev ning et eri emakeelega inimesed elavad eri meediaruumis – seda enam, et venekeelne elanikkond tarbib suurel määral Venemaa meediat. Olukord ei ole aasta jooksul selles osas muutunud.

### **Soovitused**

- Jätkama peaks intensiivset tööd nõu vaenu õhutamise eelnõuga, millega tuuakse üle vastav EL raamotsus ning muudetakse karistusseadustiku sätteid.



# Kogunemis- ja ühinemisvabadus

Alari Rammo

2012. aasta läks ajalukku järjekordse kodanikuühiskonna tõelise tärkamise aastana – aset leidis taasiseseisvumisaja suurimaid meeleavaldusi ning täheldati kodanike enneolematut häälekust. Küllap näitab nõnda arvamine jätkuvat optimismi riigi ja ühiskonna tuleviku suhtes, kuigi nii on õhatud vaata et igal aastal. Kuna kogunemis- ja ühinemisvabadustega kitsamalt on Eestis nii seestpoolt vaadates kui ka rahvusvaheliste demokraatiate ja vabadusi mõõtvate edetabelite hinnangul vähe probleeme, käsitleb peatükk ka laiemalt vabakonnas asetleidnud. Toimub ju demokraatlikus e-riigis üha enam arutelusid ja grupeerumisi internetis ning võrgustikena, mistõttu füüsiline kogunemine või formaalne ühinemine pole enam niivõrd olulised.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Positiivsed hinnangud kodanikualgatusele tulenesid suuresti pea lakkamatust debatist demokraatia tuleviku üle, mis olid küll valdavalt protestivaimust kantud. Pingete mõtteliseks lähtekohaks võib lugeda 2011. aasta detsembris Riigikogu põhiseaduskomisjoni algatust võimaldada erakondadel asutada Demokraatia Arendamise Sihtasutusi (DASA, hiljem Maailmavaate Arendamise Sihtasutusi). Riigieelarvest nähti neile ette 900 000 eurot eraldisi ja peamiseks vaidlusobjektiks sai, miks just need neli organisatsiooni on parimad teatud maailmavaate levitamiseks Eestis või mujal. Aktiivne arutelu kümnete ja sadade osalistega kestis suve alguseni.<sup>113</sup>

Aasta alguses kogus tuure ka avaliku võimu<sup>114</sup> ning aktivistide ja juristide<sup>115</sup> vaidlus selle üle, kas võltsimisvastase kaubanduslepinguga (Anti-Counterfeiting Trade Agreement – ACTA) ühinemine mõjutab Eesti õigust ja praktikat või mitte. Osapoolte teravalt vastanduvad arusaamad tõid rahva korduvalt tänavatele ning poliitikute heitunud<sup>116</sup> või ebaõnnestunud<sup>117</sup> väljaütlemised muutusid järjest kontekstiväliseks meemideks, mistõttu kuvand poliitikute hoiakust kui ülbest ignorantsusest üksnes suurenes, pisendades samavõrd lootust ratsionaalseks aruteluks.

Valitsejate ja häälekamate kodanike vastastikune kaitsepositsioonidele tõmbumine süvenes veelgi mai lõpus lahvatanud erakondade rahastamiskandaaliga,<sup>118</sup> mis vältas lõpuks üle poole aasta. Teatav vahefiniš saabus novembris Harta12 koostamise,<sup>119</sup> justiitsministri tagasiastumise,<sup>120</sup> nn Jäakeldri protsessi ja Rahvakogu loomisega,<sup>121</sup> et laiapõhjaliste konsultatsioonidega läbi arutada vähemasti erakondade rahastamise, poliitilise konkurentsi, valimiste ja kaasamisega seotud küsimused.

<sup>113</sup> Ülevaade protsessist. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.ngo.ee/DASA](http://www.ngo.ee/DASA).

<sup>114</sup> Krjukov, Aleksander (2012) „Justiitsministeerium: ACTA ei nõua Eesti seaduste karmistamist“. ERR 25.01.2012.

<sup>115</sup> Turk, Karmen. (2012) „Kuidas võib ACTAga liitumine Eestit mõjutada?“. Delfi 07.02.2012.

<sup>116</sup> „Ansip: ACTA-vastased on seemneid sõõnud ja peaksid abi otsima“. Eesti Ekspress 08.02.2012.

<sup>117</sup> „VIDEO: Mart Laar: ACTA kirjed kadusid, sest mul sai Facebooki ruum otsa“. Delfi 26.01.2012.

<sup>118</sup> Memokraat. Reformierakonna rahastamiskandaali kronoloogia. Memokraat 01.11.2012.

<sup>119</sup> Harta12 toetusallkirjad. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://petitsioon.ee/harta12>.

<sup>120</sup> Luts, Priit. (2012) „Kristen Michal astus tagasi“. ERR 06.12.2012.

<sup>121</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.rahvakogu.ee/>.

## Seadusandlik areng

Kogunemisvabadust puudutavas regulatsioonis aasta jooksul muudatusi ei tehtud. Jätkuvalt on üheks olulisemaks piiranguks kogunemisele avaliku koosoleku seaduse (AvKS) § 7 järgi minimaalselt kahetunnise etteteatamisajaga kirjaliku registreerimise kohustus politseis. Teiseks ja küsitavamaks piiranguks AvKS-is on §-is 6 sätestatud tingimused avaliku koosoleku korraldajale, kes peab olema täisealine ja teovõimeline Eesti kodanik või pikaajalise elaniku elamisloa või alalise elamisõiguse alusel Eestis viibiv välismaalane.<sup>122</sup> Seega ei ole tagatud põhiseaduse §-is 47 sätestatud igapäevase elamise realiseerimine, kuna see ei laiene ajutise elamisloaga või viisa alusel Eestis viibivatele isikutele ja alaealistele.

2012. aastal ei jõudnud jõustumiseni juba 2007. aastast ettevalmistamisel olnud uus korrakaitse seadus, mille parlament võttis vastu 2011. aasta veebruaris. Vajaliku rakendusakti eelnõu langes 2011. aasta märtsis Riigikogu menetlusest koosseisu lõppemisega välja ning Justiitsministeerium saatis aasta hiljem korrakaitse seaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu järjekordsele kooskõlastusringile. Eelnõu järgi pidanuks seadus jõustama (ja üksiti kehtetuks tunnistama avaliku koosoleku seaduse) 2013. aasta 1. juunil, ent aasta jooksul ei jõudnud eelnõu veel parlamendi menetlussegi. Kolm asutust jättis eelnõu kooskõlastamata, kuus andis kooskõlastuse märkustega. Seega võib eeldada, et töö jätkub ja et seaduseelnõu võimalikke mõjusid on veel vara hinnata.<sup>123</sup>

Vabaühendusi puudutavast regulatsioonist jõustusid seoses äriregistri töö ümberkorraldustega mitmed muudatused mittetulundusühingute, sihtasutuste ning kirikute ja koguduste seadustes.<sup>124</sup> Kõigil uutel ühingutel (v.a usuühingutel, erakondadel ja korteriühingutel) tuleb edaspidi täpsema statistika ja järelevalve huvides teatada asutamisel registrile oma põhitegevusala ning majandusaasta alguse ja lõpu aeg.

Usulistele ühendustele kümme aastat (tõenäoliselt julgeolekukaalutlustel) kirikute ja koguduste seaduse § 23 alusel kehtinud juhatuse liikme elukohapiirangut leevendati - nüüd võib sarnaselt teiste ühinguvormidega vähemalt poolte juhatuse liikmete elukoht olla lisaks Eestile ka mõni teine Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriik või Šveits. Muudatusettepanek pärines usuühingutelt endilt ja sellega nõustus lõpuks ka Siseministeerium, kes veel 2000. aastal püüdis keelata välismaalt juhitud usuühingute registrissegi kandmist. Viimast pidas Vabariigi President põhiseadusvastaseks religioossete ühenduste autonoomia piiramiseks ning jättis seaduse välja kuulutamata.<sup>125</sup>

Edasi kehtib elukohapiirang aga vaimulikele – kirikute ja koguduste seaduse § 20 lg 1 lubab olla usulise ühenduse vaimulik vaid isikul, kel on hääleõigus kohalikel valimistel ehk peab isik elama Eestis vähemalt pikaajalise elamisloa või alalise elamisõiguse alusel.

---

<sup>122</sup> RT I 1997, 30, 472.

<sup>123</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/77b6a032-9b6f-4ea5-b2ab-bb24fe2615e5>.

<sup>124</sup> RT I, 18.12.2012, 3.

<sup>125</sup> RTL 2001, 82, 1120.

## Kohtupraktika

Kogunemis- ja ühinemisvabadustega otseselt seonduvaid menetlusi ei leidunud aasta jooksul ei õiguskantsleri töömail ega kohtupraktikas. Viimasest võib aga esile tuua kaks lahendit vabaihenduste tegevuskeskkonnast laiemalt, mis mõlemad seonduvad kaebeõigusega.

Riigikohtu halduskolleegium selgitas kohaliku küla eestseisuse liikme poolt taotletud kaevandusloa tühistamise vaidluses populaarkaebuse ja puutumuskaebuse erinevust.<sup>126</sup> Kolleegium leidis muuhulgas, et keskkonnakaitse küsimustes on nn Århusi konventsiooni järgi võimalik esitada kaebus füüsilisel isikul üldsuse esindajana, sealjuures kohustusega tõendada, et ta esindab ka teisi küla elanikke. Samas ei saa pidada küla konventsiooni järgi vaikimisi valitsusväliseks keskkonnaorganisatsiooniks ning külavanemat või küla eestseisust asjast huvitatud üldsuse esindajaks, kuna ei tuvastatud, et külaelanikud oleksid seltsingu moodustanud.

Teiseks leidis Tallinna Halduskohus<sup>127</sup> (sama kinnitas 2013. aasta jaanuaris ka Riigikohus),<sup>128</sup> et ühingu tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute, sihtasutuste ja usuliste ühenduste nimekirjast väljaarvamisel saab kohtus vaidlustada ainult Vabariigi Valitsuse korraldust, aga mitte Maksu- ja Tolliameti otsust esitada ühing nimekirjast kustutamiseks, mis on ühingu õigusi mitte muutev toiming. Alamad kohtuastmed olid seni võtnud menetlusse ka kaebusi maksuhalduri otsuse peale.

Uus tõlgendus teeb nimekirja kantute õiguste kaitse mõneti keerukamaks. Nimelt esitab maksuhaldur oma ettepanekud Rahandusministeeriumile 1. juuniks ja 1. detsembriks<sup>129</sup> ning otsus jõustub juba järgmise kuu algusest, ehk sageli enne Riigi Teatajas avaldamistki. Seega lõppevad ühingu õigused veel enne, kui talle vastav otsus teatavaks saab, rääkimata võimalusest seda enne jõustumist vaidlustada. Menetluslikult veelgi segasem on nimekirja kandmisest keelduva otsuse vaidlustamine, kus kohus pole samuti näinud ette kaebeõigust maksuhalduri otsusele,<sup>130</sup> ent Vabariigi Valitsuse korraldused ei sisalda nimekirja mittekantava nime.

## Statistika ja uuringud

Tallinna Ülikooli kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskuse uuringus kaardistati Eesti elanike väärtushinnanguid ja hoiakuid kodanikualgatuse osas.<sup>131</sup> Ühe tulemusena leiti, et kuigi hoiakute poolest ollakse vastuvõtlikud "Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioonis" toodud "osalusdemokraatia ideaalidele", ei kajastu see oluliselt inimeste tegutsemises. Kodanikualgatus seondub rohkem sotsiaalse suhtlemise kui millegi äratagemisega, iseäranis vähene on organiseerumine ühiskonnaasjades kaasaraäkimisel. Venekeelse elanikkonna puhul piirdub aga suhtlusringi pigem oma perega.

Seega ei ole võrreldes viie aasta tagusega kasvanud ka osalemine vabaihendustes. Seda ei takista aga väärtused või hoiakud, vaid pigem sotsiaaldemograafilised tegurid.

<sup>126</sup> RKHKo 3-3-1-87-11 19.03.2012.

<sup>127</sup> TlnHKm 3-12-2102 4.10.2012.

<sup>128</sup> RKHKo 3-3-1-70-12 10.01.2013.

<sup>129</sup> RT I, 28.12.2010, 3.

<sup>130</sup> TlnHKm 3-12-2602 13.12.2012.

<sup>131</sup> "Kodanikualgatus toetavad väärtused ja käitumismustrid Eesti elanikkonnas 2011-2012", uuringu teostaja Kodanikeühiskonna uurimis- ja arenduskeskus, Tallinna Ülikool.

Vähene iseosalemine ei takistanud aga vastajaid olemast kriitiline passiivsete ühiskonnaliikmete või valitsejate suhtes endi kaasamisel. Uuringu soovitusel rõhutavad positiivsete ühistegemiskogemuste loomist, vabatahtlikkuse edendamist, venekeelsete elanike suuremat kaasamist ning ka organisatsiooniväliste lähenemiste väljatöötamist.

Aasta jooksul valmisid märkimist väärivatest uuringutest veel Tartu Ülikooli sotsiaalteaduslike rakendusuringute keskuse RAKE analüüsid kodanikuharidusest ja vabatahtlikust tegevusest;<sup>132</sup> Poliitikauuringute keskus Praxis analüüsis samuti vabatahtlikku tegevust<sup>133</sup> ning Heateo Sihtasutus, Sotsiaalsete Ettevõtete Võrgustik ja Vabaühenduste liit EMSL sotsiaalset ettevõtlust.<sup>134</sup>

## Head praktikad

Aasta alguses käivitus Praxise, Avatud Eesti Fondi ja Eesti Rahvusringhäälingu koostöös veebikeskkond Valitsemise Valvurid, kus vabaühendused, eksperdid ja huvilised saavad anda hinnanguid valitsuse tegevuskava täitmisele.<sup>135</sup> Tegemist on esmakordse katsega valitsuse kogu tegevust sõltumatult ja jooksvalt hinnata.

Tavapärast tihedat meediakajastust sai enamik toimunud meelevaandlusi, mis jätsid ilmselt tõhusama mulje paljude osalejate ja suurema organiseerituse tõttu (näiteks toimusid meelevaandlused mitmel korral Tallinnas ja Tartus samal ajal või samal teemal). Teiste seas vastustati ACTA-t, NATO-t, palgalõhet, koolide ühendamisi, Euroopa Stabiilsusmehhanismi, bussiradasid ja tasuta ühistransporti Tallinnas, õppetootusi, kollektiivlepinguseaduse muudatusi ja valelikku poliitikat. Toetati näiteks Tiibeti õigusi ja palju tähelepanu tõmbas Balti riikide põllumeeste traktoriga Brüsselisse sõit põllumajandustoetuste ühtlustamise nimel.

Samuti koguneti toetamaks õpetajaid, kelle kolmepäevase toetusstreigiga märtsikuus ühinesid teistegi eluvaldkondade esindajad, mille tulemusel seiskus 8. märtsil pealinnas kogu ühistransport. Veel ulatuslikum oli oktoobris rohkem kui kolm nädalat kestnud tervishoiutöötajate streik. Ehk pingelisima mulje jättis aasta lõpus välja kuulutatud pilootide streik, mis erinevalt teistest ei saanud väga suurt avalikkuse toetust. Tavapärast saatsid streike tööandjate või riigiesindajate väited tööseisakute ebaseaduslikkusest, samuti kasutasid pooled aktiivselt meediat endale sobiva teabega avaliku arvamuse kujundamiseks.<sup>136</sup>

Õiguskantsler analüüsis märtsikuiste vaidluste järel toetusstreikide etteteatamise tähtaega ning leidis taaskord, et kolmepäevane tähtaeg ei ole põhiseadusega kooskõlas, kuna elutähtsate teenuste osutajad ei jõua oma tööd selle ajaga ümber korraldada.<sup>137</sup>

Suur samm edasi astuti pea kümnekond aastat väldanud vabaühenduste rahastamise korrastamisega, milleks valmis Siseministeeriumi tellimisel Praxise koostatud juhendmaterjal.<sup>138</sup> Positiivseks võib lugeda ka juba 2011. aasta lõpus valitsuses kinnitatud uut kaasamise head tava ning 2012. aastast jõustunud hea õigusloome ja

<sup>132</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ngo.ee/uuringud>.

<sup>133</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/uuringud-ja-publikatsioonid/>.

<sup>134</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://sev.ee/viited/uuringud/>.

<sup>135</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://valvurid.err.ee/>.

<sup>136</sup> Mallene, Laura (2012) „Ansip uuringu tellimise: mul tekkisid arstide palga osas kahtlused“. Äripäev 04.10.2012.

<sup>137</sup> Õiguskantsler (2012). Toetusstreigist etteteatamine. Ettepanek nr 18, 4.07.2012.

<sup>138</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/rahastamine>.

normitehnika eeskirja,<sup>139</sup> mille alusel kehtestati 2013. aastast mõjude hindamise meetodika.<sup>140</sup> Kõik see peaks tõstma edaspidi õigusloome kvaliteeti eelkõige tõhusama kaasamise ning mõjude hindamise teel.

## Olulisemad avalikud arutelud

Diskussioon DASA-dest muutus aasta jooksul laiemaks aruteluks erakondade endi rahastamisest, kampaaniakulude vähendamise võimalustest, riigieelarvelise toetuse eesmärgistamisest ja selle suuruse võimalikust sidumisest suutega liikmemakse koguda. Lõpuks jõudis debatt poliitilise konkurentsini üldisemalt, kus arutleti muuhulgas, kas erakonda peaks saama moodustada vähema kui 500 liikmega, samuti parlamendist välja jäävate erakondade riigitoetuse võimalikku suurendamist.

Arutelu mõjutas palju ka Reformierakonna rahastamiskandaal. Õli valas veelgi tulle viimase uurimise lõpetamine ning vastava määruse avaldamine prokuratuuri poolt, millele lisandusid veel hiljem ülekuulamisprotokollid. Avalikku arvamust ärritas küllap ka erakonna jäik ennastõigustav hoiak ning püüd protestijaid retoorikaga marginaliseerida,<sup>141</sup> aga samavõrd ka meele avaldamise takistamine, registreerides erakonna kontori ette ennetavalt fiktiivse koosoleku. Niisugust avalike koosolekute “võiduregistreerimist”, mis võimaldab samas kohas vaid üht meeleavaldust pidada, tauniti juba 2008–2009 ja 2010. aasta inimõiguste aruannetes ning ka õiguskantsleri poolt.<sup>142</sup>

Vahetult Harta 12 avaldamise järel (mis kogus internetis kuu ajaga üle 17 000 toetusallkirja)<sup>143</sup> kutsus passiivsuse tõttu kritiseeritud president Toomas Hendrik Ilves osalised kokku ja valimiste, sundpolitiseerimise, erakondade rahastamise jt põhiliste pingete allikad pandi lõpuks Rahvakogu arutelule. Samavõrd esindusdemokraatia kitsaskohtadega toimus pidev diskussioon eetikaküsimuste üle, kuna just valetamiskahtlused kujunesid keskeks nii rahastamiskandaalis kui tekitasid arutelu teiseski katkenud korruptsioonikahtlustuste uurimistes. Selle kõige taustal edenes mõistetavalt vaevaliselt Korruptsioonivaba Eesti poolt välja pakutud Riigikogu liikme eetikakoodeksi koostamine.<sup>144</sup>

## Trendid aruande perioodil

2012. aasta oli ajaloos esimene, kus Eestis registreeritud vabauhenduste arv kahanes.<sup>145</sup> Kuigi igal kuul lisandus enam kui sada uut organisatsiooni, kustutas register ise kokku ligi kolm ja pool tuhat organisatsiooni, kellest enamiku moodustasid majandusaasta aruande korduvalt esitamata jätnud mittetulundusühingud.

Süvenevaks trendiks võib pidada ebamäärasust vabauhenduste õiguslikus tegutsemiskeskkonnas, kus regulatsioon pole sageli üheseltmõistetav, haldusorganite tõlgendused on erinevad ning kohtupraktika puudub. Esile saab tõsta halle alasid

<sup>139</sup> RT I, 29.12.2011, 228.

<sup>140</sup> Mõjude hindamise meetodika.

<sup>141</sup> Koppel, Karin (2012) Ligi: akna all kraaklemine ja seinte sodimine ei meeldi kellelegi. Marko Reikopi intervjuu Jürgen Ligiga, Ringvaade.

<sup>142</sup> Teder, Merike. (2012) „Õiguskantsler taunib fiktiivseid meeleavaldusi“. Postimees.

<sup>143</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://petitsioon.ee/harta12>.

<sup>144</sup> Ülevaade koodeksi arengust Ühingu Korruptsioonivaba Eesti kodulehel. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.transparency.ee/cm/uudised/riigikogu-kaitumiskoodeks-ulevaade-koodeksiga-seotud-aruteludest-ja-sundmustest-taiendatakse>.

<sup>145</sup> Äriregistri ning mittetulundusühingute ja sihtasutuste registri statistika.

eelkõige vabatahtliku tegevuse ja sotsiaalse ettevõtluse maksustamisel, samuti aastatepikkuseid eriarvamusi vabauhenduste, Maksu- ja Tolliameti ning rahandusministeeriumi vahel sellest, kellele ja millistel tingimustel on mõeldud tulumaksusoodustus. Vaatamata regionaalminister Siim Kiisleri märtsikuus koostatud konkreetsetele ettepanekutele,<sup>146</sup> ei jõudnud valitsus oma tegevuskavas sätestatud tähtjaks, ehk aasta lõpuks, uues nägemuses kokkuleppele.

Selgemaks ei saanud ka 2011. aastal Rahandusministeeriumi poolt antud riigihangete seaduse uudsete tõlgenduste mõju vabauhendustele kui võimalikele hankijatele.<sup>147</sup> Ühinemisvabadust riivavaks võib pidada lõviosas avalikust rahast toetatavate vabauhenduste kohustust alluda riigihangete regulatsioonile ka näiteks annetuste ja omatulude kasutamisel. Vabauhenduste liidu EMSL-i taotlusele normikontrolliks vastas õiguskantsler, et kuna riigihangete seaduse vastav säte hankija määratlemisest tugineb Euroopa Liidu direktiivile, ei ole selle põhiseadusega vastavusse viimine õiguskantsleri pädevuses.<sup>148</sup>

Tallinna linnas jätkus praktika, kus Keskerakonna taustaga isikute korraldatud valitsusevastastele meeleavaldustele kutsuti osalejaid linnavalitsuse ressursidega ja ametnike poolt.<sup>149</sup> Infot levitasid lausa ametlik pressiteenistus<sup>150</sup> ja lisaks reaametnikele juhtpoliitikud.<sup>151</sup> Samuti korraldas Tallinna linn märtsis õpetajate streigi ajal iselaadse solidaarsusmeeleavalduse<sup>152</sup> ja keskerakondlased vaidlesid kaitsepolitseiga lausa kohtus, kas ja kelle huvides ning millist lobitööd koos Inimõiguste Teabekeskusega täpselt tehti.<sup>153</sup> Aastate jooksul on kirevana püsinud ka MTÜ Vene Kool Eestis taust.<sup>154</sup> Nimetatud ilmingud hägustavad üksjagu arusaamist, kuivõrd on teatud ühingute ja kogunemiste näol tegu eheda kodanikualgatusega ja millal parteiliste vastasleeride orkestratsiooniga.

Sarnaseid küsimusi tõusis ka ühinemise vallast, kui muidu tavapärastes raamides kulgenud diskussiooni kõrval vabakonna suuremast kaasatusest poliitikasse arutati korduvalt küsimusi ühiskonnaliikmete rollide ja esindamise ümbermõtestamisest. Näiteks sai parlamendis kodanikuühiskonna arengu arutelul üheks Riigikogu liikmetele kimbatust valmistanud teemaks, keda just nimelt vertikaalsest ja horisontaalsest osalemisest kõnelenud Tarmo Jüristo ise esindab.<sup>155</sup> Erakondadele jäi mitmel teiselgi korral arusaamatuks, kuidas suhtuda “häältesse vabakonnast”, kes pole koondunud organisatsioonidesse ega oma silmnähtavat ühisnimetajat, liidrit ega plaani erakonnapoliitikasse siseneda. Selliste seas võib nimetada paljusid: DASA-de vastu ükshaaval protesti avaldanuid, Harta 12 allkirjastanud, Eesti Interneti Kogukonda ja Memokraadi “gruppi”.<sup>156</sup>

<sup>146</sup> Tulumaksuseaduse parandusettepanekud. Kiri rahandusministrile 19.03.2012.

<sup>147</sup> Hankija määratlus. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://riigihanked.riik.ee/lr1/web/guest/hankija-maaratlus>.

<sup>148</sup> Õiguskantsler (2012). Teade menetluse lõpetamise kohta 04.04.2012.

<sup>149</sup> Krjukov, Aleksander (2012) „Linnaosavalitsus kutsus korteriühistuid Toompeale piketile“. ERR.

<sup>150</sup> Korteriühistu korraldab piketi. Tallinna LV pressiteade 12.03.12.

<sup>151</sup> Koorits, Vahur (2012). „Keskerakonna linnaametnik kutsub kodanikke Toompeale meeleavaldusele“. Delfi.

<sup>152</sup> Edgar Savisaar: Pealinn on streikijatega ühel meelel. Pressiteade 28.02.12.

<sup>153</sup> Veskiõja, Risto (2012). „Kapo advokaadid: Yana Toom tegi keelevastast lobitööd linnaametnikuna, mitte mureliku vanemana“. Delfi.

<sup>154</sup> Vedler, Sulev (2012). „Võitlus venekeelse hariduse eest algas Kremlis rahaga“. Eesti Ekspress.

<sup>155</sup> Riigikogu stenogramm 20.12.2012.

<sup>156</sup> Raud, Mihkel (2012) Intervjuu Valdo Randperega, Kolmeraudne, 8.11.2012.

Paljudele neist küsimustest vastas ilmekalt valeliku poliitika vastase meeleavalduse korraldanud Mikk Mägi,<sup>157</sup> tõestades ühena avalikkusele senitundmatutest persoonidest, et aktiivne kodanik saab olla igäüks ja seda sama tõhusalt mitteformaalsetes võrgustikes kui ametlikes organisatsioonides.

### **Soovitused**

- Täpsustama peab vabaühenduste õiguslikku tegutsemiskeskonda ning ühtlustama haldusorganite tõlgendusi seadussätetest, sh arusaama vabatahtlikust töö ja sotsiaalse ettevõtluse maksustamisest ning tulumaksusoodustuse ulatusest.
- Üle on vaja vaadata avaliku koosoleku seadusega sätestatud piirangud igäühe õigusele avalikule kogunemisele. Näiteks §-ga 6 sätestatud piirangute tulemusel ei ole Eestis see õigus igal ühel vaid piiratud inimeste ringil. See ei ole kooskõlas inimõigusega avalikule kogunemisele.

---

<sup>157</sup> Mägi, Mikk (2012). "Kes maksis meeleavalduse eest". Postimees 2.11.2012.

# Diskrimineerimise keeld

Kadi Viik

Möödunud aastal on diskrimineerimise keelu valdkonnas toimunud nii positiivseid muudatusi kui ka paigalseise. Edasiminekuks võib lugeda palgalõhe tegevuskava ja Norra soolise võrdõiguslikkuse ja naistevastase vägivalla programmide heakskiitu, puuetega inimeste konventsiooni ratifitseerimist ja Eesti rahvusvahelist aktiivsust inimõiguste valdkonnas. Jätkuvalt on aga lahendamata ühe siseriikliku institutsiooni – voliniku kantselei – ressursside küsimusja loomata on seaduses ette nähtud soolise võrdõiguslikkuse nõukogu.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

2012. aasta lõpus kiitis valitsus heaks Riigikantselei ja Justiitsministeeriumi koostöös valminud õigusaktide mõjude hindamise meetodika,<sup>158</sup> kus sotsiaalsete mõjude all hinnatakse ka soolisi mõjusid ning riskirühma kuuluvate inimeste õiguste<sup>159</sup> mõjusid, koos kontrollküsimumstikega. Meetodika rakendamist toetab 2012. aasta sügisest käivitunud koolitusprogramm. Meetodika täieulatuslik kasutuselevõtt peaks tõstma õigusloome kvaliteeti läbi huvirühmade ja ekspertide suurema kaasamise ning pädevama mõjude analüüsi. Eestis on siamaani põhjalik mõjude hindamine erinevatele sihtgruppidele olnud pigem erandlik. Näiteks ei hinnatud soolisi mõjusid järgmiste eelnõude puhul: perekonnaseadus,<sup>160</sup> nn vanemapensioni seadus, töölepingu seadus või avaliku teenistuse seadus, kuigi need mõjutavad otseselt meeste ja naiste positsiooni ühiskonnas, ning sooliste mõjude hindamine on soolise võrdõiguslikkuse seadusest tulenevalt kohustuslik.

2012. aastal valmistati Rahandusministeeriumi ja Riigikantselei poolt ette ka juhend läbivate teemade arvestamiseks valdkondlikes arengukavades, kus üheks läbivaks teemaks on võrdsed võimalused. Võrdsete võimaluste osas on neljaks alateemaks sooline võrdõiguslikkus, võrdsed õigused ja võimalused puudega inimestele, eakatele ja rahvusvähemustele. Juhend ei ole kirjutamise hetkel veel valitsuse poolt kinnitatud.

2012. aasta juulis kiideti valitsuskabineti nõupidamisel heaks Sotsiaalministeeriumi esitatud tegevuskava meeste ja naiste palgalõhe vähendamiseks.<sup>161</sup> Tegevuskavas on viis tegevuste blokki: soolise võrdõiguslikkuse seaduse parem rakendamine; pere-, töö- ja eraelu ühitamise võimaluste parandamine; soo aspektiga läbivalt arvestamine haridus- ja tööpoliitikas; haridus- ja tööalase segregatsiooni vähendamine ja kaotamine; ning organisatsioonipraktikate ja palgasüsteemide analüüsimine ning vajaduse korral ettepanekute tegemine muutuste tegemiseks ja muutuste tegemise toetamine. Tegevuskava näeb ette ainult pehmeid meetmeid (analüüse, teavitust jmt.) ning seal puuduvad igasugused tugevamad hoovad. 2012. aastal rakendus olulise valdkondliku arengukavana „Laste ja perede arengukava 2012-2020“. Arengukava

<sup>158</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/oma>.

<sup>159</sup> Mõjusid tuleb hinnata võrdse kohtlemise aspektist (sh õigus mitte olla diskrimineeritud rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse sättumuse või muude asjaolude tõttu).

<sup>160</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordoiguslikkus/tooelu/palgalohe-tegevuskava.html>.

<sup>161</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/tegevus/sooline-vordoiguslikkus/tooelu/palgalohe-tegevuskava.html>.



tekstis on palju tähelepanu pööratud soolisele võrdõiguslikkusele, kaardistatud on olulised probleemid selles vallas ning rakenduskava näeb ette meetmeid soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks.

Aastatel 2013-2015 saab soolise võrdõiguslikkuse valdkond välisvahendeid juurde, mis tähendab et valdkonnaga saab nüüd aktiivsemalt tegeleda. 2012. aasta lõpus kiitis doonorriik Norra heaks kaks programmi: soolise võrdõiguslikkuse ning töö- ja pereelu tasakaalu toetamise programmi<sup>162</sup> ning soolise vägivalla ennetamise ja vältimise programmi.<sup>163</sup> Kummagi programmi toetussumma on 2 000 000 eurot, millele lisandub Eesti-poolne kaasfinantseering – 352 941 eurot. Esimesest programmist on 700 000 eurot eeldefineeritud projektiga ette nähtud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule.

Eesti on 2012. aastal aktiivne olnud inimõiguste edendamisel rahvusvahelisel tasandil. Novembris valiti Eesti ÜRO inimõiguste nõukogu liikmeks aastateks 2013-2015. ÜRO inimõiguste nõukogu liikmena on Eestile prioriteetseteks teemadeks: demokraatia, põhiõiguste ning õigusriigi põhimõtete toetamine; väljendusvabadus ning internetivabaduse kaitse ja edendamine; naiste ja laste õigused, põlisrahvaste õigustega seotud küsimused ja muud teemad.<sup>164</sup> Eesti on ka aastatel 2011-2015 ÜRO naiste staatuse komisjoni (Commission on the Status of Women – CSW)<sup>165</sup> ja aastatel 2011-2012 ÜRO naiste õigusi edendava agentuuri (United Nations Women – UNW)<sup>166</sup> nõukogu liige.<sup>167</sup>

Eesti ratifitseeris 30. mail 2012. aastal ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ning ühines selle fakultatiivprotokolliga.<sup>168</sup> Sama aasta märtsis sõlmiti Vabariigi Valitsuse ja puudega inimeste esindusorganisatsioonide koostööpõhimõtete memorandum,<sup>169</sup> mis aitab puudega inimeste esindusorganisatsioone riigi otsustusprotsessidesse rohkem kaasata. Memorandumiga võeti kohustus töötada välja puudega inimeste õiguste kaitse strateegia aastal 2013, lähtudes puuetega inimeste õiguste konventsioonis kirjapandust, et tugevdada puudega inimeste õiguste kaitset ja parandada nende iseseisvat toimetulekut.

On ka teemasid, kus arengut ei toimunud, kuigi sellekohaseid soovitusi on teinud Eesti kodanikeühendused,<sup>170</sup> rahvusvahelised organisatsioonid<sup>171</sup> ja teised riigid.<sup>172</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus näeb ette soolise võrdõiguslikkuse nõukogu loomise, kuid vaatamata sellele, et seaduse jõustumisest möödub varsti üheksa aastat, ei ole

<sup>162</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eeagrants.fin.ee/index.php?id=80002>.

<sup>163</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eeagrants.fin.ee/index.php?id=80004>.

<sup>164</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/15867>.

<sup>165</sup> ÜRO Majandus- ja Sotsiaalnõukogu (ECOSOC) komisjon eesmärgiga edendada soolist võrdõiguslikkust, määratledes üleilmseid standardeid ja konkreetseid poliitikaide.

<sup>166</sup> ÜRO agentuur mille ülesanne on tagada ÜRO tõhus toetus soolise võrdõiguslikkuse ja naiste õiguste edendamisele maailma eri paigus.

<sup>167</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/9111>.

<sup>168</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012005>.

<sup>169</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/nc/sinule/puudega-inimesele.html?cid=2065&did=7138&sechash=55104536>.

<sup>170</sup> Nt. Eesti Naisliit. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/news/online/eesti-naisliit-otsib-soolise-vordõiguslikkuse-seaduse-rakendamiseks-abi-oiguskantslerilt.d?id=61779556>.

<sup>171</sup> Nt. CEDAW (ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee) soovitusel 2007. a.

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://web-static.vm.ee/static/failid/051/CEDAW\\_kommentaariid.pdf](http://web-static.vm.ee/static/failid/051/CEDAW_kommentaariid.pdf).

<sup>172</sup> UPR (ÜRO Inimõiguste Nõukogu Üldise korrapärase läbivaatamise töörühma) 2011. a. soovitusel. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.vm.ee/sites/default/files/UPR%20soovitused%20\(est\).pdf](http://www.vm.ee/sites/default/files/UPR%20soovitused%20(est).pdf).

nõukogu endiselt veel moodustatud. Samuti ei ole põhimõttelisi muudatusi toimunud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku tegevuse riigipoolses rahastamises.<sup>173</sup> Volinik saab lisaressursse Norra soolise võrdõiguslikkuse programmi ja selle Eestipoolse kaasfinantseerimise kaudu, kuid esiteks on tegemist programmipõhise välisrahastusega, mis märkimisväärselt piirab selle kasutuse võimalusi, ning teiseks on vahendid ette nähtud ainult ühe voliniku tegevusvaldkonna (soolise võrdõiguslikkuse) edendamiseks ja muud valdkonnad ressursse juurde ei saa.

## Seadusandlik areng

Juunis võttis Riigikogu vastu vanemapensioni süsteemi kehtestava seaduse ehk kogumispensionide seaduse, riikliku pensionikindlustuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse,<sup>174</sup> mis jõustub 2013. aastal. Süsteem ei anna automaatset pensionilisa väikelapsega kodusolijale (kes Eestis on enamasti naised), vaid vanemad peavad omavahel kokku leppima, kes neist seda saada hakkab. Arvestades Eesti märkimisväärselt suurt soolist palgalõhet, mis kandub üle pensionisse, ning palgalõhe seotust laste eest hoolitsemisega, jättis seaduselooja uue süsteemi kujundamisel kasutamata võimaluse ebavõrdsust tasandada.

Samuti võttis Riigikogu juunis vastu avaliku teenistuse seaduse, mis jõustub 2013. aasta 1. aprillil.<sup>175</sup> Uuest seadusest on kadunud viited võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele, samuti puudub konkreetne aluste loetelu (kehtiva seaduse § 361). Asemele on tulnud üldine ning ebamäärane nõue tagada teenistusse soovijate ja teenistuses olevate isikute kaitse diskrimineerimise eest, järgida võrdse kohtlemise põhimõtet ja edendada võrdõiguslikkust (§ 13). Avaliku teenistuse reform on oluline ka sellest aspektist, et Eesti avalikus sektoris töötab kaks korda rohkem naisi kui mehi ning naistel on tööelus probleemid palgalõhe ja nn klaaslae näol. Kuid nagu juba mainitud, ei viidud enne reformi läbi sooliste mõjude analüüsi.

1. augustil 2012. aastal võeti Eesti õigusesse üle nõuded, mille seadis Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2010/41/EL - füüsilisest isikust ettevõtjana tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta. Võrdse kohtlemise tagamiseks ja ettevõtluspiirangute kõrvaldamiseks näeb direktiiv ette, et inimesel peab sõltumata soost ning tulu teenimise vormist olema õigus samalaadsetele sotsiaalsetele hüvedele. Selleks muudeti sotsiaalmaksuseadust, maksukorralduse seadust, ravikindlustuse seadust, riikliku pensionikindlustuse seadust, tööturuteenuste ja -toetuse seadust, soolise võrdõiguslikkuse seadust ja võrdse kohtlemise seadust.<sup>176</sup>

Kaks olulist seadusloomeprotsessi on veel pooleli. Eestil on Euroopa Liidu liikmena 2008. aasta raamotsusest tulenevalt kohustus muuta vaenule kihutamine karistatavaks. Selleks koostas Justiitsministeerium eelnõu, mille esimene versioon valmis 30. juulil 2012 ning läbis kaks kooskõlastusringi – esimese ministeeriumide ja teise huvirühmade tasandil. Kuna eelnõu kohtas vastuseisu – eelkõige nähti ohtu, et Eestis

<sup>173</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://humanrights.ee/2013/02/peaministri-buroo-vastused-kumne-vabauhenduse-uhispoordumisele/>.

<sup>174</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.valitsus.ee/et/valitsus/tegevusprogramm/peresobralik-riik/valitsuse-tegevused-peresobralik-riik/6062012-Riigikogu-vottis-vastu-vanemapensioni-systeemi-kehtestava-seaduse>.

<sup>175</sup> Lähemalt võib selle kohta lugeda eelmise aasta raportis. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072012001>.

<sup>176</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=be4d767a-e504-4521-9b58-0080007ea808&>.

hakatakse sõnavabadust piirama<sup>177</sup> – on toimunud mitu ümarlauda huvigruppide esindajatega. Justiitsministeeriumi sõnul jätkatakse aruteludega seni, kuni on saavutatud osalisi rahuldav sõnastus.<sup>178</sup> Kehtiva õiguse kohaselt saab vaenu õhutaja vastutusele võtta alles siis, kui esineb reaalne oht inimese elule, tervisele või varale. Eelnõu kohaselt saab tulevikus isikut karistada juba siis, kui ta sihikindlalt vihkamisele või vägivallale kihutab. Samuti muudetakse eelnõuga KaRS-i §-i 152 (võrdõiguslikkuse rikkumine) nii, et sõnastatakse ümber kvalifitseeritud koosseisude tunnused ja karmistatakse sanktsioone. Lisatakse raskendava asjaoluna diskrimineerimisakti toimepanemine ametiseisundit kasutades, korduvusnõue asendatakse kannatanute paljususe tunnusega ning vangistuse ülemmäära tõstetakse kolmele aastale. Eelnõu lõplik versioon on siiski veel selgumisel.

Aasta lõpus kiitis Vabariigi Valitsus heaks kindlustustegevuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise. Eelnõu üheks eesmärgiks on võtta arvesse Euroopa Kohtu otsust, mille järgi ei või samadel tingimustel sõlmitud mehe ja naise elukindlustuse, haiguskindlustuse ja õnnetusjuhtumite kindlustuse lepingute kindlustusmaksed ja -hüvitised enam erineda ning sellega seoses muudetakse direktiivi 2004/113 ülevõtvaid sätteid. Eelnõu jõudis 2013. aasta alguses Riigikokku.<sup>179</sup>

## Kohtupraktika

Möödunud aastal jõustus üks Riigikohtu otsus,<sup>180</sup> mis puudutas soolist diskrimineerimist distsiplinaarkaristuse määramisel. Otsus on huvipakkuv, kuna tühistas osaliselt varasemad otsused Tallinna Ringkonnakohtus ja Harju Maakohus ning läks vastu soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku arvamusega, et distsiplinaarkaristuse määramisel rikuti naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõtet (vt eraldi kasti).

Hageja töötas kostja juures abimäenedžerina. 2008/2009 aastavahetuse öösel tarvitas meesoost hageja koos naissoost kaastöötajaga, kes töötas kassiirina, klientide puutumata jäänud tervitusvahuveine. Hageja võttis kahel korral kaks vahuveini pokaali, viis need töötajate puhkeruumi ja jõi koos kaastöötajaga tühjaks. Mõlemalt töötajalt võeti seletuskirjad. Hagejale tegi tööandja käskkirja, millega määrati distsiplinaarkaristusena töölepingu lõpetamine töötajapoolse töökohustuse jämeda rikkumise tõttu. Hageja kaastöötajale määras tööandja distsiplinaarkaristusena noomituse. Harju Maakohus ja Tallinna Ringkonnakohtus asusid esmalt seisukohale, et hagejat kui kaastöötajaga võrreldavat isikut on koheldud viimasega võrreldes samalaadses olukorras ebasoodsamalt, samuti et kostjal ei olnud töötajate erinevaks kohtlemiseks mõistlikku põhjust. Riigikohtu kolleegium jõudis aga järeldusele, et hageja ja kaastöötaja ei olnud praeguses asjas võrreldavateks isikuteks ning seega ei saa tekkida küsimust hageja ebavõrdsest kohtlemisest. Kui varasema astme kohtud leidsid, et ametijuhendite järgi oli mõlema töötaja peamiseks vastutusvaldkonnaks teenindus- ja müügitöö ning vajadusel nad asendasid teineteist ning olid seega distsiplinaarkaristuste kohaldamisel võrreldavateks isikuteks, leidis Riigikohus, et

<sup>177</sup> Näiteks. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/1022958/eestis-hakatakse-sonavabadust-piirama/>.

<sup>178</sup> Eelnõu kulu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57738>.

<sup>179</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en\\_vaade&op=ems&enr=349SE&koosseis=12](http://www.riigikogu.ee/index.php?page=en_vaade&op=ems&enr=349SE&koosseis=12).

<sup>180</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-135-11>.

kuna asjas ei väidetud ega tuvastatud, et töötajad tegelikult oleks asendanud teineteist, ei olnud tegemist võrreldavate isikutega. Ka juhul, kui neid oleks saanud käsitada võrreldavatena, leidis Riigikohus, et hageja diskrimineerimine oleks välistatud põhjusel, et hageja ja kaastöötaja distsiplinaarsüüteo sisulised asjaolud olid erinevad – kaastöötaja ei võtnud klientide nähes viimastele mõeldud joogiklaase ega viinud neid läbi klienditsooni töötajate puhkeruumi, millega oleks loonud võimaluse alkoholi tarbida, nagu tegi seda hageja. Seejuures vastutas just hageja kliendisaaalis töökorralduse eest, samas kui kaastöötajal sellist vastutust ei lasunud. Riigikohtu kolleegium ei arutlenud oma otsuses karistuse proportsionaalsuse üle – üks töötaja vallandati, teine sai noomituse.

Tööinspektsiooni (TI) andmetel menetleti töövaidluskomisjonis (TVK) 2012. aastal kokku 23 diskrimineerimise juhtumit.<sup>181</sup> Trende TI otseselt ei ole analüüsinud, kuid tunnused, mille alusel töötajad kaebavad diskrimineerimist, on keel, vanus, tervis, veendumused, rahvus jm. Mainiti ka sugu ja parteilist kuuluvust. Oli kaks huvitavat juhtumit, kus avaldaja pöördus esmalt voliniku ja hiljem TVK poole.

- Voliniku poole pöördus mees, kes töötas osalise töökoormusega massaažiteenuseid pakkavas ettevõttes. Ühel hetkel tegi ettevõtte töötajale ettepaneku avaldaja töökoormust vähendada ning sõlmida käsundusleping. Otsust põhjendati sellega, et kliendid soovivad rohkem kasutada naismassööri teenuseid. Kuivõrd avaldaja ei nõustunud tööandja poolt pakutud ettepanekuga, siis otsustas tööandja ta töö ümberkorraldamisele viidates koondada. Volinik koostas kannatanule töövaidluskomisjoni avalduse. Kannatanu võitis töövaidluskomisjonis.
- Töötaja vaidlustas 31. detsembril 2011. aastal tööandjalt saadud töölepingu erakorralise ülesütlemise avalduse. Avaldaja väitis seejuures, et hakkas tajuma tema ebavõrdset kohtlemist rahvuse tõttu tööandja poolt juba alates 2010. aasta lõpust, mil ta esitas korduvalt soovi asuda tööle soodsamate töötasustamise tingimustega eriliinil. Ta tegi tööandjale mitu vastavat taotlust, millele vastati põiklevalt. Väideti, et avaldajal puuduvat eriliinil töötamiseks vajalik väljaõpe ja oskused, samas võeti aga 2010. aasta märtsis sellele tööle väheste tööskestustega eesti rahvusest töötaja. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik leidis, et tööandja ei tõendanud, et järgis värbamisel võrdse kohtlemise põhimõtet ning ümberlükkamist ei leidnud avaldaja kahtlus, et teda diskrimineeriti töö saamisel rahvuse tõttu. Töövaidluskomisjon otsustas tähtaegade aegumise tõttu avaldaja nõuded mitte rahuldada, asja sisuliselt arutamata.

## Statistika ja uuringud

2012. aasta jooksul pöörduti soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole 392 korral. 392-st pöördumisest oli kaebusi ja selgitustaotlusi kokku 95, neist 69 puhul oli tegemist kaebusega, milles avaldaja väljendas kahtlust võimaliku diskrimineerimise osas, neist üle pooled puudutasid võimalikku soolist diskrimineerimist. Nimetatud diskrimineerimiskaebustest (69) 9 korral leidis volinik, et tegemist võis olla diskrimineerimisega, 4 puhul ta ebavõrdset kohtlemist ei tuvastanud, 5 puhul menetlus kestab ning 51 puhul nõustas volinik juriidiliselt või vastas kirjalikult avaldajale, ent ei andnud oma hinnangut materjalide ebapiisavuse,

<sup>181</sup> Andmed pärinevad kirjavahetusest tööinspektsiooniga 28.12.3012.

pädevuse puudumise, samasisulise juhtumi jõustunud kohtuotsuse olemasolu, avaldaja soovimatuse alustada menetlust vms tõttu.

Juhtum, mis pälvis laialdast avalikkuse tähelepanu oli nn PRIA kaasus.<sup>182</sup> Voliniku poole pöördunud kahtlustasid enda diskrimineerimist lapsevanemaks olemise tõttu. Avaldajate sõnul oli riigiasutuses kehtestatud praktika, mille kohaselt alandati kõigi lapsehoolduspuhkusele naasjate töötasu 4 kuu jooksul 10% võrra. PRIA-le saadeti märgukiri, mis kutsus ebaseaduslikku praktikat muutma. PRIA otsustas kannatanutele, keda oli 40, saamata jäänud palga välja maksta.

Õiguskantsler kujundas möödunud aastal seisukoha kolmes diskrimineerimisega seonduvas menetluses, millest kahe puhul vastuolu diskrimineerimise keeluga ei leitud.<sup>183</sup> Kolmanda puhul palus avaldaja hinnangut käibemaksuseaduse § 16 lg 1 p 4 põhiseaduspärasusele osas, milles see ei näe ette käibemaksuvabastust viipekeele tõlketeenusele. Õiguskantsler leidis, et jättes käibemaksust vabastatud sotsiaalset laadi teenuste loetelust välja viipekeele tõlketeenuse, ei riku käibemaksuseaduse § 16 lg 1 p 4 viipekeele tõlketeenuse tarbijate põhiõiguseid, kuid et olukord võib olla vastuolus Euroopa Nõukogu direktiivi 2006/112/EÜ1 artikli 132 lg 1 punktiga g.<sup>184</sup>

Lisaks algatas õiguskantsler möödunud aastal omaalgatusliku menetluse seoses kurdi ja vaegkuulja õiguste tagamisega kohtuvälises süüteomenetluses. Õiguskantsler leidis, et senine praktika ei pruugi kurdile tagada õiglast ja efektiivset osavõttu võimaldavat menetlust ning tegi Justiitsministeeriumile ja Politsei- ja Piirivalveametile soovitusi tagada kurdile, kes ei valda menetluse keelt piisavalt, pädeva kutsestandardiga viipekeeletoolgi abi.<sup>185</sup>

Novembris viis TNS Emor Sotsiaalministeeriumi tellimisel läbi arvamusuuringu soolise palgalõhe ja ebavõrdse kohtlemise teemadel (publitseerimata).<sup>186</sup> Soolisest palgalõhest oli kuulnud 84% Eesti elanikest ning nendest omakorda 48% pidasid seda pigem suureks või väga suureks probleemiks. Kolmveerand elanikest nõustus sellega, et soolise palgalõhega kaasnevad probleemid vajaksid selgitamist.

Sama küsitluse kohaselt on ebavõrdset kohtlemist viimase kahe aasta jooksul isiklikult kogenud veerand Eesti elanikest vanuses 15 ja enam. Peamiselt on ebavõrdse kohtlemise põhjuseks olnud vanus, keel või rahvus. Vastajate hinnangul on 22% nende lähedastest või tuttavatest kogenud ebavõrdset kohtlemist ning peamised põhjused on samad. Võttes kokku nii isikliku kogemuse kui hinnangu tuttavate kogemusele, on ebavõrdset kohtlemist mingil põhjusel viimase paari aasta jooksul kogenud umbes pooled elanikest. Kaks kolmandikku neist, kes on isiklikult

---

<sup>182</sup> Lugu käsitlesid pea kõik meediaväljaanded, sh Postimees. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.postimees.ee/994662/pria-sai-soovolinikult-sugeda>.

<sup>183</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_puudumise\\_kohta\\_kods\\_kooskola\\_diskrimineerimise\\_keeluga.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_puudumise_kohta_kods_kooskola_diskrimineerimise_keeluga.pdf) ning

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_oigusrikkumise\\_puudumise\\_kohta\\_tallinna\\_linnavalitsuse\\_tegevus\\_invatransporditeenuse\\_voimaldamisel.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_oigusrikkumise_puudumise_kohta_tallinna_linnavalitsuse_tegevus_invatransporditeenuse_voimaldamisel.pdf).

<sup>184</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_seisukoht\\_vastuolu\\_mittetuvastamise\\_kohta\\_viipekeele\\_tolketeenuse\\_kaubemaksuga\\_maksustamine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_seisukoht_vastuolu_mittetuvastamise_kohta_viipekeele_tolketeenuse_kaubemaksuga_maksustamine.pdf).

<sup>185</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/seisukohad/seisukoht/soovitus-kurti-vahendavatoolgi-kaasamine-kohtuvalisesse-suuteomenetlusesse>.

<sup>186</sup> E-kirjavahetus sotsiaalministeeriumi sotsiaalpoliitika info ja analüüsi osakonnaga 6.02.2012. Valim koosnes 552 Eesti elanikust, vanuses 15 aastat ja enam.

ebavõrdset kohtlemist kogunud, on seda tunda saanud tööelus. Eraelus on ebavõrdse kohtlemist kogunud 30% ja teenuse või kauba ostmisel 26%. Esmajärjekorras pöördusid ebavõrdset kohtlemist kogunud inimesed politsei poole (13%). Lisaks mainiti spontaanselt (ilma etteantud vastusevariantideta) sagedamini töövaidluskomisjoni (9%), soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku (8%) ning sotsiaaltöötajat, psühholoogi ja nõuandetelefoni (7%). Pooled elanikest ei tea, kuhu abi saamiseks pöörduda ning 8% usub, et ebavõrdse kohtlemise puhul ei saa abi mitte kusagilt. 56% neist, kes on isiklikult ebavõrdset kohtlemist kogunud, ei võtnud sel juhul midagi ette. 28% rääkisid sõbra või mõne teise lähedase inimesega. Õiguskaitseasutustest pöörduti kõige sagedamini töövaidluskomisjoni poole – 8%. Õiguskaitseasutuste poole ei pöördunud peamiselt sel põhjusel, et ei usutud sel olevat positiivset tulemust (45%). Viiendik ebavõrdset kohtlemist tunda saanutest ei soovinud uuesti emotsionaalselt negatiivset kogemust läbi elada.

Küsitluses uuriti ka elanike teadlikkust Eestis kehtivatest seadustest: 36% elanikest olid kursis sellega, et Eestis kehtib soolise võrdõiguslikkuse seadus ning 43% võrdse kohtlemise seaduse olemasoluga. 28% elanikest arvas ekslikult, et Eestis kehtib ka rassilise diskrimineerimise seadus.

Eurostat avaldas uued andmed Eesti soolise palgalõhe kohta (nüüd aastast 2010): 27,7%.<sup>187</sup>

## Head praktikad

Möödunud aastal lõppes soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poolteist aastat kestnud projekt „Sootundlik eelarvestamine“.<sup>188</sup> Projekti eesmärk oli anda riigieelarve koostamises osalevatele ministeeriumite ametnikele teadmisi ja oskusi selle kohta, kuidas lõimida soolise võrdõiguslikkuse põhimõtet riigieelarve planeerimise, koostamise ja täitmise protsessi ning aidata seeläbi kaasa riigi raha kasutamise kuluefektiivsemaks ja läbipaistvamaks muutmisele. Projekti käigus valmis käsiraamat, koolitati 35 riigiametnikku ning viidi läbi mitu eelarvestamise mikroanalüüsi. Samuti muutis volinik pöördumiste menetlemise korda, et teenindada kodanikke kiiremini ning aidata diskrimineerimise läbi kannatanuid efektiivsema õiguskaitsevahendini, aidates neil koostada avaldusi töövaidluskomisjoni ja kohtusse.

Sotsiaalministeerium viis läbi viis soolise võrdõiguslikkuse seaduse teemalist koolitust juristidele, kohtunikele, õigusabi osutajatele, töövaidluskomisjonide töötajatele ja teistele spetsialistidele.<sup>189</sup> Vähene SoVSi kasutamine kohtulahendites ja töövaidluskomisjonide otsustes, eriti kaasuste puhul, mis puudutavad isiku ebasoodsamat kohtlemist seoses lapsehoolduspuhkusega, osutab sihtgrupi madalatele teadmistele seaduse reguleerimisalast. Seega on koolitused vajalikud.

Eesti naisuurimus- ja teabekeskus (ENUT) on analüüsinud riiklikke strateegiadokumente ja arengukavasid soolise võrdõiguslikkuse aspektist.<sup>190</sup> 2012. aastal analüüsiti kodanikuühiskonna arengukava 2011–2014 ning laste ja perede arengukava 2012–2020 esimese aasta rakendamist. Varem on analüüsitud strateegiat

---

<sup>187</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&tableSelection=1&labeling=labels&footnotes=yes&language=en&pcode=tsdsc340&plugin=1>.

<sup>188</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.svv.ee/index.php?id=519>.

<sup>189</sup> Koolitused toimusid ESF programmi „Soolise võrdõiguslikkuse edendamine 2011–2013“ raames.

<sup>190</sup> Analüüsid. Arvutivõrgus kättesaadavad: [www.enut.ee](http://www.enut.ee).

„Säästev Eesti 21“ ja konkurentsivõime kava „Eesti 2020“. Analüüsid võivad kaasa aidata paremale valitsemisele, kui neid piisavalt õigetele asjaosalistele tutvustada.

Kolmandat aastat järjest toimus Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi poolt läbi viidud „Erinevus rikastab“ projekt, mis 2012. aastal keskendus peamiselt võrdse kohtlemise edendamisele ettevõtetes. Lisaks oli erilise tähelepanu all homofoobia ja eakate diskrimineerimine. Möödunud aasta suurim saavutus oli töö ettevõtetega ning nende ootamatu huvi projektitegevustes osalemise vastu. 17 ettevõtet kirjutas alla mitmekesisuse kokkuleppele, millega võtsid endale vabatahtliku ülesande edendada mitmekesisust ja võrdset kohtlemist oma ettevõttes.<sup>191</sup>

## Olulisemad avalikud arutelud

2012. aasta märksõnadeks võib pidada sookvooti ja sõbavabadust. Debatti tekitas Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiivi eelnõu, mille kohaselt 40% börsil noteeritud äriühingute kõikidest tegevjuhtkonda mittekuuluvatest juhtorgani liikmetest peavad olema alaesindatud soost. Eesmärk tuleks saavutada hiljemalt 1. jaanuariks 2020, riigi osalusega äriühingutes hiljemalt 1. jaanuariks 2018. Direktiivi reguleerimisalast on välja jäetud börsil noteeritud väikese ja keskmise suurusega ettevõtted. Eesti valitsus toetas eelnõu üldeesmärki, kuid oli vastu kvootidele, toetades alternatiivseid meetmeid.<sup>192</sup> Vastu olid ka Eesti börsiettevõtted, kelle arvamust küsiti,<sup>193</sup> samas toetas eelnõud Eesti Naisühenduste Ümarlaud.<sup>194</sup> Samuti puhkes elav debatt Justiitsministeeriumi nn vaenu õhutamise eelnõu ümber, kus osad arvamusrühmid kartsid sõnavabaduse piiramist (vt seadusandlikku arengut).

Üsnagi palju arutleti ka naiste madala esindatuse üle Eesti poliitikas ning meetmete üle, kuidas olukorda parandada. Aasta alguses esines Mart Laar, olles viimast päeva Isamaa ja Res Publica Liidu esimees, IRL-i suurkogul kõnega, kus kutsus üles toetama valimistel naiskandidaate ning naisi pingutama selle nimel, et järgmisel erakonna suurkogul oleks nende esindatus suurem.<sup>195</sup> Eesti Ettevõtlike Naiste Assotsiatsiooni (BPW Estonia) eestvedamisel allkirjastasid Eesti juhtivad erakonnad koostöömemorandumi,<sup>196</sup> kus nad deklareerisid soolise tasakaalu põhimõtete pooldamist ja rakendamist (nn tõmbelukumeetodi kasutamist) valimisnimekirjade koostamisel, ehk siis kordamööda nais- ja meeskandidaatide ülesseadmist. Aasta lõpus puhkes debatt seksistliku suhtumise üle naissoost poliitikutesse, mis sai alguse rahandusministri väljaütlemistest erakonnakaaslase Kaja Kallase kohta otse-eetris.<sup>197</sup>

Palgalõhe teema oli jätkuvalt üleval ning probleemi tõstatati korduvalt Riigikogus, mis omakorda kandus üle meediasse. Sotsiaalministeeriumi tellitud (ülal refereeritud) uuring näitab, et Eesti elanikud on teadlikud palgalõhest kui probleemist. Aprillis toimus soolise palgalõhe pikett ja suurimad naisorganisatsioonid kirjutasid alla

<sup>191</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.erinevusrikastab.ee/austameerinevusi/>.

<sup>192</sup> Millised need alternatiivsed meetmed on, ei ole päris selge. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://valitsus.ee/et/uudised/istungid/otse-valitsuse-istungilt/73771/valitsus-kinnitas-seisukohad-soolise-v%C3%B5rd%C3%B5iguslikkuse-kohta-ettev%C3%B5tete-n%C3%B5ukogudes>.

<sup>193</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.e24.ee/1105144/ansip-borsiettevotted-ei-olnud-sookvootidest-huvitatud/>.

<sup>194</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eelvoud.valitsus.ee/main#1XfKqn6F>.

<sup>195</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/719766/laar-irl-vajab-rohkem-naisjuhte/>.

<sup>196</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [http://bpw-estonia.ee/admin/upload/koost%C3%B6B6%B6memorandum%209\\_11\\_2012.jpg](http://bpw-estonia.ee/admin/upload/koost%C3%B6B6%B6memorandum%209_11_2012.jpg).

<sup>197</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/news/eesti/naispoliitikud-peavad-jurgen-ligi-utlusi-matslikeks.d?id=65237200>.

avalikule pöördumisele.<sup>198</sup> 2012. aastal toimus kaks suuremat streiki valdkondades, kus töötajaskond koosneb peamiselt naistest (õpetajate streik märtsis ja arstide streik oktoobris). Streike ja eelkõige õpetajate madalate palkade probleemi kajastati palju, kuid tähelepanuta jäid tegevusvaldkondade feminiseeritus (haridus ja meditsiin on naiste osakaalu poolest esikohtadel nii töö- kui haridusturul) ning sellest tulenev seotus palgalõhe teemaga.

Jätkus debatt voliniku institutsiooni ja rahastamise üle. Võrdse kohtlemise seaduse jõustudes laiendati voliniku ülesandeid mitmekordselt, kuid samas ei suurendatud voliniku eelarvet, nagu eelnõu seletuskiri ette nägi. Olukorda võib võrrelda õiguskantslerile lasteombudsmani ülesannete lisamisega, kus õiguskantsleri kantselei sai ühe teema lisandumisel juurde eraldi osakonna nelja töötajaga. Volinikule lisati soolisele diskrimineerimisele lisaks diskrimineerimine rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel – kuus uut teemat – ning samal ajal vähendati eelarvet 8% ulatuses ja töötajate arv (1 nõunik) jäi samaks. Riigipoolne rahastamine piirab realselt institutsiooni tegutsemisevõimekust, on vastuolus rahvusvaheliste organisatsioonide soovitusetega ning viib olukorrani, kus volinik ei saa kõiki seadusega ettenähtud ülesandeid täita.<sup>199</sup> Rahandusminister Jürgen Ligi kommenteeris 2013. aasta riigieelarve esimesel lugemisel voliniku eelarvet järgmiselt:

*„Mina oleksin küll valmis raha eraldama, kui sotsiaalministri eelistused muutuksid. Aga mis tahes ametimees peab ju mõtlema, kui vajalik tema tegevus ühiskonnale on ja kui usutav see tundub. Ma arvan, et nii mõnigi soovoliniku algatatud vaidlustest ei ole tõestanud, et selle institutsiooni rahastamist oleks vaja suurendada. Näiteks oli mu oma kunagine jooksuklubi täiesti põhjendatult nõutu, kui neile heideti ette rassismi lihtsalt sellel põhjusel, et nad valisid, keda võistleva kutsuda. Teine näide: välisminister peab kuulma arvamust, meedia kaudu ka veel, et meil diskrimineeritakse kedagi selle tõttu, et ta on venelane, selles mõttes, et kui ta konkursil ei võitnud, siis selle tõttu, et ta on venelane. Ma tean kindlalt, et need mõlemad lahendused olid ebaadekvaatsed.“<sup>200</sup>*

Sõnavõtu algusest võib välja lugeda, et rahandusminister distantseerib ennast voliniku eelarve teemast. Samas ütleb ta otse välja, et kuna rahandusminister „teab kindlalt“, et kaks valitsusest sõltumatu institutsiooni lahendust olid „ebaadekvaatsed“, siis volinik pole tõestanud, et institutsiooni rahastamist oleks vaja suurendada. Tegemist on otsese sekkumisega sõltumatu institutsiooni töö sisse, mis on tavaks mõnes vähendemokraatlikus riigis.

Jätkus arutelu venekeelsete koolide eestikeelsele õppele ülemineku teemadel, sellest kirjutab lähemalt rahvusvahemuste peatükk.

## **Trendid aruande perioodil**

Ebavõrdsuse ja diskrimineerimise teemad on jätkuvalt päevakorras ning ületavad üsnagi kergelt uudiskünnise. Debatt kipub olema kirglik, ent kvaliteet jätab soovida. Tippoliitikutel sõnavõttud on sageli ambivalentsed – ühest küljest on rohkem hakatud

<sup>198</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.naine24.ee/814350/avalik-poordumine-palgalohe-ei-tohiks-vahemalt-uletada-euroopa-keskmist/>.

<sup>199</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/804790/vordoiguslikkuse-volinik-ei-saa-mond-ulesannet-taita/>.

<sup>200</sup> XII Riigikogu stenogramm 23.10.2012.



probleeme tunnistama, teisest küljest ollakse tõrksad omi lahendusi pakkuma ja keskendutakse võimalike meetmete kritiseerimisele (nt kvootide debatis). Sellekohaste näidetena võib tuua kahe valitsuserakonna poliitikute sõnavõtte. Riigikogu sotsiaalkomisjoni esimees Margus Tsahkna leidis, et sookvootide asemel äriühingute nõukogudes tuleb tegeleda palgalõhe probleemiga,<sup>201</sup> kuigi rohkem naisi juhtivatel kohtadel aitaks palgalõhet vähendada. Tsahkna ei täpsustanud ka kuidas palgalõhe probleemiga tegeleda tuleks. Rahandusminister Jürgen Ligi kirjutas arvamuse soolisest ebavõrdsusest, kuid selle sisuks ei olnud valitsuse värskete ideede tutvustamine, kuidas ebavõrdsust Eestis vähendada, vaid rahandusministri mõtted teemal: millised on „päris“ probleemid ja millised mitte ning lahendusi ta oma artiklis neist ühelegi ei pakkunud.<sup>202</sup> Trendiks võib pidada seda, et on mingil määral jõutud probleemide tunnistamiseni (mis on selge edasimineki), kuid lahendusi ei osata leida.

## Soovitused

- **valitsusele**
  - viia voliniku rahastamine vastavusse voliniku ülesannetega.
  - valitsusväliste inimõigustega tegelevate organisatsioonide riigipoolset rahastamist suurendada ning teha rahastamisalused selgemaks ja läbipaistvamaks.
  - vastu võtta valdkondlikud arengukavad soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks ja võrdsete võimaluste tagamiseks muudel alustel, samuti luua soolise võrdõiguslikkuse nõukogu, et näidata poliitilist tahet midagi siseriiklikult ka saavutada (võrreldes välispoliitiliste ambitsioonidega).
- **valitsusväliste organisatsioonidele**
  - aktiivselt jälgida nn tõmbelukumeetodi kasutamist 2013. aasta kohalike valimiste ajal.
  - aktiivselt jälgida õigusaktide mõjude hindamise meetodika rakendamist ministeeriumite poolt, eriti eelnõude puhul, mis puudutavad inimeste elusid otseselt.
  - ise aktiivselt diskrimineerimisküsimusi puudutavat debatti suunata; uuringuid, fakte ja juhtumilugusid kasutades tähelepanu juhtida probleemidele, mida inimesed Eestis kogevad, ning välja pakkuda lahendusi.
  - erakondi survestada, et nad võtaksid selgeid programmilisi seisukohti võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise küsimustes.

---

<sup>201</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/index.php?06270274>.

<sup>202</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/news/arvamus/jurgen-ligi-sona-ilust-vaataja-silmades.d?id=65248506>.

# Õigus haridusele

Tanel Kerikmäe  
Aivi Rimmelg

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Riik ja kohalik omavalitsus peavad Eestis tagama igäihe võimalused koolikohustuse täitmiseks<sup>203</sup> ning võimaluse omandada haridus alates alusharidusest kuni kõrghariduseni. Ehkki rahvusvahelised uuringud (PISA 2009; OECD 2012; ESLC 2012) annavad Eesti rahvastiku haridusele kõrge hinnangu, siis kahaneva ja vananeva rahvastikuga riigis peab hariduspoliitilisi samme hoolega kaaluma.<sup>204</sup> Eesti hariduspoliitika lähtub kaasava hariduse põhimõttest, mille kohaselt kõigil õppijatel on õigus saada haridust vastavalt oma võimetele ja vajadustele.<sup>205</sup> Samas on haridusreformide rõhuasetus suunatud pigem kulutuste kokkuhoiule ja kvaliteedile, mis ei pruugi tagada kaasava hariduse põhimõtte realiseerumist ja võrdsete võimaluste tagamist haridusele juurdepääsuks.<sup>206</sup>

2012. aasta kõrgharidusreform täitis ülikooliseaduse (edaspidi ÜKS) vastuvõtmisega valimislubaduse tasuta kõrgharidusest. ÜKS-i eelnõu menetlemine tekitas ühiskonnas elavat diskussiooni, ja vastanduvaid seisukohti esitasid nii üliõpilased kui president. Üliõpilaste ootused<sup>207</sup> olid seotud eelkõige võrdse ja õiglase ligipääsu tagamisega ning õppetoetuste süsteemi muutmisega, mis võimaldaks pühenduda õppetööle suurema koormusega.

Üleriigiline õpetajate streik juhtis tähelepanu rahastamisküsimustele.<sup>208</sup> Probleemseks kujunes tugiteenuste pakkumine koolides ja selle käsitletavus hariduskuluna. Omavalitsustele käib tugiteenuste kandmine üle jõu.<sup>209</sup> Samas on erivajadustega laste arv suurenenud ning vajalike spetsialistide koondamine on vastuolus laste õigusega

<sup>203</sup> Eesti Vabariigi haridusseadus, RT 1992, 12, 192.

<sup>204</sup> Noorkõiv, R. Pettai, Ü. Piirkondade hariduslik tasakaalustamatus. Eesti piirkondlik areng, 2012. Tallinn, Statistikaamet 2012.

<sup>205</sup> Kaasava hariduse põhimõtted. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://primus.archimedes.ee/takistusteta/7.html>. Vt ka Kerikmäe, T. (2012). From liberalism towards more control: Short-sighted strategy of a State in higher education. International Conference on Curriculum Theory and Practice [Liberalismist rangema kontrolli poole: riigi lühinägelik kõrghariduse strateegia. Rahvusvaheline konverents õppekavade teooriast ja praktikast]. Taba, H.110, 7-8 December. (Toim.) Kalamees-Ruubel, K.. Tallinn: Juura, 2012, 67-68. Kerikmäe, T (2012). Cost of non-inclusiveness: social stratification and failure of the EU competitive market. Sustainable growth in the European Union - the role of education and training [Kaasamatuse hind: sotsiaalne eristatus ja EL-i võistleva turu läbikukkumine], Bruxelles, Jean Monnet Conference/ECSA World conference 13-14 november. European Commission, Education and Training, 2012.

<sup>206</sup> Kerikmäe, T; Roots, L. (2012). Excessive Control over the University Business by EU Member States: Baking the Goose that lays the Golden Egg? [EL-i liikmesriikide liigne kontroll ülikoolide üle: kuldseid mune muneva hane küpsetamine?] T. Muravska, G. Prause (Toim.). European Integration and Baltic Sea Region Studies: University-Business Partnership through the Triple Helix Approach. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.

<sup>207</sup> Vt EÜL seisukohti. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eyl.ee/ap/?p=398>.

<sup>208</sup> „Ministeerium karmistab õpetajate palgaraha kasutamise korda“. Postimees 14.02.2012.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/739168/ministeerium-karmistab-opetajate-palgaraha-kasutamise-korda/>.

<sup>209</sup> „KOV-id on vastu kavale, et hariduse tugiteenused oleks nende kanda“, ERR 30.06.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/index.php?06256318>.

tema võimetest lähtuvale haridusele – neile tuleb võimaldada nende vajadustest lähtuv arengut soodustav kasvukeskkond.<sup>210</sup>

Piirkondlik hariduslik ebavõrdsus võib hakata ohustama riigi tasakaalustatud arengut ja majanduskasvu.<sup>211</sup> Kavandatav plaan lõpetada rakenduskõrghariduse andmine Võrumaa Kutsehariduskeskuses kahandaks kutsehariduskeskuse õppurite arv 300-350 võrra, mis võib viia kooli sulgemiseni, jättes töötleva tööstuse ettevõtteid haritud ja koolitatud spetsialistideta ning halvendades Kagu-Eesti sotsiaalmajanduslikku olukorda.<sup>212</sup>

Maapiirkondade jätkusuutlikkus on seotud lasteaedade ja koolide olemasoluga. Koolivõrgustiku ümberkujundamine võib hakata piirama lastevanemate õigust valida oma lapsele sobiv kool, kuna laste koolitee ja -päeva pikkus mõjutavad valikute tegemist. Õigus haridusele eeldab, et riiklik poliitika hõlmab lisaks hariduse sisulistele reformidele ka regionaal- ja sotsiaalpoliitikaga arvestamist. Demograafiline olukord ja haldusreformi kiratsemine on viinud kaugemate piirkondade ääremaastumiseni. Viimase kümne aasta jooksul on statistikaameti andmetel<sup>213</sup> kooliõpilaste arv Eestis vähenenud ca 33% ning on suletud üle 100 üldhariduskooli. Samas on linnades ja linnalähedastes valdades suurenenud laste arv, mis on toonud kaasa lasteaiakohtade nappuse.

## Seadusandlik areng

10. mail 2012. aastal võttis Riigikogu vastu "Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse".<sup>214</sup> Seaduse eelnõu menetlemine tõi kaasa laiapähearu arutelu erinevate huvigruppide seas. Peamisteks eriarvamuste põhjusteks, millele juhtis tähelepanu ka riigikontroll, oli tõdemus, et kiirustamine kõrgharidusreformi läbiviimisel võib viia soovimatute tagajärgedeni, kuivõrd on lahendamata mitmed olulised küsimused, mis puudutavad rahastamist, õppekohtade jaotamist, õppetootuste ja stipendiumite süsteemi jne.<sup>215</sup>

Hea õigusloome tavale tuginedes peavad õigusloomes tehtavad otsused olema kooskõlas avaliku huviga ning olema läbipaistvad ja põhjendatud. Mida olulisem on muudatus, seda põhjalikum peab olema põhjendus.<sup>216</sup> President leidis, et Riigikogus 9. veebruaril 2012 vastu võetud ülikooliseadus on vastuolus põhiseaduse §-dega 10, 11, 13, 38 lg 2 ja § 87 p 6 ning jättis seaduse välja kuulutamata.<sup>217</sup> Teistkordse lugemise läbis eelnõu sisuliste muudatusteta, jättes arvestamata ettepanekud akadeemilist puhkust ja õppekulude hüvitamist puudutavates küsimustes (mis oleks kehtestanud üliõpilastele soodsamad tingimused). Kavandatav muudatus – keelata akadeemilise puhkuse ajal eksamite ja arvestuste sooritamine – oli esialgselt plaanis jõustada alates 2013. aasta 1. jaanuarist, s.t enne tasuta kõrghariduse süsteemi

<sup>210</sup> LÕK art 6, 23; PS § 16; LaKS § 8.

<sup>211</sup> Noorkõiv, R. Pettai, Ü. Piirkondade hariduslik tasakaalustamatus. Eesti piirkondlik areng, 2012. Tallinn, Statistikaamet 2012.

<sup>212</sup> Tulik, Ü. „Rakenduskõrghariduse pakkumine Võrumaa kutsehariduskeskuses peab jätkuma“. Võrumaa teataja. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://vorumaateataja.ee/index.php/ee/mangud/44-arvamus/6252>, 22.01.2013.

<sup>213</sup> Statistikaamet. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee>.

<sup>214</sup> Ülikooliseadus, RT I, 30.05.2012, 1.

<sup>215</sup> Olgo, T. Riigikontrolli 30.09.2011 nr 1-8/11/39 arvamus "Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse" eelnõu kohta.

<sup>216</sup> Hea Õigusloome Tava. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://teenusmajandus.ee/hot>.

<sup>217</sup> Vabariigi presidendi 27.02.2012 otsus nr 59 "Ülikooliseaduse, rakenduskõrgkooli seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse" väljakuulutamata jätmise.

jõustumist. Jõustunud seaduse kohaselt hakkab nimetatud säte kehtima 2013. aastal sisseastunutele, varem õpinguid alustanutele jäeti seni kehtinud võimalus siiski alles kuni 2015/2016 õppeaasta lõpuni, et mitte piirata juba õppivate üliõpilaste õigustatud ootusi ja õigusi.

Ettepanekute seas, mis esitati „Eesti kõrgharidusstrateegiale aastateks 2006-2015“, on ettepanek vaadata üle meetmed, et tagada kõrghariduse võrdne kättesaadavus sotsiaal-majanduslikult halvemas olukorras olevatele isikutele. Kõrgharidusreformi kohaselt hakatakse vajaduspõhiseid õppetoetusi maksma pere sissetuleku järgi. 135 euroga toimetulek seab niigi majanduslikult raskes seisus olevast perest pärit õppija ebavõrdsesse olukorda. Eesti Üliõpilaskondade Liidu arvutused näitavad, et vajaduspõhiseid õppetoetusi ei hakka saama mitte 37% kõikidest tudengitest, vaid ainult 9%.<sup>218</sup> Uus toetusüsteem muudab küsitavaks kõrghariduse võrdse kättesaadavuse, sest haridus on õigus, mida saab piirata vaid vaimse võimekuse alusel ning kellegi sotsiaalsed või majanduslikud olud ei tohiks kõrghariduse omandamisel takistuseks olla. Üliõpilaste võimalused kõrgharidust omandada ei tohi sõltuda nende endi ega vanemate majanduslikust olukorrast.<sup>219</sup>

Tähelepanu väärib õiguskantsleri ettepanek<sup>220</sup> erakooliseaduse muutmiseks, mis praegu lubab avalikule võimule kuuluvates eragümnaasiumides anda võõrkeelset haridust ega taga seega eestikeelse õpetuse piisavat kättesaadavust.<sup>221</sup> Erakooli puhul määrab õppekeele kooli pidaja. Et õigus haridusele tõepoolest realiseeruks, tuleb riigil – nii seadusandlikul ja täitevvõimul kui ka kohalikel omavalitsustel – tagada igapäevane õigus eestikeelsele õpetusele.<sup>222</sup>

## Kohtupraktika

Tartu Halduskohus<sup>223</sup> tühistas Otepää Vallavolikogu otsuse Pühajärve kooli sulgemiseks. Pühajärve kooli lapsevanemad vaidlustasid volikogu otsuse, mis rikub lapsevanemate ja vallaelanike õigust saada oma lastele haridust (PS § 37) ning õigust heale haldusele (PS § 14). Kohtu hinnangul on otsus tehtud kiirustades ja läbimõtlematult, otsuse tegemisel on vallavolikogu kaalutusõigust kasutanud kaalutusõiguse eesmärgi vastaselt, mistõttu otsus sisaldab olulisi kaalutusvigu, mille tõttu otsus on õigusvastane.<sup>224</sup> Otsuse menetlemisel on eiratud hea halduse põhimõtet, kaasamata on jäetud asjassepuutuvad isikud, samuti ei ole tagatud menetlusosalistele ärakuulamisõigust enne haldusakti andmist, mis on Riigikohtu senise praktika kohaselt käsitatav sedavõrd olulise rikkumisena, mis toob kaasa haldusakti õigusvastasuse (RHKKo 3-3-1-94-10).<sup>225</sup>

<sup>218</sup> Läänemets, L. Vajaduspõhised õppetoetused – nalja teete? 23.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/lauri-laanemets-vajaduspohised-oppetoetused-nalja-teete.d?id=65150994>.

<sup>219</sup> Eesti Üliõpilaskondade Liidu seisukohad õppetoetuste kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://eyl.ee/?page\\_id=847](http://eyl.ee/?page_id=847).

<sup>220</sup> Õiguskantsleri ettepanek nr 16 Riigikogule: eestikeelse hariduse piisav kättesaadavus, 02.07.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/>.

<sup>221</sup> „Riigikogu hakkab muutma eestikeelse hariduse tagamiseks seadust“. Postimees, 13.09.2012.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/971068/riigikogu-hakkab-muutma-eestikeelse-hariduse-tagamiseks-seadust/>.

<sup>222</sup> Ibid.

<sup>223</sup> Tartu halduskohtu otsus 7.03.2012 nr 3-11-2982.

<sup>224</sup> Ibid.

<sup>225</sup> Ibid.

Projektis „Eesti haridusstrateegia 2012-2020“<sup>226</sup> nähakse ette lastele riiklikult tagatud võimalus alushariduse omandamiseks.<sup>227</sup> Tallinna Halduskohtu otsus lõi esimese pretsedendi: Pärnu Linnavalitsust kohustati tagama lasteaiakohti, kuivõrd eelarveliste vahendite planeerimine on omavalitsuse ülesanne ja lasteaiakohtade vähesus oli teada pikema perioodi jooksul.<sup>228</sup>

Valitsuse kinnitatud „Riigi eelarvestrateegia 2013-2016“<sup>229</sup> ei luba omavalitsustel suurendada laenukoormust üle 60% majandusaasta põhitegevuse tuludest. Valdade- linnade haldussuutlikkuse ja teenuste pakkumise tase pole ainult omavalitsuste asi, vaid üsna selgelt ka riigi asi. Vallavanem: „Olukord on absurdne – kohus ütleb, et lapsevanema kasuks tehtud kohtuotsust tuleb täita ning kui riik ei anna piisavalt vahendeid kohustuste täitmiseks, siis tuleb omavalitsusel riigiga vaielda“.<sup>230</sup>

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadusega on omavalitsustele kehtestatud kohustus tasuda erakoolide õpilaste tegevuskulud. Haridus- ja kultuuriselts „Läte“, mis tegeleb waldorf-tüüpi kooli pidamisega, esitas hagi Tallinna linna vastu tegevuskulude sissenõudmiseks. Tallinna linn vaidlustas selle kohtus väitega, et selleks pole eelarves raha eraldatud.<sup>231</sup> Riigikohtus ei võetud seda menetlusse ja seega jõustus Tallinna Halduskohtu otsus tegevuskulude tasumiseks.<sup>232</sup>

Õigus haridusele puudutab ka kinnipeetavaid. Kuivõrd vanglas ei võimaldatud jätkata üldkeskhariduse omandamist, esitas kinnipeetav kaebuse, mille vangla vaidlustas väitega, et kinnipeetav oli juba omandanud põhihariduse. Riigikohtu otsus tagas vangile õiguse üldkeskhariduse omandamiseks.<sup>233</sup>

## Statistika ja uuringud

Statistikaameti haridusteemaline uuring<sup>234</sup> toob välja tõsiasja, et paljude teemade kohta puudub haridusalane statistika, olemasolevaid andmeid ei osata või taheta kasutada ning puudub kokkulepe selle kohta, kuidas liikuda sõnastatud eesmärkideni. Analüüside ja uuringute puudulikkust rõhutavad mõjude hindamisel ja otsuste

<sup>226</sup> Eesti haridusstrateegia 2012-2020 projekt. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.haridusfoorum.ee/images/stories/haridusstrateegia/eesti-haridusstrateegia-2012-2020-projekt.pdf>.

<sup>227</sup> Tallinna Halduskohtu otsus 1.12.2011 nr 3-11-1757 „Õigus alusharidusele on seotud Vabariigi Valitsuse vastuvõetud koolieelsete lasteasutuste riikliku õppekavaga, mille järgi antakse lastele ka sõimerühmas alusharidust. PS järgi on kõigil võrdne õigus haridusele. Kui vanem ei soovi, ei pea ta last lasteaeda panema, kuid lapse lasteaeda paigutamise soovi korral on alushariduse võimaldamine kohalikele omavalitsusele kohustuslik KEL § 10.“

<sup>228</sup> Tallinna Halduskohtu otsus 1.12.2011 nr 3-11-1757.

<sup>229</sup> Riigi eelarvestrateegia 2013-2016. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.fin.ee/res>.

<sup>230</sup> Oravas, H. „Kohtusse koolikohta nõudma?“ Delfi uudised 29.11.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.delfi.ee/news/paevauudised/arvamus/haldo-oravas-kohtusse-koolikohta-noudma.d?id=65334220>.

<sup>231</sup> Tallinna halduskohtu otsus 3.02.2012 nr 3-11-2703.

<sup>232</sup> „Põhjendamatu on vastustaja seisukoht, nagu võiks EkS §-s 222 sätestatud kohustuse mittetäitmist õigustada sellega, et riik ei ole Tallinna linnale eraldanud PGS-ist ja EkS-ist tulenevate, väidetavalt riikliku iseloomuga kohustuste täitmiseks piisavalt eelarvevahendeid. See, kas erakooli tegevuskulude kandmise osalemine on loomuldas riikliku või kohaliku omavalitsuse iseloomuga ülesanne, ei ole käesoleval juhul üldse oluline. Seaduses on kulude kandmise osalemise kohustus pandud sõnaselgelt linnale või vallale. Tegemist ei ole tingimusliku kohustusega, mida tuleks täita üksnes juhul kui riik linnale selleks raha eraldab.“

<sup>233</sup> Riigikohtu otsus 16.10.2012 nr 3-3-1-31-12.

<sup>234</sup> „Eesti piirkondlik areng 2012.“ Tallinn 2012, Statistikaamet.

vastuvõtmisel nii riigikontroll<sup>235</sup> kui ka OECD raport<sup>236</sup> – „Võrdsus ei ole kõrghariduspoliitika prioriteetide seas, võrdsuse parandamisele on suunatud vähe algatusi, probleemi ulatuse hindamiseks kogutakse vähe infot ning eelarvevahenditest on vajadusel põhinevatele finantstoetustele suunatud vaid tühine osa.“<sup>237</sup>

EÜL-i hinnangul on tegevustoetuse eesmärk luua võrdväärsed õppimisvõimalused kõigile motiveeritud ja võimekatele üliõpilastele, kuid puuduvad uuringud, mis kinnitaksid üliõpilaste sotsiaal-majanduslikku olukorda ja toetaksid ministeeriumi seisukohta üliõpilaste toimetulekuks vajaduspõhise õppetoetusega.<sup>238</sup>

## Olulisemad avalikud arutelud

Alaaliste koolivägivalla juhtum Valga erikoolis seadis koolikeskkonna turvalisuse kõrgendatud tähelepanu alla.<sup>239</sup> Probleemi tõsidust kinnitas Lastekaitse Liidu poolt läbi viidud uurimus.<sup>240</sup> Ministeerium paneb avalikkusele jätkuvalt südamele koolide turvalisemaks muutmist.<sup>241</sup> Samal ajal paneb riik koolipsühholoogide ja sotsiaalpedagoogide teenuse tellimise kohustuse omavalitsusele, mis võib selle kättesaadavuse muuta võimalustepõhiseks. Laste ombudsman rõhutab: „Oluline, et laps oleks igas olukorras eakohaselt hoitud ning et tema turvalisus oleks tagatud.“<sup>242</sup> Koolivägivalla all kannataja juurdepääs haridusele võib olla piiratud.

## Trendid aruande perioodil

Õigus haridusele tähendab seda, et igaühel on õigus omandada elukohast ja pere sotsiaalmajanduslikust taustast sõltumata parim, oma vajaduste ja võimete kohane haridus. 2012. aasta oli hariduselus märkimisväärne, uuendati ülikooliseadust ja astuti samme koolivõrgustiku kujundamisel. Usuliste veendumuste tagamine koolihariduse kaudu on saanud hoogu lapsevanemate murest, et riiklik õppekava ainuüksi ei taga väärtuspõhist õpet.<sup>243</sup> Seega on mitmed koolid asunud rõhutama väärtuspõhist õpet kristliku kasvatuse kontekstis. Eestis toimib Tallinna Juudi kool ja üha enam pööratakse tähelepanu moslemiusku õpilaste usuliste vajadustele.<sup>244</sup> Õigus haridusele on seotud õpetamise kvaliteediga. Vaatamata valitsusepoolsele 11%-lisele palgatõusu lubadusele õpetajatele, on avalikkus mures, milliste vahenditega ja meetoditega lubadus teostatakse.

<sup>235</sup> Kõrgkoolide tulemuslepingute täitmine. Riigikontrolli aruanne Riigikogule. 8.08.2012.

<sup>236</sup> Huisman, J., Santiago, P., Högselius, P., Lemaitre M., J., Thorne, W. (2007). OECD kolmanda taseme hariduse temaatiline ülevaade. Eesti, Tartu 2007.

<sup>237</sup> Ibid.

<sup>238</sup> Vt EÜL seisukohti. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.eyl.ee/ap/?p=398>.

<sup>239</sup> Hirv, L. ERR uudised 19.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/index.php?06263936&com=1>.

<sup>240</sup> ERR uudised, 19.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.postimees.ee/1012782/psuhholoogid-riik-peaks-koole-tugispetsialistide-palkamisel-aitama>.

<sup>241</sup> Ministeerium lõpetas Jaanikese kooli teenistusliku järelevalve. 7.12.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://uudised.err.ee/?06267718>.

<sup>242</sup> LÕK art 19, 20, 32, 37; PS § 18, § 28, § 29; LaKS § 10, 14, 15. Arvutivõrgus kättesaadav: [lasteombudsman.ee/et/.../lapse-oigused-ja-kohustused](http://lasteombudsman.ee/et/.../lapse-oigused-ja-kohustused).

<sup>243</sup> Parijõgi, M. „Eestis kasvab huvi kristlike koolide vastu“. Postimees, 12.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/1004230/eestis-kasvab-huvi-kristlike-koolide-vastu>.

<sup>244</sup> Moslemilapsed Eesti koolisüsteemis. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.teretere.eu/moslemilapsed-eesti-koolisusteemis/>.

Üliõpilaste meeleavaldused ja õpetajate streik näitavad, et huvipoolte seisukohtadega ei ole arvestatud. See toob välja regulatsiooni kitsaskohad, mida osapoolte tegeliku ja tasakaalustatud kaasamise puhul oleks võimalik vältida.<sup>245</sup>

## Soovitused

- Haridusreformide ellu viimisel peaks riigiasutused lähtuma lisaks kulutuste kokkuhoiu ja kvaliteedi põhimõtetele ka kaasava hariduse ja võrdsete võimaluste põhimõtetest, mis on Eesti hariduspoliitika üks alusprintsippe.
- Parandada koolide rahastust, et erivajadustega lastele oleks võimalik pakkuda kvaliteetset tugiteenust. Vajadusel peaks omavalitsustele selles osas toetust pakkuma.
- Koolivõrgustiku ümberkujundamine peab arvestama lisaks hariduse sisulistele küsimustele ka regionaal- ja sotsiaalpoliitikaga ning kaasama asjassepuutuvad isikud otsuse tegemisse.
- Kaaluda „Eesti kõrgharidusstrateegia aastateks 2006-2015“ ning sellega näidustatud vajaduspõhine õppetoetuste süsteemi ülevaatamist kuna Eesti Üliõpilaskondade Liidu seisukohalt välja pakutud süsteem võib piirata majanduslikult raskes seisus olevatest peredest üliõpilastele juurdepääsu kõrgharidusele.
- Õigus haridusele tuleb tagada ka kinnipeetavatele ning võimaldada neile vanglas üldkeskhariduse omandamine.
- Koguda haridusalast statistikat kõikidel teemadel ning analüüsida juba kogutud või kogumisel olevaid andmeid.
- Tegeleda koolivägivalla probleemiga tõhusalt ning tagada selle vastu võitlemiseks vajalik rahastus.

---

<sup>245</sup> Kerikmäe, T. (2012). Prerequisites for European higher education in the context of Globalized Market [Nõuded Euroopa kõrgharidusele globaliseerunud turu kontekstis]. Fausto de Quadros, Pedro Barbas Homem (Toim.). Higher Education in the Framework of the 2020 European Union's Strategy [Kõrgharidus EL-i 2020 strateegia raamistikus] (25 - 31). Lisbon: Jean Monnet Center of Excellence of the University of Lisbon.

# Rahvusvähemuste olukord

Kristjan Kaldur

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Üheks kõige olulisemaks tegevuseks rahvusvähemusi puudutavas valdkonnas 2012. aastal oli Kultuuriministeeriumi poolt lõimumisvaldkonna arengukava "Lõimuv Eesti 2020" koostamisprotsessi algatamine.<sup>246</sup> See kehtestab valdkondliku arengukava aastateks 2014–2020. Uue lõimumiskava loomise käigus algatati koostöö erinevate sidusrühmadega, töö käigus konsulteeritakse nii ekspertide kui ka avalikkusega.<sup>247</sup> Kuigi ettevalmistused algasid eelmisel aastal, toimub suurem osa sisulisi tegevusi 2013. aastal. Lõimumiskava peaks esitatama valitsusele kinnitamiseks 2013. aasta detsembris. Laiemas plaanis võib aga öelda, et kuigi kardinaalseid muutusi või olemuslikult uusi tegevusi 2012. aastal lõimumisvaldkonnas ette ei võetud, on stabiilselt järgitud senist kurssi.

Lisaks uue lõimumiskava ettevalmistamisele jätkati Eestis riigi poolt varasematel aastatel läbiviidavaid programme ja tegevusi. Näiteks toetati suures mahus erinevatele sihtrühmadele suunatud eesti keele õpet ja karjääriõpet, viidi läbi erinevast rahvusest Eesti elanikele suunatud koostöötegevusi. Võrreldes varasemate aastatega keskenduti Eestis 2012. aastal rohkem sallimatuse vähendamisele ja võrdse kohtlemise edendamisele ettevõtetes.<sup>248</sup> Ühe täiesti uue tegevusena tasub ära märkida tasuta kohanemiskursuste ja tugiisiku teenuste pakkumist viimase kolme aasta jooksul Eestisse elama asunud kolmandate riikide kodanikele, sihtrühmale, keda varasematel aastatel toetatud ei ole.<sup>249</sup>

Rahvusvähemuste teemat, eriti Eesti vene keelt emakeelena kõnelevat elanikkonda, puudutas ka Justiitsministeeriumi poolt väljendatud arusaam, et Eesti õigusaktide vene keelde tõlkimise järele puudub tulevikus praktiline vajadus.<sup>250</sup> Alates 2006. aastast vähenes oluliselt seaduste vene keelde tõlkimine ning viimane suurim tõlkimine teostati toonase Rahvastikuministri büroo poolt 2009. aastal. Samas on tänasel päeval suurt osa vene keelde tõlgitud seadusi võimalik lugeda vaid tasu eest. Justiitsministri sõnul ei ole aga riigil kavatsust tõlkida Eesti seadusi vene keelde põhjendusel, et Eesti riigi töökeel on eesti keel.<sup>251</sup> Kuigi suuremat avalikku arutelu antud teemal Eestis ei tekkinud, peeti mõnede osapoolte seas seadusaktide vene keelde tõlkimist siiski väga vajalikuks. Õigusinfobüroo ESTLEX-i hinnangul peaksid just keelt ja kodakondsust käsitlevad aktid olema kättesaadavad ka vene keeles. Seda

<sup>246</sup> Vt ka avalikku konsulteerimist osalusveebis „Lõimuv Eesti 2020“ koostamise ettepaneku osas. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.osale.ee/konsultatsioonid/index.php?page=consults&id=222>.

<sup>247</sup> Sealhulgas on tagasiside andmiseks ja saamiseks käivitatud eraldi valdkondlik veebileht. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.integratsioon.ee](http://www.integratsioon.ee).

<sup>248</sup> Üheks sellealaseks näiteks on "Erinevus rikastab" projekt, mis 2012. aastal oli suunatud mitmekesisuse edendamisele ettevõtetes. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.erinevusrikastab.ee/et/ettevotjale>.

<sup>249</sup> MISA (2012), "Hiljuti Eestisse saabunud välismaalastele pakutakse tasuta kohanemisprogrammi", 18.10.2012.

<sup>250</sup> Pau, Aivar (2012), "Valitsus lubab kõik Eesti seadused inglise keelde tõlkida", ERR Uudised, 27.09.2012.

<sup>251</sup> Justiitsministri ettekanne elluviimise kohta 2011. aastal (2012), "Õiguspoliitika arengusuunad aastani 2018", Riigikogu stenogramm, 27. september 2012.



põhjused, et suurim osa kodakondsuse taotlejatest ja kodakondsuseta isikutest riigis räägivad vene keelt emakeelena ning see võimaldab omakorda ennetada väärinfo levimist antud elanikkonna hulgas.<sup>252</sup> Sama seisukoha on võtnud ka Eesti Advokatuur, kelle arvates tuleb venekeelsed seaduste tekstid kättesaadavaks teha just praktilisest vajadusest, mitte poliitikast lähtudes.<sup>253</sup> Advokatuuri hinnangul tooks tõlgete avaldamine vene keeles kaasa vene keelt emakeelena kõnelevate inimeste parema põhiõiguste ja vabaduste kaitse, kuivõrd vaid emakeeles seadusi lugedes on võimalik õiguskorras orienteeruda ning seadusi kõikide osapoolte vahel üheselt mõista.

## Seadusandlik areng

Valitsusk koalitsiooni moodustanud erakondade – Reformierakonna ja IRLi – seisukoht kodakondsuspoliitika suhtes ei muutunud oluliselt ka 2012. aastal, kuna kokku oli lepitud, et kodakondsuspoliitika põhialuseid ei muudeta. Samas tõusis 2012. aastal üheks oluliseks teemaks ja aruteluks just topelt- või mitmik kodakondsuse teema.<sup>254</sup> Välisministeerium esitas sügisel algatuse, mis võimaldaks sünnijärgse kodakondsusega isikutele topeltkodakondsuse lubamist juhtudel, kui inimesel on sünnijärgselt näiteks Eesti ja veel mõne teise riigi kodakondsus.<sup>255</sup> Peamine probleem ning pakilisus antud teema puhul seisneb selles, et esimene põlvkond, keda see küsimus Eestis puudutab, saab 18-aastaseks juba 2013. aastal. Seetõttu ei ole otsuse vastu võtmiseks jäänud väga palju aega. Siseministeeriumi hinnangul on tegemist aga sedavõrd olulise teemaga, et otsust ei saa langetada kiirustades - sellele peavad eelnema ka põhjalikud analüüsid ning arutelud, sealhulgas poliitilisel tasandil.<sup>256</sup> 2012. aastal topeltkodakondsuse teemal ühisele seisukohale ei jõutud.

Eestil on Euroopa Liidu liikmena 2008. aasta raamotsusest tulenevalt kohustus muuta vaenule kihutamise karistatavaks. Selleks on Justiitsministeeriumis koostamisel eelnõu, mille täpse sõnastuse üle toimus erinevate osapoolte vahel 2012. aastal kaks ja 2013. aasta alguses üks aruteluvõrk.<sup>257</sup> Eesmärgiks on viia Eesti karistusõigus vihakuritegude osas kooskõlla EL-i rassismi ja ksenofoobia raamotsuse nõuetega selles osas, mis puudutab vaenu õhutamist, vihamotiivi arvestamist raskendava asjaoluna iga süüteo korral ning vihamotiivil põhinevate organisatsioonide keelustamist. Rahvusvähemuste õigusi puudutab antud eelnõus säte, mille põhjal täiendatakse karistusseadustiku §-i 58, mille kohaselt süüteo toime panemine, lähtudes vaenulikkusest kannatanu vastu, näiteks tema kodakondsuse, rahvuse või rassi tõttu, loetakse karistust raskendavaks asjaoluks (vt lähemalt selle eelnõu kohta peatükist, mis käsitleb diskrimineerimise keeldu).

<sup>252</sup> Pau, Aivar (2012), "Riik tellib seaduste venekeelseid tõlkeid ikka edasi", ERR Uudised, 30.09.2012.

<sup>253</sup> Vaher, Toomas (2012), "Toomas Vaher: seadused tuleb tõlkida vene keelde", Eesti Päevaleht, 11.04.2012.

<sup>254</sup> Vt sellealastest seisukohtadest näiteks: Raivo Vetik artiklis Koppel, Karin (2012), "Vetik: kodakondsusseadus ei lähe tegeliku eluga kokku", ERR Uudised 14.02.2012; Indrek Teder artiklis Ferman, Betina (2012), "Indrek Teder: Eesti kodakondsuspoliitika on liiga konservatiivne", ERR Uudised, 13.02.2012; Igor Gräzin artiklis Krjukov, Aleksander (2012), "Gräzin: kodakondsusseadust pole vaja muuta", ERR Uudised, 14.02.2012; Juhana Kivirähk (2012), "Kivirähk: lihtsustagem kodakondsuse andmist", Äripäev, 27.03.2012.

<sup>255</sup> Jaakson, Tiina (2012), "Siseminister sai ülesande topeltkodakondsuse üle pead murda", ERR Uudised, 27.06.2012. Vastavalt praeguse seadusandlusele peab isik, kes lisaks Eesti kodakondsusele omandab sünniga ka mõne muu riigi kodakondsuse 18. aastaseks saamisel valima, millise riigi kodanikuks ta jääb.

<sup>256</sup> Ideon, Argo (2012), "Topeltkodakondsuse lubamine ujub vastuvoolu", Postimees, 15.12.2012.

<sup>257</sup> Vt lähemalt Justiitsministeeriumi kodulehelt "Vaenu õhutamise vastane eelnõu". Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57738>.

## Statistika ja uuringud

2012. aasta märtsis avalikustati „Integratsiooni monitooring 2011“. (Varem ilmunud monitooringud olid aastate 2000, 2002, 2005, 2008 kohta.) Monitooring keskendub lõimumisvaldkonna olulisemate sihtrühmade (rahvusvähemuste) analüüsimisele sellistes valdkondades nagu keeleõpe, töajuturg, poliitiline osalus, kodakondsus, rahvuste vahelised suhted ja meediatarbimine.<sup>258</sup> Uuringu oluliseimaks tulemuseks on arusaam, et sisserännanuid ja nende järeltulijaid ei saa käsitleda homogeense lõimimise subjektina, vaid eristada tuleb kuut olulist lõimumispoliitika siht- ja sidusrühma, lähtuvalt nende praegusest seisundist.<sup>259</sup> Samuti toob uuring välja, et kui 61% mitte-eestlastest on oma sõnul mõõdukalt, tugevalt või täielikult lõimunud, siis täielikult lõimunute osa, võrreldes 2008. aasta integratsiooni monitooringu tulemustega, on kaks korda suurenenud. Lisaks tõdetakse, et ka eestlaste hoiakud venekeelse elanikkonna kaasamise suhtes on muutunud positiivsemaks.

2012. aasta sügisel koostas Rahvusvahelise Migratsiooni Organisatsiooni (IOM) Tallinna kontor ülevaate rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud esmasest integratsioonisüsteemist Eestis.<sup>260</sup> Olukorra kaardistamise tulemusena valmis süstemaatiline pakett soovitusi Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute lõimimiseks Eesti ühiskonda. Peamise murekohana on välja toodud asjaolu, et kuigi praegune seadusandlik baas on piisav tagamaks kaitse saajatele lõimumist soodustavaid meetmeid, jääb selle rakendamine praktikas ebapiisavaks. Peamised probleemid on piisava toe puudumine elamispinna ja töö leidmisel, kuid ka ebapiisavad võimalused keeleõppeks. Antud teema on muuhulgas oluline seetõttu, et viimastel aastatel on märgatavalt kasvanud rahvusvahelise kaitse saanud isikute ja varjupaigataotlejate arv, samal ajal kui süstemaatilised lõimumistegevused antud sihtrühmadele seni puuduvad või on äärmiselt tagasihoidlikud.

Euroopa Rassismivastane Võrgustik (The European Network against Racism, ENAR) avaldas märtsis 2012 oma iga-aastase raporti, milles Eesti osas rõhutatakse eraldi olukorda tööturul. Raportis tuuakse välja juhtumeid, kus rahvusvähemuste võrdne ligipääs tööturule on olnud piiratud keelenõuete tõttu: näiteks olukordades, kus eesti keele oskuse nõue on olnud kas ebaproportsionaalselt kõrge lähtudes pakutava töö spetsiifikast, või siis ebaproportsionaalselt kõrged nõuded keeleoskusele Ida-Virumaal, kus enamus elanikkonnast räägib vene keelt.<sup>261</sup>

Keeleoskuse temaatikat tõstatas ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, kes avaldas augustis 2012 arvamuse seoses kaebusega Välisministeeriumi vastu, mis puudutas tööle värbamisel inimese diskrimineerimist rahvuse tõttu. Volinikule esitatud kaebuse sisu seisnes asjaolus, et töötaja kandideeris Välisministeeriumi poolt korraldatud konkursil diplomaatiliste ametikohtade täitmiseks, kuid ei pääsenud taotluste esitamise voorust edasi, väidetavalt ebapiisava

---

<sup>258</sup> AS Emor, Poliitikauuringute Keskus Praxis, Tartu Ülikool (2012), "Eesti ühiskonna integratsiooni monitooring 2011". Tellija: Kultuuriministeerium.

<sup>259</sup> Kultuuriministeerium, Poliitikauuringute Keskus Praxis (2012), "Eesti ühiskonna 2011. aasta integratsiooni monitooring: kokkuvõte".

<sup>260</sup> IOM Tallinn (2012), "Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks".

<sup>261</sup> Kovalenko, Julia (2012), ENAR Shadow report: Estonia, European Network Against Racism (ENAR – Euroopa Rassismivastase Võrgustiku variraport Eesti kohta).

eesti keele oskustaseme tõttu.<sup>262</sup> Teine voliniku poolt avaldatud aramus diskrimineerimisest rahvuse põhjal puudutas vene rahvusest töötaja kaebust ettevõtte vastu, kes uuele tootmisliinile töötajate värbamisel eelistas ainult eestlasi, ning värbamisel jäeti kõrvale vene rahvusest staažikas töötaja. Peale põhjalikku uurimist ja poolte ärakuulamist jäi voliniku seisukohaks, et töötaja jäeti 2010. ja 2011. aastal eriliinile tööle võtmata tema rahvuse tõttu.<sup>263</sup>

## Olulisemad avalikud arutelud

Sarnaselt aastale 2011, jätkus ka aastal 2012 arutelu, peamiselt küll ajakirjanduse vahendusel, migratsioonipoliitika teemadel. Suurenenud vajadust välistöötajate järele Eesti arengu ja konkurentsivõime edendamiseks on välja toonud mitmed eksperdid ja tippspetsialistid.<sup>264</sup> Samal ajal tuuakse välja ka ohte, mis võivad läbi mõtlemata immigratsiooniga kaasneda: sisseränne toob kasu vaid lühiajaliselt, kultuuride kokkupõrge on vältimatu, rõhuasetus ainult sisserändele kui lahendusele kipub vähemal või suuremal määral olema kontekstist välja rebitud ning vajalik on vaadata probleemide-lahenduste komplekti tervikuna.<sup>265</sup> Samas on avalik arutelu migratsioonipoliitika üle toimunud Eestis ka 2012. aastal väga tagasihoidlikult, mistõttu on võimalikult ulatusliku konsensuse saavutamiseks ja erinevate osapoolte seisukohtade väljaselgitamiseks vaja algselt kõiki ühiskonnagruppe kaasav laiapõhjaline debatt.<sup>266</sup> Arvamust tuleks küsida nii poliitikutelt, ettevõtjatelt, tööandjatelt, ametiühingutelt kui tavakodanikelt. Oluline on siinkohal silmas pidada seda, et sisserände juhtimine on palju lihtsam olukorras, kus immigratsioon riiki on veel madal, selmet tegeleda antud küsimusega siis, kui sisseränne on saavutamas juba ulatuslikumat ning kontrollimatut taset.

## Trendid aruande perioodil

Rahvusvähemuste ja lõimumisvaldkonna tegevused on üldjuhul pikaajalised ning nõuavad järjepidevust. Üks peamine läbiv trend ka 2012. aastal puudutas 2011. aasta septembris lõppenud üleminekut eestikeelsele õppele vene õppekeele koolides. Kuigi üleminek ise on formaalselt lõppenud, saab ülemineku tõhusust ja tulemuslikkust hinnata alles kahe aasta pärast, mil esimene uue süsteemi põhised õppinud lend süsteemi lõpetab. Sellegipoolest toimusid ka 2012. aastal protestid koolireformi vastu. MTÜ Vene Kool Eestis organiseeris 2012. aasta mais meeleväljenduse Toompeal, millega näidati toetust venekeelsete gümnaasiumide

<sup>262</sup> Vt pikemalt: Sepper, Mari-Liis (2012), "Seoses kaebusega Välisministeeriumi vastu, mis puudutab tööle värbamisel tema diskrimineerimist rahvuse tõttu", Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, 16.08.2012.

<sup>263</sup> Vt pikemalt: Niitra, Sirje (2012), "Volinik: Instrumentarium eelistas töölevõtmisel eestlasi", Tarbija24, 30.08.2012.

<sup>264</sup> Vt sellealastest seisukohtades näiteks: Skype Eesti juht Paananen, Tiit (2012), "Paananen: migratsioon on ainus võimalus", Äripäev, 24.05.2012; Swedbank Grupi peaökonomist artiklis Poom, Raimo (2012), "Swedbanki tippspetsialist: Eestit aitaks immigratsioon", Eesti Päevaleht, 11.06.2012; Reinaas, Marek (2012), "Migrandist saab messias", Äripäev, 11.07.2012; Hans H. Luik (2012), "Selge see, et keegi Eestisse kolib. Kes?", Eesti Ekspress, 27.09.2012.

<sup>265</sup> Vt sellealastest seisukohtades näiteks: Andrus Saar artiklis Krjukov, Aleksander (2012), "Saar: immigratsioon toob endaga rohkem probleeme kui leevendust", ERR Uudised, 13.06.2012; Allan Puur artiklis Masing, Kadri (2012), "Puur: majanduskasv soodustab pigem sisserännet, mitte vastupidi", ERR Uudised, 13.06.2012.

<sup>266</sup> Vajadust ministriumideülese rändestrategia loomiseks on rõhutanud ka Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt. Vt Kaska, Veronika ja Valdaru, Kert (2012), "Elamislubade kuritarvitamine tööandjates".

emakeelse õppe säilitamise kaitseks ja avaldati toetust osade venekeelsete gümnaasiumide soovile ise õppekeelt valida.<sup>267</sup>

Vene õppekeelega koolidega seostub ka viimase aasta uuringutest välja koorunud probleem, et vene noorte teadlikkus demokraatiast, põhiõigustest ja ühiskondlikust ning poliitilisest osalemisest on sageli üsna puudulik,<sup>268</sup> mistõttu suuremat tähelepanu lisaks keeleõppele tuleks pöörata ka üldisele õpetusele kodanikuks olemisest kui sellisest. Lisaks sellele juhtis Inimõiguste Instituut 2012. aasta juulis tähelepanu võimalikule inimõiguste rikkumisele Eesti lõimumispoliitikas, mille tagajärjel on vene koolide lõpetajad ühiskonnas diskrimineeritud, kuna vene koolide õppekavad ei võimalda tagada lõpetajatele eesti koolide lõpetajatega võrdsed võimalusi. Instituudi hinnangul toimub õiguste rikkumine eelkõige seetõttu, et antav kooliharidus ei taga noortele sageli piisaval määral vajalikku eesti keele oskust.<sup>269</sup> Haridusministeerium inimõiguste rikkumisega vene õppekeelega koolides ei nõustunud ning avaldas arvamust, et uuringuid, mis vastupidist kinnitaksid, nende teada läbi viidud ei ole, ning on loomulik, et keeleõpe on kooliti erinev.<sup>270</sup>

## Soovitused

- Suuremat tähelepanu lisaks keeleõppele tuleks pöörata ka vene noorte teadlikkuse tõstmisele demokraatiast, põhiõigustest ja ühiskondlikust ning poliitilisest osalemisest.
- Valitsus peaks uurima põhjuseid, miks vene koolides olev eestikeelne õpe ei võimalda kõikidele vene koolide lõpetajatele eesti koolide lõpetajatega võrdsed võimalusi ühiskondlikus elus, k.a. tööturul.
- Samuti on oluline tegeleda süvitsi venekeelset elanikkonda mõjutavate diskrimineerimisjuhtumitega ning elimineerida nende põhjused töösektorist.
- Justiitsministeeriumi peaks üle vaatama poliitika, mille kohaselt ei tõlgita Eesti seadusakte enam vene keelde ning võimaldama juba tõlgitud seadusaktidele tasuta juurdepääsu.
- Kiirendama peaks tööd eelnõuga, mis lubaks sünnijärgse kodakondsusega isikutele topeltkodakondsust juhtudel, kui inimesel on sünnijärgselt näiteks Eesti ja veel mõne teise riigi kodakondsus.
- Üle peaks vaatama rahvusvahelise kaitse saajate lõimumist soodustavad meetmed, sh meetmed elamispinna ja töö leidmisel abistamiseks, ning analüüsima põhjuseid, miks need praktikas ei toimi. Tegemist on kiireloomulise küsimusega kuna kaitse saanute ja varjupaigataotlejate arv on viimastel aastatel märgatavalt tõusnud.

---

<sup>267</sup> Koppel, Karin (2012), "Vene Kool Eestis korraldas Toompeal miitingu", ERR Uudised, 20.05.2012.

<sup>268</sup> Kallas, Kristina (2012), "Narva gümnaasistide teadlikkus põhiõigustest ning osalemine ühiskondlikus ja poliitilises elus", Balti Uuringute Instituut.

<sup>269</sup> Inimõiguste Instituut (2012), "Inimõiguste Instituut juhib tähelepanu olulisele inimõigusrikkumisele. Pöördumine Kultuuriministeeriumi, Haridus- ja Teadusministeeriumi ning Misa poole", 09.07.2012.

<sup>270</sup> Kund, Oliver (2012), "Haridusministeerium: vene noorte keeleoskamatuses ei saa nõustuda". Postimees, 11.07.2012.

# LGBT inimeste olukord

Helen Talalae

2012. aasta algas suurte ootustega, sest eelnev aasta oli andnud alust loota märkimisväärseks arenguks LGBT<sup>271</sup> inimeste õiguste osas. Kõige suuremad ootused olid seotud planeeritava kooseluseaduse eelnõuga, mis oleks olulisel määral vähendanud ebavõrdsust samasooliste ja erisooliste paaride vahel. Aasta teises pooles hakati arutama karistusseadustiku vaenu õhutamise paragrahvide muutmist. Selle järele on juba aastaid suur vajadus olnud, et inimesed oleksid paremini kaitstud olukordades, kus neid nende seksuaalse sättumuse või sooidentiteedi tõttu rünnatakse, või kui avalikkuses LGBT inimeste vastu vaenu õhutatakse. Vaatamata positiivsetele muudatustele ei saa aastat kokkuvõttes seadusandlikus plaanis kordaläinuks lugeda.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Kui 2011. aasta inimõiguste aruanne tõi välja LGBT inimeste temaatikaga seotud institutsioonide suurema nähtavuse,<sup>272</sup> siis 2012. aastal paistsid LGBT inimeste teemade arutamisega välja Justiits- ja Sotsiaalministeerium.

Justiitsministeerium võttis aktiivse rolli kahes küsimuses. Esiteks, samasooliste paaride registreerimist võimaldava kooseluseaduse eelnõu kontseptsiooni loomine, millele järgnes ulatuslik avalik arutelu. Aasta teises pooles hakkas Justiitsministeerium aktiivselt tegelema karistusseadustiku vaenu õhutamise paragrahvide muutmisega, mis samuti kogus suurel hulgal tähelepanu avalikkuses, seda eelkõige võimaliku sõnavabaduse piirangu võtmes. Mõlemast küsimusest tuleb täpsemalt juttu seadusandliku arengu alapealkirja all.

Sotsiaalministeeriumi arengukava perioodiks 2013-2016 puudutab LGBT inimeste olukorda vaid üldsõnaliselt:

*„Võrdse kohtlemise edendamiseks ning stereotüüpide negatiivse mõju vähendamiseks erinevatele isikugruppidele ning majandusele ja ühiskonnale laiemalt on oluline aidata kaasa võrdse kohtlemise õigusnormide tõhusamale rakendamisele, teadlikkuse tõstmisele ja selliste stereotüüpide vähendamisele, mis puudutavad inimeste vanust, puuet või kuulumist LGBT hulka.“<sup>273</sup>*

Ministeeriumi tegevus seisnes 2012. aastal ennekõike Euroopa Liidu tööhõive ja sotsiaalse solidaarsuse programmis „Progress“, mille toetusel ning Sotsiaalministeeriumi kaasrahastamisel on Tallinna Tehnikaülikooli Õiguse Instituut alates 2009. aastast viinud ellu „Erinevus rikastab“ kampaaniaid ja projekte, mille põhirõhk on olnud teadlikkuse tõstmisel ja teavitustegevusel. 2012. aastal ilmus projekti raames Postimehe vahel LGBT teemaline ajalehelisa,<sup>274</sup> toimusid „Erinevus rikastab“ nädalad Tallinnas ja Tartus ning viidi läbi LGBT teemaline avaliku

<sup>271</sup> LGBT – rahvusvaheliselt kasutusel olev lühend tähistamaks lesbisid, geisid, biseksuaale ja transinimesi.

<sup>272</sup> Veske, Christian (2012). „LGBT olukord. Inimõigused Eestis 2011. Lk 127.

<sup>273</sup> Sotsiaalministeeriumi valitsemisala arengukava aastateks 2013–2016. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/meie/eesmargid-ja-nende-taitmine/ministeeriumi-arengukava.html>.

<sup>274</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [http://issuu.com/postimees/docs/ajaleht\\_ erinevusrikastab2012/1](http://issuu.com/postimees/docs/ajaleht_ erinevusrikastab2012/1).

arvamuse uuring.<sup>275</sup> Sotsiaalministeerium toetas Hasartmängumaksu Nõukogu kaudu ka Eesti LGBT Ühingu projekti LGBT inimeste eneseteadlikkuse ja -kindluse tõstmiseks, ning sama ühingu tegevustoetusega suurprojekti raames.

Positiivse arenguna tuleb välja tuua Sotsiaalministeeriumi otsust kaasta LGBT temaatika soolise võrdõiguslikkuse monitooringusse, mida viiakse läbi teatud ajaperioodi järel ja millega ennekõike uuritakse inimeste hoiakuid Eestis. Viimane monitooring viidi läbi 2009. aastal, uus monitooring tehakse 2013. aastal. See tähendab, et riiklikult hakatakse regulaarselt jälgima ka hoiakuid LGBT temaatikasse.<sup>276</sup>

LGBT inimeste esindusorganisatsioonide olukord oli 2012. aastal sarnane eelnenud aastale. Neli organisatsiooni: Eesti LGBT Ühing (varem MTÜ Eesti Gei Noored), Seksuaalvähemuste Kaitse Ühing, Geikristlaste Kogu ja MTÜ Gendy, jätkasid oma senist tööd, kuid ühe olulise uue tegevusena võib välja tuua Eesti LGBT Ühingu õpetajate koolitusprogrammi, mille raames toimus neli koolitust, kus osales 60 õpetajat. Koolituse käigus räägiti seksuaalsest sättumusest tulenevast koolikiusamisest ja ebavõrdsest kohtlemisest koolis ning võimalikest lahendustest ja käitumismudelitest.

MTÜ Gendy, Eesti transinimeste esindusorganisatsioon, on hakanud üha enam tähelepanu pöörama transteemadega seotud ebaselgusele ja vähesele reguleeritusele. Kõigi Eestis soovahetusega seonduvate tegevuste aluseks on Sotsiaalministeeriumi määrus „Soovahetuse arstlike toimingute ühtsed nõuded“.<sup>277</sup> Määrus on vastuoluline ja ei kata sugugi kõiki küsimusi, mis soovahetusega seoses tekivad, jättes seega palju otsustusvabadust ametnikele. Ühe näitena sellisest olukorrast võib tuua muudetud isikuandmetega lõputunnistuse duplikaadi saamise. Põhikooli ja gümnaasiumi lõputunnistuste väljastamist reguleerib „Põhikooli ja gümnaasiumi lõputunnistuse ning riigieksamitunnistuse statuut ja vormid“. Kuigi muudetud isikuandmetega duplikaadi võib kool mõningate tõlgenduste kohaselt väljastada vastavalt määrusele „Põhikooli ja gümnaasiumi lõputunnistuse ning riigieksamitunnistuse statuut ja vormid“ §-le 17 lg 1 p 2,<sup>278</sup> on praktikas koolidirektorid keeldunud andmeid muutmast.<sup>279</sup> MTÜ Gendy on asja kohta ka Haridus- ja Teadusministeeriumist aru pärinud, kuid märkimisväärseid arenguid pole toimunud. Ministeerium vastas: „[k]ehtiva õiguse kohaselt ei ole muudetud sooga isikul võimalik taotleda uue isikukoodi ja nimega haridusttõendavat dokumenti.“<sup>280</sup> Samas väljendas Haridus- ja Teadusministeerium teatavat valmisolekut võtta haridust tõendavate dokumentide määruse muutmise oma tööplaani.

## Seadusandlik areng

Riigi tasandil oli 2012. aastal olulisim roll Justiitsministeeriumil, mis tegeles kahe LGBT inimeste jaoks olulise küsimusega. Esiteks tuleb esile tuua kooseluseadust,

<sup>275</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.erinevusrikastab.ee/files/LGBT-avalik-arvamus/LGBT\\_aruanne.pdf](http://www.erinevusrikastab.ee/files/LGBT-avalik-arvamus/LGBT_aruanne.pdf).

<sup>276</sup> Telefonikõne Kaisa Kahaga, 9.01.2013.

<sup>277</sup> Soovahetuse arstlike toimingute ühtsed nõuded. Sotsiaalministeeriumi määrus nr 32, RTL 1999, 87, 1087.

<sup>278</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13191693>.

<sup>279</sup> Grossthal, Kelly, Meiorg, Marianne (2012). Euroopa Nõukogu soovitus (Rec(2010)5) liikmesriikidele seksuaalse orientatsiooni ja sooidentiteedi alusel diskrimineerimise vastu võitlemiseks ja nende rakendamine. Kokkuvõttev raport. Lk 25.

<sup>280</sup> Haridus- ja Teadusministeeriumi e-kiri, 1.06.2012.

millega ministeerium hakkas põhjalikumalt tegelema pärast õiguskantsleri märgukirja 2011. aastal, kus ta tõi välja oma seisukoha:

*„Samasooliste isikute vaheline püsiv kooselu kuulub perekonnapõhiõiguse kaitsealasse, mistõttu on põhiseadusega vastuolus olukord, kus selline kooselu on õiguslikult reguleerimata. Seetõttu on kooskõlas põhiõiguste tagamise põhimõttega vajalik luua selliste õigussuhete reguleerimiseks kohane õiguslik raamistik.“<sup>281</sup>*

2012. aasta augusti lõpuks valmis Justiitsministeeriumis kooseluseaduse eelnõu kontseptsioon,<sup>282</sup> mis pakkus välja kaks regulatsiooni: registreeritud kooselu ja faktilise kooselu. Neist esimene oli mõeldud nii sama- kui erisoolistele paaridele, teine vaid erisoolistele paaridele, kellel on vähemalt üks ühine laps. Kuigi registreeritud kooselu kirjelduses oli palju lahtisi otsi, siis oli sellegipoolest Eestis esmakordselt riigi poolt pakutud välja võimalik lahendus olukorrale, kus samasoolisi paare koheldakse võrreldes erisoolistele paaridega ebavõrdset. Kontseptsioon saadeti arvamuse avaldamiseks huvigruppidele, samuti käis meedias pingeline arutelu kooseluseaduse teemal. Paraku selgus 2012. aasta lõpuks, et Justiitsministeerium ei jätka aktiivselt kooseluseaduse eelnõu loomisega, küll aga luuakse 2013. aasta sügiseks faktilise kooselu regulatsioon erisoolistele paaridele. Kooseluseaduse eelnõuga tegeletakse, kui aega jääb üle, sest see pole prioriteet, kuna Reformierakonna ja IRL-i koalitsioonis puudub seadusele toetus.<sup>283</sup>

Teise olulise teemana algatas Justiitsministeerium 2012. aastal karistusseadustiku vaenu õhutamise paragrahvide muutmise. Ühelt poolt nõuab seda Euroopa Liit (Eestil on Euroopa Liidu liikmena 2008. aasta raamotsusest nr 2008/913/JSK tulenevalt kohustus muuta vaenu õhutamine karistatavaks), teisalt on praegu kehtiva sõnastuse<sup>284</sup> järgi vajalik reaalse ohu tekitamine, mida aga on vaenu õhutamise puhul tihti keerukas tõendada, ja seega ei ole kehtiv sõnastus leidnud rakendamist kohtupraktikas. Vaenu õhutamise paragrahvide muutmiseks on algatatud laiapõhjaline arutelu Justiitsministeeriumi poolt korraldatud ümarlaudadel.<sup>285</sup> Muret valmistab tendents pakkuda kaitset vaid väga kitsalt määratletud olukordades („avaliku tegevuse eest, millega avalikku korda rikkuval või ähvardaval viisil kallutatakse vihkamisele või vägivallale isiku või isikute rühma vastu“), mida Justiitsministeerium on tõlgendanud kui huligaansust või ähvardust, mis aga jätab endiselt kaitseta olukordades, kus puuduvad nimetatud aspektid. Samuti on ümarlaudadel väljendatud soovi jätta eelnõust välja diskrimineerimisele õhutamine, millele on vastu seisnud nii soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik kui mitmed vabauhendused. Positiivsena tuleb kindlasti välja tuua seda, et seaduseelnõus on vaenulikkus kannatanu vastu tema seksuaalse sättumuse või sooidentiteedi tõttu määratletud karistust raskendava asjaoluna, mis tähendab, et ka politsei peab hakkama koguma

<sup>281</sup> Õiguskantsleri märgukiri justiitsministrile, 23.05.2011. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_margukiri\\_samasooliste\\_isiku\\_te\\_peresuhe.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_samasooliste_isiku_te_peresuhe.pdf).

<sup>282</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_margukiri\\_samasooliste\\_isiku\\_te\\_peresuhe.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_samasooliste_isiku_te_peresuhe.pdf).

<sup>283</sup> Andra Olmi e-kiri. 15.01.2013.

<sup>284</sup> Karistusseadustik (§ 151-153). Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/184411?leiaKehtiv>.

<sup>285</sup> Justiitsministeeriumi kokkuvõtte vaenu õhutamise paragrahvide muutmise kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57738>.

statistikat kuriteo motiivides leiduva vaenulikkuse kohta. 2012. aasta lõpuks pole selge, millises sõnastuses eelnõu riigikokku jõuab.

Verekeskuste piirangud gei- ja biseksuaalsete meeste veredoonoriks lubamiseks<sup>286</sup> on endiselt jõus ja selles küsimuses olulisi arenguid toimunud ei ole.

Võrdse kohtlemise seaduse diskrimineerimiskeelu ulatuse laiendamise osas arengut ei ole toimunud.

## Kohtupraktika

2011. aastal esitas MTÜ Seksuaalvähemuste Kaitse Ühingu esindaja Reimo Mets hagiavalduse<sup>287</sup> Tallinna Halduskohtule seoses abieluvõimetõendi väljastamisest keeldumisega. Avaldaja soovis abiellumist takistavate asjaolude puudumise tõendit, sest soovis Rootsisis abielluda endaga samast soost isikuga. Harju Maavalitsus keeldus tõendit andmast, kuna perekonnaseaduse kohaselt on samasoolise paari abielu tühine. Tallinna Halduskohus tühistas keelava otsuse ning kohustas Harju Maavalitsust Reimo Metsa avaldust uuesti läbi vaatama. Kohus põhjendas tühistamist asjaoluga, et Harju Maavalitsus oli keeldumise õiguslikuks aluseks märkinud perekonnaseaduse § 10 lg 1,<sup>288</sup> kuid sellise hinnangu andmiseks puudus Harju Maavalitsusel pädevus.<sup>289</sup> Seega oli eelkõige tegemist protseduurilise põhjuse, mitte sisulise arenguga abieluvõimetõendi küsimuses. Pärast kohtuotsust keeldus Harju Maavalitsus uuesti tõendit väljastamast. Reimo Mets esitas Tallinna Halduskohtule uue kaebuse otsuse tühistamiseks. Tallinna Halduskohus ei rahuldanud kaebust ja kinnitas, et Harju Maavalitsus oli käitunud õiguspäraselt. Huvitaval kombel peeti vajalikuks lisada otsusele märkus, et Harju Maakohtu otsus abieluvõimetõendi väljastamisest keeldumise kohta ei pruugi saada takistuseks Rootsisis abiellumisele, kuna partnerite sama sugu ei ole Rootsisis abielu takistav asjaolu, siis võib Rootsi Kuningriik lubada abielluda.<sup>290</sup>

Lahenduseni pole jõudnud 2011. aastal alguse saanud kaasus Harju Maakohtus, mis on seotud de facto kooselu lõppemisest tuleneva vara jagamisega.<sup>291</sup> Tegemist on samasoolise paari varasuhete küsimusega, mida oleks aidanud ära hoida kooseluseadus, mille raames paaril oleks olnud võimalik oma kooselu registreerida, millega nad oleksid oma vastastikes õigustes ja kohustustes kokku leppinud.

## Statistika ja uuringud

2012. aastal tehti soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule 23 seksuaalset sättumust puudutavat pöördumist. Neist seitsme puhul oli tegemist kaebusega, milles avaldaja väljendas kahtlust võimaliku diskrimineerimise osas isiku seksuaalse sättumuse tõttu. Ühelgi puhul ei tuvastanud volinik diskrimineerimist, kuuel korral ei saanud volinik oma hinnangut anda pädevuse puudumise tõttu ning ühe puhul loobus isik avalduse edasisest menetlemisest.<sup>292</sup> Igal aastal on näha väikest pöördumiste arvu kasvu (2010. aastal 11 pöördumist, millest kolm olid kaebused;

---

<sup>286</sup> Verekeskus. Nõuded doonorile. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.verekeskus.ee/?op=body&id=11>.

<sup>287</sup> Reimo Metsa e-kiri. 15.01.2013.

<sup>288</sup> Abielu on tühine, kui abielus on samast soost isikud. Perekonnaseadus.

<sup>289</sup> Tallinna Halduskohtu otsus asjas nr 3-11-2844, 24.04.2012.

<sup>290</sup> Tallinna Halduskohtu otsus asjas nr 3-12-1446. 18.10.2012.

<sup>291</sup> Veske, Christian (2012). „LGBT olukord“. Inimõigused Eestis 2011. Lk 132.

<sup>292</sup> Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku e-kiri. 15.01.2013.



2011. aastal 19 pöördumist, millest viis olid kaebused),<sup>293</sup> mis tähendab, et inimeste teadlikkus oma õigustest mõnevõrra suureneb.

LGBT info- ja tegevuskeskuse OMA Keskuse statistika kohaselt tehti 2012. aastal 59 pöördumist, millest kaheksal juhul oli tegemist kaebusega seksuaalsel sättumusel või sooidentiteedil põhineva võimaliku ebavõrdse kohtlemisega. Mitmel korral oli mureks soov naasta Eestisse koos samast soost elukaaslasega, kes aga ei olnud Euroopa Liidu kodanik. Kuna Eestis ei tunnustata samast soost partnerite kooselu, siis ei saa need isikud elamisloa taotlema pereliikme juurde elama asumiseks. Samas pole Eesti kodanikel võimalik ka välismaal abielluda, kuna Eestis ei anta abieluvõimetõendit samast soost partneriga abiellumiseks. Seega on inimesed sageli nii-öelda lõhkise küna ees – soovetakse Eestisse tagasi tulla, kuid kuna elukaaslane ei saa Eestisse kolida, siis jätkatakse välisriigis elamist, kus aga samuti pole võimalik abielluda. Kooseluseadus aitaks olukorda lahendada, sest Eesti kodanik saaks oma kooselu välismaalasega Eestis registreerida, mis omakorda peaks elamisloa taotlemise võimalikuks tegema.

Eesti Inimõiguste Keskuse võrdse kohtlemise nõustamise statistika järgi tehti 2012. aastal kaks pöördumist, mille puhul oli pöördumise põhjuseks inimese seksuaalse sättumuse tõttu tekkinud olukord. Kummalgi juhul ei olnud juhtum seotud otsese diskrimineerimisega.<sup>294</sup>

Uuringutest oli 2012. aastal olulisim Tallinna Tehnikaülikooli Õiguse Instituudi poolt läbi viidud LGBT-teemaline avaliku arvamuse uuring.<sup>295</sup> Märkimisväärseks võib välja tuua järgmised tulemused:

- üksnes 38%-le vastajatest on homoseksuaalsus vastuvõetav (eestikeelsest kogukonnast 43%-le, venekeelsest kogukonnast 25%-le);
- 46% vastajatest nõustub, et samast soost elukaaslased peaks saama kooselu ametlikult registreerida, abielu avamise poolt on 34% vastanutest;
- peresisest lapsendamist toetab 35% vastanutest, täielikult avatud lapsendamist toetab 26% vastanutest.

Uuring tõestas, et noored, kõrgema haridustasemega või eestikeelse kogukonna liikmed on üldiselt tolerantsemad kui eakamad, madalama haridusega või venekeelse kogukonna liikmed. Võrdluseks võib tuua Euroopa Nõukogu uuringu<sup>296</sup> 2011. aastast, kus on välja toodud, et 21% Eesti vastanutest on abielu avamise poolt, 14% vastanutest on lapsendamise võimaldamise poolt. Siin võib näha teatud positiivset arengut inimeste hoiakutes.

On märgata ka tudengite suuremat huvi LGBT temaatika vastu teadustöodes. 2012. aastal kaitsti Eesti ülikoolides mitmeid bakalaureuse- ja magistritöid, mis käsitlesid LGBT inimeste heaolu ja Eestis elavate inimeste hoiakuid, analüüsiti meediat ja identiteedi konstrueerimist.<sup>297</sup>

<sup>293</sup> Veske, Christian (2012). „LGBT olukord“. Inimõigused Eestis 2011. Lk 133.

<sup>294</sup> Merle Albranti e-kiri. 17.01.2013.

<sup>295</sup> Avaliku arvamuse uuringu aruande täistekst. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.erinevusrikastab.ee/files/LGBT-avalik-arvamus/LGBT\\_aruanne.pdf](http://www.erinevusrikastab.ee/files/LGBT-avalik-arvamus/LGBT_aruanne.pdf).

<sup>296</sup> Euroopa Nõukogu (2011). Discrimination on grounds of sexual orientation and gender identity in Europe [Seksuaalsel sättumusel ja sooidentiteedil põhinev diskrimineerimine Euroopas]. Lk 94.

Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4eb8f53f2.html>.

<sup>297</sup> Näiteks Eveliis Kursi magistritöö „Samasooliste paaride kooselu regulatsiooni vajalikkusest Eestis sihtgruppi kuuluvate naiste perspektiivist“ (Tartu Ülikool), Kristin Rammuse magistritöö

## Head praktikad

Tõhusaima praktikana tooks 2012. aastast välja kodanikuaktiivsuse, kui Lisette Kampus pööras meedias<sup>298</sup> tähelepanu teaduskeskuse AHHA perepiletite süsteemile, mille järgi samast soost vanematega pere ei saanud osta perepiletit. Põhjalik arutelu meedias ja paljude inimeste järelepärimised AHHA keskuse juhatajale töid tulemuse – AHHA keskus muutis oma perepileti kirjeldust ja praegu on see sõnastatud järgmiselt: perepileti võivad moodustada üks või kaks täiskasvanut ning kõik perre kuuluvad alaealised lapsed.<sup>299</sup> Seega võib inimeste julgus enda eest seista ja sellega kaasnev meediatähelepanu viia tulemuseni, millega kaotatakse diskrimineeriv praktika.

## Avalikud arutelud

2012. aastal võib välja tuua kaks peamist teemat, mis pälvisid palju tähelepanu. Esiteks juba eelnevalt mainitud teaduskeskuse AHHA perepileti süsteem, mis tekitas pikema arutelu perekonna tähendusest Eestis. Teiseks vallandus pärast kooseluseaduse eelnõu kontseptsiooni avaldamist augusti lõpus ajakirjanduses avalik diskussioon samasooliste paaride kooselu reguleerimise teemal. Ajalehe Postimees võrguväljanne lõi eraldi rubriigi, kuhu saab teemaga seotud artiklid ja tellitud arvamused kokku koguda.<sup>300</sup> Mõlema arutelu puhul on olulisim teema tõstatamine ühiskonnas, eri arvamuste väljaütlemine, mis võimaldas ka meediatarbijail oma arvamused paremini läbi mõelda ning sõnastada. Üldiselt püüdsid ajakirjandusväljaanded olla neutraalsed, kuid Postimees küsis kommentaare ka alati homfoobsete seisukohtadega esinevalt Martin Helmelt ja Tõnu Lehtsaarelt.

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik võttis 2012. aastal üsna aktiivselt sõna kooseluseaduse, võrdse kohtlemise seaduse diskrimineerimisaluste võrdsustamise<sup>301</sup> ja karistusseadustiku vaenu õhutamise paragrahvide muutmise teemal. Seega võib loota, et volinik jätkab edaspidigi aktiivselt sekkumist ja oma seisukohtade meedias tutvustamist. Kuigi voliniku riigieelarvelised vahendid ei suurene, suunatakse tema eelarvesse siiski lisavahendeid Norra finantsmehhanismist, mis peaksid tekitama lisavõimalusi tegeleda ennetustöö ja teavitustegevusega.

## Trendid aruande perioodil

Positiivse arenguna saab välja tuua hoiakute muutumist – viimaste aastate uuringud näitavad, et inimesed on muutumas avatumaks ja tolerantsemaks lesbide ning geide suhtes ning mõistavad paremini ka kooseluseaduse vajalikkust. Samuti saab välja tuua erinevate uuringute ja teadustööde arvu kasvu – kui paar aastat tagasi olid peamised allikad Euroopa Liidu institutsioonide poolt läbiviidud uuringud, siis täna on üha enam võimalik toetuda ka siseriiklikult läbiviidud uuringutele. Samuti on oluline esile tuua seda, et LGBT esindusorganisatsioonide kaasatakse üha enam seadusloome protsessidesse.

<sup>298</sup> Jõesaar, Tuuli (02.08.2012). Perepileti ostuks on vaja meest ja naist. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.epl.ee/news/eesti/perepileti-ostuks-on-vaja-meest-ja-naist.d?id=64763832>.

<sup>299</sup> Teaduskeskus AHHA. Piletid ja info. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ahhaa.ee/piletid-ja-info/>.

<sup>300</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/teema/kooseluseadus/>.

<sup>301</sup> Smutov, Martin (26.08.2012). Soovolinik laiendaks diskrimineerimise keelu ulatust. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/951468/soovolinik-laiendaks-diskrimineerimise-keelu-ulatust>.

Puudulik poliitiline tahe LGBT teemadega tegelemiseks väljendub ka kooseluseadusega seotud arengus Justiitsministeeriumis, kus vaatamata õiguskantsleri märgukirjale on sündinud otsus kooseluseaduse eelnõuga esmajärjekorras mitte tegeleda. Sellega annab Justiitsministeerium heakskiidu samasooliste paaride ebavõrdse kohtlemise jätkumisele.

## **Soovitused**

- jätkata kooseluseaduse eelnõu väljatöötamist;
- lähtuda karistusseadustiku vaenu õhutamise paragrahvide muutmisel sihtrühmade vajadustest, mitte avalikkuse survest;
- välja töötada seadus, mis reguleerib soovahetust, kaasa arvatud psühholoogilisi, endokrinoloogilisi ja kirurgilisi teenuseid, ning muuta Vabariigi Valitsuse määrust „Põhikooli ja gümnaasiumi lõputunnistuse ning riigieksamitunnistuse statuut ja vormid“ nii, et muutunud isikuandmetega duplikaadi väljastamine peale soovahetuse läbimist ja selle seaduslikku tunnustamist on kohustuslik;
- täiendada võrdse kohtlemise seadust, et laiendada kaitset diskrimineerimise eest seksuaalse sättumuse alusel tööhõivest kuni teenuste, hariduse ja sotsiaalkindlustuseni;
- viia läbi uuringuid LGBT inimeste olukorra paremaks kaardistamiseks ja mõistmiseks eri valdkondades (sh koolikiusamine koolisüsteemis, ebavõrdne kohtlemine tervishoiusüsteemis, LGBT inimeste kohtlemine kinnipidamisasutustes);
- töötada välja riiklik strateegia üldsuse harimiseks ja teadlikkuse tõstmiseks võrdse kohtlemise teemadel;
- tagada täiendkoolitused spetsialistidele (õpetajatele, noorsootöötajatele, tervishoiutöötajatele, politseinikele, kohtunikele jt) LGBT teemadel ja lisada LGBT inimestega seotud küsimused õpetajate, noorsootöötajate, politseinike, kohtunike, tervishoiutöötajate jt õppeprogrammidesse.

# Pagulaste ja varjupaigataotlejate olukord

Juhan Saharov

Anni Säär

## Mõisted

*Varjupaigataotleja (i.k. asylum seeker)* – välismaalane, kes on esitanud varjupaiga ja elamisloataotluse, mille suhtes ei ole Politsei- ja Piirivalveamet otsust teinud.<sup>302</sup>

*Pagulane (i.k. refugee)* – välismaalane, kellele on antud rahvusvaheline kaitse 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni alusel. Ta on välismaalane, kes kardab põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse rühma kuulumise pärast, ning viibib seepärast väljaspool päritoluriiki ega suuda või kardab saada nimetatud riigilt kaitset ja kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu.<sup>303</sup> Pagulasele antakse Eestis kolmeaastane elamisluba.

*Täiendava kaitse saaja (i.k. recipient of subsidiary protection)* – välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine kaitse andmist välistavat asjaolu ning kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine kodumaale võib teda tõsiselt ohustada, sealhulgas: (1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise; (2) tema piinamise või teiste tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise; (3) konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalla rakendamise tõttu, mis on põhjustatud rahvusvahelisest või riigisisest relvakonfliktist.<sup>304</sup> Täiendava kaitse saajale antakse Eestis üheaastane elamisluba.

*Rahvusvahelise kaitse saanud isik (i.k. beneficiary of international protection)* – üldnimetus, mis hõlmab nii pagulast kui ka täiendava kaitse saajat. Kui ei ole eraldi täpsustatud, kasutab käesolev peatükk „pagulase“ mõistet sünonüümina rahvusvahelise kaitse saanud isikule.

Eesti on andnud rahvusvahelist kaitset alates 1997. aastast, mil ühineti ÜRO pagulasseisundi konventsiooni (1951) ning pagulasseisundi protokolliga (1967).<sup>305</sup> Aastatel 1997 – 2012 on Eestile esitatud 349 varjupaigataotlust, ning rahvusvahelist kaitset antud kokku 83 isikule (selle hulka on loetud perekondade taasühendamised). Kui 2010. aastal esitati Eestis 30 taotlust ning 2011. aastal 66 taotlust, siis 2012. aastal esitati (seni kõige enam) 77 varjupaigataotlust, millest rahuldati 13 (pagulase staatuse omandas 8 ning täiendava kaitse sai 5 inimest). Lisaks neile said 2012. aastal Eesti elamisloa 10 isikut perekondade taasühendamise kaudu.<sup>306</sup>

Statistika näitab, et varjupaigataotluste hulk Eestis kasvab aasta-aastalt. See tähendab, et nii varjupaigataotlejate kui rahvusvahelise kaitse saanud isikute arv (nii Illuka vastuvõtukeskuses kui mujal Eestis) pidevalt suureneb. Samas on 2012. aastal

<sup>302</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) §2 lg 1.

<sup>303</sup> VRKS § 4 lg 1.

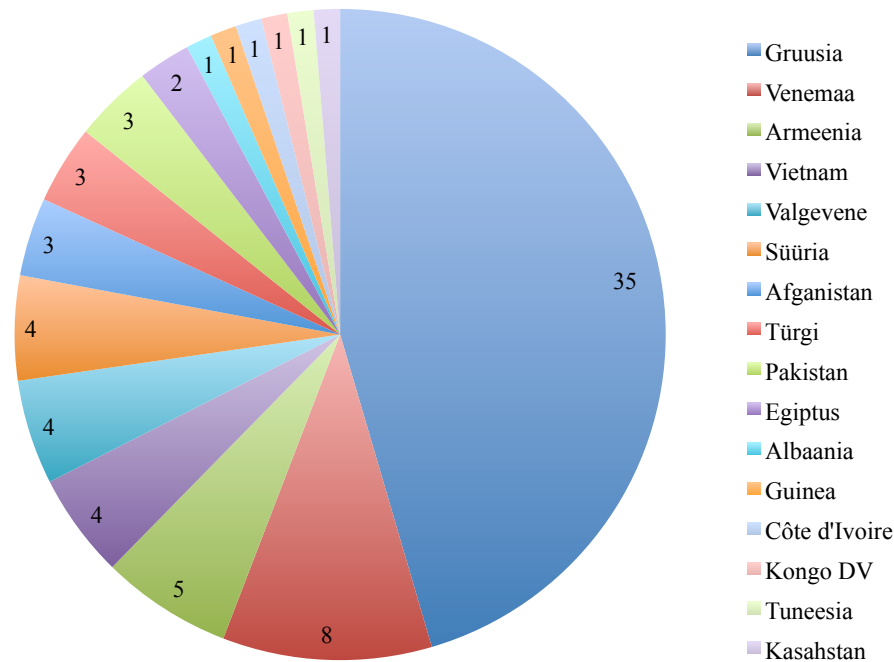
<sup>304</sup> VRKS §4 lg 3.

<sup>305</sup> Pagulasseisundi konventsioon. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/78623>.

<sup>306</sup> Statistika on saadud Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus- ja migratsiooni osakonna staatuse määratlemise büroo rahvusvahelise kaitse talituse peaspetsialistilt. 31.01.2013.

jätkunud olukord, kus peamine osa tugiteenustest varjupaigataotlejatele ning rahvusvahelise kaitse saanud isikutele toimub läbi erinevate mittetulundusühingute tegevuse.

Ajavahemikul 01.01. – 31.12.2012 esitati kokku 77 varjupaigataotlust, mis kodakondsuste lõikes jaguneb järgnevalt:



2012. aastal valminud Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Tallinna esinduse raportis märgitakse samuti, et „praegu pakub vastuvõtukeskuse elanikele tuge ja erinevaid tegevusi (teatud ulatuses) eelkõige kodanikuühiskond, kes pakub teenuseid eelkõige projektipõhiselt ja koostöös Sotsiaalministeeriumiga ning Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi rahastusel.“<sup>307</sup> Sarnaselt vastuvõtukeskuse elanike toetamisele on ka rahvusvahelise kaitse saanud isikute toetamine suures osas kodanikuorganisatsioonide õlul.

### Poliitiline ja institutsionaalne areng

2012. aastal toimus nii varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste kui rahvusvahelise kaitse saanud isikute abistamise valdkonnas mitu muutust võrreldes eelnevate aastatega.

Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse juhtimine anti (riigihanke tulemusena) üle uuele haldajale, AS Hoolekandeteenustele. See tähendab muuhulgas seda, et vastuvõtukeskuse tegevus laieneb rahvusvahelise kaitse saanud isikute abistamise osas. Sotsiaalministeeriumi riigihankes on ette nähtud, et uus teenusepakkuja abistab rahvusvahelise kaitse saanud isikuid elukoha leidmisel ja eluruumi üürilepingu sõlmimisel, suhtlemisel kohaliku omavalitsuse ning teiste ametiasutustega,

<sup>307</sup> Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks. IOM Tallinn, 2012. Lk 12.

korraldades vajadusel tõlketeenuse olemasolu. Samuti on muudatusega ette nähtud, et pakkuja tagab rahvusvahelise kaitse saanud isikutele võimaluse osaleda eesti keele kursustel.<sup>308</sup> Eelpool nimetatud ülesandeid vastuvõtukeskusel varasematel aastatel ei olnud. Lisaks muutub senine „vastuvõtukeskus“ „majutuskeskuseks“ ning AS Hoolekandeteenustel on plaan viia 2014. aastal majutuskeskus Illuka vallast (Jaama külast) üle Väike-Maarja valda (Vao külla).

Sotsiaalministeerium hakkas andma eluasemetoetust rahvusvahelise kaitse saanud isikutele (seda ei tehtud eelmistel aastatel). 2012. aastal toetas Sotsiaalministeerium kolme (rahvusvahelise kaitse saanud) perekonda Eestis eluasemetoetusega, mida ministeerium varasematele kaitse saanud isikutele polnud eraldanud. Kõik eraldised tehti nn erandkorras, kuna Vabariigi Valitsuses pole veel kinnitatud VRKS-i muutmise eelnõud (kus vastavate eraldiste summad on fikseeritud).

IOM-i Cap-Co projekti raames toimus ligi kümme koostööseminari kohalike omavalitsuste esindajatega, mille teemaks oli omavalitsuste teavitamine ja kaasamine rahvusvahelise kaitse saanud inimeste integratsiooni (ka seda tehti Eestis nii suures ulatuses esmakordselt). Selleks, et rahvusvahelise kaitse saanud isik võiks kohaliku omavalitsuse territooriumile elama asuda, on oluline ka kohalikes omavalitsustes teavitustööd teha. IOM-i Eesti esindus külastas 2012. aastal koos Sotsiaalministeeriumiga projekti CAP-CO raames Eestis ligi kümnet kohalikku omavalitsust, et migratsiooni valdkonda neile tutvustada ning aidata kaasa nende valmisolekule kaitse saanud isikute vastuvõtmisel.<sup>309</sup> Kui seni on kohalikud omavalitsused Sotsiaalministeeriumi kirjadele rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks negatiivselt vastanud, siis visiitide tulemustena on mitmete kohalike omavalitsuste suhtumine puutunud positiivseks (ning on lausa avaldatud nõusolekut pagulasi vastu võtta), mis annab lootust koostöö rakendumisele.

Hoolimata eeltoodud muutustest jäi varjupaigataotlejate olukord 2012. aastal endiselt problemaatiliseks. Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses olulisi parendusi võrreldes eelmiste aastatega ei toimunud. Jätkuvalt on probleemiks harv bussühendus kõige lähemal asuva linna Jõhviga, eesti keele õppe ebaregulaarne toimumine ning tõlkega varustatud arstiabi kättesaadavus. Kuigi 2012. aastal ei toimunud varjupaigataotlejate olukorra täpsemat uuringut, saab viidata 2011. aastal valminud Balti Uuringute Instituudi (IBS) uuringuaruandes „Erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavad teenused“<sup>310</sup> väljatoodud kitsaskohtadele, kuna pea kõik väljatoodud probleemid jätkusid ka 2012. aastal. IBS-i uuringus välja toodud keelebarjäär vastuvõtukeskuses on endiselt olemas, mille tulemusena on vastuvõtukeskuses viibivatel varjupaigataotlejatel raskendatud enese väljendamine, eestikeelsete avalduste/taotluste täitmine ning probleemide selgitamine vastuvõtukeskuse juhtkonnale. Vastuvõtukeskuses ei toimu endiselt põhjalikku tutvumisintervjuud, mis annaks keskuse elanikule ülevaate varjupaigamenetluse protsessist, erinevatest teenustest, mis taotlejale laienevad (ning mis ei laiene) ning võimalikust hilisemast üleminekuprotsessist, kui rahvusvaheline kaitse on saadud. See kõik loob olukorra, kus taotlejad ootavad abi pigem keskusest väljast poolt, kodanikuorganisatsioonidelt.

<sup>308</sup> Sotsiaalministeeriumi hange, Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse teenuse ja rahvusvahelise kaitse saajate kohalikesse omavalitsustesse elama asumise korraldamine, 2012.

<sup>309</sup> Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks. IOM Tallinn, 2012.

<sup>310</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/105-erivajadustega-varjupaigataotlejatele-pakutavad-teenused>.

Pagulasstaatuse tunnustamisel antakse isikule elamisluba kolmeks aastaks, täiendava kaitse puhul antakse üheaastane elamisluba.<sup>311</sup> Sotsiaalministeerium või selle allasutus peab VRKS-i järgi, kokkuleppel kohaliku omavalitsusega, korraldama rahvusvahelise kaitse saaja asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse nelja kuu jooksul alates kaitse saamise hetkest.<sup>312</sup> Kui selle aja jooksul ei jõua Sotsiaalministeerium ning kohalik omavalitsus omavahel kokkuleppele, siis peaks ministeerium või valitsemisala asutus seaduses nimetatud teenuseid ise osutama.

2013. aasta 9. jaanuaril avaldas õiguskantsler märgukirja,<sup>313</sup> milles märkis, et läbiviidud menetluse tulemusena on ta seisukohal, et Sotsiaalministeerium ei ole täitnud VRKS-is ette nähtud kohustust korraldada avaldajate elama asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Samuti ei osutanud Sotsiaalministeerium rahvusvahelise kaitse saajatele seaduses ettenähtud teenuseid vastavalt VRKS-i §73 lg 3 teisele lausele.

Ühegi sihtgrupi liikmele ei ole VRKS-i vastuvõtmisest saadik (2006. aastast) nelja kuu jooksul pärast kaitse andmist ülaltoodud kujul elukohta organiseeritud. Sotsiaalministeerium on toonud selle põhjuseks kohalike omavalitsuste tahtmatuse koostööd teha, kohalikud omavalitsused omakorda viitavad seaduse ebakonkreetsusele, tuues välja, et VRKS ei määra täpselt ära kohalike omavalitsuste ülesandeid ning toetuste suurusjärku. See on kaasa toonud olukorra, kus kohalikud omavalitsused on jäänud VRKS-i § 73 täitmisest eemale ning pagulased üritavad saada eluaseme kulude katmiseks kohalike omavalitsustelt sarnast toimetulekutoetust nagu saavad muud sotsiaalraskustes Eesti kodanikud.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele eesti keele tundide korraldamine on olnud seni vaid projektipõhine tegevus. Kolmandatest riikidest tulnud uusimmigrantide peamist keeleõppe võimalust (Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed poolt pakutava uusimmigrantide kohanemisprogrammi keeleõppe kursust) ei saa rahvusvahelise kaitse saanud isikud kasutada, kuna nad on väljaspool Euroopa Integratsioonifondi sihtgruppi. End Töötukassas arvele võtnud pagulastel on võimalus Töötukassa kaudu õppida eesti keelt, ent see võimalus on ainult töötajatel, mitte aga töötavatele pagulastel. Seega on (töötavad) pagulased endiselt situatsioonis, kus neil on väga raske keeleõppe kursuseid leida. Johannes Mihkelsoni Keskuse projekti raames 2012. aastal Tallinnas korraldatud keeleõppekursus (nii inglise- kui eesti keele baasil) oli suunatud seetõttu eelkõige töötavatele pagulastele. Keelekursusest võttis osa ligi kümme pagulast ning kursust rahastas Euroopa Pagulasfond ja Siseministeerium. Keeleõppe võimaluse pakkujaid oli teisigi - näiteks korraldas MTÜ Pagulasabi vabatahtlike abiga osale pagulastele eesti keele õpet.

## Seadusandlik areng

2012. aasta märkimisväärseimaks seadusandlikuks arenguks oli VRKS-i ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse 354 SE eelnõu<sup>314</sup> välja töötamine. Antud eelnõuga kavandatakse ühendada varjupaigataotlejate esmane vastuvõtukeskus

<sup>311</sup> VRKS, § 37-38.

<sup>312</sup> VRKS, § 73.

<sup>313</sup> Õiguskantsleri märgukiri 09.01.2012 6-2/111418/1105245. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_margukiri\\_rahvusvahelise\\_kaitse\\_saanud\\_isikute\\_vastuvotmine\\_0.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_rahvusvahelise_kaitse_saanud_isikute_vastuvotmine_0.pdf).

<sup>314</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/?op=ems&page=eelnou&eid=edbf43bb-d819-468a-bff5-f9d90e95b166&>. Antud veebilehel näeb ka UNHCR-i arvamust ning Eesti Inimõiguste Keskuse seisukohta antud seaduseelnõu kohta.

Politsei- ja Piirivalveameti väljasaatmiskeskusega (VSK). Lisaks kehtestatakse seaduse tasandil rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkivate kulude riigieelarvest katmise kord ja määrad ning täpsustatakse vastuvõtukeskuse sisekorraeeskirja kehtestamise aluseks oleva volitusnormi sisu ja antakse volitus eeskirja kehtestamiseks keskuse juhataja asemel sotsiaalministrile. Antud seaduseelnõud koostades on arvestatud osaliselt õiguskantsleri 17. mai 2010 märgukirjas<sup>315</sup> sise- ja sotsiaalministrile toodud soovitustega, kuid kahjuks on täielikult välja jäetud VRKS-i § 33 lg 1 puudutav arvamus. Lisaks tuleks märkida, et varjupaigataotlejatest saatjata alaealiste olukorda ei ole antud seaduseelnõuga mitte mingil määral parandatud. Alaealiste haavatavusega seonduv erikohtlemine tuleks ette näha ka VRKS-is.

Varjupaigataotlejatest saatjata alaealiste majutamise peale peaks riik tõsiselt mõtlema. Lapsed on kirjeldanud selle keskuse töötajaid, kus nad viibivad, kui lähimaid ja kõige olulisemaid inimesi ning keskuse töötajad on samuti põhilised inimesed, kes pakuvad taotlejatele tuge.<sup>316</sup> Samamoodi nagu on oluline koht, kus lapsi majutatakse, on olulised inimesed, kes seal töötavad. Nende töötajate käest saavad nad vajalikku infot ja tuge ning on taotlejate esimeseks puutepunktiks liikmesriigis. On täheldatud, et ühistes majapidamistes, kus majutatakse koos nii meessoost kui naissoost isikuid, nagu Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, võib ette tulla seksuaalset ahistamist. Hiljem on ohvrid näinud selles süüd kontaktisikul, kes ei teinud oma tööd korralikult ega taganud, et vastassoost isikud ei saaks magamistubadesse.<sup>317</sup> Pagulastest saatjata alaealised, eriti arvestades nende vaimset ja tihtipeale ka füüsilist seisundit, on inimkaubitsejatele heaks sihtmärgiks. Lähtudes lapse õiguste konventsiooni artiklitest 34 kuni 37, on osalisriikidel kohustus kaitsta last igasuguse lapse heaolu kahjustavate ekspluateerimisvormide (sealhulgas ka seksuaalse ekspluateerimise) ja ärakasutamise eest, ning riigid on kohustatud selle vältimiseks kasutusele võtma abinõusid. Seega peaks riik tõsiselt kaaluma, et ehk oleks Eestil vaja veel ühte vastuvõtukeskust või peaks varjupaigataotlejatest saatjata alaealised paigutama vastavasse lastehoolekandeesutusse, kus ollakse teadlikud probleemidest, mis võivad tekkida ning mille töötajad on läbinud vastavad koolitused.

## Head praktikad

Vastuvõtukeskuses on oma teenuseid pakkunud erinevad kodanikuorganisatsioonid. 2012. aastal tegid vastuvõtukeskusesse regulaarseid projektipõhiseid visiite Eesti Inimõiguste Keskuse (EIK) õiguseksperdid ja praktikandid ning Johannes Mihkelsoni Keskuse (JMK) tugiisikud.<sup>318</sup> EIK õiguskliiniku projekti praktikandid külastavad vastuvõtukeskust, pakkudes varjupaigataotlejatele õiguslikku abi (sh pakuvad abi

<sup>315</sup> Õiguskantsleri märgukiri 17.05.2010 6-10/100790/1002838. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field\\_document2/6iguskantsleri\\_margukiri\\_valismaalsele\\_rahvusvahelise\\_kaitse\\_andmine.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_valismaalsele_rahvusvahelise_kaitse_andmine.pdf). 29.oktoober 2012.

<sup>316</sup> Mels, C. et al. Social support in unaccompanied asylum-seeking boys: a case study. *Child: Care, Health and Development* [Sotsiaalne toetus varjupaika taotlevate poiste seas: juhtumiuuring. Lapsed: hooldus, tervis ja areng]. Vol. 34, Issue 6, 2008. Lk 760.

<sup>317</sup> Lay, M., Papadopoulos, I. Sexual maltreatment of unaccompanied asylum-seeking minors from the Horn of Africa: A mixed method study focusing on vulnerability and prevention [Saatjata Somaali poolsaarelt pärit alaealiste varjupaigataotlejate seksuaalne ahistamine: haavatavusele ja ennetusele keskenduv uuring]. *Child Abuse & Neglect*, Vol.33, Issue 10, 2009. Lk-d 731-73.

<sup>318</sup> Tegu on Euroopa Pagulasfondi ja EV Siseministeeriumi poolt toetatud projektidega „Varjupaigataotlejatele õigusabi osutamine“ (EIK) ning „Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtutingimuste parandamine läbi kombineeritud tugiteenuste“ (JMK).



esindaja leidmisega). 2012. aastal nõustati EIK poolt kokku 34 sihtgrupi liiget; 2013. aastasse kandus üle 10 kaasust. EIK abiga on üks rahvusvahelise kaitse saaja pöördunud kohtusse seoses tema VSK-s viibimise perioodil tekkinud kulude katmisega. 2011. aasta 11. novembril tegi Tallinna Halduskohus otsuse, millest lähtudes muutus praktika ning enam ei nõuta pagulastelt/varjupaigataotlejatelt varjupaigamenetluse jooksul VSK-s kinni pidamise eest kulude katmist. Otsus kaevati selles osas edasi, mis puudutas rahalist nõuet varjupaigataotlejale eelnenud aja kohta. Ringkonnakohus jättis Halduskohtu otsuse muutmata, kuid 2012. aasta 25 septembril võttis Riigikohus kaebuse menetlusse.

JMK tugiisikud üritavad keskuses viibivatele elanikele tutvustada riiki, kus taotlejad viibivad, menetlusprotsessi, vajadusel abistada transpordiga jms. Tugiisiku esimene funktsioon keskuses on tekitada keskkond, et taotleja esiteks suudaks usaldada tugiisikut ning teiseks saada temalt vajalikku informatsiooni. Kokku nõustasid tugiisikud 2012. aastal ligi 50 sihtgrupi liiget (nende hulgas olid nii varjupaigataotlejad kui pagulased ja nende pereliikmed).

Nii EIK kui JMK projektide praktika 2012. aastal näitab, et mainitud teenused on sihtgrupile väga olulised. Nii õiguslikes kui sotsiaalsetes küsimustes peavad EIK praktikandid kui JMK tugiisikud tihti andma esmast infot menetlusprotsessi kohta, kordama üle vastuvõtukeskuse enda sisekorra reegleid ning hiljem tutvustama taotlejatele Eesti riiklike süsteemide toimimist (nt toimetulekutoetuse taotlemist, Töotu- ja Haigekassa tööd jne).

2012. aastal leidis Johannes Mihkelsoni Keskuse projekti raames aset tihe huvitegevuse graafik, mis oli suunatud nii vastuvõtukeskuse elanikele kui rahvusvahelise kaitse saanud isikutele ning mille eesmärgiks oli vastuvõtukeskuses viibivate inimeste vaba aja sisustamine. Sihtgrupi liikmeid kaasati erinevatele talgutele, integratsioonilaagritesse, tehti talutöid, viidi kokku ettevõtjatega (sh nõustati, kuidas luua Eestis ettevõtet), käidi ekskursioonidel kutsekoolides ja tehti palju muudki. Kokku toimus 2012. aastal JMK projekti raames 16 huvitegevuse üritust, mille läbiviijateks olid MTÜ ETNA Eestimaal, MTÜ Eesti Pagulasabi ning MTÜ Parimad Võimalused.<sup>319</sup>

Lisaks ülalnimetatud projektidele toimusid 2012. aastal vastuvõtukeskuses IOM Tallinna esinduse poolt korraldatud CAP-CO projekti kultuurilise orientatsiooni kursused, mille eesmärk oli anda taotlejatele ülevaade Eesti ühiskonnast, ajaloost ja kultuurist, aga ka praktilisemat laadi infot Eesti haridus-, meditsiini- ja sotsiaalteenuste kohta. Lisaks koostas IOM Tallinn koostöös Eesti Ajakirjanike Liiduga juhendmaterjali ajakirjanikele teemal „Pagulased ja Eesti meedia“.<sup>320</sup> Antud juhendmaterjal kirjutatakse kuidas intervjuerida pagulasi, Eesti migratsiooni- ja varjupaigapoliitikast, kuidas Eestis varjupaika taotletakse ja paljust muust, mis aitaks tõsta ajakirjanike teadlikkust antud teemal. Eriti oluline on see just selle tõttu, et ajakirjanikud viivad lugusid laiema publikuni ning on vajalik, et nad orienteeruksid antud valdkonnas.

---

<sup>319</sup> Vaata varjupaigataotlejatele ning pagulastele suunatud huvitegevuse ürituste 2012. aasta kava. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.jmk.ee](http://www.jmk.ee).

<sup>320</sup> Rahvusvaheline Migratsioonorganisatsioon (IOM Eesti esindus) (2012). Pagulased ja Eesti meedia: juhendmaterjal ajakirjanikele. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eal.ee/index.php?article\\_id=1785&page=30&action=article&](http://www.eal.ee/index.php?article_id=1785&page=30&action=article&).

Hea praktika näiteks 2012. aastal oli ka pagulastemaatikaga tegelevate MTÜ-de ümarlaua regulaarne korraldamine. Selle idee algatajaks oli MTÜ Eesti Pagulasabi.<sup>321</sup> Tänuväärne oli EIK ja MTÜ Eesti Pagulasabi poolt ülemaailmsel inimõiguste päeval (10. detsembril) korraldatud heategevuslik üritus „Ma toetan pagulasi“, millega koguti raha pagulaste keeleõppe korraldamiseks, samuti nende töötöingutega seotud kulutuste katteks.<sup>322</sup>

2012. aasta 16. veebruarist kuni 12. aprillini toimus Sisekaitseakadeemias rahvusvaheline loengusari „Migratsioon, pagulased, meedia“, kus anti ülevaade migratsioonist ja varjupaiga valdkonnast üldisemalt ning käsitleti põhjalikumalt meedia mõju inimeste suhtumiste kujundamisel tundlike teemade kajastamisel.<sup>323</sup>

18.-22. juuni 2012 korraldati inimõiguste- ja pagulasorganisatsioonide poolt esimest korda ühiselt pagulasnädal, et tõsta ühiskonna teadlikkust selles valdkonnas. 2012. aasta teisel poolest algatas Eesti Inimõiguste Keskus projekti „Rahvusvahelise sundränne suhtes teadlikkuse tõstmine Eesti ühiskonnas“. Antud projekt on üks suurimaid ning laiemaid Eesti ühiskonnas, mille raames tõstetakse terves ühiskonnas sallivust pagulaste suhtes. Üle 8000 inimese on vaadanud pagulasteemalisi filme läbi koostöö Pimedate Ööde Filmifestivaliga nii Tallinnas kui Tartus. Samuti on üle 30 ajakirjaniku osalenud nii õppereisil kui seminaridel. Tallinna Ülikoolis, Tartu Ülikoolis ja Tallinna Tehnikaülikoolis osaleb aines „Rahvusvahelise sundränne“ üle 100 üliõpilase. Lisaks on 2013. aastal plaanis esimene üleriigiline kampaania, mis teavitab pagulaste olemasolust ning pagulaste päeval ilmub Postimehe vahel ajalehelisena „Rahvusvahelisest sundrändest“.

## **Olulisemad avalikud arutelud**

Aasta alguses hoidis pagulasteemasid üleval Eesti Päevalehe ajakirjanik Kadri Irbus. Kes tõi välja erinevaid lugusid Eestist varjupaika taodelnud inimestest, näiteks: "Eesti ei taha Ukraina poliitilistele pagulastele asüüli pakkuda".<sup>324</sup> Mis tekitas laiemat arutelu selle üle, millised peavad olema varjupaiga taotlemise alused.

Suve hakul tõi sama ajakirjanik välja alaealiste varjupaigataotlejate probleeme, mis tõi välja selle, et nii Politsei- ja Piirivalveamet (PPA) kui kohus leidsid, et alaealised tüdrukud tuleb saata Harku väljasaatmiskeskusesse, kuhu tavaliselt pannakse inimesed, kes kujutavad endast ohtu Eesti riigi sisejulgeolekule.<sup>325</sup> Väljasaatmiskeskuse näol on sisuliselt tegemist vanglaga, mida ümbritseb okastraataed. Artikkel õhutas arutelu nii laste õiguste kui väljasaatmiskeskuses kinnipidamise põhjuste üle.

<sup>321</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pagulasabi.ee/toimus-esimene-pagulastega-tegelevate-organisatsioonide-umarlaud/>.

<sup>322</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.pagulasabi.ee/tana-tahistatakse-rahvusvahelist-inimõiguste-paeva/>.

<sup>323</sup> Sisekaitseakadeemia. Loengusari „Migration, Refugees, Media“ Sisekaitseakadeemias. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sisekaitse.ee/ska/uudised/loengutesari-migration-refugees-media-sisekaitseakadeemias/>.

<sup>324</sup> K. Irbus. „Eesti ei taha Ukraina poliitilistele pagulastele asüüli pakkuda“. Eesti Päevaleht (25.04.2012) Arvutivõrgus kättesaadav: [www.epl.ee/news/eesti/eesti-ei-taha-ukraina-poliitilistele-pagulastele-asuuli-pakkuda.d?id=64302917](http://www.epl.ee/news/eesti/eesti-ei-taha-ukraina-poliitilistele-pagulastele-asuuli-pakkuda.d?id=64302917).

<sup>325</sup> K. Irbus. „Eesti riik pidas Somaaliast pärit saatjata last kurjategijaks“. 03.07.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.epl.ee/news/eesti/taismahus-eesti-riik-pidas-somaaliast-parit-saatjata-last-kurjategijaks.d?id=64624838](http://www.epl.ee/news/eesti/taismahus-eesti-riik-pidas-somaaliast-parit-saatjata-last-kurjategijaks.d?id=64624838).

Sügisel lahvatas Rait Maruste artikli peale “Aeg nõuab uut asüülipoliitikat”<sup>326</sup> arutelu pagulaste definitsiooni ja nende õiguste üle. Kristina Kallas tõi välja, et Maruste arusaam, et varjupaigapoliitika on immigratsioonipoliitika, on ekslik. Varjupaika antakse inimestele, keda on taga kiusatud nende kodumaal, kelle elu on ohustatud, kelle inimõigusi on rikutud ning kes selle tõttu ei saa oma koju tagasi pöörduda.<sup>327</sup> Varjupaiga taotlemise õigus on üks inimõigustest ning sellele ei saa piiranguid kehtestada.

Oluline on välja tuua ka see, et 2012. aastal suurenes märgataval ka pagulasteematika arutelu vene keelses meedias, seda eelkõige läbi vene keelse Delfi, kes kajastas erinevad ajakirjanikele mõeldud teadlikkust tõstvaid tegevusi, mida võeti ette EIK projekti “Rahvusvaheline sundrändest teadlikkuse tõstmine Eesti ühiskonnas” raames.

### **Trendid aruande perioodil**

Varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse asukohast tulenevalt oli jätkuvalt raskendatud nendega suhtlemine ja neile materjalide edastamine. Varjupaigataotlejatele (eriti erivajadustega varjupaigataotlejatele) ja pagulastele ette nähtud vastuvõtutingimused ja riiklikud teenused on puudulikud ja isegi kui need on seadusega nõutud, ei toimi need suures osas tegelikkuses.

Jätkuvalt ei ole erivajadustega varjupaigataotlejatele riigi poolt tagatud kõiki seadusega sätestatud teenuseid. Vastuvõtukeskuses ei ole tagatud alaealiste laste elamistingimused, ligipääs arstiabile ega vajaliku info kättesaadavus. Jätkuvalt vajab suuremat panustamist pagulaste lõimimine ühiskonda.

Sageli aetakse avalikes diskussioonides pagulased segamini majandusmigrantidega, mis omakorda viitab ühiskonna teadmatusele pagulastemaatika osas.

Kodanikuorganisatsioonid on jätkuvalt aktiivsed, tehes omavahel koostöös selle sihtgrupi liikmete õiguste kaitsel, ühiskonna teavitamisel ning abistades pagulasi lõimumisel Eesti ühiskonda.

### **Soovitused**

- Sotsiaalministeerium peaks pöörama enam tähelepanu rahvusvahelise kaitse saanud isikute reaalsele toimetulekule, eluaseme korraldusele ning sellekohase seadusandluse korrastamisele.
- Tuleks leida riiklikke ressursse, võimaldamaks eesti keele õpet rahvusvahelise kaitse saanud isikutele.
- Eesti Vabariik võiks koostöös UNHCR-i ja Eesti Inimõiguste Keskusega piiripunktides sisse seada monitooringu, et tagada sõltumatu järelevalve varjupaigataotlejate menetluse vastavusele Eesti õigusaktidega ja rahvusvaheliste kohustustega.
- Koostada mitmekeelne infomaterjal rahvusvahelise kaitse saajale nende õiguste ja kohustuste kohta koos vajalike kontaktandmetega.
- Viia Eesti seadusandlus kooskõlla Euroopa Liidu direktiivide ning rahvusvaheliselt tunnustatud praktikaga ning seaduseelnõude menetlemisel

<sup>326</sup> „Aeg nõuab uut asüülipoliitikat“. Eesti Päevaleht. 02.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.epl.ee/news/arvamus/rait-maruste-aeg-nouab-uit-asuulipoliitikat.d?id=65046514](http://www.epl.ee/news/arvamus/rait-maruste-aeg-nouab-uit-asuulipoliitikat.d?id=65046514).

<sup>327</sup> „Inimõigused vaid tõesti itimeestele?“ Eesti Päevaleht. 09.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: [www.epl.ee/news/arvamus/kristina-kallas-inimoigused-vaid-toesti-itimeestele.d?id=65081588](http://www.epl.ee/news/arvamus/kristina-kallas-inimoigused-vaid-toesti-itimeestele.d?id=65081588).

küsida alati arvamust antud temaatikaga lähedalt seotud vabäihendustelt ning UNHCR-ilt.

- Jätkata teavituskampaaniatega pagulaste kohta, tõstes sellega ühiskonna teadlikkust pagulastemaatika vallas.
- Pakkuda vastuvõtukeskuses varjupaigataotlejatele tervisekontrolli võimalust.

# Lapse õigused

**Helika Saar**

Rahvaloenduse andmetel elas 2012. aasta alguses Eestis 246 346 last, kelle osakaal rahvastikus oli veidi üle 18%. Kümne aasta taguse ajaga võrreldes on lapsed ligikaudu 17% vähem, samas kui tervikuna on jäänud Eesti elanikke vähemaks 2% võrra.<sup>328</sup> Paraku tuleb tõdeda, et Eestis elab iga neljas laps vaesuses või vaesusriskis; 1520 alla 15-aastase lapse kodakondsus on määratlemata; umbes 40 000 noort ei õpi ega tööta; saatjata laste (kelle õigused ei ole tagatud puuduliku eestkostesüsteemi tõttu) arv on tõusutrendis ja ohvriarv pöörduti lastevastase vägivalda tõttu 243 korral. Ennetustöö vajalikkusest on räägitud aastaid. Nobeli preemia laureaadi J. Heckmani arvutuste kohaselt on inimkapitali tugevdamiseks varases lapsepõlves kulutatud summad tootlikkusest kaks korda tõhusamad kui hilisemad investeeringud.<sup>329</sup> Samas, laste käsitlemisel „investeeringuna tulevikku” tuleb arvesse võtta õnneliku lapsepõlve käsitlemist, kuna nii laste kui ka ühiskonna jaoks on olevik sama oluline kui tulevik, ning seda eriti lapse õigusi silmas pidades.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Laste vajadusi ja õigusi ei saa teineteisest eraldada. Laste õigustest kinni pidamine ja nende edendamine peab olema seotud meetmetega, mis on suunatud laste põhivajaduste rahuldamisele. Riigikontrolli 2012. aastal teostatud auditite kohaselt vajavad riigi osavõtul lahendamist järgmised olulisemad kitsaskohad: lastekaitsetöötajate väike arv, ennetustöö korraldus ja sotsiaalteenuste kvaliteedinõuded.<sup>330</sup> Lapse õiguste kaitse seisukohalt teeb ärevaks asjaolu, et ligikaudu 60% Eesti lastest elab omavalitsustes, kus lastekaitsetöötajat ei ole või ei ole neid piisavalt. ÜRO lapse õiguste konventsioon (edaspidi LÕK) rõhutab vanemate kõrval riigi rolli lapse õiguste kaitsmisel ja arenguks vajalike tingimuste loomisel.<sup>331</sup> Lisaks valdkondlikule koostööle on vajalik ka riigi ja kohaliku omavalitsuse nn ühine hingamine, eriti arvestades asjaolu, et hetkel sõltub teenuste sisu, kvaliteet ja teenuse jõudmine abivajajani mh sellest, millised on omavalitsuse majanduslikud võimalused.

Lastele ja peredele suunatud tegevused sisalduvad valitsuse poolt kinnitatud „Laste ja perede arengukavas 2012-2020”,<sup>332</sup> mille üheks strateegiliseks eesmärgiks on lapse õiguste tagamine ja tõhusa lastekaitse süsteemi arendamine. Aastal 2012 alustati peretoetuste ja teenuste tervikliku kontseptsiooni ehk rohelise raamatu väljatöötamist.

<sup>328</sup> Rahvaloenduse tulemused. Statistikaamet 2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee/63779>.

<sup>329</sup> Heckman, J. (2004). The Productivity Argument for Investing in Young Children [Produktiivsuse argument lastesse investeerimise kasuks]. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://jenni.uchicago.edu/Invest/FILES/dugger\\_2004-12-02\\_dvm.pdf](http://jenni.uchicago.edu/Invest/FILES/dugger_2004-12-02_dvm.pdf).

<sup>330</sup> Riigikontrolli audit „Laste hoolekande korraldus valdades ja linnades”. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/168/amid/557/ItemId/664/language/et-EE/Default.aspx> ja Riigikontrolli audit „Avalike teenuste pakkumise eeldused väikestes ja keskustest eemal asuvates omavalitsustes”. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2210/OtherArea/1/language/etEE/Default.aspx>.

<sup>331</sup> ÜRO Lapse õiguste konventsioon. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/24016>.

<sup>332</sup> Laste ja perede arengukava 2012-2020. Sotsiaalministeerium 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://valitsus.ee/UserFiles/valitsus/et/valitsus/arengukavad/sotsiaalministeerium/Laste%20ja%20perede%20arengukava%202012-2020.pdf>.

Väljatöötamisel on lapse õigusi ja lastekaitse korraldust käsitlev lastekaitse seadus, mis loodetavasti esitatakse valitsusele 2013. aasta lõpuks. Arengukava rakendamises ja tegevuste korraldamises on vaja süsteemsust ja süsteemi tagamiseks stabiilsust, milles saavad riiklikule ja omavalitsustasandile abiks olla aktiivsed kodanikuühendused.

Positiivsena saab välja tuua 2011. aastal tegevust alustanud lasteombudsmani institutsiooni aktiivsuse LÕK-is sätestatud õiguste tagamise analüüsimisel ja jälgimisel. Lasteombudsmani institutsiooni sõltumatust näitab asjaolu, et õiguskantsler lasteombudsmanina võeti 14. septembril 2012 vastu Euroopa lasteombudsmanide võrgustiku (European Network of Ombudspersons for Children, ENOC) täieõiguslikuks liikmeks. Samas on vaja rohkem tähelepanu pöörata lasteombudsmani kui lapse õiguste järelevalve institutsiooni tutvustamisele ühiskonnas tervikuna, eriti võttes arvesse asjaolu, et lapsed teostavad isiklikku kaebeõigust endiselt väga harva.

## Seadusandlik areng

Lapse õiguste sisu on tänapäeva õigusruumis omandanud teistsuguse tähenduse kui veel kakskümmend aastat tagasi. Kuigi argielus on lapsed sotsiaalselt sõltuvad, on tarvis tunnustada laste enesemääramisõigust.<sup>333</sup> Aastal 1992 vastu võetud lastekaitse seadus on iganenud redaktsiooniga, liigselt deklaratiivne ja abstraktne.<sup>334</sup> Uuest ajakohasest ja rakendatavast seadusest on räägitud juba aastaid. Lastesse puutuv regulatsioon ei peaks ju olema õigusloome teisejärguline ning unustatud valdkond.<sup>335</sup>

Laste ja perede arengukava koostamise käigus tõdeti, et lisaks uuele lastekaitse seadusele on vaja kaasajastada lastehoolekannet tervikuna. Aastal 2012 jätkati tööd kogutud materjali täiendamise ja süstematiseerimisega, toonitades tõendus põhiseaduse tähtsust. Uue seaduse eesmärgiks on lapse õiguste tagamine ja järelevalve tulemuslikkuse parandamine erinevatel haldustasanditel (riiklikul ja kohaliku omavalitsuse tasemel) ning koostöö edendamine lastega tegelevate valdkondade (hoolekande, hariduse, tervishoiu, õiguskaitse) vahel.

Eesti Vabariik on LÕK-i osalisriigina tunnustanud, 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. Puudega lapse käekäik sõltub sellest, mida me väärtustame.<sup>336</sup> Riigikogu ratifitseeris 21. märtsil 2012 ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni,<sup>337</sup> millele Eesti Vabariigi president oli alla kirjutanud juba 2007. aastal. Paraku on olukorras, kus erivajadustega laste arv koolis ja lasteaias kasvab, mitmeid probleeme, mis kaasava hariduse teostamiseks vajavad kiiret

<sup>333</sup> Verhellen, E. (2000). Lapse õiguste konventsioon. Tallinn: 2000. Lk 26-29.

<sup>334</sup> Eesti Vabariigi lastekaitse seadus. RT 1992, 28, 370. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigiteataja.ee/akt/741888?leiaKehtiv>.

<sup>335</sup> Õiguskantsler Indrek Tederi ettekanne Riigikogu täiskogu päevakorrapunktis "Olulise tähtsusega riiklik küsimus: laste õiguste tagamine" 3.06.2010. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://oiguskantsler.ee/et/oiguskantsler/suhted-avalikkusega/koned/olulise-tahtsusega-riiklik-kusimus-laste-oiguste-tagamine>.

<sup>336</sup> Infoteatmik Abiks puudega lapse perele 2012. Tallinna Puuetega Inimeste Koda. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.tallinnakoda.ee/site/data/tpik\\_infoteatmik\\_abiks\\_puudega\\_lapse\\_perele\\_2012.pdf](http://www.tallinnakoda.ee/site/data/tpik_infoteatmik_abiks_puudega_lapse_perele_2012.pdf).

<sup>337</sup> Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. RT II, 2012, 6. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012006>.

lahendamist – nt haridusliku erivajaduse varajane märkamine, õigeaegne eripedagoogiline sekkumine, õpetajakoolitus, hariduslikud tugiteenused erivajadustega lastele, ning füüsiline ligipääs. Eestit on kiidetud kuluefektiivse haridussüsteemi eest, kuid on aeg tõsta keskmesse laps ja tema vajadused.

Seksuaalse väärkohtlemise probleem, täpsemalt võitlus alaealiste suhtes toime pandud kuritegevusega, esmajärjekorras lapsohvritega vägivalla- ja seksuaalkuritegudega, on 2005. aastal allkirjastatud Laulasmaa deklaratsioonis<sup>338</sup> justiits- ja siseministri ühine prioriteet. Seda toetab ka „Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010 – 2014“.<sup>339</sup> Paraku on lapsohvritega vägivalla- ja seksuaalkuritegude arv Eestis endiselt suur (KarS-i § 145 suguühendus lapseealisega 2010 – 11 juhtumit, 2012 20 juhtumit; KarS-i §146 sugulise kire rahuldamine lapseealisega 2010 – 28 juhtumit, 2012 38 juhtumit), ning mõtlemapanev on viimasel ajal levinud trend mõista lapse suhtes seksuaalkuriteo toimepannud isikutele karistusi kokkuleppemenetluses.

Oluline edasiminekuks antud valdkonnas oli 2012. aasta aprillis kehtima hakanud inimkaubanduse vastased sätted karistusseadustikus (§ 175 inimkaubandus alaealise ärakasutamise eesmärgil; § 178 lapsporno valmistamine ja selle võimaldamine; §178' seksuaalse eesmärgiga kokkulepe lapseealisega kohtumiseks),<sup>340</sup> mis on suur samm võitluses organiseeritud kuritegevusega, ning parema õigusliku kaitse tagamises kannatanutele (vt rohkem peatükis orjuse ja sunniviisilise töötamise keelust).

Eesti on ainus Euroopa Liidu liikmesriik, mis ei ole ratifitseerinud laste kaasamist relvakonfliktidesse käsitleva lapse õiguste konventsiooni fakultatiivprotokolli. Võttes arvesse Eesti vastavat lubadust ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 60/251 alusel,<sup>341</sup> on antud dokumendi ratifitseerimine enam kui vajalik, kuna fakultatiivprotokolli ratifitseerides näitab Eesti üles head tahet edendada laste õiguste kaitset, rahvusvahelist humanitaarõigust ning olla solidaarne teiste riikide jõupingutustega piirata lapssõdurite värbamist ning nende kasutamist sõjategevuses.

## Kohtupraktika

Tänapäeval räägitakse üha enam lapsesõbraliku õigusemõistmise kontseptsioonist (child-friendly justice), mis tagab laste õiguste kaitse kokkupuutel õigusruumiga.<sup>342</sup> Lapsesõbraliku õigusruumi tagamine eeldab õigussüsteemi moderniseerimist, lapse huvidega arvestamist ning neilt arvamuse küsimist ennekoike nende kokkupuutel kohtusüsteemiga. Eelnevat rõhutab ka Euroopa Liidu põhiõiguste harta artikli 24 punkt 2, mille kohaselt kõikides lastega seotud toimingutes, mida teevad avalikõiguslikud asutused või eraõiguslikud institutsioonid, tuleb esikohale seada

<sup>338</sup> Laulasmaa deklaratsioon kuritegevusevastase võitluse eelistuste kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/15087>.

<sup>339</sup> Vägivalla vähendamise arengukava aastateks 2010 – 2014. Justiitsministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49975/V%E4givalla+v%E4hendamise+arengu+kava+aastateks+2010-2014.pdf>.

<sup>340</sup> Karistusseadustik. RT I, 04.04.2012, 1. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/73045>.

<sup>341</sup> Vabatahtlikud lubadused ja kohustused ÜRO Peaassamblee resolutsiooni 60/251 alusel. Välisministeeriumi koduleht. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/13056>.

<sup>342</sup> Euroopa Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide komiteele. Lapse õigusi käsitlev Eli tegevuskava. 2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0060:FIN:ET:PDF>.

lapse huvid.<sup>343</sup> Lapse parimate huvidega arvestamisele viitab ka Euroopa Kohus, muuhulgas 26. aprilli 2012 aasta otsuses kohtuasjas C-92/12 PPU-C,<sup>344</sup> 22. mai 2012 aasta otsuses kohtuasjas C-348/09 I<sup>345</sup> ja 6. detsembri 2012 aasta otsuses kohtuasjas C-356/11 O ja S.<sup>346</sup>

Rahvusvahelise õiguse normide asendi Eesti õigussüsteemis määrab Eesti Vabariigi põhiseadus,<sup>347</sup> mille §-de 3 ja 123 kohaselt on LÕK Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa ning kohtus otsekohaldatav. Hoolimata LÕK-ile viitamise sagenemisest, saab tõdeda, et LÕK-i põhimõtteid ja artikleid rakendavad enamasti vaid teatud kohtunikud. Eelnev viitab vajadusele koolitada kohtunikke lapse õiguste rahvusvahelise kaitse põhimõtete ning LÕK-i osas. Kohtunike koolitamise ja lapse parima huvi väljaselgitamise meetodika väljatöötamise vajalikkusele viitavad nii Kati Valma Tallinna Ülikooli sotsiaaltöö instituudis kaitstud magistritöö „Lapse parima huvi väljaselgitamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes”<sup>348</sup> kui ka Kiira Nautsi Tartu Ülikooli õigusteaduskonnas kaitstud bakalaureusetöö „Lapse ärakuulamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes”<sup>349</sup>, mis leidis ühtlasi äramärkimist Justiitsministeeriumi era-, haldus- ja riigiõiguse ning õigusloomealaste teadustööde 2011/2012. aasta konkursil.

Sarnaselt raportis „Inimõigused Eestis 2011“ nenditule, tunnistab Riigikohus last õigussubjektina üha sagedamini. Näiteks on Riigikohus rõhutanud Eesti Vabariigi põhiseaduse § 19 lg-st 1 ja lastekaitseaduse §-st 29 tulenevat lapse õigust teada oma päritolu, ning viidanud, et üksnes juhul, kui lahus elava vanemaga suhtlemine ei oleks lapse huvides (avaldaks lapsele kahjulikku mõju), võib vanem lapse heaolu tagamiseks takistada lahus elaval vanemal lapsega suhelda.<sup>350</sup> Riigikohus on toonitanud elatist saama õigustatud lapse õigusi, mis ei jää kohustatud isiku pankroti tõttu kaitseta;<sup>351</sup> vanema kohustust oma vajadusi piirates last ülal pidada ka juhul, kui vanema sissetulek ja varaline seisund ei võimalda pidada last ülal ilma vanema enda tavapärase vajaduste rahuldamisest kahjustamata,<sup>352</sup> ning lapse õigust esitada hagi

---

<sup>343</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://eurlex.europa.eu/et/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303ET.01000101.htm>.

<sup>344</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf>

text=&docid=122181&pageIndex=0&doclang=et&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2977116.

<sup>345</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=122961&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2977741>.

<sup>346</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=131491&pageIndex=0&doclang=ET&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2978107>.

<sup>347</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. RT 1992, 26, 349. Arvutivõrgus kättesaadav:

<https://www.riigiteataja.ee/akt/633949?leiaKehtiv>.

<sup>348</sup> Valma, K. (2012). Lapse parima huvi väljaselgitamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes. Sotsiaaltöö, nr. 3.

<sup>349</sup> Nauts, K. (2012). Lapse ärakuulamine tsiviilkohtumenetluses vanematevahelistes hooldusõiguse vaidlustes. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=57586/Lapse+%E4rakuulamine+tsiviilkohtumeneetluses+vanematevahelistes+hooldus%F5iguse+vaidlustes.pdf>.

<sup>350</sup> Riigikohtu tsiviilkolleeegiumi kohtumäärus tsiviilasjas nr 3-2-1-6-12, 14.03.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-6-12>.

<sup>351</sup> Riigikohtu tsiviilkolleeegiumi kohtumäärus tsiviilasjas nr 3-2-1-26-12, 23.04.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-26-12>.

<sup>352</sup> Riigikohtu tsiviilkolleeegiumi kohtuotsus tsiviilasjas nr 3-2-1-118-12, 24.10.2012. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-118-12>.



elalise saamiseks vanema vastu, kellega ta koos elab, kui viimane ülalpidamiskohustust ei täida.<sup>353</sup>

## Statistika ja uuringud

Lapse õigusi käsitleva EL-i tegevuskava kohaselt on liikmesriikides puudus usaldusväärsetest, võrreldavatest ning ametlikest andmetest, mis takistab tõenditel põhineva poliitika välja töötamist ja rakendamist. LÕK-i ratifitseerimisega tekkis riigil 1991. aastal kohustus esitada iga viie aasta järel Lapse Õiguste Komiteele (Committee on the rights of the Child) ettekanded riigi poolt rakendatud abinõudest konventsioonis tunnustatud õiguste realiseerimiseks, ning edusammudest õiguste kasutamisel. Hoolimata komitee soovitudest<sup>354</sup> ja Välisministeeriumi väidetest, et Eesti esitab regulaarselt ratifitseeritud konventsioonide rakendamise aruandeid,<sup>355</sup> on Eesti esitanud LÕK-i rakendamise aruande ainult ühel korral.<sup>356</sup> Konventsiooni aruande koostamisega on alustatud, kuid paraku ei suudetud aruannet esitada ka 2012. aastal, mistõttu ametlik ülevaade riigipoolsete kohustuste täitmisest hetkel puudub.

Inimõiguste Instituudi 2012. aastal läbi viidud „Avaliku arvamuse uuring inimõigustest Eestis“ paigutas lapsed kõige haavatavasse gruppi ning tõi välja rea lapse õigustega seotud probleeme (laste füüsiline karistamine; pikad menetlustähtajad lapsi puudutavates kohtuasjades; ebapiisav teadlikkus lapse õigustest; lastekaitsetöötajate puudumine või ülekoormatus).<sup>357</sup>

Demokraatlike väärtuste (eriti lapse õiguste) edendamise vajadust Eestis kinnitab 1. juunil 2012. aastal avaldatud Praxise ja lasteombudsmani „Lapse õiguste ja vanemluse monitooring (2012)“,<sup>358</sup> mille kohaselt 23% täiskasvanutest ja 16% lastest ei ole lapse õigustest kuulnud. Monitooringust ilmnevad taas „Eesti Inimvara Raportis 2010“ ja „Eesti Inimarengu Aruandes 2010“ esilekerkinud tendentsid, nagu kasvav ääremaastumine ja süsteemse info kättesaadamatus. Eristusid Kirde-Eesti, kus 67% lastest ei nõustunud väitega, et kõigil lastel on ühesugused õigused, ning Lääne-Eesti, kus lapsed olid võrreldes teiste regioonide lastega mõnevõrra vähem kuulnud lapse õigustest.

Laste vaesus, diskrimineerimine ja tõrjutus on mõned kõige tõsisemad takistused lapse õiguste jõustamisel.<sup>359</sup> Õiguskantsler lasteombudsmanina koostas statistika ja

<sup>353</sup> Riigikohtu tsiviilkolleegiumi kohtuotsus tsiviilasjas nr 3-2-1-160-12, 16.01.2013. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikohus.ee/?id=11&tekst=RK/3-2-1-160-12>.

<sup>354</sup> Lapse Õiguste Komitee lõppjärelused: Eesti. CRC/C/15/Add.196, 31. jaanuar 2003. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/Lapse\\_Oiguste\\_Komitee\\_sovitused\\_Eestile.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/lapsed/lastekaitse/Lapse_Oiguste_Komitee_sovitused_Eestile.pdf).

<sup>355</sup> Vt viide 14.

<sup>356</sup> ÜRO Lapse õiguste konventsiooni aruanne. Sotsiaalministeerium, 2001. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK\\_1\\_\\_56.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/sotsiaalharta/LOK_1__56.pdf).

<sup>357</sup> Eesti inimõiguste aruanne 2012. Inimõiguste Instituut. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/I\\_II\\_OSA2\\_V.pdf](http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/I_II_OSA2_V.pdf).

<sup>358</sup> Karu, M.; Turk, P.; Biin, H.; Suvi, H. (2012) Lapse õiguste ja vanemluse monitooring. Laste ja täiskasvanute küsitluse kokkuvõte. Poliitikauuringute Keskus Praxis. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse\\_oiguste\\_ja\\_vanemluse\\_monitooringu\\_kokkuvote.pdf](http://lasteombudsman.ee/sites/default/files/lapse_oiguste_ja_vanemluse_monitooringu_kokkuvote.pdf).

<sup>359</sup> Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee arvamus teemal "Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomiteele ning Regioonide Komiteele "Lapse õigusi käsitlev ELi tegevuskava" 2012/C 43/08. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:043:0034:01:ET:HTML>.

lastekaitsetöötajatega tehtud süvaintervjuuude põhjal ülevaate laste vaesusest Eestis,<sup>360</sup> millest ilmnes, et absoluutses vaesuses elas 18,6 % alla 18-aastastest lastest – üle 45 000 lapse. Kui absoluutses vaesuses elavatele lastele lisada veel vaesusriskis elavad lapsed (7,4 %), võib öelda, et iga neljas Eesti laps elab vaesuses või vaesusriskis. Ülevaade rõhutab, et rohkem abi ja teenuseid on vaja viia otse lapseni. Eestil on kohustus tegeleda laste vaesuse vähendamise, kuna see tuleneb riigi kohustusest tagada LÕK-ist tulenevate õiguste realiseerimine.

Aprillis valmis Sotsiaalministeeriumi tellimusel „Rahvusvahelise lapse õiguste alase regulatsiooni ja lapse õiguste alaste rahvusvaheliste kohtulahendite analüüs“,<sup>361</sup> mis muuhulgas rõhutab Eesti vajadust liituda Euroopa Nõukogu suhtlusõiguse konventsiooniga (2003), mis käsitleb lapse ja vanemate suhtlemisõigust.

Ülikoolides kaitstavad teadustööd keskenduvad senisest enam lapse parimale huvile ja heaolule, ning toovad esile asjaomaste spetsialistide täiendkoolituse vajaduse. Lisaks eelmainitud K. Nautsi ja K. Valma uuringutele rõhutab spetsialistide täiendkoolituse vajadust ka Karmen Toros, kes kaitses Tallinna Ülikoolis doktoritöö „Lapse heaolu hindamisest Eesti lastekaitsetöö praktikas“, milles selgub, et abivajava lapse toetamine ja aitamine, tema olukorra hindamine ja sekkumisotsused, sõltuvad spetsialisti heaolust.<sup>362</sup>

## Head praktikad

Hea praktikana saab välja tuua lasteombudsmani, Andmekaitse Inspektsiooni ja erialaasjatundjate koostööna valminud juhendit „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“.<sup>363</sup> Samuti võib välja tuua lapse õiguste eriprogrammi, mis toimus Tallinnas Pimedate Ööde Filmifestivali raames toimunud 12. laste- ja noortefilmide alafestivalil Just Film (15.-25. november 2012). Selle kokkupanemisel osalesid MTÜ Lastekaitse Liit ja lasteombudsman koostöös Justiitsministeeriumiga.

Koostöö osas saab esile tõsta 2012. aastal Haridus- ja Teadusministeeriumi, Sotsiaalministeeriumi ja Justiitsministeeriumi ühiselt ette valmistanud riskilaste ja –noorte ühisprogrammi. Järgnevatel aastatel rahastatakse seda Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna toetusfondist. Programmi raames kavandavad ministeeriumid mitmeid projekte ja horisontaalseid tegevusi laste ja noorte riskide vähendamiseks läbi hariduse, noorsootöö, laste hoolekande ja õigussüsteemi.

---

<sup>360</sup> Ülevaade „Vaesus ja sellega seotud probleemid lastega peredes“. Lasteombudsman 2011.

Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade\\_vaesus\\_ja\\_sellega\\_seotud\\_probleemid\\_lastega\\_pere\\_des.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/ylevaade_vaesus_ja_sellega_seotud_probleemid_lastega_pere_des.pdf).

<sup>361</sup> Ojakallas, T. (2012). Rahvusvahelise lapse õiguste alase regulatsiooni ja lapse õiguste alaste rahvusvaheliste kohtulahendite analüüs. Sotsiaalministeerium. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://www.sm.ee/tegevus/lapsed-ja-pere/lastekaitse-korraldus.html>.

<sup>362</sup> Toros, K. (2012). Lapse heaolu hindamisest Eesti lastekaitsetöö praktikas. Sotsiaaltöö nr 3.

<sup>363</sup> Juhend „Abivajavast lapsest teatamine ja andmekaitse“. Lasteombudsman. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/abivajavast\\_lapsest\\_teatamine\\_ja\\_andmekaitse\\_-\\_juhend.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/IMCE/abivajavast_lapsest_teatamine_ja_andmekaitse_-_juhend.pdf).

## Olulisemad avalikud arutelud

Märtsis toimunud ümarlaual<sup>364</sup> tutvustas lasteombudsman ülevaadet laste vaesusest Eestis, juhtis otsustajate ja ühiskonna tähelepanu laste vaesusega kaasnevale probleemidele ning pakkus võimalust ühiselt neile probleemidele lahendusi otsida.

Teine avalik arutelu puudutas laste kehalise karistamise keelustamist.<sup>365</sup> Hoolimata asjaolust, et laste kehaline karistamine rikub inimõiguste aluspõhimõtteid – õigust füüsilisele puutumatusle ja inimväärikusele, näitavad lapse õiguste ja vanemluse monitooringu andmed, et kolmandik vanematest pidas kehalist karistamist siiski teatud olukordades mõistatavaks.<sup>366</sup> Seega on senisest enam vaja pöörata tähelepanu inimõigustealase teadlikkuse suurendamisele ning vanemlike oskuste toetamisele, sest vägivallavaba ühiskond on võimalik üksnes siis, kui tänased lapsed ja homsed lapsevanemad kasvavad üles vägivallata.

## Trendid

Eesti on eesrindlik e-riik interneti kasutamise intensiivsusest, kuid rohkem tuleb pöörata tähelepanu asjaolule, et interneti kasutamine toimuks targalt ja turvaliselt. Lapsed liiguvad digitaalses keskkonnas üha enam ja see keskkond areneb pidevalt, mistõttu on sagenenud andmekaitse ja eraelu puutumatusse seoses ette tulevad ohud (sh isikuandmete väärkasutus, suhtlusportaalil isiku profiilil oleva info soovimatu levitamine, küberkiusamine). Lapsed on üha enam otsene sihtmärk reklaamikampaaniatele ja rasketele kuritegudele.

Laste väärkohtlemise vähendamisel internetis on peamiseks võtmesõnadeks laste ja lapsevanemate teadlikkuse tõstmine ning ametkondade rahvusvaheline koostöö. Positiivse ilminguna saab aastal 2012 välja tuua projekti „Targalt internetis“<sup>367</sup> aktiivse tegevuse - 150 koolituspäeva, 10 uut õppe- ja teavituspõhise materjali (tunnikavad, õppemängud, teavituspõhised mängud, veebipõhine mäng) lastele, noortele, õpetajatele ja lapsevanematele, ning Turvalise interneti päeva tähistamise üritused (ja muud ettevõtmised). Samuti on positiivne alaealiste seas populaarsetes veebiportaalides töötavate veebipolitseinike arvu suurenemine, Eesti liitumine Euroopa Komisjoni initsiatiivil loodud Global Alliance against Child Abuse Online'iga<sup>368</sup> ja Eesti vihjeliini<sup>369</sup> vastuvõtmine rahvusvahelise võrgustiku INHOPE täisliikmeks.

---

<sup>364</sup> Ümarlaua „Laste vaesus – otsime lahendusi!“ kokkuvõtte arvutivõrgus kättesaadav:

[http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/lasteombudsmani\\_umarlaua\\_kokkuvote.pdf](http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/lasteombudsmani_umarlaua_kokkuvote.pdf).

<sup>365</sup> Novembris esitas lasteombudsman koos 30 mittetulundusühinguga avaliku pöördumise

sotsiaalministri poole laste kehalise karistamise keelustamiseks. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://lasteombudsman.ee/et/oiguskantsleri-avalik-poordumine-sotsiaalministri-poole-laste-kehalise-karistamise-keelustamiseks>.

<sup>366</sup> Vt viide 31.

<sup>367</sup> Projekti „Targalt internetis“ ([www.targaltinternetis.ee](http://www.targaltinternetis.ee)), mida viivad ellu MTÜ Lastekaitse Liit, Tiigrihüppe Sihtasutus, Lasteabitelefoni 116 111 ning Politsei- ja Piirivalveamet. Projekti finantseerib 75% ulatuses Euroopa Komisjoni programm Safer Internet.

<sup>368</sup> Global Alliance against Child Abuse Online loomise ajendiks oli üha kasvav laste seksuaalne kuritarvitamine internetis ning vajadus pöörata suuremat tähelepanu laste kaitsele. Lisaks Euroopa Liidu riikidele on liiduga ühinenud veel 16 maad, sh USA, Austraalia, Türgi ja Ukraina.

<sup>369</sup> Eesti vihjeliin [www.vihjeliin.ee](http://www.vihjeliin.ee) (Vihjeliin on MTÜ Lastekaitse Liit poolt pakutav veebipõhine tasuta teenus [www.vihjeliin.ee](http://www.vihjeliin.ee), mis võimaldab interneti kasutajal edastada teavet internetis levivast ebaseadusliku sisuga materjalist – laste seksuaalne ärakasutamine, laste kaubitsemise (inimkaubandus). Aastal 2012 laekus vihjeliini veebilehe kaudu 978 teadet).

Euroopa Komisjon rõhutab 2012. aastal välja antud teatises „Lastele parema interneti loomise Euroopa strateegia”<sup>370</sup> laste meediapädevuse, eelkõige digitaalpädevuse arendamise ja eakohase kvaliteetse infosisu tootmise vajalikkust. Hea meel on tõdeda, et antud vajaduste lahendamisele aitab kaasa projekt „Targalt internetis“, mille tegevused on aastani 2014 suunatud lastele asjakohaste teadmiste, oskuste ja pädevuse andmisele ja ka eakohase kvaliteetse infosisu tootmisele.

## Soovitused

- Tagada senisest efektiivsem ÜRO lapse õiguste konventsiooni rakendamine (sh regulaarsete raportite esitamine), ning statistilise teabe kogumine, mille analüüsile tuginevalt lapse õigusi tagavaid poliitikaid kujundada.
- Keelata seaduses selgesõnalisemalt laste füüsiline karistamine.
- Tõhustada valdkondade ülest ja –vahelist koostööd (haridusasutused, tervishoiusüsteem, lastekaitse) lapse parima huvide kaitseks.
- Üle vaadata lastekaitsetöötajate ja sotsiaaltöötajate õppekavad ülikoolides ja rakendus-kõrgkoolides, pöörates õppekavades enam tähelepanu lapse arengule ja õiguslasele õppele. Samuti on vaja õpetajakoolitusse (sh lasteaiaõpetajate koolitusse) lisada lapse õiguste ja osalemise toetamise temaatika.
- Kaasata lapsi enam otsustusprotsessidesse, suurendades laste võimalusi kaasa rääkida ühiskonda, kogukonda ja koolielu puudutavates küsimustes.
- Tegeleda veelgi enam lapse õiguste ning vastavate institutsioonide teemalise teavitustööga (sh suunatuna venekeelsele elanikkonnale).

---

<sup>370</sup> Euroopa Komisjoni teatis „Lastele parema interneti loomise Euroopa strateegia” COM(2012) 196 final – 9486/12. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:393:0011:0014:ET:PDF>.

# Puuetega inimeste õiguste kaitse Eestis

Monika Haukanõmm

Puuetega inimeste arv, kellele on määratud puude raskusaste, on Eestis aasta-aastalt suurenenud, samas kui rahvaarv väheneb.<sup>371</sup> 2004. aastast on puuetega inimeste arv kasvanud tervelt 42% võrra, moodustades 2013. aasta 1. jaanuari seisuga 10,7% (2011 - 9,6%) elanikkonnast ehk 137 710 inimest.<sup>372</sup> Rääkides puuetega inimestest, nende olukorrast ja õigustest Eestis on vajalik mõista, et puuetega inimeste vajadused erinevad suurel määral, sõltudes inimese vanusest, puude liigist ning raskusastmest, mille tõttu toimetulek ning abimeetmed varieeruvad olulisel määral. Puuetega inimeste grupp on heterogeene:

- neist mehi 40,8% ja naisi 59,2%;
- lapsi (0-15 aastaseid) on 6,7% ehk 9 214; tööelisi (16-64 aastased) 41,3% ehk 56 813 ja vanaduspensioniealisi 52% ehk 71 683;
- esmakordselt tuvastati puue 21 483 inimesel.<sup>373</sup>

Tööelistel puudega inimestel määratakse lisaks puude raskusastmele ka töövõimetust. Sarnaselt puuetega inimeste arvu kasvule suureneb töövõimetuspensionäride arv, ja isegi kiiremas tempos. Igal aastal tuvastatakse märkimisväärsel hulgal tööelistest inimestest püsiv töövõimekadu (2012. aastal 15 885 esmakordset määramist) ning valdav enamus töövõimetuskindlustuse süsteemi sisenenud inimestest kahjuks sealt enam ei välju, jäädes paljuski sõltuma sotsiaalkindlustuse ja –hoolekandemeetmetest.

## Poliitiline ja institutsionaalne areng

Statistikale tuginedes on ilmselge, et abivajavate ja mitte-aktiivsete elanike arv suureneb, samas kui töötava elanikkonna arv väheneb. Järjest suureneb lõhe puuetega inimeste tegelike vajaduste ning pakutavate abimeetmete vahel (vanadus- ja töövõimetuspensionari, toetuste, teenuste jne), mis on viinud olukorrani, kus rahulolematust valitseva olukorraga järjest süveneb, ning loodud süsteemid ei toeta inimeste iseseisvat toimetulekut ning arengut.

Juba 2010. aastal jõudis Riigikontroll oma auditis “Riigi tegevus puudega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel”<sup>374</sup> kriitilise järelduseni, et puuetega inimeste toetuste süsteem ei ole jätkusuutlik; riik ei suuda hinnata puudest tulenevaid lisakulusid objektiivselt; riigil puudub ülevaade puudega inimestele osutatavatest sotsiaalteenustest ning riik ei soodusta töövõimetuspensionäride naasmist tööturule. Samuti juhtis Riigikontroll tähelepanu asjaolule, et töövõimetuspensionari maksmisel ei arvestata isiku võimega teenida tulu. Lisaks valmis 2011. aastal Poliitikauuringute Keskuse Praxise poolt koostatud analüüs Eesti sotsiaalkaitse süsteemi korralduse

<sup>371</sup> Statistikaameti andmetel on Eesti rahvaarv 1. jaanuar 2013 seisuga 1 286 540 inimest. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.stat.ee/pohinaitajad>.

<sup>372</sup> Sotsiaalkindlustusameti andmed, Sotsiaalministeeriumi töötlus.

<sup>373</sup> Ibid.

<sup>374</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikontroll.ee/tabid/206/Audit/2159/Area/21/language/et-EE/Default.aspx>.

efektiivsuse kohta.<sup>375</sup> 2012. aasta oktoobris andis oma soovitud Eestile OECD, kus toodi välja põhilised väljakutsed ning soovitud puuetega inimeste toetussüsteemi muutmiseks. OECD raportist selgub:

- toetust saavate puuetega inimeste arv Eestis kasvab kiiremini kui üheski teises OECD riigis;
- töövõimetuspensioni süsteemi sisenejate arv kasvab alates majanduskriisi aastatest, kuid süsteemist väljujate arv (st töövõimetuspensioni maksmise mitte-jätkamist teatud ajaperioodi järel) on minimaalne;
- probleemne on, et töövõimetuse hindamisel võetakse arvesse ainult üht elukutset (kas seda, mille inimene on omandanud või seda, millel kõige kauem töötanud), samas ei hinnata seda, mida inimene saaks/võiks allesjäänud töövõimega teha;
- kehtiv süsteem ei paku piisavalt (integreeritud) meetmeid, et tuua püsiva töövõimekaotusega inimesed tagasi tööturule (töölalast rehabilitatsiooni, ümberõpet, tööturuteenuseid, terviseedendust, maksusoodustusi tööandjale, kes palkab vähenenud töövõimega töötaja jm).

Eelnevalt tulenevalt algatas Sotsiaalministeerium 2012. aasta I kvartalis valitsuse heakskiidul töövõimetuskindlustuse reformi, mis seadis eesmärgiks erinevatel põhjustel tööturult eemale jäänud inimeste (nt tööõnnetuse, kutsehaiguse, ajutise või pikaajalise töövõimetuse tõttu) võimalikult kiire tagasiasitamise tööturule. Nimetatud reform puudutab otseselt neid puudega inimesi, kellel on tuvastatud ka püsiv töövõimekaotus.

Riik on alustanud olulist protsessi, kus pöörõhk on varasemalt passiivsusele viidud aktiivsuse toetamisele. Tervitatav on põhimõte, mille kohaselt tuleb ennekõike edendada ja hoida inimese tervist, ennetamiseks püsivat töövõimekaotust ja sissetulekute langust ning sellega koos ka inimese sisenemist sotsiaalkaitsehüvitiste skeemi. Nii ajutise kui püsiva töövõimekaotuse korral planeeritakse hakata pakkuma inimesele erinevaid meetmeid, et hoida teda aktiivsena ja mitte lasta tööturult “välja kukkuda”. Siia kuuluvad tervist parandavad meetmed, rehabilitatsioon, tööturumeetmed, töökoha kohandamine ja muud meetmed. Teatud juhtudel (hüvitise saamiseks) on inimesel kohustus pakutud meetmetes osaleda (nt tööturuteenustes). Samuti saab mõistlikuks pidada Eesti jaoks uudset lähenemist, et tulevikus lubada ka haiguslehel oleva inimesel teha võimetekohast tööd (täna ei tohi inimene, kes on haiguslehel ja saab hüvitist Haigekassast, tööd teha, st saada korraga palka ja hüvitist). Selleks plaanitakse anda raviarstidele (perearstidele või eriarstidele) kohustus haiguslehe väljastamisel hinnata, kas, kui kiiresti ja kui palju võiks inimene teha tööd; milliseid meetmeid ta selleks vajab (nt osalist tööaega, vähendatud töökohustusi, kodustöötamist, töökoha kohandamist, teisele tööle üleviimist vm). Lisaks planeeritakse suurendada tööandjate kohustusi töötajate tervise hoidmisel, edendamisel ja tervist säästva töökeskkonna loomisel. Tööandjate toetamiseks planeeritakse rakendada maksusoodustusi, kaasata erakindlustust; töökoha kohandamise osas on võimalik teha koostööd Töötukassaga. Lisaks tööandjate vastutuse suurendamisele on vajalik tugevdada ka töötervishoiu rolli, et ennetada ja vältida tööst tingitud haigestumisi ning kutsehaigusi. Tööandjale jääb kohustus tagada

---

<sup>375</sup> Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti\\_tervishoiu\\_rahastamise\\_jatkusuutlikkus/Eesti\\_sotsiaalkindlustussüsteemi\\_jaetkusuutliku\\_rahastamise\\_voimalused\\_taeisversioon.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Tervishoid/Eesti_tervishoiu_rahastamise_jatkusuutlikkus/Eesti_sotsiaalkindlustussüsteemi_jaetkusuutliku_rahastamise_voimalused_taeisversioon.pdf)

töötajate tervisekontroll ning rakendada töökeskkonna spetsialisti soovitusi töökeskkonna parandamiseks; töötervishoiuarst võib osaleda isiku töövõime hindamisel – kohtuda isikuga, hinnata tema töökohta ja töö iseloomu ning anda tööandjale hinnang töövõime tagamise tingimuste kohta. Töövõime hindamise protsessis hinnatakse lisaks meditsiinilisele poolele ka isiku sotsiaalset ja tööalast võimekust. Seega on plaanis töövõimekaotuse protsentide asemel hinnata, kas isik on töövõimeline, osalise töövõimega või kas võime tööd teha puudub täielikult ning isik kvalifitseerub hüvitisele. Koos hüvitise maksmisega pakutakse isikule töövõimet arendavaid, taastavaid ja toetavaid teenuseid (tööturuteenuseid, tööalast rehabilitatsiooni, ümberõpet, abivahendeid); inimeselt eeldatakse, et ta soovitud meetmetes osaleb (n-ö aktiivsuse nõude sisseviimine).

## Seadusandlik areng

2012. aastat saab puuetega inimeste õiguste kaitse seisukohalt pidada märkimisväärseks aastaks - riigi tasandil astuti mitmeid olulisi samme, mis loovad head eeldused puuetega inimeste õiguste kaitseks ja edendamiseks, kuid endiselt on kitsaskohti, mida pole kõrvaldatud.

30. märtsil 2012. aastal allkirjastasid Vabariigi Valitsus ja puuetega inimeste esindusorganisatsioonid koostööpõhimõtete memorandumid.<sup>376</sup> Koostöömemorandumid eesmärgiks on kodanikuühiskonna väärtustamine ja puuetega inimeste sotsiaalse integratsiooni edendamine. Samuti on koostöömemorandumid eesmärgiks kaasata puuetega inimeste esindusorganisatsioone riiklikesse otsustusprotsessidesse senisest enam, ja seda mitte ainult Sotsiaalministeeriumi, vaid ka teiste ministeeriumite vastutusalasse kuuluvates valdkondades, tõhustada koostööd ministeeriumite ja puuetega inimeste esindusorganisatsioonide vahel ÜRO konventsiooni rakendamiseks, ning kaasata enam nii riiklikul kui kohaliku omavalitsuse tasandil puuetega inimeste esindusorganisatsioone neid puudutavate otsuste tegemisse.

Memorandumid allkirjastamine annab tunnistust, et valitsuse tasandil on mõistetud vajadust kaasata puuetega inimesi nende elu puudutavate otsuste tegemisse ning kaasata puuetega inimeste esindusorganisatsioone poliitika kujundamisse. Oluliseks märksõnaks on koostöö – mõlemad osapooled arvestavad teineteise kui võrdväärse partneriga ning teevad koostööd kõigis kaasamise vormides – olgu selleks informeerimine, konsulteerimine või ühine tegevuste elluviimine. Memorandumis lepitati ka kokku, et osapooled edendavad kaasavat ja juurdepääsetavat ühiskonda horisontaalselt kõigis poliitikavaldkondades, kuid rõhuasetusega eelkõige haridusele, tööhõivele, ehitatud keskkonnale, transpordile, teabe edastamisele ja sotsiaalsele kaitsele. Olulise teemana on välja toodud vajadust tegeleda koostöös ja koordineeritult puuetega inimeste maine positiivseks kujundamiseks.

Olulisimaks sammuks saab pidada 13. detsembril 2006. aastal ÜRO Peaassamblee poolt vastu võetud puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja fakultatiivprotokolliga ühinemist Eesti poolt 30. mail 2012. aastal.<sup>377</sup> Konventsiooni eesmärgiks on edendada, kaitsta ja tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielik ja võrdne teostamine kõigi puuetega inimeste poolt ning edendada lugupidamist nende loomupärase väärikuse suhtes. Konventsiooniga ühinemist valmistati ette ning oodati

<sup>376</sup> Vabariigi Valitsuse ja puuetega inimeste koostööpõhimõtete memorandum. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.sm.ee/sinule/puudega-inimesele.html>.

<sup>377</sup> Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll koos ratifitseerimise seaduse seletuskirjaga. Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/204042012005>.

puuetega inimeste kogukonna poolt ligi viis aastat. Konventsiooni saab pidada puuetega inimeste õiguste kaitse seisukohalt oluliseks rahvusvaheliseks lepinguks. Konventsioon ütleb selgesõnaliselt, et puuetega inimeste õiguste teemad on inimõiguste küsimused ning selle alusel on riik kohustatud rakendama ja tutvustama meetmeid edendamaks puudega inimeste õigusi ilma diskrimineerimiseta kõigis eluvaldkondades. Meetmed hõlmavad: vajadusel diskrimineerimisvastaste õigusaktide vastuvõtmist, puudega inimesi diskrimineerivate õigusaktide ja praktikate kõrvaldamist, samuti puudega inimeste kaasamist uute poliitikate ja programmide väljatöötamisse. Sotsiaalministeeriumi algatusel asuti 2012. aasta novembris välja töötama puuetega inimeste õiguste kaitse riiklikku arengukava aastateks 2014-2020. Strateegia väljatöötamisel täpsustatakse Eesti puudepoliitika peamisi eesmärke ja seatakse prioriteetsed tegevussuunad, keskendudes puudega inimeste õiguste tagamisele ja iseseisva toimetuleku parandamisele, hõlmates puudega inimestele olulisi valdkondi, näiteks sotsiaalset kaasatust ja ühiskonnaelus osalemist, juurdepääsetavust, haridust ja osalemist elukestvas õppes, tööhõivet ja tööelu ning sotsiaal- ja tervishoiuteenuste kasutamist.

Puude vaatlemine inimõiguste vaatenurgast on riigi ja kõigi elualade seisukohast edasiminekuks, kuna puudega inimesi käsitletakse üha vähem heategevuse subjektidena või teiste inimeste poolt vastuvõetavate otsuste objektidena, vaid inimestena, kellel on kõik õigused.

Mitmete aastate jooksul on tähelepanu juhitud vajadusele muuta võrdse kohtlemise seadust (VKS-i), mille eesmärgiks on tagada isikute, sh puudega isikute kaitse diskrimineerimise eest. VKS-i § 2 täpsustab seaduse kohaldamisala, millega ei saa rahul olla, sest puuetega inimeste õiguste kaitse on tagatud tunduvalt väiksemas ulatuses kui õiguste kaitse rahvuse, rassi või nahavärvuse tunnuse alusel. Paratamatult tekib tahtmine küsida, kas puudega inimesi võib erinevalt eelpool nimetatutest diskrimineerida hariduses, sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sealhulgas sotsiaaltoetuste saamisel ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme kättesaadavuse osas?

Vastavale kitsaskohale viitab ka Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee poolt 2013. aasta jaanuaris koostatud Euroopa sotsiaalharta artiklite 1, 9, 10, 15, 18, 20, 24 ja 25 järeldused, mille kohaselt ei ole Eesti mittediskrimineerimise seadusandlus harta artikliga 15 § 3 kooskõlas. Euroopa Sotsiaalharta artikli 15 §-i 3 kohaselt tuleb edendada puuetega inimeste täielikku sotsiaalset integreerumist ning osavõttu ühiskondlikust elust meetmete abil (kaasa arvatud tehniliste abivahendite), mille eesmärk on suhtlemis- ja liikumistakistuste ületamine, transpordi, eluaseme ja kultuuritegevuse ning vabaaja veetmise võimaluste kättesaadavaks tegemine. Euroopa Sotsiaalõiguste Komitee jõudis järeldusele, et Eesti olukord ei ole vastavuses artikli 15 §-iga 3 ja andis Eestile negatiivse järelduse. Negatiivne järeldus on otseselt seotud võrdse kohtlemise seaduse sõnastusega, mille kohaselt ei ole keelatud puuetega inimeste diskrimineerimine sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sealhulgas sotsiaaltoetuste saamisel; hariduses ja avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme, kättesaadavuses.

Võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisalast tulenevalt ei ole soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul pädevust sekkuda puuetega inimeste võimalikesse diskrimineerimise juhtumitesse, mis leiavad aset kas sotsiaalhoolekande-, tervishoiu-, sotsiaalkindlustusteenuse või sotsiaaltoetuste saamisel; hariduses ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sealhulgas eluaseme kättesaadavuses. Seega



kitsendab seaduseandja otseselt puuetega inimeste, kui ühe haavatavama sihtgrupi, valikuvõimalusi pöörduda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole abi saamiseks.

Lisaks võeti vastu mitmeid puuetega inimeste seisukohalt olulisi seadusandlikke akte.

2012. aasta 1. juunist jõustusid puuetega inimeste sotsiaaltoetuste seaduse ja riikliku pensionikindlustuse seaduse muudatused, mille kohaselt käivitub perearstide töö lihtsustamiseks elektrooniline terviseandmete edastamise süsteem puude raskusastme ja püsiva töövõimetuse määramiseks. Kui perearstid on inimese terviseandmed korrektselt elektroonilisse tervise infosüsteemi kandnud, ei ole vaja täiendavalt puude või püsiva töövõimetuse vormistamiseks isiku kohta paber kandjal terviseseisundi kirjeldust koostada. Kui andmed ei ole piisavad otsuse tegemiseks, jääb Sotsiaalkindlustusametile õigus isiku tervise kohta käivaid andmeid juurde küsida. Ekspertarstidele ja ekspertiisiga tegelevatele ametnikele luuakse juurdepääs isiku terviseandmetele, milleks peab isik nõusoleku andma. Paralleelselt säilitatakse võimalus edastada tervislikku seisundit kirjeldavad andmed terviseseisundi kirjelduse vormil. Inimese jaoks ei muutu töövõimetuse taotlemise ja tuvastamise protsessis midagi, küll aga saavad arstid kasutada loodud e-lahendust oma töö tõhustamiseks.

2012. aasta 1. septembrist hakkas Sotsiaalkindlustusamet väljastama isiku soovi korral puudega isiku kaarti pensionitunnistust mitteomavatele puudega isikutele. Puudega isiku kaart tõendab puude raskusastet ja kestust. Puudega lastel ja tööealistel inimestel, kellel ei ole vähemalt 40%-list töövõime kaotust, on ainsaks puude tõendamise võimaluseks ekspertiisiotsus, mis sisaldab rohkem delikaatseid isikuandmeid, kui see on vajalik puudega isikutele ette nähtud soodustuste saamise õiguse tõendamiseks. Seega saavad puudega isiku kaarti taotleda need isikud, kes ei oma riiklikku pensionikindlustust (töövõimetus- ja vanaduspensionärid), millest tulenevalt on kaart suunatud eeskätt puudega lastele. Kaardi kehtivusaeg kattub puude raskusastme tuvastamise kestuse tähtajaga ning kehtib koos isikut tõendava dokumendiga.

2012. aasta lõpus valmisid mitmed muudatused, mis hakkasid kehtima 2013. aastast. Kahjuks lühendas seaduseandja vaide esitamise tähtaega, st kui inimene leiab, et puude raskusastme ja lisakulude tuvastamise või töövõimetuse ekspertiisiotsusega on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi, on tal õigus esitada vaide Sotsiaalkindlustusametile 30 päeva jooksul, alates päevast, millal isik vaidlustatavast ekspertiisiotsusest teada sai või oleks pidanud teada saama. Samuti on ka rehabilitatsiooni – ja erihoolekandeteenuste taotlemisel vaide tähtaega lühendatud kolmelt kuult 30-le päevale.

## **Statistika ja uuringud**

Puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride arv on olnud viimased kümme aastat kasvutrendis,<sup>378</sup> sotsiaalse kaitse kulutused tõusevad, moodustades riigieelarvest üle 30%-i,<sup>379</sup> samas sihtgrupi rahulolematuse kasvab. Erinevad uuringud ja analüüsid on üheselt jõudnud järeldusele, et Eesti sotsiaalkaitse süsteem ei ole jätkusuutlik, ei toeta inimeste aktiivsust ning osalemist, jäädes passiivsete meetmete tasandile.

<sup>378</sup> Sotsiaalkindlustusameti statistika. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ensib.ee/arstlik-ekspertiis/>.

<sup>379</sup> Tervis, töö- ja sotsiaalelu, (2011, lk 168-175). Tallinn, Sotsiaalministeerium.

Eesti Inimõiguste Instituut viis 2012. aastal läbi avaliku arvamuse uuringu inimõigustest Eestis.<sup>380</sup> Uuringust selgus, et puuetega inimeste küsimusi nähti inimõiguste valdkonda kuuluva teemana. Kõige sagedamini toodi välja naiste võrdsete õigustega seonduvat, millele järgnes arvamus, et rikutakse sõnavabadust, sh. et rahval pole sõnaõigust. Kolmanda teemana toodi välja ebaõiglast kohtupidamist. Samuti arvati, et alati pole tagatud laste, puuetega inimeste ja pensionäride õigused. Ülekaalukalt tuli uuringust välja, et suurimaks probleemiks peetakse sotsiaalset ebavõrdsust ning tervelt 24% vastanutest leiab, et puuetega inimeste inimõiguste tagamisega on Eestis probleeme.

2012. aastal hakati aktiivsemalt arutlema omaste hooldajate ja hoolduskoormuse teemadel, võttes fookusesse perekonna kohustuse oma abivajava pereliikme eest hoold kanda ning kui kaugele selle kohustusega seaduseandja minna lubab. Justiitsministeerium ja Sotsiaalministeerium teostavad Euroopa Sotsiaalfondist rahastatava programmi „Parema õigusloome arendamine“ raames omavahelises koostöös sotsiaalõiguse, sealhulgas sotsiaalhoolekande seaduse kodifitseerimist. Selle raames tellisid ministeeriumid 2012. aastal analüüsi „Perekonna kohustused (sotsiaalsete probleemide tõttu) abi vajavate pereliikmete ees“.<sup>381</sup> Analüüsist selgus, et pere ja riigi abistamiskohustused on omavahel seotud ning selle, kui suure abistamiskoorma võtab sotsiaalkindlustushüvitiste ja toimetulekuraskust ennetavate meetmete rakendamise näol enda kanda riik ja kui suure abistamiskoorma paneb riik perele, määrab kindlaks seadusandja. Üldistatult võib öelda, et perekonnale võib isiku abistamiskohustuse kehtestada esiteks juhtudel, kui inimesel on mõnest tüüpõhjustest (töötusest, vanadusest, püsivast töövõimetusest, kutsehaigusest või tööõnnetusest, haigusest, rasedusest ja sünnitusest või toitjakaotusest) tingitud mitte-materiaalne toimetulekuraskus, millest üle saamiseks vajab isik sotsiaalteenust. Sellisel juhul võib isiku enese võimetuse korral teenuse eest kehtestada isiku perekonnale teenuse rahastamise kohustuse. Kui tegemist on täisealise isikuga, võib perekonnale üldjuhul kehtestada üksnes raha eraldamise kohustuse: teenust vajav inimene peab teenuse ise hankima ning saab perelt toetust üksnes selle eest tasumiseks. Kui tegemist on alaealise lapsega ja abistajaks on lapsevanem, tuleb isikul abi pakkuda natuuras (st see võib seisneda ka teenuse korraldamises ja selle rahastamises, see ei pea tingimata tähendama omastehooldust). Teatud erandjuhtudel võib ka täiskasvanud inimese abistaja osutada teenust natuuras. Kui inimese toimetulek on häiritud puude või perega kaasnevate lisakulude ja lisavajaduste (nt erinevate teenuste) osas, siis on isikul õigus abile, kusjuures nendel juhtudel on riigi ja perekonna abistamiskohustused äärmiselt põimunud. Kes on need perekonnaliikmed, kellele võib abistamiskohustuse kehtestada? Üldistatult öeldes: nendele pereliikmetele, keda põhiseadus perekonnana käsitleb. Siinjuures on perekonna mõiste põhiseaduses avatud, st sõltuv ühiskonna arusaamadest. Põhiseaduse mõistes perekonnaks tuleks meie hinnangul kindlasti lugeda abielus olevad isikud - stabiilses kooselus elavat meest ja naist, kui nende vahel on lähedased isiklikud suhted, millele võivad lisanduda muud tavatähenduses perekonnaelu tunnused (nt laste olemasolu); üksteisest põlvnevad isikud. Piirav tingimus on see, et kui tegu on täisealiste üksteisest põlvnevate isikutega või põlvnemisega üle põlvkondade, siis selleks, et

---

<sup>380</sup> Avaliku arvamuse uuring inimõigustest Eestis. Arvutivõrgus kättesaadav: [http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/I\\_II\\_OSA2\\_V.pdf](http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/I_II_OSA2_V.pdf).

<sup>381</sup> Uuringu analüüs. Arvutivõrgus kättesaadav:

[http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/anal%C3%BC%C3%BC\\_s\\_perekonna\\_abistamiskohustused\\_abi\\_vajavate\\_pereliikmete\\_ees\\_lopptekst.pdf](http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/anal%C3%BC%C3%BC_s_perekonna_abistamiskohustused_abi_vajavate_pereliikmete_ees_lopptekst.pdf).

inimesed lugeda perekonnaks, peab nende vahel lisaks tavalisele emotsionaalsele sidemele olema teatud eriline sõltuvussuhe (nt puudega täisealise lapse sõltuvus vanemast või abivajadus vanas eas ja kooselu (laste)lastega). Abistamiskohustuse kehtestamisel peab arvestama, et abistamiskohustused ei tekitaks olukorda, kus abivajav isik jääks abita või abistaja satuks ise toimetulekuraskusesse.

Eesti Puuetega Inimeste Koja poolt 2012. aasta oktoobris-novembris läbi viidud küsitluse põhjal saab välja tuua järgmist:

- Sotsiaalhoolekandes on suurimaks probleemiks kohaliku omavalitsuse poolt pakutavate toimetulekut toetavate teenuste ja toetuste (eeskätt invatranspordi, isikliku abistaja teenuse, tugiisiku teenuse, päevakeskuse, aga ka elukoha kohanduse, hooldusteenuste, sotsiaaleluruumi, viipekeele tõlketeenuse, hooldajatoetuse) ebapiisav kättesaadavus ning suur varieerumine omavalitsuste lõikes. Seaduse tasandil ei ole kehtestatud nõudeid teenustele ega õigust teenust saada. Olemas on teenuste soovituslikud juhised. Murekohaks on teenuste pikad järjekorrad ning keeruline korraldus.
- Sotsiaalvaldkonna töötajate ebapiisav (erialane) ettevalmistus, madal motiveeritus ning ebasobivad isiksuseomadused, et töötada puudega inimestega (negatiivne suhtumine, eelarvamused, ükskõiksus, empaatiavõime puudumine; inimestele ei ole kättesaadav informatsioon võimalustest ja õigustest; abi osutamisel ei lähtuta inimese vajadustest).
- Haridusvaldkonna kõige tõsisema probleemina toodi esile tavakooli pedagoogide ebapiisavaid teadmisi ja vähest valmisolekut hariduslike erivajadustega õpilaste õpetamiseks. Samuti toetavate tugiteenuste vähesust ja/või puudumist; hariduslike erivajaduste õpilastega tegelevate spetsialistide vähesust; haridusasutuste halba ligipääsetavust.
- Tööhõivevaldkonna kõige tõsisemate kitsaskohtadena toodi esile tööandjate ja puudega töötajate vähest teadlikkust võimalustest ning soodustustest, tööandjate vähest teadlikkust ja hirmu puudega või kroonilise haigusega töötajate palkamise osas ja puudega inimeste vähest motiveeritust.

## **Head praktikad**

2012. aasta näitas selgelt, et puuetega inimestega tegelevad organisatsioonid on muutnud tugevamateks ning arvestatavamateks partneriteks riigile ja kohalikele omavalitsustele, seda nii poliitika kujundamise protsessis, teadlikkuse parandamises ja informeerimises kui ka teenusepakujatena. Riigi ja puuetega inimeste koostööpõhimõtete memorandum on selle heaks näiteks. Järjest enam kaasatakse sihtgruppi seadusloomesse varases etapis, paljud seadusemuudatused erinevates valdkondades jõuavad puuetega inimesteni arvamuse avaldamiseks. Koostöömemorandumiga pandi alus Koostöökogule, mille eesmärgiks on tõhustada kõigi ministriumite ja puudega inimeste esindusorganisatsioonide laiapõhjalist koostööd, et kindlustada puudega inimeste kaasamine neid puudutavatesse otsustusprotsessidesse ja poliitika kujundamisse ning tagada vastastikuse infovahetuse toimimine.

## **Lõpetuseks**

Eesti on väike riik, kus iga inimene peab saama järjest tähtsamaks ja olulisemaks ning kõigile peab andma võimaluse osaleda ja panustada ühiskonnaellu vastavalt

võimetele. Austus ja tolerantsus erinevuste suhtes ning puuetega inimeste tunnustamine ühiskonna loomuliku osana on see, millest Eestis sageli puudu jääb. Üldine orienteeritus edule on tekitanud olukorra, kus väga paljud ühiskonnaliikmed (sh puudega inimesed) tunnevad ennast kõrvalejätuna. Seevastu positiivsest suhtumisest saavad alguse positiivsed muudatused kogu ühiskonna jaoks. Selle üldpõhimõtte järgimine peaks olema läbiv kogu ühiskonnas. Seadus või mõni dokument ise ei muuda kellegi elu paremaks. Avatud suhtumine, kaasamine, teadlikkus, hea tahe, pealehakkamine ja piisavate inim- ja rahaliste ressursside tagamine võivad muuta puuetega inimeste elu-olu paremaks. Puudega inimesed on ühiskonna täieõiguslikud liikmed, kes ei peaks ühiskonnaelus tavapärasel viisil osalemiseks rõhutama erinevate õigusaktide olemasolule ja oma erivajadustele. Asjakohaste seaduste täitmine ja kõikide abivajavate inimeste abistamine on erinevate institutsioonide iseenesest mõistetav kohustus.

Olulisim samm 2012. aastal oli ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga ühinemine. Konventsiooni põhimõtted on Eesti seadusandluses üldjuhul välja toodud, kuid õiguste täieliku rakendumiseni on siiski veel pikk tee. Konventsiooni ratifitseerimise ettevalmistamise protsess ning esimene rakendamisaasta näitasid, et arusaam puuetega inimeste vajadustest ning õigustest on ebaühtlane. Seetõttu on vajalik mitmekülgne teavitustöö – arusaadavat informatsiooni vajavad nii puudega inimesed ja nende pereliikmed, haridus- ja sotsiaaltöötajad, teiste valdkondade spetsialistid, tööandjad ning kogu ühiskond laiemalt. Vajalikud on ka puudega inimeste temaatilised uurimistööd, arendus- ja teadusprojektid ning uute spetsialistide koolitamine.

Konventsiooni rakendamiseks igapäevaellu on vaja üheselt aru saada järgmisest:

- Seaduste täitmine peab saama normiks! Täna oleme olukorras, kus Eesti seadusandlus küll vastab konventsiooni põhimõtetele, kuid see ei taga veel õiguste kaitset.
- Seadusandluse muutmisel ja regulatsioonide väljatöötamisel peab arvestama nende mõjudega pikemas perspektiivis. Riigi poolt tuleb toetada ja arendada valmisolekut seaduste täitmiseks.
- Vajalike meetmete pakkumine kõikidele abi vajavatele inimestele ei ole ühekordne tegevus, vaid eeldab järjepidevat ja jätkuvat jõupingutust, kus sihiks on iga inimese toetamine talle vajalikul moel. Abi osutamine on loomulik ja iseenesest mõistetav ning ei saa omada heategevuslikku dimensiooni.
- Puuetega inimeste õigused on killustunud väga paljudesse seadustesse, tihti on need üldsõnalised ja deklaratiivsed ega taga tegelikku kaitset. Puuetega inimeste õiguste tagamiseks ei piisa üldistest, kõigile inimestele suunatud meetmetest, sest tihti vajatakse erimeetmeid ja nn „positiivset“ diskrimineerimist ehk soodustuste tegemist.

## **Soovitused**

- Konventsiooni rakendamiseks töötada välja riiklik puuetega inimeste õiguste kaitse strateegia koos rakenduskavaga.
- Kehtestada seadusandlikul tasandil, milliseid toetavaid sotsiaalteenuseid ja toetusi on puuetega inimestel õigus saada olenemata finantseerimisallikast.

- Lülitada puuetega inimestega tegelevate spetsialistide (nt sotsiaaltöötajate, hooldustöötajate, õpetajate, politseiametnike, bussi- ja taksojuhtide jne) baaskoolitusse puudetamaatikat käsitlev moodul ning edendada täiendkoolitusvõimalusi, et tõsta teadlikkust ning vähendada ebavõrdset kohtlemist.
- Muuta puudega inimesi diskrimineeriva VKS-i paragrahvi 2, et kõigile alustele laieneks ühtne diskrimineerimise keeld, mis võimaldab laiendada soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevust tegeleda puuetega inimeste küsimustega.

# Inimõiguste kaitse riiklik organisatsiooniline raamistik

Kari Käsper

Inimõiguste kaitse organisatsioonilist raamistikku võib iseloomustada kui killustunut. Kuigi riik on inimõiguste kaitse prioriteediks seadnud (eriti välispoliitiliselt), ei ole sellele järgnenud olulisi muudatusi inimõiguste tagamise ja kaitse raamistikus riigi sisepoliitikas. Puuduvad valdkondlikud ja üldised arengukavad inimõiguste kaitse parendamiseks, pigem on tegemist üksikute ministrite eraldiseisvate algatustega, kui koordineeritud pingutusega probleemseid valdkondi identifitseerida ning ühtlast kaitset tagada. Mõnevõrra takistab arengut ka inimõiguste valdkonna politiseeritus (eelkõige vene rahvusvähemust puudutavates küsimustes) ning lõimumisvaldkonna käsitlemine eraldiseisvalt inimõiguste üldisest kontekstist.

## Ministeeriumid

Inimõiguste kaitsega puutuvad suuremal või vähemal määral kokku kõik riigiasutused. Ministeeriumitest on suurim roll Justiitsministeeriumil, Välisministeeriumil, Sotsiaalministeeriumil, Kultuuriministeeriumil, Siseministeeriumil, ning Haridus- ja Teadusministeeriumil.

Justiitsministeeriumi pädevuses on õigusloome alal põhiõigused ja -vabadused ning nende tagamine ja kaitse, samuti põhiseaduslikkuse järelvalve.<sup>382</sup> Justiitsministeerium tegeleb ka õigusloome koordineerimisega, mis tähendab, et just see ministeerium kontrollib eelnõude vastavust kehtivale õigusele (sh inimõigustele). Konkreetsemalt kuuluvad struktuuris põhiõiguste küsimused avaliku õiguse talituse ülesannete hulka. Seega võib väita, et Justiitsministeeriumil on riigiasutuste hulgas keskne roll inimõiguste kaitse tagamisel. Suuremat rõhku inimõiguste kaitsele on 2012. aastal Kristen Michali ministriksõleku ajal pandud eelkõige kohtumenetluse valdkonnas, põhjendades sellega erinevaid algatusi ja muudatusi menetluse kiirendamiseks.<sup>383</sup> Samuti algatas Justiitsministeerium 2012. aastal avalikke arutelusid ja konsulteeris nii samasooliste paaride kooselu reguleerimise<sup>384</sup> kui ka vaenu õhutamise keelustamise eelnõu<sup>385</sup> osas. Justiitsministeeriumi haldusalasse kuuluvad ka vanglad ja kohtud.

Välisministeerium puutub inimõiguste valdkonnaga kokku eelkõige välispoliitika ja välissuhtluse elluviimisel, samuti esindab Välisministeerium Eesti riiki Euroopa Inimõiguste Kohtus, Euroopa Liidu Kohtus ning mujal.<sup>386</sup> Kuna inimõiguste kaitse on rahvusvaheliselt reguleeritud paljude rahvusvaheliste kokkulepetega, millega kaasneb aruandluskohustus, siis koordineerib Välisministeerium Eesti seisukohtade ja aruannete esitamist ning kaitseb neid. Konkreetset tegeleb valdkonnaga Välisministeeriumi juriidiline osakond, mis põhimääruse kohaselt lahendab välissuhetega seotud inimõiguste küsimusi. Välisminister Urmas Paeti sõnul on

<sup>382</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12898206&leiaKehtiv>.

<sup>383</sup> Vt nt <http://www.just.ee/56213>, <http://www.just.ee/55218> ja <http://valitsus.ee/et/uudised/pressiteated/justiitsministeerium/43342/justiitsministeeriumi-jargmise-aasta-prioriteedid-on-riigi-oigusabi-ja-kohtumenetluse-kiirendamine>.

<sup>384</sup> Justiitsministeerium ootab arvamusi kooseluseaduse kontseptsiooni kohta. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57148>.

<sup>385</sup> Vaenu õhutamise vastane eelnõu. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.just.ee/57738>.

<sup>386</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/101112011003?leiaKehtiv>.

inimõiguste kaitse ja edendamine üks Eesti prioriteete,<sup>387</sup> sellest tulenevalt kandideeris Eesti (ning osutus valituks) ÜRO inimõiguste nõukokku perioodiks 2013-2015. Seega võib eeldada, et Välisministeeriumi huvi on, et ka Eesti riigi siseselt olukord paraneks.

Sotsiaalministeerium tegeleb põhimääruse kohaselt võrdse kohtlemise ning naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimise ning laste õiguste ja perede elukvaliteedi edendamisega. Ministeeriumi tegevuse eesmärk on tagada “põlvkondadevahelist hoolimist säilitav ning salliv ja mõistev ühiskond” ning “soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete austamine ning järgimine kogu ühiskonnas”.<sup>388</sup> Siin on teatud kattuvus Kultuuriministeeriumi rolliga, sest võrdse kohtlemise põhimõtte hõlmab endas ka võrdset kohtlemist etnilise või rahvusliku päritolu alusel, mis on Kultuuriministeeriumi pädevusala. Sotsiaalministeeriumi arengukavast 2013-2016<sup>389</sup> nähtub siiski, et Sotsiaalministeerium näeb enda rolli eelkõige selles osas, mis puudutab vanust, puuet või kuulumist LGBT inimeste hulka. Põhiline rõhk on Sotsiaalministeeriumi töös siiski soolisel võrdõiguslikkusel, mida korraldab eraldi osakond, mis koordineerib ühe teemana ka võrdset kohtlemist laiemalt. Paraku ei ole võrdse kohtlemise valdkonda koordineerivat osakonda, mistõttu on oht, et see teema jääb soolise võrdõiguslikkuse varju. Loodud on ka laste ja perede osakond, mis peaks kaasa aitama laste õiguste kaitse paremale tagamisele.

Kultuuriministeeriumi roll seondub eelkõige rahvusvähemustega. Kultuuriministeeriumi põhimääruse kohaselt toetab ministeerium rahvusvähemuste (põhimääruses kasutatakse vale terminit “vähemusrahvuste”) kultuurilisi taotlusi ja lõimumist, koordineerides nende kultuurielu ja -tegevuse korraldamist.<sup>390</sup> Seega on Kultuuriministeeriumi tegevus suunatud eelkõige lõimumise edendamisele ning erinevatele meetmetele, et uurida ja edendada erineva etnilise päritoluga inimeste hakkamasaamist Eestis. Kultuuriministeeriumi haldusalasse kuulub ka Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed, mis pakub lõimumistegevustele rahalist tuge.

Siseministeerium ja selle allasutused puutuvad inimõigustega kokku eelkõige seoses rolliga sisejulgeoleku ja avaliku korra tagamisel.<sup>391</sup> Mõlemal juhul võib see kaasa tuua põhjendatud või põhjendamatu inimõiguste piiranguid. Samuti puudutab siseministeeriumi tegevus migratsiooniküsimusi ja pagulaspoliitikat.

Haridus- ja Teadusministeerium puutub kokku inimõigustega haridusvaldkonnas, sh riiklike õppekavade ja kvaliteedinõuete arendamisel, noorte lõimumise toetamisel ning keelepoliitika korraldamisel. Selle ministeeriumi haldusalasse kuulub ka keeleinspeksioon.

## **Sõltumatud riigiasutused**

Õiguskantsler ühendab ombudsmani funktsiooni põhiseaduse järelvalve (sealhulgas põhiõiguste kaitse) rolliga. Õiguskantsler on ka piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokollis artiklis 3 sätestatud riigi ennetusasutus. Samuti

<sup>387</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.vm.ee/?q=node/13754>.

<sup>388</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13283260>.

<sup>389</sup> Sotsiaalministeeriumi arengukava 2013-2016. Lk 52.

<sup>390</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/12766742?leiaKehtiv>.

<sup>391</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/115012013004?leiaKehtiv>.

täidab ta tulenevalt lapse õiguste konventsiooni artiklist 4 lapse õiguste kaitse ja edendamise ülesandeid (nn lasteombudsman). Õiguskantsleri poole on igaühel õigus pöörduda juhul, kui ta kahtlustab, et riigiasutus, kohalik omavalitsus või muu avaliku õiguse alusel tegutsev asutus ei järgi põhiõiguste ja -vabaduste järgmise põhimõtet või kui pöörduja arvab, et mõni seadus või õigustloov akt on vastuolus põhiseadusega.

8. juunil 2012. aastal jõustunud muudatused<sup>392</sup> andsid õiguskantslerile täiendavad võimalused jätta talle esitatud avaldus läbi vaatamata. Muudatuse kohaselt võib õigustloova akti põhiseadusele vastavuse kontrolli läbi vaatamata jätta kui menetlemiseks puudub avalik huvi. Põhiõiguste järgimise kontrolli osas tehtud avalduse puhul võib õiguskantsler nüüdsest jätta läbi vaatamata lisaks ilmselgelt alusetule avaldusele ka avalduse, mis on esitatud hiljem kui aasta oma õiguste rikkumisest teada saamisest, juhul kui isik saab esitada vaide või muu võimaluse ning samuti juhul kui ta jättis vaide esitamise võimaluse kasutamata, või kui käimas on vaidemenetlus või muu menetlus. Samuti on õiguskantsleril võimalus edastada avaldus asjakohasele järelevalveorganile, kui see on otstarbekas. Kokkuvõtlikult tähendab see, et varem väga laialdane õigus pöörduda õiguskantsleri poole ning saada sealt sisuline vastus, on muutunud oluliselt ahtamaks, mis võib halvendada põhiõiguste kaitse võimalusi.

Õiguskantsleri puhul on pikalt räägitud ka selle võimalikust kujundamisest Pariisi põhimõtetele<sup>393</sup> vastavaks riiklikuks inimõiguste kaitse institutsiooniks (*National Human Rights Institution*). Sellist institutsiooni Eestis ei ole, kuigi sellele on rahvusvaheliselt palju tähelepanu juhitud.<sup>394</sup> Õiguskantsleri põhiseaduslik roll ei võimalda seda institutsiooni siiski täielikult Pariisi põhimõtetele vastavaks pidada, eriti mis puudutab inimõiguste edendamist ja propageerimist, samuti institutsiooni koosseisu määramist pluralistlike põhimõtete alusel.

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik on institutsioon, mis loodi 2009. aastal diskrimineerimisjuhtumitega tegelemiseks (mõni aasta varem loodud soolise võrdõiguslikkuse voliniku institutsiooni baasil). Kuigi volinikul on pädevus tegeleda ka teadlikkuse tõstmisega, on tema finants- ja inimressursid olnud äärmiselt piiratud. Tema funktsioon vastata üksikisikute kaebustele on jäänud marginaalseks ning kuigi tema ressursid soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas on tänu Norra kuningriigi toele ajutiselt kasvanud, ei tähenda see olulist muudatust teistes võrdse kohtlemise valdkondades, ega ka riigipoolse toe suurenemist. Vt voliniku kohta lähemalt diskrimineerimise kaitse peatükist.

Andmekaitse Inspektsiooni (edaspidi AKI) ülesandeks on nii isikuandmete reeglite rakendamise tagamine kui kaebuste menetlemine informatsiooni kohta, mida riigiasutused peavad avaldama või muul viisil kättesaadavaks tegema. Selles olukorras võib see institutsioon sattuda teatavasse huvide konflikti olukorda. Lisaks on juba andmekaitse peatükis viidatud olukord, kus AKI kehtestab mitmeid soovituslikke juhiseid, et täita seadusandja poolt jäetud lünki, kontrollib seejärel ise nende juhiste täitmist ning määrab karistusi. See ei pruugi olla kooskõlas võimude tasakaalu põhimõttega.<sup>395</sup>

<sup>392</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <https://www.riigiteataja.ee/akt/129052012002>.

<sup>393</sup> Vt ka seda. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ohchr.org/en/countries/nhri/pages/nhrimain.aspx>.

<sup>394</sup> Nt ÜRO 2011. aasta universaalse perioodilise ülevaatuse käigus. Arvutivõrgus kättesaadav:

<http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/HRC/17/17&Lang=E>.

<sup>395</sup> Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=14436>.



Andmekaitse Inspektsiooni sõltumatus ei pruugi olla vastavuses direktiiviga 95/46/EÜ ning asjakohaste Euroopa kohtu lahenditega, mis nõuavad võimalust tegutseda vabalt, juhenditest sõltumata ja surveta. Liina Kanger ja Eve Rohtmets on toonud välja põhilised AKI sõltumatuse riivid.<sup>396</sup>

- AKI eelarvet kinnitab, muudab, ja kontrollib selle täitmist justiitsminister. Taoline majanduslik sõltuvus ei täida täieliku sõltumatuse nõuet.
- AKI asub organisatsiooniliselt Justiitsministeeriumi haldusalas, mistõttu ei ole täidetud organisatsioonilise lahtutuse nõue (võrdluseks, eelpool mainitud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik on loodud täiesti iseseisva institutsioonina, mitte Sotsiaalministeeriumi haldusalasse).
- AKI allub teenistusliku järelevalve mõttes justiitsministri järelevalvele, tulenevalt Vabariigi Valitsuse seadusest. Ministri pädevuses on tunnistada kehtetuks inspektsiooni peadirektori akte ja toiminguid, mis ei ole vastavuses põhiseaduse, muude seaduste, Vabariigi Valitsuse määruste ja korralduste ning ministri määruste ja korraldustega, või ebaotstarbekuse tõttu, kui akt või toiming on ilmses mittevastavuses seadusest tuleneva ning Vabariigi Valitsuse või ministeeriumi realiseeritava riikliku poliitikaga või põhjustab riigi vara ja eelarveliste vahendite ebaratsionaalset kasutamist või muul viisil kahjustab riiklikke huve.
- Vastuolus on õiguslike vaidluste lahendamise kord riigi- ja valitsusasutuste vahel, sest Vabariigi Valitsuse seaduse § 101 näeb ette ministri otsustava sõnaõiguse vaidluse lahendamisel. Seega peaks vaidluse Justiitsministeeriumi ja AKI vahel lahendama justiitsminister. Alluvus ja sõltumatus ei sobi selles kontekstis kuidagi kokku.

Muidugi kuuluvad inimõiguste kaitse riiklikku süsteemi ka kohtud, ent nendel ei peatuta käesolevas peatükis pikemalt, eelkõige seetõttu, et kohtuvõimu reguleerib ka eraldi valdkond juurdepääsust õigusemõistmisele.

Kokkuvõtvalt võib väita, et riiklik inimõiguste kaitse tagamise süsteem on lünklik ja ebatõhus. Ühelgi riigiasutusel ei ole laia mandaati tagada inimõiguste tõhus kaitse, üksikute ministeeriumite pädevused kohati kattuvad ning nendevaheline koostöö on vähene. Probleemiks on Pariisi põhimõtetele vastava riikliku inimõiguste kaitse institutsiooni puudumine, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule eraldatud vähene ressurss ning andmekaitse inspektsiooni ebapiisav sõltumatus riigivõimust.

## Soovitused

- Asutada Pariisi põhimõtetele täielikult vastav riiklik inimõiguste kaitse institutsioon, mille mandaat oleks lai ning keskenduks inimõiguste kaitse edendamisele ning mille koosseisus oleks tagatud pluralistlik ühiskonna esindatus.
- Parandada ministeeriumite ja riigiasutuste omavahelist koostööd inimõiguste tagamisel, näiteks viies sisse regulaarne ümarlaud.
- Suurendada soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku riigieelarvelist rahastamist.

---

<sup>396</sup> Ibid.

- Tagada Andmekaitse Inspeksiooni vastavus andmekaitse direktiivis ettenähtud sõltumatuse nõuetele.