

# Õiguskantsleri ametkonna tegevusest puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendamisel



**Jutta Saarevet**

*puuetega inimeste õiguste valdkonna juht, õiguskantsleri kantselei*

Riigikogu ratifitseeris 2012. aastal puuetega inimeste õiguste konventsiooni ja selle fakultatiivprotokolli. Sellega võttis Eesti riik endale kohustuse avardada puuetega inimeste võimalusi täielikult ja iseseisvalt ühiskonnaelus osalemiseks. Et konventsioonis seatud eesmärgid saavutada, kohustab konventsiooni artikkel 33 lõige 1 iga riiki looma asutuse või organisatsiooni, mis hakkab tegelema konventsiooni rakendamisega. Aastaid kestsid arutelud selle üle, mis organisatsioon või organisatsioonid võiksid seda rolli täita Eestis. 2018. aasta suvel otsustas Riigikogu anda see ülesanne õiguskantslerile. Alates 1. jaanuarist 2019 täidab õiguskantsler puuetega inimeste õiguste konventsioonis sõnastatud kohustuste ja eesmärkide edendaja ning järelevalvaja rolli<sup>1</sup>. „Olen seadnud kogu meie ametkonnale sihi hoida heaks inimeseks olemist auväärsel positsioonil ja seega inimõigusi au sees; julgustada võtma teist inimest enda kõrval sellisena, nagu ta on; vahendada puuetega inimestelt saadud teadmist, kuidas nad sooviksid, et neisse suhtutaks. Muu hulgas soovin muuta puuetega inimeste vaatenurga iga seaduse ja määruse põhiseaduslikkuse analüüsi osaks,” on öelnud õiguskantsler Ülle Madise (Eesti Päevaleht, 18.12.2018).

Õiguskantsler on seda ülesannet täitnud vähem kui pool aastat. Mida ja kuidas

oleme teinud ja mida plaanime teha edaspidi? Oleme aru saanud, et praegu puudub Eestis usaldusväärne tervikpilt ja statistika selle kohta, kui hästi on tagatud puuetega inimeste õigused. Tugineme oma töös inimeste lugudele, kogemustele ja ekspertteadmistele ning teeme koostööd Eesti Puuetega Inimeste Kojaga. Selleks et oskaksime hinnata puuetega inimeste olukorda õigesti, peame seda uurima. Arusaadavalt on kõige tähtsam tegelda nende teemadega, mis on puuetega inimestele kõige olulisemad. Suurt abi loodame saada õiguskantsleri nõustamiseks loodud puuetega inimeste nõukojalt, mille õiguskantsler kutsus kokku tänava maikuus.

Järgnevalt mõni näide, milliseid puuetega inimeste muresid on õiguskantsler lahendanud või parasjagu lahendab.

## Juurdepääs avalikele hoonetele

Mõistagi muretsevad liikumispuudega inimesed selle pärast, et nende liikumisraskustega ei arvestata. Liikumiserivajadusega inimesed on tihti tunnistanud, et kõige keerulisem on neil pääseda riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutuste hoonetesse ja ühissõidukitesse. Äriettevõtted on aru saanud, et kui klient uksest sisse ei pääse, siis ta ei saa ka oste teha. Seega tuleb raha teenimiseks

<sup>1</sup> Uued ülesanded on kehtestatud õiguskantsleri seaduse täiendamise seadusega (2018), vt õiguskantsleri seadus, RT I, 03.07.2018, 16.

inimesed tупpa lasta. Kus on nõudlus, seal tekib ka pakkumine. Eestis on juba tekkinud nõudlus juurdepääsetavate korterite järele, ning selliste korterite hinnad on tavalisest märksa kõrgemad (Postimees, 02.04.2019). Seega võib eeldada, et uute eluruumide ehitamisel hakatakse tähelepanu pöörama ka juurdepääsetavusele.

Eestis on 2019. aasta valimiste aasta: Riigikogu valimised toimusid märtsis ja maikuu Euroopa Parlamendi valimised. Valimisõigust peavad saama võrdselt kasutada kõik valimisõiguslikud inimesed. Õiguskantsler palus kohalikel omavalitsustel 10.12.2018 saadetud [kirjas](#) valimisjaoskondade asukohta määramisel silmas pidada, et ka puuetega inimesed saaksid hääletamisruumi siseneda ja hääletada takistusteta ja tarbetu lisavaevata. Palusime riigi valimisteenusel avaldada valimiste veebilehel info valimisjaoskondade juurdepääsetavuse kohta. Valimisteenus lõi valimiste veebilehel eraldi alajaotuse erivajadustega valijate teavitamiseks. Muu hulgas sai sealt teavet ka selle kohta, kas jaoskonda on võimalik siseneda ratastooli ja lapsevankriga. Samas juhtis õiguskantsler 08.03.2019 [kirjas](#) tähelepanu sellele, et valimisjaoskonnad asuvad enamasti avalikus kasutuses olevates hoonetes (koolimajad, rahvamajad), mis peaksid olema juurdepääsetavad ka valimistevälisel ajal.

## Juurdepääs ühistranspordile

Ühistransport on mõeldud kasutamiseks kõigile ning seaduses on öeldud, et ühistransport peab arvestama ka puudega inimese liikumisvajadusi (ühistranspordiseaduse § 10 lg 1 p 1). Ühistransporti rahastatakse maksutuludest, see tähendab meie kõigi makstud maksudest. Ka puudega inimesed maksavad makse. Ometi ei

saa nad pahatihti ühissõidukeid kasutada. Ratastooliga liikuvad inimesed ei saa igasse ühissõidukisse lihtsalt sisse.

Õnneks on tuua ka häid näiteid. Rongidega saavad sõita nii ratastooliga, lapsevankriga kui ka jalgrattaga liikuvad inimesed. Kõigile liikumiskustega inimestele on juurdepääsetavad näiteks Tartu linna bussid. Väärrib märkimist, et pärast seda, kui Tartu võttis kasutusele madala põhjaga bussid, vähenes tunduvalt nõudlus sotsiaaltransporditeenus järele<sup>2</sup>. Seega teenus, mis on kättesaadavad kõigile, võivad anda ka rahalist kokkuhoidu.

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artikkel 9 (1a) kohaselt peab riik looma kõigile juurdepääsetava transpordi. Kuna ühistranspordi seaduses ei ole ühistranspordi korraldajatele juurdepääsetavuse kohta ettekirjutusi tehtud, kehtestab ühistranspordi korraldaja nõuded oma äranägemise järgi. Tulemuseks võib (aga ei pruugi) olla juurdepääsetav ühistransport. Kui pole asjakorraldust, mis peaks silmas kindlaid tulemusi, siis ei saa ka kindel olla, et nende tulemusteni jõutakse.

Maakonna ja kohaliku ühistranspordi teenust hangivad ühistranspordikeskused või kohaliku omavalitsused ise. Igaüks neist seab oma nõuded. Mõned hankijad usuvad, et ühistransport on kõigile ja ütleavad, et kõik bussid peavad olema kõigile (ka ratastooli ja lapsevankriga) sissepääsetavad. Mõned hankijad arvavad, et piisab sellest, kui liinil sõidab vaid mõni madala põhjaga buss: küll inimene annab ööpäev varem oma sõidusoovist teada ja selle järgi korraldatakse ka busside liikumine ümber. Õnneks võib öelda, et hankijaid, kes juurdepääsule üldse ei mõtle, pole seni silma jäänud. Loodetavasti tähendab see, et ühistranspordi eest vastutajad on aru saanud, et

<sup>2</sup> Andmed pärinevad Tartu Linnavalitsuse sotsiaal- ja tervishoiuosakonnalt; 12.03.2019.

ühistransport on tõesti mõeldud kõigile.

Õiguskantsler on mõnda aega tegelnud juhtumiga, kus hankija otsustas tellida liinile vaid osaliselt juurdepääsetavad bussid. See tähendab, et elektriratastooliga liikuv inimene nendega sõita ei saa, sest elektriratastool kaalub rohkem kui tavaratastool ning ka selle liikuvus on teistsugune kui tavalisel ratastoolil. Selle erinevuse jättis hankija tähelepanuta. Tagajärjeks on, et elektriratastooliga liikuv laps ei saa sellise bussiga kooli sõita. Selleks et ta siiski kooli saaks, peab vedaja iga päev sõidugraafikut ümber korraldama, tuues busse teistelt liinidelt sellele liinile, kus laps neid iga päev vajab. Ümberlülitus on keeruline ja kallis, nõuab aega ja kõigi osaliste närvikulu. Kuna alati ei suuda vedaja sõitja soovidele vastu tulla, pakub kohalik omavalitsus lapsele ka sotsiaaltransporditeenust.

Kirjeldatud juhtumi puhul teeb kurvaks see, et varem sõitsid samal liinil pidevalt madala põhjaga bussid, kuhu pääses ka elektriratastooliga. Elektriratastooli kasutav koolilaps sai iseseisvalt sõita nii kooli kui koolist koju ja klassikaaslastega teatrisse või kinno. Nüüd on ta iseseisvalt liikumise võimalusest ilma jäetud. Niisiis on sellel liinil sõiduvõimalused muutunud halvemaks. Seesugune olukord on vastuolus puuetega inimeste õiguste konventsiooniga, kuna riigid on andnud konventsiooni heaks kiites lubaduse, et puudega inimestele tagatakse järk-järgult rohkem võimalusi ning tagasilangusi ei tohiks lubada.

Minult on küsitud, et milles seisneb ühistranspordile juurdepääsu probleem, kui puudega inimestel on ju võimalus oma sõidusoovist 24 või 48 tundi ette teatada ja siis endale sobiva bussiga sõita sinna, kuhu vaja. Küsin vastu: mis juhtub siis, kui näiteks kontsert, mida koolilaps kuulama läheb, ei lõppe plaanitud ajal ja tellitud buss sõidab minema? Kuidas sel juhul laps õhtul

koju saab? Mina sõidan järgmise busi või taksoga, aga tema ei saa teha kumbagi: ta ei pääse ei taksosse ega busi.

## E-teenuste puudused

Infotehnoloogia on arenenud sedavõrd, et võimaldab ka liikumisvõimetutel inimestel aktiivselt ühiskonnaelus osaleda. Eestis on igapäev õigus ja võimalus omada elektroonilist identiteeti: ID-kaardiga saab anda allkirju, siseneda oma nime all internetikeskkonda, kasutada pankka, tellida e-poest toitu koju ning muid kaupu ja teenuseid. Mis aga juhtub siis, kui ID-kaardi paroolid ununevad või oma kaardi kogemata lukustad? Õige oleks, et sel juhul tehtaks liikumisvõimetul inimesel kaart kibekiirelt kasutamiskõlblikuks. Kindlasti ei tohiks juhtuda, et inimesel, kelle ID-kaart on lukus ja kes ei saa kasutada internetipanka (mis on inimese ainus võimalus oma raha kasutada), palutakse maksta riigilõivu või sunnitakse teda tõendama fakte, mida riik tema kohta juba teab (näiteks, et ta on liikumisvõimetu).

Tänavu jaanuaris võttis Riigi Infosüsteemide Amet (RIA) kasutusele uue tarkvara DigiDoc4, millest teavitas avalikkust 04.01.19 saadetud pressiteates nõnda: „Tänasest ei saa vana DigiDoc tarkvaraga dokumente enam allkirjastada, samuti ei toeta vana DigiDoc uut ID-kaarti [...]. DigiDoc4 Klient on uuenenud ID-kaardi rakendus, milles saab teha kõiki ID-kaardiga seotud toiminguid.”

Uus tarkvara ei arvestanud aga kõigi kasutajate vajadusi. Vaegnägijad kasutavad ekraanilugereid, kuid DigiDoc4 lugeriga ei töötanud. RIA selgitas, et aprillis loodetakse tarkvara tööle saada. Seega jäi üks osa e-teenuseid kasutama harjunud inimestest e-Eestist kõrvale, nende õigusi rikuti. ÜRO e-valitsemise uuringu kokkuvõttes on öeldud, et e-teenuste lisandumisel ja

eriti e-teenuste eelistamisel nn tavateenuste suureneb digitaalse lõhe oht: on oht, et osa inimesi jääb teenuseta, kuna ei oska, ei saa või ei suuda e-teenust kasutada (United Nations 2018). DigiDoc4 ei tööta lugeriga ka maikuus, RIA lubab lahendust sügisel.

Tihti kirjutavad õiguskantslerile inimesed, kes kurdavad, et on takerdunud halduse masinavärki ega jõua omal käel soovitud tulemuseni: ei saa vajalikku abi, toetust või teenust. Konventsiooni artikkel 3 kohaselt tuleb kõikjal, kus vaja, kohaldada „mõistlikke abinõusid”. Selleks et tagada puuetega inimestele kõigi inimõiguste ja põhivabaduste kasutamine teistega võrdsel alustel, tuleb teha vajalikud teisendused ja kohandused. Kohandusi peab tegema ka haldusaparaat. Haldusmenetluse seadus ütleb § 5 lõigetes 1 ja 2 sõnaselgelt, et menetlused tuleb viia läbi kiirelt ja tõhusalt, ilma et tekitataks inimesele üleliigseid kulusid ja ebameeldivusi.

Näiteks on vaegnägijatel keerukas iseseisvalt kirjalikke dokumente koostada (Postimees, 02.04.2019). Mõistliku abinõuna (kohandusena) võiks kirjalike dokumentide asemel avaldused, taotlused, vaided jm dokumendid võtta vastu suuliselt ja ka heli- või videofailina. Selline võimalus võiks olla ametiasutuste kodulehel sõnaselgelt kirjas, et iga huviline sellest võimalusest ka teada saaks.

## Universaalsaini põhimõte

Konventsiooni artikkel 2 kasutab mõistet *universaalsaini*: tooted, keskkond, programmid ja teenused tuleb välja mõelda selliselt, et neid saab kasutada igaüks. Seega, nii nagu peab olema kõigile kasutatav näiteks tramm, peab seda olema ka teenus. Ka avalikud teenused peavad arvestama universaalsaini põhimõtet. Avaliku teenuse looja peab läbi mõtlema, kes teenust kasutada võiksid ning kuidas see erinevaid

kasutajaid mõjutab. Näiteks kui inimese vastu algatatakse täitemenetlus, ei saa see inimene üldjuhul enam internetipanka kasutada. Pangatehingute tegemiseks tuleb minna kontoris, mis on tülikas, ja seal tuleb maksta ka teenustasu. Hoopis keeruline on olukord siis, kui oled liikumisprobleemidega. Kas siis üldse saab pank minna? Siis võib juhtuda nii, et inimesel on küll raha, aga ta ei saa seda kasutada. Ka harjumuspärane e-kaubandus ei aita enam iseseisvalt hakkama saada, sest kui ei saa internetipangast maksta, ei saa ka toitu koju tellida.

Selline täitemenetlus ei ole kellegi kuri tahe. Põhjus on selles, et teenuseid kujundades ei ole arvestatud liikumisraskustega inimeste vajadusi. Täitemenetlust ei ole kujundatud üldkehtivust arvestades. Liikumiserivajadusega inimesele võib täitemenetlus tähendada faktiliselt rahata jäämist, kuigi täitemenetluse seadustiku § 132 kohaselt ei saa osale sissetulekust sissenõuet pöörata, sest inimesele peab jääma piisavalt raha toimetulekuks.

Õiguskantslerile saadetud pöördumistest näeme, et teenuste pakkumise korraldus on Eestis endiselt keeruline ja kaugeltki kõigile ei ole tagatud just tema abivajadusele vastavad teenused. See on puudega inimeste, aga ka teiste abivajajate mure.

Probleemiks on ka infopuudus: inimene ei leia õiget teavet üles või ei saa aru, milline ametnik võib teda aidata. Teabe leidmise keerukusele on õiguskantsler juhtinud tähelepanu kohalikele omavalitsustele saadetud märgukirjades (vt ka Ploom ja Uuesoo 2018, 32–34).

Sotsiaalhoolekande seaduse ptk 2 kohaselt tuleb kohalikul omavalitsusel osutada 13 kohustuslikku teenust. Kohalik omavalitsus peab jälgima, et teenust osutataks inimese tegelikust abivajadusest lähtudes. Selleks et teada, millist abi inimene tegelikult vajab,

tuleb seda hinnata. Õiguskantslerile saadetud avaldustest selgus, et inimese tegelikku abivajadust ei ole alati hinnatud õigesti. Ei piisa sellest, kui inimesele pakutakse teenust, mida ta ise küsib või mida kohalikul omavalitsusel on mingil põhjusel kõige lihtsam osutada. Põhjalikumalt on seda teemat käsitlenud Vallo Olle (2019) ajakirjas *Juridica* avaldatud artiklis.

Kohaliku omavalitsuse ülesanne on vastavalt sotsiaalhoolekande seaduse §le 15 välja selgitada, millist abi inimene vajab ja seda talle võimalikult kiiresti pakkuda.

## Kokkuvõtteks

Kõigi toodud näidete kohta võib öelda, et kui inimesed teaksid puudega inimeste õigustest ja vajadustest rohkem, oleks meil hoopis rohkem edulugusid ja vähem vigu, mida parandada. Mida teadlikumad on reeglite, teenuste ja süsteemide loojad, seda paremad on ka teenused. Mida avatumad on õigusnormide rakendajad ja teenuseosutajad mõistlike kohanduste tegemisel, seda

paremini saavad erivajadusega inimesed ühiskonnas hakkama.

Õiguskantslerini jõuavad vaid need lood, kus midagi on läinud valesti. Õiguskantsleri ametkond vaatab kaebused läbi koos nende ametkondadega, kes neis juhtumites on olnud inimese abistaja rollis. Analüüsimise, miks läks nii, nagu läks, ning kas probleem tekkis väära praktika või väära normi tõttu. Nii praktikat kui ka norme on võimalik muuta.

Õiguskantslerile saadetud avalduste põhjal ei saa öelda, et kõik on halvasti. Meie kogemus kinnitab, et enamik ametnikke on oma ala asjatundjad, kes aitavad abi vajava inimese muret lahendada. Juhivad ta läbi bürokraatiarägastiku, nii et ta ei pane bürokraatiat tähelegi. Meie kogemus näitab, et ametnikud on üldjuhul valmis vussi läinud juhtumitest õppima ja reegleid muutma, et edaspidi vigu vältida ja liikuda järk-järgult ühiskonnakorralduse poole, milles kõik saavad võrdsest osaleda. **S**

## Viidatud allikad

**Haldusmenetluse seadus.** RT I, 13.03.2019, 55.

Madise, Ü. (2018). *Ligimese märkamise vajalik kunst*. *Eesti Päevaleht*, 18.12.2018.

Olle, V. (2019). *Yaldade ja linnade korraldatavate kohustuslike kohalike sotsiaalteenuste probleeme*. *Juridica*, 1/2019, 30–41.

Ploom, K., Uuesoo, R. (2018). *Sotsiaalteenuste tutvustamisest linna ja valla kodulehel*. *Sotsiaaltöö*, 4/2018, 32–34.

Postimees (02.04.2019). *Väikelinnades joostakse tormi esimese korruse korteritele*.

Postimees (02.04.2019). *Puudega inimesed hakkavad riiki hagama*.

**Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll.** RT II, 04.04.2012, 6.

**Riigi Infosüsteemi Amet, uudised** (04.01.19). RIA: Aegunud tarkvaraga ei saa dokumente allkirjastada. [www.ria.ee/et/uudised/ria-aegunud-tarkvaraga-ei-saa-dokumente-allkirjastada.html](http://www.ria.ee/et/uudised/ria-aegunud-tarkvaraga-ei-saa-dokumente-allkirjastada.html). (25.04.2019).

**Sotsiaalhoolekande seadus.** RT I, 13.03.2019, 155.

**Täitemenetluse seadustik.** RT I, 19.03.2019, 15.

**United Nations** (2018). *Gearing e-Government to Support Transformation Towards Sustainable and Resilient Societies*. E-Government Survey. [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018\\_FINAL%20for%20web.pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf) (02.04.2019).

**Õiguskantsleri seadus.** RT I, 03.07.2018, 16.

**Õiguskantsleri seaduse täiendamise seadus.** RT I, 03.07.2018, 14.

**Ühistranspordiseadus.** RT I, 12.12.2018, 87.