



ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve Eestis

Konsultatsioonipaber

märts 2013

Sisukord

Sissejuhatus.....	3
1. ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon	4
1.1. Ülevaade konventsioonist	4
1.2. Konventsiooni riiklik rakendamine ja järelevalve	5
2. Konventsiooni rakendumine Eestis	8
2.1. Konventsiooni ratifitseerimine ja järgnevad sammud	8
2.2. Konventsiooni rakendamise ja selle järelevalve korralduslik raamistik.....	8
3. Konventsiooni rakendamise järelevalve Eestis – analüüs.....	10
3.1. Järelevalve korralduslik raamistik	10
3.1.1. Mandaat	10
3.1.2. Sõltumatus täitevvõimust	12
3.1.3. Suhted huvirühmadega	12
3.1.4. Ligipääs infole	13
3.1.5. Avalikkuse informeerimine	13
3.1.6. Korralduslikust raamistikust kokkuvõtvalt	14
3.2. Järelevalve protsess	15
3.2.1. Info kogumine	15
3.2.2. Info analüüsimine	16
3.2.3. Teavitustegevused.....	18
3.3. Komisjoni töökorraldusest	18
4. Kokkuvõtteks	19
Viidatud allikad	21

Sissejuhatus

Eestis jõustus 14. aprillil 2012 ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon, mille ratifitseerimisega võttis riik kohustuse parandada järjepidevalt puuetega inimeste olukorda. Konventsioon koondab puuetega inimeste õigused esmakordselt ühte rahvusvaheliselt siduvasse dokumenti. Kuigi ka varasemad inimõiguste kaitset käsitlevad rahvusvahelised lepped sisaldavad mehhanisme, tagamaks reaalseid samme olukorra parandamiseks, on puuetega inimeste õiguste konventsioonis uuenduslike sätetena sees nõue luua konventsiooni sõltumatu järelevalve mehhanism, millesse on kodanikuühiskonna põhimõtteist lähtudes kaasatud ühiskonna erinevad osapooled, peamiselt puuetega inimesed ja nende esindusorganisatsioonid.

Poliitikauuringute Keskuse Praxis analüüsis Eesti Puuetega Inimeste Koja algatatud projekti **„ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise edendamiseks, kaitsmiseks ja järelevalveks sõltumatu mehhanismi loomise ettevalmistamine ja selle toimimise tagamine“** raames konventsiooni artikli 33 lõikes 2 nimetatud konventsiooni rakendamise edendamise, kaitsmise ja järelevalve mehhanismi(de) määramise või loomise võimalusi ning järelevalvet teostava üksuse võimalikke funktsioone.

Käesolevas dokumendis esitatakse esmalt ülevaade konventsiooni sisust ja eesmärkidest ning kirjeldatakse konventsiooni rakendamise ja selle järelevalve üldiseid aluseid. Seejärel käsitletakse konventsiooni jõustamise ja rakendamise protsessi Eestis ning analüüsitakse konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõus käsitletud mehhanismi vastavust konventsioonis sätestatud nõuetele ja analüüsitakse alternatiivseid võimalusi seatud nõuetele vastamiseks. Dokumendi lõpuosas kirjeldatakse järelevalve teostamise protsessi keskseid funktsioone, mis aitaksid toetada järelevalvet teostava üksuse ellukutsumist ning selle tööreglemendi loomist.

Dokumendi valmimisse panustasid Praxisest Vootele Veldre, Riina Sikkut ja Hille Hinsberg.

1. ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon

1.1. Ülevaade konventsioonist

ÜRO võttis puuetega inimeste õiguste konventsiooni¹ ja selle vabatahtliku protokolliga vastu 2006. aastal, Euroopa Liit 2010. aastal. Konventsiooni eesmärk on edendada, kaitsta ja tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku ja võrdset teostamist kõigi puuetega inimeste poolt ning edendada lugupidamist nende loomupärase väärkuse suhtes (ÜRO 2012). Kuigi varasemate rahvusvaheliste inimõiguste temaatikat käsitlevate lepete kohaselt on puuetega inimestel alati olnud teistega samaväärsed õigused, on need õigused esmakordselt konkretiseeritud ja koondatud ühte rahvusvaheliselt siduvasse dokumenti.

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon käsitleb puuetega inimeste võrdsete võimalustega osalust kodanikuühiskonna-, poliitika-, majandus-, sotsiaal- ja kultuurielus. Konventsioon ei sätesta seejuures puuetega inimestele uusi õigusi, vaid täpsustab, mida inimõigused tähendavad puuetega inimestele ning sõnastavad riikidele kohustuse neid õigusi kaitsta ja edendada. Siiski on Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2011) seisukohal, et „konventsiooni ratifitseerimine tähendab esimest sammu suhtumise ja füüsilise keskkonna muutmise pikal teel“.

Konventsioon on suunatud puuetega inimesi käsitleva praktika ühtlustamisele erinevates riikides. Konventsiooni ratifitseerinud riikidel lasub kohustus rakendada meetmeid, mille hulka kuulub vajadusel näiteks diskrimineerimisvastaste õigusaktide vastuvõtmine ja selliste õigusaktide ja praktika kõrvaldamine, mis diskrimineerivad puuetega inimesi, ning kaasata puuetega inimesi poliitikakujundamisse (nt Vabariigi Valitsus 2012).

Konventsiooni kaitse on suunatud kõigile puuetega isikutele ja kaetakse kõiki inimese elu puudutavaid küsimusi. Puuetega inimeste huvide kaitsmist tuleb mõista selle laias tähenduses – konventsioonis käsitletakse puuet kui faktilist seisundit ning seeläbi hõlmab konventsioon lisaks ametlikult tuvastatud puudega inimestele ka neid, kellel esineb tervisest tingitud igapäevategevuste piiratus, kuid kellel puuet ametlikult tuvastatud ei ole. Rõhutatakse, et puue on ajas muutuv mõiste ning et puue on vaegustega isikute ning suhtumuslike ja keskkondlike takistuste vastasmõju tagajärg. Seega on *puue* konventsiooni tähenduses laiem kui näiteks Eestis kehtivas sotsiaalhoolekandeseaduses kasutatav puudemõiste. (*Ibid.*)

Konventsioon koosneb preambulist ja 50 artiklist. Konventsiooni neli esimest artiklit sätestavad konventsiooni eesmärgi, põhimõtted, riikide kohustused, mõisted ja kesksed põhimõtted (käsitlevad ka õiguste kategooriatena: väärikus, mittediskrimineerimine, täielik ja tõhus osalemine, austus erinevuste vastu, võrdsed võimalused, juurdepääsetavus). Järgnevad 26 artiklit (5-31) on sisulised, need on liigitatavad kahte rühma: võrdsuse ja kaasamise põhimõtteid rõhutavad (kuid eesmärgi mitte määratlevad) artiklid ning artiklid, mis identifitseerivad sisulised teemavaldkonnad ja määratlevad eesmärgid (ja alaeesmärgid). Artiklid 32–40 sisaldavad sätteid eesmärgiga hõlbustada konventsiooni rakendamist, järelevalvet ja seiret nii riiklikul kui ka rahvusvahelisel tasandil, artiklid 41–50 kätkevad endas üldisi klausleid konventsiooni allkirjastamise, jõustumise, reservatsioonide, muutmise ja vormingute kohta.

¹ Vt <http://www.sm.ee/nc/sinule/puudega-inimesele.html?cid=2065&did=6672&sechash=4d39e277>

Konventsioon sisaldab uuenduslikke sätteid seoses puuetega inimeste esindusühingute ning üldiselt kodanikuühiskonna rolliga (Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee 2012). Esile on tõstetud artikli 33 olulisust (nt Quinn 2008, Gatjens 2011), mis käsitleb konventsiooni rakendamist osalisriigis ja sõltumatute osapoolte kaasamist rakendamise järelevalvesse. Kuigi ka varasemad inimõiguste kaitse mehhanismid on käsitlenud järelevalve temaatikat, on neis sageli jäetud rahvusvaheliste raportite koostamine ja esitamine ühendamata siseriikliku õigusruumi ja poliitika kujundamisega – üksnes viimaseid muutes on aga võimalik saavutada reaalse olukorra paranemist (Gatjens 2011).

1.2. Konventsiooni riiklik rakendamine ja järelevalve

Konventsiooni rakendamise ning rakendamise seire ja järelevalve seisukohalt on olulisimad konventsiooni artiklid 31 ja 33. Lühidalt kohustavad nimetatud artiklid riike:

- koguma asjakohast teavet, et võimaldada riikidel sõnastada ja ellu rakendada konventsiooni jõustamiseks vajalikku poliitikat (artikkel 31 lõige 1);
- määrama valitsussüsteemis keskse konventsiooni rakendamisküsimustega tegeleva üksuse (artikkel 33 lõige 1);
- määrama või looma riigis mehhanismi konventsiooni rakendamise edendamiseks, kaitsmiseks ja järelevalveks (artikkel 33 lõige 2).

Kuigi artikkel 31 ei ava, milliseid andmeid konkreetselt tuleks koguda ning kuidas neid seire- ja järelevalve tegevustes kasutada – need kaalutlused on jäetud riigi pädevusse, on ootuspärane, et andmete kogumise protsess toimub teaduslikest põhimõtetest ja meetoditest lähtudes, et tagada tõenduspõhine poliitikakujundamine (nt Bickenbach 2011).

Artikli 33 lõige 1 kohustab riike määratlema valitsussüsteemis konkreetse(d) vastutaja(d), kes koordineeriks konventsiooni rakendamisega seotut. Tõsi küll, ka konventsiooni artikkel 4 kohustab iseenesest riike astuma reaalseid samme konventsiooni rakendamiseks. Artikli 33 lõikes 1 sätestatud kohustus on ajendatud riikide senisest praktikast – olukorras, kus riigis on puuetega inimeste õiguste teemaga tegelemine tehtud ülesandeks paljudele valitsussüsteemi üksustele, kuid koordineerivat mehhanismi ei ole loodud, võib tulemuseks olla sisutu, vastuoluline ja lünklik poliitikakujundamine, mille tulemusena puuetega inimeste jaoks olukord sisuliselt ei muutu (nt Quinn 2008).

Artikli 33 lõige 2 seab riikidele kohustuse tagada seadusandjaist sõltumatu puuetega inimeste õiguste kaitsmise, edendamise ja selle tulemuslikkuse järelevalve. On oluline esile tõsta, et artikli 33 lõikes 2 sisalduvat fraasi „*osalisriigid võtavad arvesse inimõiguste kaitse ja edendamise tegelevate riiklike institutsioonide staatust ja tegevuspõhimõtteid*“ tuleks mõista kui soovitus arvestada puuetega inimeste õiguste kaitsmise, edendamise ja konventsiooni järelevalve korraldamiseks vastava üksuse valimisel või loomisel nn Pariisi põhimõtteid (Quinn 2008, Gatjens 2011, ÜRO 2011). Viimaste näol on tegu siseriiklike inimõiguste kaitse ja edendamise asutuste õigusliku staatuse ja toimimise põhimõtetest ning miinimumnõuetega, millele siseriiklik inimõiguste kaitsega tegelev üksus peaks vastama. Printsibid rõhutavad erinevate huvirühmade kaasamise vajadust üksuse loomisel ja selle sõltumatust funktsioonide täitmisel ning käsitlevad üksuse pädevust ja vastutust ning tegutsemispõhimõtteid ja suhteid teiste huvirühmadega, sealhulgas kodanikuühiskonna organisatsioonidega. (Gatjens 2011)

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklid 31 ja 33

Artikkel 31 – Statistika ja andmete kogumine

1. Osalisriigid kohustuvad koguma asjakohast teavet, kaasa arvatud statistilised ja uuringuandmed, mis võimaldavad neil sõnastada ja ellu rakendada käesoleva konventsiooni jõustamiseks vajalikku poliitikat. Teabe kogumise ja säilitamise protsess peab:

a) olema kooskõlas seaduslikult kehtestatud kaitseabinõudega, sealhulgas andmekaitseseadustega, et tagada puuetega inimeste kohta käivate andmete konfidentsiaalsus ja nende eraelu puutumatus;

b) olema kooskõlas rahvusvaheliselt tunnustatud normidega inimõiguste, põhivabaduste ja eetiliste põhimõtete kaitsmise kohta statistiliste andmete kogumisel ja kasutamisel.

2. Käesoleva artikli kohaselt kogutud teave peab olema vastavalt vajadusele disagegeeritud ning selle abil tuleb hinnata, kuidas osalisriigid täidavad käesolevast konventsioonist tulenevaid kohustusi, ning teha kindlaks ja kõrvaldada puuetega inimeste õiguste teostamist raskendavad takistused.

3. Osalisriigid võtavad vastutuse selliste statistiliste andmete levitamise eest ning tagavad nende kättesaadavuse puuetega inimestele ja teistele isikutele.

Artikkel 33 – Riiklik rakendamine ja järelvalve

1. Osalisriigid määravad oma halduskorralduse kohaselt valitsussüsteemis ühe või mitu üksust, kes asuvad tegelema konventsiooni rakendamisküsimustega, ning kaaluvad põhjalikult valitsussüsteemis kooskõlastusmehhanismi loomist või määramist, et soodustada valdkonnaga seotud tegevusi erinevates sektorites ja erinevatel tasanditel.

2. Osalisriigid kohustuvad oma õigus- ja haldussüsteemi kohaselt säilitama, tugevdama, määrama või looma oma riigis raamreeglid, mis sisaldaksid vajaduse järgi ühte või mitut sõltumatut mehhanismi käesoleva konventsiooni rakendamise edendamiseks, kaitsmiseks ja järelvalveks. Mehhanismi määramisel või loomisel võtavad osalisriigid arvesse inimõiguste kaitse ja edendamise tegevate riiklike institutsioonide staatust ja tegevuspõhimõtteid.

3. Kodanikuühiskond, eriti puuetega inimesed ja nende esindusorganisatsioonid, peavad olema kaasatud järelvalveprotsessi ja selles täiel määral osalema.

Tuginedes Gatjensile (2011) on Pariisi põhimõtteid silmas pidades oodatav, et puuetega inimeste õiguste järelvalve funktsiooni täitma hakkaval üksusel on:

- ✓ võimalikult lai mandaat, hõlmates inimõiguste kaitset ja edendamist;
- ✓ see mandaat on üheselt sätestatud konstitutsiooni või seaduse tasandil;
- ✓ üksusel on volitused koostada aruandeid nii inimõiguste üldisest olukorrast riigis kui ka kitsamatel teemadel.

Üksuse ülesehituse ja sõltumatuse määra osas peaksid olema täidetud järgmised baastingimused:

- ✓ üksuse liikmete valimise protseduur tagab ühiskonna erinevate osapoolte esindatuse;
- ✓ üksusel on tingimused (sh töövahendid, piisavad rahalised vahendid) talle seatud ülesannete täitmiseks;
- ✓ üksuse tegevus ja otsused on täielikult sõltumatud täitevvõimust;
- ✓ üksuse rahastamise mõjutamise kaudu ei ole võimalik mõjutada tema funktsioonide täitmist.

Et inimõiguste kaitsega tegelev üksus saaks äsjatoodud tingimustele vastata, peaks tal olema järgmised volitused:

- ✓ üksus võib vabalt arutada iga küsimust, mis kuulub tema pädevusse;
- ✓ üksusel on ligipääs igasugusele infole ja dokumentidele, mis on vajalikud, et hinnata inimõigustealast olukorda riigis;
- ✓ üksusel on vabadus teavitada avalikkust oma arvamustest ja soovitudest;
- ✓ üksus võib pidada konsultatsioone kodanikuühiskonna organisatsioonidega, kes tegelevad inimõiguste kaitse ning selle edendamisega.

Konventsiooni artikkel 33 lõige 3 rõhutab, et konventsiooni rakendamise üle järelevalve teostamisel oodatakse kesket rolli puuetega inimeste esindusorganisatsioonidelt. Rolli tulemusrikkaks täitmiseks vajavad esindusorganisatsioonid nii sisulist toetust konventsiooni koondatud õiguste eest seismisel kui ka nende võimendamist näiteks koolituste kaudu konventsiooni ja selle lisaprotokollide teemal. See toetab ühelt poolt puuetega inimeste organisatsioonide konstruktiivset kaasamist riiklike raportite koostamisse. Teisalt suurendab puuetega inimeste organisatsioonide paranenud võimekus nende võimalusi seista aktiivselt oma õiguste eest ning informeerida avalikkust ja rahvusvahelisi organisatsioone puuetega inimeste olukorrast riigis. (Gatjens 2011)

Järelevalvemehhanismi rakendamist toetab konventsiooni lisaprotokoll, mille ratifitseerinud osalisriik tunnistab konventsiooni artikli 34 alusel loodud ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee pädevust võtta vastu ja arutada pöördumisi osalisriigi jurisdiktsiooni alla kuuluvatelt üksikisikutelt või üksikisikute rühmadelt, kes väidavad, et asjakohane osalisriik on rikkunud konventsiooni ja nemad on langenud selle ohvriks. Lisaprotokoll annab muuhulgas puuetega inimeste organisatsioonidele võimaluse esitada komiteele variraporteid juhtudel, kui konventsiooni artikli 35 alusel komiteele esitatav riiklik raport ei peegelda puuetega inimeste ühenduste arvates tegelikku olukorda. On alust arvata, et kirjeldatud alternatiivse raporteerimismehhanismi olemasolu survestab valitsussüsteemi käsitlema puuetega inimeste olukorda riigis adekvaatselt ning panustama senisest intensiivsemalt ja sisulisemalt puuetega inimeste olukorra parandamisse.

2. Konventsiooni rakendumine Eestis

2.1. Konventsiooni ratifitseerimine ja järgnevad sammud

Eesti Vabariigi riigikogu ratifitseeris ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni 21. märtsil 2012. aastal, see jõustus 14. aprillil 2012. Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõus on märgitud, et Eesti ei pidanud ratifitseerimise hetkel vastama kõigile konventsioonis sätestatud sisulistele nõuetele, kuid konventsioonist tuleneb kohustus pürgida sätestatud eesmärkide poole ning puuetega inimeste olukorda järjepidevalt parandada (vt Vabariigi Valitsus 2012).

Nagu eelnevalt öeldud, konventsioon ei loo uusi õigusi, vaid kordab rahvusvahelistes aktides eksisteerivad õigused üle viisil, mis lähtub puuetega inimeste vajadustest ja olukorrast. Seega konventsiooni ratifitseerimisel Eesti õigusruumi muutmise vajadust ei tuvastatud ning konventsioon loeti täies mahus vastavaks riigisisesele õigusele. Konventsiooni eesmärgi esimene osa – edendada, kaitsta ja tagada kõigi inimõiguste ja põhivabaduste täielikku ja võrdset teostamist kõigi puuetega inimeste poolt – kannab endas samu eesmärke, mis on välja toodud Eesti Vabariigi põhiseaduses. Inimõiguste ja põhivabaduste täielik ja võrdne teostamine on hõlmatud põhiseaduse paragrahvides 9, 10 ja 12. Konventsiooni eesmärgi teine pool – edendada austust puuetega inimeste loomupärase väärikuse suhtes – on hõlmatud põhiseaduse paragrahvis 10 sätestatud inimväärikuse põhimõttega. (*Ibid.*) Konventsiooni järgimine aitab nii puuetega inimestele kui ka kõigile kaaskodanikele teadvustada, millised õigused puuetega inimestel on, aitab neid õigusi teostada ja nende tagamiseks riigil, kohalikel omavalitsustel, teenusepakkujatel ja teistel vajalikke tegevusi ette võtta. (Krais-Leosk 2012)

Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu kohaselt töötatakse konventsiooni vastuvõtmise järel puuetega inimeste õiguste ja iseseisva toimetuleku parandamiseks välja riiklik puuetega inimeste õiguste kaitse strateegia ja selle iga-aastased tegevuskavad. Strateegia väljatöötamisel täpsustatakse prioriteetsed suunad ning kavandatakse vajalikud eelarvelised vahendid konkreetseteks aastateks. (Vabariigi Valitsus 2012)

30. märtsil 2012. aastal allkirjastasid sotsiaalminister ja Eesti Puuetega Inimeste Koja (edaspidi *EPIKoda*) juhatuse esimees Vabariigi Valitsuse ja puuetega inimeste esindusorganisatsioonide koostööpõhimõtete memorandumid. 20. novembril 2012 toimus puuetega inimeste õiguste kaitse strateegia väljatöötamise avaseminar, strateegia on kavas välja töötada 2013. aastal (Krais-Leosk 2012, Rahandusministeerium 2012), 2013-2014 koostatakse rakendusplaanid/tegevuskavad strateegia elluviimiseks (Krais-Leosk 2012). 2012. aastal tehti EPIKojale riigieelarvest eraldis, et toetada konventsiooni rakendamise järelevalve temaatika arendamist ja sõltumatu järelevalve mehhanismi loomist, teavitustööd ning hetkeolukorra kaardistamist loomaks võrdlusmaterjal järgnevatel aastatel (*Ibid.*) 2013. aasta riigieelarve eelnõus planeeriti 30 000 eurot „konventsiooni rakendamise üle järelevalve korraldamiseks“ (Rahandusministeerium 2012).

2.2. Konventsiooni rakendamise ja selle järelevalve korralduslik raamistik

Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirjast ilmneb, et eelnõu koostajad peavad Eesti-sisest puuetega inimeste õiguste edendamise ja kaitse korraldust üldjoontes piisavaks, ning leiavad, et nõutav konventsiooni rakendamise koordineerimine ja järelevalve

on võimalik tagada olemasolevate struktuuride juurde vastava otstarbega komisjonide loomise kaudu.

Konventsiooni artikli 33 lõikest 1 lähtudes – lõige kohustab riike määrama valitsussüsteemis üksuse(d), kes asub (asuvad) tegelema konventsiooni rakendamise küsimustega, ning kaaluma valitsussüsteemis koordineeriva mehhanismi loomist või määramist – on Eestis konventsiooni sisu ja sihtrühma aluseks võttes määratud konventsiooni rakendamise eest põhivastutajaks Sotsiaalministeerium². Samas rõhutatakse konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõus, et iga ministeerium vastutab konventsiooni rakendamise eest oma haldusala piires, et soodustada valdkonnaga seotud tegevuste ellurakendamist erinevates sektorites ja tasanditel. Konventsiooni ellurakendamiseks ja järelevalveks moodustakse Vabariigi Valitsuse seaduse alusel puudega inimeste küsimustega tegelev komisjon, kelle ülesanneteks on puuetega inimeste õiguste tagamise tegevuste koordineerimine, strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide seadmine, ettepanekute tegemine Vabariigi Valitsusele puuetega inimeste õigustega seonduvate probleemide lahendamiseks. Komisjoni tööd juhib sotsiaalminister ning komisjoni töö korraldamise tagab Sotsiaalministeerium. Komisjon esitab Vabariigi Valitsusele üks kord aastas informatsiooni komisjoni töö kohta. (Vabariigi Valitsus 2012)

Eelnõu kohaselt võib lõikes 1 nimetatud kooskõlastussüsteemi loomise soovitusel lugeda Eestis juba täidetuks vähemalt selles osas, mis puudutab õigusaktide kooskõlastamist erinevate valitsusasutuste vahel. Selle väljundiks on Vabariigi Valitsuse 28. septembri 1999. aasta määruse nr 279 „Õigustloovate aktide eelnõude normitehnika eeskiri“ § 38 lõige 1 ja Vabariigi Valitsuse 11. juuni 1996. aasta määruse nr 160 „Vabariigi Valitsuse reglemendi kinnitamine“ punkt 25. Nimetatud õigusaktide kohaselt esitatakse kõik valminud õigustloovate aktide eelnõud kooskõlastamiseks ning arvamuse ja ettepanekute saamiseks ka asjassepuutuvatele organisatsioonidele ja isikutele. (*Ibid.*)

Konventsiooni artikli 33 lõige 2 kohustab riike vastavalt oma õigus- ja haldussüsteemile säilitama, tugevdama, määrama või looma raamreeglid, mis sisaldaksid vastavalt vajadusele ühte või mitut sõltumatut mehhanismi konventsiooni rakendamise edendamiseks, kaitsmiseks ja järelevalveks. Antud lõike kohta sedastab eelnõu, et nimetatud lõikest tulenevalt on vajalik luua sõltumatu organ, mis tegeleb konventsiooni ellurakendamise järelevalvega ning puuetega inimeste inimõiguste küsimustega. Eelnõu kohaselt moodustatakse selleks EPIKoja juurde sõltumatu analüüsikomisjon, mille ülesanne on konventsiooni rakendamise erapooletu järelevalve. Analüüsikomisjoni kohusena nähakse kord aastas puuetega inimeste olukorrast ülevaate koostamist ning Vabariigi Valitsusele ja riigikogule esitamist. Eelnõu kohaselt võib analüüsikomisjon koosneda kuni kuuest sõltumatust esindajast, kes esindavad erinevaid organisatsioone (puudega inimeste esindajad, sotsiaalteadlased, tööandjad, teenusepakkujad, inimõiguste spetsialist). (*Ibid.*)

Konventsiooni artikli 33 lõike 3 puhul sedastab eelnõu vaid, et lõige „rõhutab veelkord, et puudega inimesed peavad olema kaasatud järelevalveprotsessi ja selles täiel määral osalema.“

² On autoreid (nt Quinn 2008), kelle arvates oleks konventsiooni eduka rakendamise seisukohalt tulemusrikkam, kui konventsiooni rakendamise võtmeministeeriumiks oleks justiitsküsimusi ja kodanikuõiguste valdkonda koordineeriv üksus, mitte tervise ja hoolekandeküsimustega tegelev ja puuetega inimeste abistamiseks suunatud meetmete väljatöötamise ja juurutamise eest vastutav ministeerium.

3. Konventsiooni rakendamise järelevalve Eestis – analüüs

3.1. Järelevalve korralduslik raamistik

Nagu peatükis 2 kirjeldatud, on Eestis kavandatud konventsiooni artikli 33 lõikest 2 lähtuvalt luua EPIKoja juurde sõltumatu analüüsikomisjon, mille ülesanne on konventsiooni rakendamise erapooletu järelevalve. Siinkohal on oluline märkida, et arvestades artikli 33 lõike 2 täielikku sõnastust järeldavad poliitikakujundajad seega, et lõikes nimetatud konventsiooni rakendamise edendamise ja kaitsmise funktsioon on olemasolevate mehhanismidega juba kaetud ning täiendavalt on vajalik üksnes „organ, mis tegeleb konventsiooni ellurakendamise järelevalvega ning puuetega inimeste inimõiguste küsimustega“ (Vabariigi Valitsus 2012).

Tulenevalt Praxisele seatud lähteülesandest on järgneva analüüsi fookuses vaid konventsiooni rakendamise sõltumatu järelevalve mehhanism, konventsiooni rakendamise edendamise ja kaitsmise aspekti käsitletakse valikuliselt teemaarenduste juures, kus see on kohane. Et toetada konventsiooni rakendamise järelevalve mehhanismi süsteemset analüüsi, valiti Gatjensi (2011) käsitlusele tuginedes (vt selle dokumendi lk-d 6-7) karakteristikud, mille alusel analüüsiti konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõus konventsiooni rakendamise järelevalveks kavandatud EPIKoja juures paikneva sõltumatu analüüsikomisjoni vastavust konventsioonis seatud ootustele ning arutleti alternatiivsete võimaluste üle neile ootustele vastamiseks. Nimetatud karakteristikuteks on:

- mandaat,
- sõltumatus täitevvõimust,
- suhted huvirühmadega,
- ligipääs infole,
- avalikkuse teavitamine.

3.1.1. Mandaat

Pariisi põhimõttest tulenevalt on ootuspärane, et puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve funktsiooni täitval üksusel on võimalikult lai mandaat, mis hõlmab nii inimõiguste kaitset kui ka edendamist. See mandaat peaks üheselt olema sätestatud konstitutsiooni või seaduse tasandil. Üksusel peaks olema volitused koostada aruandeid nii inimõiguste üldisest olukorrast riigis kui ka kitsamatel teemadel. (Gatjens 2011)

Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu ei ava, miks on Eestis konventsiooni rakendamise järelevalve organiks valitud just „komisjon“, mis paikneb EPIKoja „juures“. Võib eeldada, et olemasolevate organisatsioonide vahel valides langes valik EPIKoja kasuks seetõttu, et tegu on puuetega inimeste ühenduste katusorganisatsiooniga. Täites küll puuetega inimeste õiguste edendamise ja kaitsmise funktsiooni – puuetega inimeste inim-, kodaniku-, sotsiaalsete ning majanduslike õiguste kaitse on EPIKoja põhikirjaline tegevus –, ei tegele EPIKoda samas muude inimõiguste teemaliste küsimustega.

Arvestades EPIKoja eraõiguslikku staatust ning eelnõus pakutavat komisjoni vormi, on Eestis kavandatava järelevalvet teostava üksuse mandaat konventsiooni ootuste seisukohalt käsitletav ebapiisavana. Komisjoni elutsükel ja tegelikud volitused on EPIKoja üldkoosoleku või juhatuse pädevuses, mistõttu võivad organisatsiooni-sisesed arengud ja prioriteetide seadmine vähemalt teoreetiliselt mõjutada järelevalveprotsessi. Ilmselt toetab komisjoni

loomine EPIKoja juurde siiski konventsiooni edukat rakendamist Eestis – puuetega inimeste katusorganisatsiooni asetamine kesksele kohale protsessis, mis vastab selgelt ühingu põhi-eesmärkidele, on vaieldamatult ka EPIKoja liikmetest puuetega inimeste esindusühingute huvides. Riik saab sel moel oluliste ümberkorraldusteta astuda olulise sammu rahvusvahelise lepingu täitmise suunas.

On kohane nentida, et mandaadile seatud nõuetele vastab Eestis vormiliselt õiguskantsleri institutsioon, osaliselt ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. Õiguskantsleri mandaat on sätestatud põhiseaduses ja õiguskantsleri seaduses, õiguskantsleri ülesandeks on võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamine, samuti teostab ta järelevalvet põhiõiguste ja -vabaduste järgimise üle – konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirja kohaselt kannab konventsioon endas samu eesmärke, mis sisalduvad Eesti Vabariigi põhiseaduses. Õiguskantsleri pädevuses on teavitada Riigikogu, Vabariigi Valitsust, valitsusasutusi, kohaliku omavalitsuse asutusi ja organeid ning teisi asjast huvitatud isikuid ja avalikkust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisest, samuti teha ettepanekuid õigusaktide muutmiseks Riigikogule, Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse asutustele ja organitele ning tööandjatele. Tulenevalt konventsiooni artikli 33 lõikes 3 esitatud nõudest kaasata järelevalveprotsessi puuetega inimesi ja nende esindusorganisatsioone, nõuaks õiguskantsleri institutsioonile puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve delegeerimine samas olulisi kohandusi õiguskantsleri institutsiooni toimimispõhimõtetes.³

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku mandaat on sätestatud võrdse kohtlemise seaduses, voliniku pädevused on piiratud võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse nõuete täitmisega, mis on selgelt kitsamad konventsioonis sätestatust. Volinikul on õigus anda arvamusi võimaliku diskrimineerimise aset leidmise kohta, teha ettepanekuid Vabariigi Valitsusele ja valitsusasutustele, samuti kohaliku omavalitsuse üksustele ning nende asutustele õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta, samuti avaldada aruandeid soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta.

Eestis tegutseb kaks spetsiifiliselt inimõiguste ja nende kaitsega tegelevat valitsusvälist sõltumatut organisatsiooni – Eesti Inimõiguste Keskus ning Inimõiguste Instituut, kes oma põhifunktsiooni arvestades võiksid samuti olla konventsiooni rakendamise järelevalve ülesande täitja kandidaatideks. Mõlema organisatsiooni põhikirjas on inimõiguste kaitset nimetatud organisatsiooni keskse tegevusena. Teisalt kumbki nimetatud organisatsioonidest oma eesmärkides ega strateegias puuetega inimeste õiguste temaatikat spetsiifiliselt ei käsitle. Tulenevalt nendegi organisatsioonide õiguslikust staatusest tõstatuks emmalekummale neist konventsiooni rakendamise sõltumatu järelevalvaja ülesande andmise kaalumisel EPIKojaga samalaadsed mandaadiga seotud probleemkohad.

³ Õiguskantsleri institutsiooni on rahvusvahelistest lepetest tulenevalt muudetud varemgi – piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastase konventsiooni fakultatiivse protokolliga jõustumisel 2006. aastal määrati õiguskantsler konventsiooni protokollis 3 sätestatud ennetusasutuseks.

3.1.2. Sõltumatus täitevvõimust

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve funktsiooni täitva üksuse tegevus ja otsused peaksid olema täielikult sõltumatud täitevvõimust, ka tema rahastamise mõjutamise kaudu ei peaks olema võimalik mõjutada tema funktsioonide täitmist, st üksusel peab olema adekvaatne infrastruktuur ja oma tegevuste täitmiseks piisav majanduslik ressurss (Gatjens 2011)

Arvestades järelevalveks kavandatud analüüsikomisjoni paiknemist eraõiguse alusel tegutseva mittetulundusühingu juures, on tugevad eeldused selleks, et komisjoni tegevus ja otsused oleks täitevvõimust sõltumatud. Analüüsikomisjoni rahastamise printsiipe pole samas teadaolevalt üheselt paika pandud, senine praktika viitab, et komisjoni tegevuse rahastamine võib toimuda sihtotstarbeliste eraldistega riigieelarvest: 2012. aasta riigieelarve eelnõus planeeriti EPIKoja juurde „konventsiooni rakendumist monitooriva sõltumatu järelevalvekomisjoni loomise ja töö“ kuluks 30 000 eurot, 2013. aasta riigieelarve eelnõus planeeriti samuti 30 000 eurot „konventsiooni rakendamise üle järelevalve korraldamiseks“. Kui komisjoni rahastatakse nimetatud suurusjärgus summaga iga-aastaselt, on komisjoni käsutuses ressurss, mis võimaldab astuda sisulisi samme konventsiooni rakendamise järelevalve funktsiooni täitmiseks. Rahastuse garantii piiramine ühe kalendriaastaga võib teisalt takistada pikaajaliste, kalendriaastat ületavate tegevuste planeerimist ja kahjustada komisjoni tegevuse järjepidevust. Näiteks on problemaatiline töölepingute sõlmimine järelevalvetegevusi vahetult teostavate isikutega pikemaks perioodiks kui üks kalendriaasta – töölepinguga seotud ebakindlus võib tingida töötajate vaheldumise ja järelevalvetegevuste kvaliteedi ebahütluse.

Tõenäoliselt on konventsiooni rakendamise järelevalve üksuse ellukutsumisel või määramisel selle stabiilse ja kvaliteetse töö soodustamiseks mõistlik püüelda pikaajalise, kalendriaastast pikema rahastamise perioodi tagavate lepete saavutamisele riigiga. Kui järelevalvet teostatava üksuse mandaat sätestatakse õigusaktis, on kohane sealjuures täpsustada üksuse rahastamise korraldus.

3.1.3. Suhted huvirühmadega

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve funktsiooni täitvas üksuses peaks olema tagatud ühiskonna erinevate osapoolte esindatus, seejuures peavad järelevalveprotsessi olema kindlasti kaasatud puuetega inimeste esindusorganisatsioonid. Üksus võib pidada konsultatsioone kodanikuühiskonna organisatsioonidega, kes tegelevad inimõiguste kaitse ning selle edendamisega. (Gatjens 2011)

Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirjas nimetatud analüüsikomisjoni koosseisu üheselt määratletud ei ole, nimetatud on, et „liikmed peaksid esindama erinevaid organisatsioone (puudega inimeste esindajad, sotsiaalteadlased, tööandjad, teenusepakkujad, inimõiguste spetsialist)“, liikmete arvule on seatud piirang – neid võib eelnõu seletuskirja kohaselt olla kuni 6.

Lähtudes EPIKoja olemusest – tegu on puuetega inimeste esindusühingute katusorganisatsiooniga – on järelevalve üksuse paigutamisel EPIKoja juurde loodud suurepäraseid eeldused kaasamiseks järelevalvetegevustes puuetega inimesi. Kaasates analüüsikomisjoni teiste organisatsioonide esindajaid, tagatakse ühiskonna laiem esindatus. Tulenevalt

analüüsikomisjoni paigutusest „EPIKoja juurde“ on selle ellukutsumine, sinna liikmete valimine ning selle tööreglemendi koostamine täielikult EPIKoja pädevuses.

Eelnõu loojate kavandatud liikmete arvu piirang komisjonilt oodatava laiapõhjalisuse juures on konventsiooni ja selle rakendamise järelevalve funktsiooni silmas pidades üllatav. Konventsioonis seatud ootustest tulenevalt tuleks komisjoni ellukutsumisel hoida esiplaanil konventsiooni artikli 33 lõikes 3 nimetatud puuetega inimeste järelevalveprotsessi kaasamine nõuet. Ootuspärane on, et konventsiooni rakendamise järelevalvega tegelevas üksuses oleks puuetega inimeste poliitikakorralduse ja igapäevaelu probleemkohtadest teadlike esindajate kõrval alaliselt esindatud inimõiguste teemaline ning sotsiaalteaduslik ekspertteadmine. Täiendavate valdkondlike ekspertide kaasamine kannab endas eelkõige ühiskondliku laiapõhjalisuse eesmärki.

3.1.4. Ligipääs infole

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve funktsiooni täitval üksusel peaks olema ligipääs igasugusele infole ja dokumentidele, mis on vajalikud, et hinnata inimõigustealast olukorda riigis (Gatjens 2011).

Tuleb tõdeda, et mittetulundusühingu juures paikneva analüüsikomisjoni võimalused pääseda ligi infole ja dokumentidele, et hinnata inimõigustealast olukorda riigis, on selgelt piiratud ega erine teiste eraõiguslike isikute õigustest. Järelevalvetoimingute teostamisel saab komisjon oma töös kasutada avalikke materjale (sh teiste organisatsioonide koostatud aruandeid, ka meediatekste) ja statistikat, vastu võtta või küsida infot riigi elanikelt, koostööpartnereilt, teenusepakkujailt, ning esitada teabepäringuid riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele. Ametkondlikule infole komisjonil ligipääs puudub.

Inimõiguste kaitsega tegelevaist valitsussüsteemist sõltumatuist asutustest on kirjeldatud tasemel nõutav ligipääs Eestis olemas vaid õiguskantsleri institutsioonil. Õiguskantsleri seaduse § 28 sedastab, et järelevalvetoiminguis põhiõiguste ja –vabaduste järgimise üle on õiguskantsleril õigus nõuda oma ülesannete täitmiseks vajalikku teavet ning et järelevalvealune asutus, lepitusmenetluse pooled ning muud isikud ja asutused edastavad teabe õiguskantsleri määratud tähtaja jooksul.

3.1.5. Avalikkuse informeerimine

Gatjensile (2011) tuginedes peaks konventsiooni rakendamise järelevalvega tegeleval üksusel olema vabadus adresseerida avalikkust oma arvamustest ja soovitudest. Konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõus nimetatud analüüsikomisjoni kohusena nähakse kord aastas puuetega inimeste olukorrast ülevaate koostamist ning Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule esitamist – ilmselt sisaldub kirjeldatud ülesandes ka avalikkuse teavitamise roll.

Eelnõu seletuskirjas kavandatud analüüsikomisjoni ellukutsumisel pole ette näha segavaid tegureid, mis ei võimaldaks komisjonil adresseerida avalikkust kõigist oma töö tulemustest ning esitada osapooltele avalikult soovitusi olukorra muutmiseks. On alust arvata, et tulemusrikkaim viis avalikkuse teavitamiseks probleemkohtadest konventsiooni rakendamisel on kvaliteetne ja põhjalik analüüs.

Kuigi eelnõus nimetatakse valitsusele ja riigikogule ja seega avalikkusele esitatava ülevaate koostamist komisjoni peamise ülesandena, on hoolimata tõsiasjast, et nimetatud ülevaade

on kahtlemata oluline instrument, millega komisjonil on võimalik poliitikakujundajaid ja avalikkust kõnetada, kohane käsitleda komisjoni töö eesmärki sellest laiemana, s.o järelevalveprotsessi tagamise ning puuetega inimeste olukorra ja õigusruumi konventsioonile vastavuse monitoorimise ja analüüsimise organiseerimisena. Ülevaade ise on käsitletav regulaarse avalikkusele mõeldud kokkuvõttena komisjoni töö tulemustest (sarnaselt riigikontrolli ja õiguskantsleri aastaaruandega).

3.1.6. Korralduslikust raamistikust kokkuvõtvalt

Kuni Eestis puuduvad üksused, mis vastaks täielikult Pariisi põhimõttele (vt nt Inimõiguste Instituut 2012), on kohane käsitleda puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikli 33 lõikes 2 nimetatud mehhanismile vastamiseks rakendatavaid alternatiivseid lahendusi ilmselt ebapiisavatena ja seega ajutistena. Teisalt – eeldades, et sellis(t)e institutsiooni(de) loomine või olemasoleva(te) kohandamine ootustele täielikult vastavaks on pikaajaline protsess – on ka konventsiooni rakendamise järelevalveks alternatiivse mehhanismi loomise või määramisega viivitamine kuni Pariisi põhimõttele täielikult vastava üksuse tegutsema hakkamiseni käsitletav konventsiooni ratifitseerimisega võetud kohustuste eiramisena. Seetõttu on tervitatav konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu seletuskirjas nimetatud EPIKoja juures paikneva analüüsikomisjoni võimalikult kiire ellukutsumine ja selle töö käimalükkamine. On alust arvata, et komisjonil koostöös inimõiguste kaitse vallas tegutsevate teiste üksuste, s.o õiguskantsleri institutsiooni, Eesti Inimõiguste Keskuse ja Inimõiguste Instituudiga, on võimalik toetada tulemusrikkalt puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamist Eestis. Samaväärselt ootuspärane on siiski ka reaalsete sammude astumine Pariisi põhimõttele täielikult vastava institutsiooni loomise poole liikumisel eesmärgiga puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve ajutiselt üksuselt sellele üle anda.

Tulenevalt EPIKoja õiguslikust staatusest – eraõiguslik mittetulundusühing – on eelnõus nimetatud analüüsikomisjoni ellukutsumine käsitletav täielikult EPIKoja pädevusena, riigil on komisjoni loomist võimalik motiveerida komisjoni töö edukaks toimimiseks vajaliku sihtotstarbelise eraldise garanteerimisega. Arvestades komisjoni kooskõllisust EPIKoja põhikirjas nimetatud eesmärkidega võib komisjoni ellukutsumiseks olla piisav juhatuse vastavasisuline otsus. Kuid võttes arvesse komisjoni rolli olulisust ühiskonnas ja riigis, on samas ootuspärane kõnealuse alalise iseloomuga komisjoni fikseerimine EPIKoja põhikirjas. Viimase muutmiseks peab ettepanek saama üldkoosolekul kogunenud EPIKoja liikmete lihthäälteenamuse.

EPIKoja juurde analüüsikomisjoni loomisel tuleks komisjoni töö võimalikult efektiivseks rakendamiseks tagada kalendriaasta-ülene rahastamise mehhanism, mis toetab komisjoni töö pikaajalist planeerimist ja võimaldab vajadusel pikaajaliste lepinguliste kohustuste võtmist. Tõenäoliselt toetab komisjoni töö stabiilsust mitut kalendriaastat hõlmava raamlepe sõlmimine riigi esindaja ja EPIKoja vahel ja/või rahastamismehhanismi kirjeldamine puuetega inimeste õiguste strateegia tegevuskavades – viimane eeldab kahtlemata analüüsikomisjoni ja tema funktsiooni käsitlemist strateegias eneses.

Võttes arvesse konventsiooni olemust ja selle artikli 33 lõikes 2 sedastatud ootusi, peaks konventsiooni rakendamise järelevalvet teostava analüüsikomisjoni ülesannet käsitlema laiemana, kui on regulaarsete ülevaadete koostamine. Komisjoni peamise funktsioonina on kohane vaadata järelevalveprotsessi tagamist ning puuetega inimeste olukorra ja õigusruumi

konventsioonile vastavuse monitoorimise ja analüüsimise organiseerimist. Sellest funktsioonist on tõenäoliselt mõistlik lähtuda ka komisjoniliikmete valikuprintsiipide seadmisel: on ilmne, et üksuses peab olema tagatud puuetega inimeste esindusühingu(te) esindatus, ootuspärane on inimõiguste teemalise ning sotsiaalteadusliku ekspertteadmise alaline olemasolu komisjonis. Täiendavate valdkondlike ekspertide kaasamine komisjoni töösse täidab ühiskonna huvigruppide ja eluvaldkondade esindatuse laiendamise eesmärgi.

Puuetega inimeste esindusühingute optimaalse esindatuse püüdlisel on võimalik lähtuda maksimaalse esindatuse printsiibist – nt sotsiaalministeeriumi kokkukutsutud puuetega inimeste probleemide lahendamise koostöökogu töös osalevad puuetega inimeste organisatsioonide poolt neli suuremate puudegruppide liitu (Eesti Liikumispuudega Inimeste Liit, Eesti Pimedate Liit, Eesti Kurtide Liit, Eesti Vaimupuudega Inimeste Tugiliit) ning esindusühingute katusorganisatsioonina EPIKoda. Teisalt saab puuetega inimeste esindusorganisatsioonidest komisjoniliikmete valimisel lähtuda konkreetseid organisatsioone esindavate liikmekandidaatide pädevusest, nende varasemast kogemusest puuetega inimeste õiguste kaitsmisel ning konventsiooni-alastest teadmistest (ka nt läbitud koolitustest).

Komisjoni töökorraldus peaks selle ellukutsumise järel olema täielikult komisjoni enda pädevuses. Komisjoniliikmete valimise järel saab komisjon valida endale juhi, leppida kokku tööreglemendis, seada enda funktsioonist tulenevalt konkreetseid eesmärgid, koostada tegevuskava ning määratleda eesmärkide saavutamise viisi. Töökorralduse kavandamisel on komisjonil paslik lähtuda järelevalve protsessi elementidest, mida käsitletakse järgnevas peatükis.

3.2. Järelevalve protsess

Toetudes ÜRO puuetega inimeste konventsiooni olemusele ja selle artikli 33 lõike 2 sõnastusele, seisneb konventsiooni rakendamise järelevalve eelkõige riigi valdkondliku tegevuse kontrollimisena, mida teostab riigi täitevvõimust sõltumatu riigisisene üksus. Järelevalve on käsitletav protsessina, mis seisneb olukorra seiramises ja konventsiooni nõuetega kooskõllalisuse hindamises.

Konventsioonist, selle rakendamiseks nõutavatest sammudest ning rakendamise kontrollimise seisukohalt vajalikest tegevustest lähtudes on konventsiooni rakendamise järelevalve põhisisuna käsitletav riigi puuetega inimeste poliitika, õigusruumi ja praktika kontrollimine, eesmärgiga veenduda olukorra konventsioonile vastavuses või leida üles ja tõendada võimalikud ebakõlad ja vastuolud ning juhtida neile tähelepanu. Eelpool öeldust on võimalik tuletada järelevalve protsessi kolm keskset elementi:

- info kogumine,
- info analüüsimine,
- teavitustegevused.

3.2.1. Info kogumine

Konventsiooni rakendamise järelevalve eest vastutav üksus peab oma funktsiooni täitmiseks tagama, et tema käsutuses oleks kvaliteetne info, millele tuginedes on võimalik hinnata riigisisese olukorra ja erinevate osapoolte tegevuste kooskõllalisust konventsiooniga.

Olukorra konventsioonile vastavuse hindamine eeldab järelevalvet teostavalt üksuselt ühelt poolt suutlikkust seirata puuetega inimeste olukorda peegeldavaid avalikke allikaid (nt riiklik statistika, aruanded, analüüsid) ning teisalt koguda ise olukorra hindamist võimaldavat infot näiteks teabepäringute vormis riigi ja kohalike omavalitsuse asutustelt või küsitledes puuetega inimesi ja nende lähedasi. Pidades silmas konventsiooni artikli 33 lõikes 3 sätestatud puuetega inimeste kaasamise nõuet, oleks ootuspärane, et järelevalvet teostaval üksusel oleks suutlikkus võtta vastu potentsiaalseid probleeme kirjeldavat infot puuetega inimestelt.

Võrreldes riiklikku järelevalvet teostavate organitega on EPIKoja juurde kavandatud analüüsikomisjoni infokogumise võimekus pärsitud, kuna puudub ligipääs ametkondlikele andmetele. Seega on oht, et komisjon ei saa enda käsutusse eksisteerivat infot, mis võimaldaks veenduda olukorra konventsiooniga vastavuses või tõendada konkreetse osapoole tegevus(t)e õiguspäratust. Probleemkohta on samas võimalik lahendada võimekust omavate asutustega aktiivset koostööd tehes. Potentsiaalselt probleemsest juhtumist või olukorrast on võimalik informeerida riiklikku järelevalvet teostavat organit (nt Tööinspektsiooni, Sotsiaalkindlustusametit; kuid ka õiguskantslerit või soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikku), kes saab oma pädevuse piires hinnata juhtumi või olukorra õiguspärasust. Menetluse lõpptulemus võib olla oluliseks sisendiks hindamiseks siseriikliku olukorra konventsioonile vastavust.

Samuti ei saa tähelepanuta jätta teabepäringute potentsiaali asjakohase info hankimisel ametkondadelt. Ametnikud on kohustatud seaduses sätestatud korras andma kodanikele informatsiooni oma tegevuse kohta (v.a andmed, mille edastus on seadusega keelatud ja mõeldud vaid asutusesiseseks kasutuseks). Dokumenteeritud info edastamist reguleerib avaliku teabe seadus (AvTS), mis ei piira teabe saamiseks õigustatud isikute ringi üksnes kodanikega, selline õigus on ka eraõiguslikel juriidilistel isikutel. Pöördumine loetakse vormiliselt lahendatuks, kui selle saatjale on sisuliselt vastatud. AvTS nõuete täitmise üle teostab riiklikku järelevalvet Andmekaitse Inspektsioon, kellel on õigus teha ettekirjutusi ja selle täitmatajätmisel algatada väärteomenetlus ning kohaldada rahalisi karistusi.

Järelevalve raames info kogumisel on oluline silmas pidada selle kvaliteeti – ebakvaliteetsetele andmetele tuginedes ei ole võimalik potentsiaalselt probleemset olukorda adekvaatselt käsitleda. Et olukorra analüüs toetaks tõenduspõhist poliitikakujundamist ning järelevalvet teostava analüüsikomisjoni ettepanekud ja soovitused oleksid tõsiseltvõetavad, on vajalik tagada olukorra hindamisel kasutatavate andmete kogumise protsessi usaldusväärsus ja kooskõla teaduslike meetoditega.

3.2.2 Info analüüsimine

Tulenevalt konventsiooni olemusest – tegu on inimõigustealase rahvusvahelise leppega – on konventsiooni järelevalve keskmes olevana käsitletav õigusliku keskkonna ja riikliku praktika konventsioonile vastavuse analüüsimine. Kuigi Eestis sedastati konventsiooni ratifitseerimisel selle seaduse eelnõu seletuskirjas, et konventsioon vastab täies mahus riigisisesele õigusele ning konventsioonist tulenevalt Eesti õigusruumi muutmise vajadust ei tuvastatud, siis – seadmata kahtluse alla eelnõu koostamise raames teostatud õigusliku analüüsi kvaliteeti – oleks siiski ootuspärane, et riigisisese õiguse kooskõllalisust konventsiooniga hindab ka valitsusväline osapool. Hüpototeetiliselt olukorras, kus õigusruum

on konventsiooni seisukohalt ebarahuldav, oleks ka vastupidisest seisukohast lähtuv olukorra käsitus konventsiooni rakendamise seisukohalt ebatõhus.

Õigusruumi analüüsimisel on järelevalvet teostaval üksusel kohane panustada olukorra analüüsi kõrval nn ennetavasse õiguslikku analüüsi ehk hinnata sõltumatult ka veel jõustumata õigusaktide kooskõllalisust konventsiooniga ja kavandamisel olevate õiguslike sammude piisavust konventsiooni rakendamise seisukohalt. Võttes arvesse 2012. aastal sotsiaalministri ja EPIKoja juhatuse esimehe vahel sõlmitud Vabariigi Valitsuse ja puuetega inimeste esindusorganisatsioonide koostööpõhimõtete memorandumit ning sotsiaalministeeriumi samme puuetega inimeste esindusühingute kaasamisel puuetega inimesi otseselt puudutavate õigusaktide väljatöötamisel, on eeldused analüüsikomisjoni sisuliseks panustamiseks ennetavasse õiguslikku analüüsi head. Samas võib nimetatud ülesande täitmine analüüsikomisjonilt nõuda märkimisväärselt ressursse, mistõttu võib nimetatud ülesande täitmine pingestada analüüsikomisjoni eelarvet ning nõuda täiendavate allikate leidmist komisjoni töö rahastamiseks.

Olukorra analüüsimisel ja täiendusettepanekute välja töötamisel on oluline silmas pidada järgmisi aspekte (UN 2010):

- diskrimineerimine puude alusel on konventsiooni ratifitseerinud riigis lubamatu, sõltumata riigi majanduslikust või kultuurilisest arengust ja ressursside piisavusest;
- riigil on kohustus tagada kohe konventsiooni ratifitseerimise järel puuetega inimestele minimaalne hädavajalik heaolu tase;
- riik peab hakkama astuma samme õiguste teostamiseks, sh töötama välja:
 - ajalise plaani puuetega inimeste õiguste rakendamiseks;
 - selgete ajaliste piiridega eesmärgid tuvastamaks liikumist seatud sihtide poole;
 - indikaatorid muutuste jälgimiseks;
- lubamatu on juba saavutatud olukorra halvendamine puuetega inimeste jaoks.

Neist printsiipidest lähtudes on eelduslikult võimalik anda üldine hinnang konventsiooni rakendumisest riigis. Detailsemad teemaarendused võivad sõltuda riigis antud hetkel olulistest teemadest, kuid ka kvaliteetsete andmete kättesaadavusest ja piisavusest ning järelevalvetegevusi koordineeriva üksuse valikuist.

Õigusliku keskkonna analüüsimise kõrval on vajalik hinnata siseriikliku praktika vastavust konventsioonile. Konventsiooni seisukohalt on arvatavasti mitterahuldav olukord, kus õigusaktid sisaldavad küll sõnaselgeid sätteid puuetega inimeste õiguste kaitseks, kuid praktikas sätete järgimist ei kontrollita (nt riiklik ehitusregulatsioon nõuab küll avalike ehitiste rajamisel liikumispuudega inimeste juurdepääsetavusega arvestamist, kuid puuduvad sanktsioonid puhkudeks, kus nõudeid ei ole järgitud või juurdepääsetavust arvestav ehitusetapp on kavandatud kaugesse tulevikku ning ehitis võetakse juurdepääsetavust tagamata kasutusse).

Kohane on analüüsida ka konventsiooni rakendamise seotud strateegiaid ja tegevuskavasid. On ootuspärane, et riiklikult seatavad eesmärgid konventsiooni rakendamisel oleksid piisavalt ambitsioonikad, et tagada vastutavate osapoolte reaalne panustamine

muutuste saavutamiseks. Ühtlasi peaksid muutuste jälgimiseks valitavad indikaatorid olema sisukad, standardiseeritud ja rahvusvaheliselt võrreldavad ning arvestama konventsioonis toodud definitsioone (näiteks on konventsioonis kasutatav puude mõiste laiem, kui see on Eestis puuetega inimeste abistamisel kesksel kohal olevas sotsiaalhoolekandeseaduses, millel baseerub oluline osa puuetega inimeste eluolu käsitlevast riiklikust statistikast).

3.2.3 Teavitustegevused

Konventsiooni rakendamise järelevalvet teostava üksuse kolmas oluline funktsioon on tagada, et kogutud oluline info ning analüüsi tulemused jõuaksid poliitikakujundajate käsutusse. Järelevalvet teostaval üksusel, kellel ei ole võimalik rakendada sunnimeetmeid, on muutuste saavutamiseks peamiseks meetodiks info levitamine.

Teavitustegevustest on võimalik esile tõsta järgmisi tegevusi:

- konventsiooni rakendamise (koordineerimise) eest vastutava asutuse teavitamine;
- teiste inimõiguste kaitsega tegelevate siseriiklike organisatsioonide teavitamine;
- avalikkuse teavitamine;
- rahvusvaheliste inimõiguste organisatsioonide (sh puuetega inimeste õiguste komitee) teavitamine.

Probleemkohtade tuvastamisel puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamisel on arvatavasti kohane teavitada sellest esmalt riigi valitsussüsteemis konventsiooni rakendamise koordineerimise eest vastutavaks määratud asutust, esitades ühtlasi ettepanekud ja soovitused olukorra parandamiseks. Nagu peatükis 2 kirjeldatud, on Eestis konventsiooni rakendamisküsimuste osas määratud vastutavaks Sotsiaalministeerium.

Konventsioonile mittevastavast olukorrast teiste organisatsioonide, avalikkuse ja rahvusvaheliste inimõigusorganisatsioonide teavitamine toob tõenäoliselt kaasa nii siseriikliku kui ka rahvusvahelise surve riigis olukorda parandada. Arvestades, et riik on konventsiooni vabatahtlikult ratifitseerinud, on ootuspärane, et probleemkohtade teadvustamisel ning riigisisese ja rahvusvahelise surve korral astub riik samme olukorra parandamiseks.

Kui peaks esinema olukord, kus järelevalvet teostav üksus ei ole rahul valitsussüsteemi esindavalt osapoolelt ÜRO puuetega inimeste õiguste komiteele edastatud olukorraraporti sisuga, on üksusel võimalik esitada ÜRO puuetega inimeste komiteele variraporteid, mis aitaks adekvaatsemalt kirjeldada olukorda riigis.

Lisaks järelevalvetegevuse tulemustest teavitamisele on komisjoni olulise ülesandena kohane käsitleda ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee hinnangute ja seisukohavõtude siseriiklikku levitamist. Nimetatud komitee esitab konventsiooni rakendamise koordineerijalt riikliku raporti saamise järel oma kommentaarid ja soovitused. Rahvusvahelisel tasandil märgatud probleemkohtadest ja nende likvideerimiseks pakutavatest lahendustest info levitamine siseriiklikult võib motiveerida riiki astuma samme muutuste saavutamiseks.

3.3 Komisjoni töökorraldusest

Võttes arvesse konventsioonist tulenevat kohustust tagada järelevalvet teostavas üksuses ühiskonna laiapõhjaline esindatus ning arvestades teisalt vajadust teostada konkreetseid

info kogumise, analüüsimise ja teavitamise ülesandeid, on alust eeldada, et analüüsi- komisjoni töö on vajalik korraldada vähemalt kahetasemeliselt, st määratavad või valitavad komisjoni liikmed kannavad hoolt järelevalvetegevuste kavandamise ja ülesandepüstituse koostamise eest ning viimase alusel kavandatud konkreetsed ülesanded viivad ellu palgatöötajast või vabatahtlikest valdkonna/inimõiguste spetsialistid.

Valitavate või määratavate liikmetega komisjoni tööd on võimalik korraldada nii regulaarsete koosolekute kaudu (sh kaasaegseid kommunikatsioonivahendeid kasutades) kui ka asünkroonselt tegutsedes (kasutades siingi kaasaegset info- ja kommunikatsioonitehnoloogiat). Komisjonil on mõistlik teha ressursside otstarbeka kasutamise eesmärgil koostööd inimõiguste kaitse ja järelevalvega tegelevate organisatsioonide ja institutsioonidega (nt Õiguskantsleri kantselei, Inimõiguste Instituut, Inimõiguste Keskus). Järelevalve tegevuste kavandamisel on võimalik toetuda erinevatele avalikult kättesaadavaile ingliskeelsetele juhendmaterjalidele (nt UN 2010).

Pidades silmas komisjoni õlul olevat järelevalveülesannet, oodatavat tulemit ning riigieelarves ette nähtud rahastust komisjoni tööks, on komisjoni eelarve käsitletav pingelisena, mis tõstatab komisjoni ellukutsumisel mitmed olulised valikukohad. Eeldades, et vahetuid järelevalvetegevusi teostavate spetsialistide tööd tuleb tasustada samaväärselt tööturul sarnaseid ülesandeid täitvate inimeste palgatasemetega, siis võib eelarve pingelisust arvestades olla soovitatav, et riigilt järelevalveülesande täitmiseks eraldatavaist vahendeist enamik suunatakse just info kogumise, selle analüüsimise ning teavitustegevustega tegelevate spetsialistide tööjõukuluks. Suunates ressursid vahetute järelevalvetegevustega kaasnevate kulude katmisele, on võimalik suurendada selle töö mahtu ja eelduslikult ka kvaliteeti. Olukorras, kus komisjoniliikmete rolli täidavad huvigruppide esindajad, kes ei panusta vahetult konkreetsetesse järelevalvetegevustesse, võib olla võimalik juurutada lahendus, kus komisjoni töös osalemise eest eraldi töötasu ei maksta või tagatakse sümboolne tasu.

Ressursside piiratusest tulenevalt on komisjonil tõenäoliselt vajalik teha valik teemadest, millega konkreetsel perioodil teistest teemadest põhjalikumalt tegeleda, nt aktiivselt infot hankides ja või süvaanalüüse läbi viies. Fookuseid on võimalik seada teemapõhiselt (nt haridus, tööelu; ka konventsiooni artiklite põhised) või demograafiliste gruppide põhised ning ka ühiskonnas hetkel kõneainet pakkuvatele probleemkohtadele tuginedes

4. Kokkuvõtteks

Õigused on käsitletavad ühiskonnas moraalse kompassina – need määratlevad poliitika sihid. Inimõigusi käsitlevad instrumendid on samas sageli üldised ega sea piisavalt konkreetseid eesmäärke, mistõttu ei pruugi nad oodatavate muutuste esilekutsumisel olla kuigi tulemusrikkad. Et leevendada kirjeldatud probleemi esinemise ohtu ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni puhul, on konventsioonis seatud riikidele kohustus luua ühelt poolt siseriiklik konventsiooni rakendamise koordineerimise mehhanism ning teisalt rakendamise sõltumatu järelevalve mehhanism. Järelevalve nõude kehtestamine konventsioonis põhineb ilmselt eeldusel, et kontrollita ei ole riikide poliitika piisavalt tulemusrikas, eelduslikult on kontrollitegevuste teostamisel parimad võimalused siseriiklikul tasandil tegutseval sõltumatul organil.

Laenates mõtte dokumendis korduvalt viidatud professor Luis Fernando Astorga Gatzjensilt (2011), näitab just see, kuidas riikide valitsused on lahendanud konventsiooni artiklis 33 sätestatud konventsiooni rakendamise järelevalve kohustused, kui pühendunud on riik tegelikult konventsiooni rakendamisele ja puuetega inimeste õiguste kaitsmisele.

Eestis on seadusandjad leidnud, et konventsiooni rakendamise edendamise ja kaitsmise funktsiooni on riigis võimalik tagada olemasolevate mehhanismide juurde komisjonide loomise kaudu. Konventsiooni rakendamise koordineerimise ülesanne on tehtud sotsiaalministeeriumi loodavale puudega inimeste küsimustega tegelevale komisjonile, kelle ülesanneteks on puuetega inimeste õiguste tagamise tegevuste koordineerimine, strateegiliste eesmärkide ja prioriteetide seadmine, ettepanekute tegemine Vabariigi Valitsusele puuetega inimeste õigustega seonduvate probleemide lahendamiseks. Konventsiooni rakendamise siseriiklikuks järelevalveks on kavandatud EPIKoja juurde luua analüüsikomisjon.

Hinnates kavandatud järelevalve korralduse piisavust, tuleb nentida, et eelnõu koostajate pakutav järelevalve vorm „analüüsikomisjon“, mis paikneb „EPIKoja juures“, ning oodatav sisu (komisjon koostab kord aastas „puuetega inimeste olukorrast ülevaate“, mis esitatakse Vabariigi Valitsusele ja Riigikogule), ei vasta inimõiguste kaitse ja edendamise tegeleva organisatsiooni oodatavale staatusele ja mandaadile, st Pariisi põhimõttele. Siiski on EPIKoja juurde sõltumatu analüüsikomisjoni loomine puuetega inimeste õiguste järelevalveks oluline samm puuetega inimeste õiguste kaitse tagamisel Eestis.

On soovitatav, et puuetega inimeste ühendused ja inimõiguste kaitsega tegelevad organisatsioonid avaldavad poliitikakujundajaile survet, et luua (või kohandada mõnest olemasolevast üksusest) Eestis võimalikult kiiresti rahvusvahelistele ootustele vastav inimõiguste kaitse institutsioon, mis oleks suuteline enda kanda võtma puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamise järelevalve. On alust arvata, et pikemas perspektiivis on Pariisi põhimõttele vastava inimõiguste kaitse institutsiooni loomine Eestis vältimatu – sellise asutuse puudumisele siin on tähelepanu juhitud nii siseriiklikult (nt Vabariigi Valitsus 2010) kui ka rahvusvaheliselt (ÜRO Peaassamblee Inimõiguste Nõukogu 2011).

Kuigi konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõus nähakse EPIKoja juurde kavandatud analüüsikomisjoni peamise ülesandena puuetega inimeste olukorrast regulaarse ülevaate koostamist, on soovitatav analüüsikomisjoni ellukutsumisel käsitleda selle rolli laiemana. Teisalt tuleb mõnda, et regulaarne avalikkusele kättesaadavaks muudetav ülevaade puuetega inimeste siseriiklikust olukorrast, on komisjoni töö olulisim instrument, mistõttu on põhjendatud ressursside maksimaalne suunamine selle koostamisse.

Viidatud allikad

- Bickenbach, J. E. (2011) "Monitoring the United Nation's Convention on the Rights of Persons with Disabilities: Data and the International Classification of Functioning, Disability and Health." *BMC Public Health* 11 (Suppl 4): S8. doi:10.1186/1471-2458-11-S4-S8.
<http://www.biomedcentral.com/1471-2458/11/S4/S8>.
- Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2011) "Arvamus teemal „Puuetega inimeste olukord Euroopa- ja Vahemere piirkonna riikides”." *Euroopa Liidu Teataja* 48 (17).
- Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee (2012) *Arvamus teemal „ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni elluviimine ja järelevalve ELi institutsioonide poolt ning Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee roll" (omalgatuslik arvamus)*.
http://eescopinions.eesc.europa.eu/EESCopinionDocument.aspx?identifier=ces\soc\soc464\ces1468-2012_00_00_tra_ac.doc&language=EN.
- Gatjens, L. F. A. (2011) "Analysis of Article 33 of the UN Convention: The Critical Importance of National Implementation and Monitoring." *SUR* 14.
http://www.surjournal.org/eng/conteudos/getArtigo14.php?artigo=14,artigo_04.htm.
- Inimõiguste Instituut (2012) Rahvusvaheliste organisatsioonide hinnangud inimõiguste olukorrale Eestis. http://www.eihr.ee/wp/wp-content/uploads/2012/12/III-osa_V.pdf.
- Krais-Leosk, M. (2012) "ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ellurakendamine". Ettekanne Euroopa Puuetega Inimeste Foorumi (EDF) ja Eesti Puuetega Inimeste Koja arendusseminaril „ÜRO ja EL poliitika ellurakendamine puuetega inimeste olukorra parandamiseks – KELLEGA ja KUIDAS?", 19. oktoober, Tallinn. <http://www.epikoda.ee/epikoja-arendusseminar-ja-uldkoosolek-19-oktoober/>.
- Quinn, G. (2008) "How the UN Convention Is – and Can Become – an Engine of Global Law Reform." In , 235–239. Strasbourg: Council of Europe.
- Rahandusministeerium (2012) "2013. aasta riigieelarve seaduse eelnõu seletuskiri."
<http://www.fin.ee/riigieelarve-2013>.
- Sotsiaalministeerium (2011) "Targad Vanemad, Toredad Lapsed, Tugev Ühiskond. Laste Ja Perede Arengukava 2012–2020". Sotsiaalministeerium.
http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/Sotsiaalvaldkond/kogumik/Laste_ja_perde_arengukava_2012_-_2020.pdf.
- UN (2010) "Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities – Guidance for Human Rights Monitors". Office of the Commissioner for Human Rights. Monitoring the Convention on the Rights of Persons with Disabilities.
- UN (2011). Study on the Implementation of Article 33 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities in Europe. Office of the High Commissioner for Human Rights. Europe Regional Office.
http://www.europe.ohchr.org/Documents/Publications/Art_33_CRPD_study.pdf.
- Vabariigi Valitsus (2010) "Eesti riiklik aruanne, mis esitatakse Inimõiguste Nõukogu resolutsiooni 5/1 lisa punkti 15 alapunkti a alusel". Välisministeerium.
http://www.vm.ee/sites/default/files/UPR_Eesti_riigiaruanne.pdf.
- Vabariigi Valitsus (2012) Puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seaduse eelnõu (161 SE) seletuskiri.
http://www.riigikogu.ee/index.php?op=emsplain&page=pub_file&file_id=3665ed45-c170-40ad-9aca-8438845fc26e&.
- ÜRO (2012) ÜRO Puuetega Inimeste Õiguste Konventsioon. Eesti Puuetega Inimeste Koda.
- ÜRO Peaassamblee Inimõiguste Nõukogu (2011) Üldise korrapärase läbivaatamise töörühma raporti projekt. Eesti. <http://www.vm.ee/sites/default/files/UPR%20soovitused%20%28est%29.pdf>.