

Riigikogu põhiseaduskomisjon  
[pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee](mailto:pohiseaduskomisjon@riigikogu.ee)

30. mai 2018

## **Arvamus õiguskantsleri seaduse täiendamise seaduse 609 SE kohta**

Lugupeetud põhiseaduskomisjoni esimees,

Anname oma seisukohad eelnõu osas, mis puudutab oluliselt inimõiguste olukorra edendamist Eestis. Eesti Inimõiguste Keskus on inimõiguste kaitse ja edendamisega tegelev riigist sõltumatu vabaühendus.

Taunime eelnõu menetlemist ilma inimõiguste ja puuetega inimeste õiguste valdkonnas tegutsevate vabaühenduste kaasamiseta ja erakordselt kiirustades. Nii riikliku inimõiguste asutuse (NHRI) määratlemine kui puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIK) järelevalve on teemad, mille puhul on kaasav lähenemine eriti oluline.

### *Õiguskantsler kui riiklik inimõiguste asutus*

NHRI on definitsiooni kohaselt sõltumatu asutus, mis on asutatud õigusakti alusel ja millel on mandaat kaitsta ja edendada riigis inimõigusi. Nn Pariisi põhimõtete kohaselt peab NHRI minimaalselt vastama kuuele põhilisele kriteeriumile:

- “võimalikult lai” mandaat, mis põhineb universaalsetel inimõigusstandarditel ning sisaldab kohustust nii kaitsta kui edendada inimõigusi, kattes samas kõiki inimõigusi;
- sõltumatus valitsusest;
- sõltumatus, mida garanteerib konstitutsioon või seadus;
- piisavad uurimispädevused;
- pluralism (kas läbi liikmelisuse ja/või tõhusa koostöö);
- piisavad inim- ja finantsressursid.

Vastavalt nende nõuete täitmisele või ületamisele antakse NHRI-le rahvusvahelise akrediteerimisprotsessi tulemusel kas A-staatuse (vastab täielikult või ületab nõudeid), B-staatuse (ei vasta osaliselt) või C-staatuse (ei vasta üldse).

Eesti Inimõiguste Keskus on järjekindlalt toonud välja NHRI puudumise kui olulise puudujäägi inimõiguste kaitse riiklikus süsteemis Eestis. See on tähendanud praktilisel tasandil riigisuunalise koostööpartneri puudumist, millel oleks lai pädevus inimõiguste valdkonda edendada. NHRI puudumine on tähendanud ka inimõiguste laiemade edendamise unarusse jätmist Eestis ning pigem riigi passiivset lähenemist inimõiguste kaitse küsimustele.

Kahtlemata vastab õiguskantsler Eesti olemasolevatest riigiasutustest kõige rohkem NHRI tingimustele. Siiski ei selgu seletuskirjast, kuidas vastab õiguskantsler piisava uurimispädevuse ja pluralismi nõuetele. Õiguskantsleri institutsiooni põhiseaduslik

olemus näeb ette sõltumatu ametiisiku rolli, mis pigem reageerib kaebustele ning teostab muuhulgas põhiseaduslikku järelevalvet.

NHRI roll on sellest oluliselt erinev ning eeldab tegusamat lähenemist, aktiivset diskussioonide algatamist ning eestkõneleja olemist inimõiguste teemadel. Samuti ei ole õiguskantsleri institutsioon seni tegelenud erinevate ühiskonnagruppide kaasamise või ärakuulamisega, ega oma institutsionaliseeritud või mitteformaalseid koostöömudeleid valdkonnas tegutsevate vabaühenduste või inimõiguste kaitsega kokku puutuvate riigiasutustega. Seletuskirjast ei selgu lähemalt, kuidas institutsioon erinevaid rolle ühildab. Samuti ei näe vaid kosmeetiline seadusmuudatus ette olulist õiguskantsleri institutsiooni ümberkorraldamist viisil, mis viiks selle kooskõlla A-staatusega. Neile aspektidele tuleb tähelepanu pöörata, et NHRI tegutsemine oleks tulemuslik.

Eelnevast hoolimata leiame, et NHRI on Eestile vajalik ning **toetame õiguskantsleri määramist NHRiks.**

*Puuetega inimeste õiguste konventsiooni järelevalvemehhanism*

Puuetega inimeste õiguste konventsioon on kantud **inimõigustel põhinevast lähenemisest** (versus senine heategevusel põhinev lähenemine).<sup>1</sup> Selle kohaselt ei ole puuetega inimesed mitte ühiskonna kaastunnet ja hoolt vajavad ohvrid vaid teistega võrdväärsed ühiskonna liikmed, kellel on teistega samasugused inimõigused. Selle eemärgi saavutamise tähendab, et puuetega inimeste õiguste kaitse ei ole mitte riigi valik, vaid inimõigustest tulenev kohustus. See tähendab, et ühiskonnal on positiivne kohustus tagada, et puuetega inimesed saavad ühiskonnas osaleda võimalikult iseseisvalt<sup>2</sup> ning olema valmis ise oma õiguste eest seisma. Konventsiooni eesmärk on kaasa tuua paradigmaatiline muutus puuetega inimeste õiguste kaitsel, sest tavapärased inimõiguste kaitse konventsioonid on puuetega inimeste õiguste tagamisel läbi kukkunud.

Puuetega inimeste õiguste kaitse konventsioon toob välja üldpõhimõtted, mida tuleb konventsiooni rakendamisel arvesse võtta: puuetega inimeste inimväärikuse ja isikliku autonoomia austamine (sealhulgas vabadus teha ise oma valikuid); mitte-diskrimineerimine; täielik ja tõhus osalemine ja kaasatus ühiskonnas; austus erinevuste vastu ja puuetega inimeste aktsepteerimine kui osa inimkonna mitmekesisusest ja inimsusest; võrdsed võimalused; ligipääsetavus; meeste ja naiste võrdõiguslikkus; austus puuetega laste areneva võimekuse suhtes ja õiguse suhtes jäädvustada oma identiteeti.

Konventsiooni artikkel 33 näeb ette kolm riiklikku järelevalvemehhanismi:

- kontaktpunkt valitsuses - Eestis Sotsiaalministeerium;
- valitsusesisene koordinatsioonimehhanism;
- raamistiku loomine, mis sisaldab ühte või enam sõltumatut mehhanismi, et edendada, kaitsta ja seirata konventsiooni rakendamist.

---

<sup>1</sup> Paul Harpur (2012) Embracing the new disability rights paradigm: the importance of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, *Disability & Society*, 27:1, 1-14

<sup>2</sup> Vt Janet E. Lord (2010) The UN Disability Convention: Creating Opportunities for Participation. 19 *Bus. L. Today* 23 2009-2010

Neist viimase, s.o. sõltumatu mehhanismi loomine on teine eelnõu eesmärk, mida pikemalt kommenteerime.

Konventsiooni artikkel 33 ei sea riiklikule järelevalvemehhanismile konkreetse vormi nõuet, viidates vaid raamistiku loomise kohustusele. Samas on artiklis viidatud nn Pariisi põhimõtetele, mis käsitlevad nõudeid sõltumatute riiklike inimõiguste asutustele (NHRI). Selle viite tõttu võib järeldada, et tõhus ja sõltumatu mehhanism toimib kõige paremini NHRI raames (mille mandaati ja ressursse tuleb vajadusel täiendada).

Konventsioonist jääb ebaselgeks, mida tähendab raamistik: kas koostööd erinevate asutuste vahel, kes ühiselt täidavad järelevalvefunktsiooni või midagi enam. Mitmes riigis, nagu Ühendkuningriik ja Leedu, on sõltumatuks järelevalvemehhanismiks määratud mitu organisatsiooni.

Puuetega inimesed ja nende esindusorganisatsioonid olid keskses rollis konventsiooni ettevalmistamisel ja läbirääkimistel. See roll peab jätkuma konventsiooni rakendamisel ja jälgimisel. Antud nõue tuleneb konventsiooni artiklist 4 (3), mis kohustab riiki puuetega inimesi “lähedalt konsulteerima” ja “aktiivselt kaasama” nendega seotud otsustusprotsessidesse. Samuti nõuab konventsiooni artikkel 33 (3) konkreetset, et “kodanikuühiskond, eriti puuetega inimesed ja nende esindusorganisatsioonid, peavad olema kaasatud ning täielikult osalema monitooringuprotsessis”. See puudutab nii protseduurilist poolt (järelevalvajate seas peaks olema puuetega inimesi) kui ka sisulist külge, millest tulenevalt puuetega inimeste hääl ja kogemused peavad olema raportite keskmes, sest puuetega inimesed ise on oma olukorra parimad eksperdid.

Seetõttu ei tohi järelevalvemehhanismi ülesehitusel mingil juhul olla puuetega inimeste sisest marginaliseerivat mõju, teisisõnu peab järelevalvemehhanism kaasama naisi, mehi, tüdrukuid ja poisse kogu puuetega inimeste spektrist ja sotsiaalmajanduslikust ja etnilisest taustast, vanusegruppide ja elualadelt. Järelevalvemehhanism peab tagama ka vaeste, kodutute ja institutsionaliseeritud puuetega inimeste olukorra jälgimise ja õiguste kaitse. See tähendab, et järelevalvemehhanism peab olema *cross-disability* ja *cross-society* ehk peegeldama nii puuetega inimeste endi kui ühiskonna mitmekesisust.

Lisaks, puuetega inimeste jõustamine on võimalik andes puuetega inimestele võimalused oma õiguste rikkumist vaidlustada. See tähendab, et mehhanism peab hea seisma selle eest, et puuetega inimesed oleksid oma inimõigustest teadlikud (väga konkreetsel tasemel konkreetsete teenuste ja nõuete osas) ja et nad oleksid teadlikud ka võimalustest oma õigusi kaitsta ning valmis neid kasutama nii kohtute kui kohtuväliste menetluste abil.

Õiguslikult siduvad normid puuetega inimeste õiguste kohta sisalduvad lisaks PIK-ile kõigis olulistes inimõigusnormides (teised ÜRO inimõiguste konventsioonid, Euroopa Inimõiguste Konventsioon ja teised regionaalsed inimõiguskonventsioonid, EL aluslepingud ja tööalase võrdse kohtlemise direktiiv, Põhiseadus ja teised siseriiklikud seadused (Eesti näiteks võrdse kohtlemise seadus). Seetõttu on oluline, et plaanitav siseriiklik järelevalvemehhanism teeks koostööd ning oleks orgaaniline osa teistest mehhanismidest, mis inimõigusi kaitsevad ja edendavad.

Käesoleva eelnõuga määratakse NHRI-ks õiguskantsler. **Toetame õiguskantsleri määramist puuetega inimeste konventsiooni sõltumatuks**

**järelevalvemehhanismiks.** Tegime ise vastava ettepaneku sügisel, kui PIK järelevalvemehhanismi plaaniti seoses võrdse kohtlemise seaduse muutmisega soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku juurde. Leiame jätkuvalt, et volinik pole PIK järelevalveks piisavalt laia mandaadi ega ressursidega.

Kuigi leiame, et õiguskantsler on mehhanismiks sobivaim, on sellel valikul mitmeid puudujäike, millele tuleks eelnõus tähelepanu pöörata: sealhulgas järelevalvemehhanismi töösse puuetega inimeste kaasatuse tagamine. Samuti vajavad lahendamist praktilised küsimused, näiteks õiguskantsleri kantselei raskesti ligipääsetav asukoht Toompeal ajaloolises hoones, mis ei ole meie teada puuetega inimeste töötamiseks ja vastuvõtmiseks eraldi kohaldatud.

PIK järelevalve tõhususega on seotud **võrdse kohtlemise seaduse muutmise** selliselt, et see keelaks puude alusel (ja vanuse ning seksuaalse sättumuse tõttu) diskrimineerida ka väljaspool tööturгу ja kutseõpet. Loodame, et seegi eelnõu võetakse vastu ja see saab jõustuda järgmisest aastast koos PIK järelevalvemehhanismiga.

#### *Kokkuvõte ja ettepanekud*

Toetame õiguskantsleri määratlemist NHRI-na ja määramist PIK järelevalvemehhanismiks. Teeme järgnevad ettepanekud:

1. Täiendada eelnõu seletuskirja punktidega, mis selgitavad detailselt, kuidas ja mil määral õiguskantsleri institutsioon vastab Pariisi põhimõtetele.
2. Sätestada eelnõus selge kohustus kaasata NHRI tegevusse inimõiguste valdkonnas tegutsevaid vabaihendusi ning tagada ühiskonna pluralismi esindamine.
3. Täiendada eelnõu punktidega, mis tagavad puuetega inimeste osalemise ja esindatuse järelevalvemehhanismi töös.

Palume meid hoida kursis eelnõu menetlemise edasiste sammudega. Hea meelega selgitame oma arvamusi lähemalt ning panustame oma võimaluste piires.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Kari Käsper  
juhataja