

# ÜRO puuetega inimeste konventsioon lõhkumas eestkostesüsteemi

Nele Parrest

*õiguskantsleri asetäitja-nõunik*

Kärt Muller

*õiguskantsleri nõunik*

Eestkoste mõistet tunti juba Rooma õiguses. Ka Eestis on eestkoste seadmist reguleeritud ammusest ajast: eestkoste kajastus Liivimaa maaõiguses, Eestimaa maaõiguses, Riia linnaõiguses, Lüübeki linnaõiguses, Narva linnaõiguses, Liivimaa ja Eestimaa talurahvaõiguses. Ka probleemid eestkoste seadmisel on ajast aega olnud valdavalt samad: kelle üle seada eestkoste, kuidas leida usaldusväärseid eestkostjaid ning kes ja kuidas peaks eestkostja tegevuse järele valvama.

Kuigi tundub, et eestkostesüsteem on 2002. aasta tsiviilseadustiku üldosa seaduse, selle 2009. aastal jõustunud muudatuste ning 2010. aastal jõustunud perekonnaseadusega n-ö paika loksunud, siis võib rahvusvahelises õiguses toimunud arengu valguses ennustada, et Eestis tuleb varsti valmistuda uueks eestkostereformiks. Seda muidugi siis, kui Eesti soovib samade põhimõtete nõustuda.

Selles artiklis<sup>1</sup> tutvustamegi neid põhjalikumalt. Seega ei väljenda me siin enda või õiguskantsleri seisukohti. Leiame, et ülepeaka ei saa ega tohi midagi muuta, kuid peame siiski mõtlema ja tegutsema selles suunas, kuidas inimestel oleks parem elada.

## Eesti positsioon ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga liitumisel

Riigikogu võttis 2012. aastal vastu puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seaduse, ratifitseerides sellega ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIK), millele Eesti kirjutas alla 2007. aastal.

See konventsioon sisaldab muu hulgas sätet (artikkel 12), mis käsitleb puuetega inimeste õigus- ja teovõimet. Nii on artikkel 12 lõikes 2 öeldud, et puuetega inimestel on õigus- ja teovõime kõigis eluvaldkondades teistega võrdsetel alustel. Eesti on PIK-ga ühinemisel teinud siin reservatsiooni: „Eesti Vabariik tõlgendab konventsiooni artiklit 12 selliselt, et see ei keela pidamast isikut piiratud teovõimega isikuks, kui selline vajadus tuleneb isiku võimetusest oma tegudest aru saada või neid juhtida. Piiratud teovõimega isiku õiguste kitsendamisel lähtub Eesti enda riigisisest õigusest.” Kuivõrd see reservatsioon n-ö vett peab, näitab aeg, ent olles tutvunud PIK täitmise järelevalveorgani, ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee (PIK komitee) seisukohtadega,

<sup>1</sup> Artikkel põhineb Tartus 2014. aastal sotsiaalhoolekande aastakonverentsil peetud Nele Parresti ettekandel „Täiskasvanute eestkoste: kellele ja milleks?”.

võime ennustada, et Eestile hakatakse reservatsioonist kõrvalekaldumiseks ühel või teisel moel survet avaldama. Seda enam, et sarnaseid seisukohti on avaldatud Euroopa Nõukogu tasemel.<sup>2</sup>

## Puude mõiste ÜRO konventsioonis

Mida siis ikkagi ütleb too revolutsiooniline, nn tsiviilurnuid ellu äratav ehk puudega inimesi objektidest subjektideks muutev PIK artikkel 12? Selleks et paremini aru saada kõnealuse artikli sisust, tuleb alustada puude mõiste avamisest.

PIK-i järgi hõlmab mõiste *puuetega inimesed* isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel. Sellest artiklist tulenevalt on puue midagi sellist, mis tekib inimese olukorra (nt ratastoolis olek, Downi sündroom) ja keskkonnast tulenevate faktorite (nt negatiivne suhtumine; ehitised, millele ligi ei pääse; keerulise sõnastusega tekst) koosmõjul ja mis mõjutab inimese osalemist ühiskonnaelus (*United Nations ... 2014, 7,11,17*). Puude mõistes kasutatud fraasi *teistega võrdsetel alustel* tuleb seejuures mõista nii, et puuetega inimesed on õiguste kandjad, mistõttu tuleb teistel isikutel ja avalikul võimul neid vastavalt kohelda, ning takistusi, mis ei lase puuetega inimestel ühiskonnaelus osaleda, tuleb näha neid diskrimineerivatena (*ibid, 10*).

## Paradigma muutus

ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee

üldkommentaari nr 1 (2014) järgi peab artikkel 12 lõigetest 2 ja 5 tulenevalt puudega inimesel olema nii õigus- kui ka teovõime (konventsiooni ingliskeelne tekst kasutab mõistet *legal capacity*). See tähendab, et kuigi meie tsiviilseadustiku üldosa seaduse järgi saab inimese teovõimet vaid piirata, mitte seda ära võtta, siis erinevalt sellest seadusest tunnustab PIK artikkel 12, et olenemata inimese vaimsest võimekusest on tal nii võime kanda õigusi ja kohustusi (õigusvõime), kui ka võime neid õigusi realiseerida ja kohustusi täita (teovõime) täiel määral.

Seega on loobutud lähenemisest, mille järgi (kindlate) puuetega inimesi peetakse võimetuteks teatud või kõikides eluvaldkondades otsuseid langetama. Lähtutud on hoopis asjaolust, et vaimne võimekus ehk otsuste langetamise oskus erineb inimesiti ja võib ka ühe inimese puhul erineda sõltuvalt mitmetest teguritest, sh keskkonna- ja sotsiaalsetest faktoritest (*ibid* p 13, vt ka p 14). Seejuures on loobutud lähenemisest, et iga inimese langetatud otsus peab olema mõistlik ja tehtud tema parimates huvides (*ibid, p 21*).<sup>3</sup> Parimate huvide kontseptsiooni asemel on võetud kasutusele tahte ja eelistuste parima tõlgenduse kontseptsioon (*ibid, p 21*). Teisisõnu tuleb austada puudega inimese tahet ja eelistusi ning mitte otsustada tema eest lähtuvalt sellest, mis meie arvates võiks olla kõige rohkem tema huvides.

Selline lähenemine toob kaasa olulisi muudatusi ka teiste PIK-is sisalduvate õiguste tõlgendamisel: nt õiguses juurdepääsule kohtule (artikkel 13); õiguses olla mitte kinni peetud psühhiaatriaasutuses ja vaba sunnist alluda psühhiaatrilisele

<sup>2</sup> Vt Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku teovõimet käsitlevat analüüsi (*Council of Europe ... 2012*).

<sup>3</sup> Võrdle mh ÜRO lapse õiguste konventsiooni artikkel 3 lõikes 1 sätestatud nõudega võtta arvesse lapse parimad huvid, millest lähtumist täiskasvanute puhul peab PIK komitee sobimatuks.

ravile (artikkel 14); õiguses anda ise teadev nõusolek tervishoiuteenuse osutamiseks (artikkel 25); õiguses valimistel hääletada ja kandideerida (artikkel 29). Seda põhjusel, et nende õiguste realiseerimine oleks oluliselt raskendatud, kui puudega inimese õigus- ja ka teovõimet ei tunnustataks (*ibid*, p 21). Eestis kehtivat õigust arvestades võib seetõttu arvata, et PIK komitee võib näha probleemi tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 202 lõikes 2, mis puudutab tsiviilkohtumenetluste teovõimet, samuti puuetega inimeste suhtes kohaldatavas tahtest olenematus ravis (ÜRO puuetega ... 2014, p 42).

### Üleminek toetatud otsuste süsteemile

Kõige sellega seonduvalt tuleb PIK komitee hinnangul riikidel üle minna asendusotsuste (vt täpsemalt Tsuiman 2014, 29–30) süsteemilt toetatud otsuste süsteemile. (ÜRO puuetega ... 2014, p 3 ja p 28). Tegemist on absoluutse kohustusega<sup>4</sup>, st erandeid teha ei saa. Võimalik on vaid konkreetsel juhul toetatud otsuste süsteemi rakendamisel teha mõistlikke kohandusi kooskõlas PIK artikli 2 ja artikkel 5 lõikega 3 (ÜRO puuetega ... 2014, p 34). Need kohandused saavad aga seisneda nt kõikvõimalike juurdepääsetavust puudutavate küsimuste lahendamises (nt juurdepääsu tagamises kohtuhoonele), ent mitte teovõime kasutamise, sh toetatud otsuste tegemise võimaluse kasutamise piiramises.

Üleminek ühelt süsteemilt teisele põhineb lühidalt kokku võttes arusaamal, et eristada tuleb inimese tahet ja eelistusi tema

parimatest huvidest ning et igapähele meist on õigus võtta riske ja teha vigu (*ibid*, p 22). Sellist arusaama on põhjendatud asjaoluga, et keegi meist pole igal alal piisavalt tark, et langetada iseseisvalt otsuseid (*Council of Europe ... 2012*). Nii tuleb meil ikka ja jälle otsida endast targemaid ja kogenumaid inimesi ning neid usaldades vastu võtta meid puudutavaid otsuseid.<sup>5</sup> Näiteks küsime nõu arstilt, kas lasta kehalt eemaldada sünnimärk või mitte, ent otsuse, kas seda teha, langetame ikkagi ise. Samamoodi palume healt sõbralt nõu, millist arvutit või telefoni osta, millistesse fondidesse raha paigutada, millise hinnaga oma korter üürile anda või kuidas hoolitseda oma toalilide eest. Kui teistelt saadud nõu kuulda võttes või kuulda võtmata jättes tehtud otsus ei osutu kõige paremaks, siis tuleb nentida nagu rehepapi ja vanapagana loos, et kes see tegi – kes see tegi, ise tegi<sup>6</sup> või siis lohutada end sellega, et kes ei riski, see šampust ei joo. Võime tehtud vigadest õppida või mitte õppida ja oma eluga edasi minna.

Kirjeldatu paneb küsima, miks mõnedelt inimestelt on see võimalus ära võetud ning miks on neil lastud õppida abitust, sõltuvust ja vastutamatus (*Council of Europe ... 2012*).

Samuti on küsitav eestkostjate võimekus teha kõiki otsuseid teise inimese eest omaenese tarkusest. Kui ka eestkostja on sunnitud ühe või teise otsuse langetamiseks kelleltki nõu küsima, siis miks ei võiks eestkostjal talle inimeselt ise otse nõu saada?

Asendusotsuste süsteemilt toetatud otsuste süsteemile üleminekul tõusetub

<sup>4</sup> PIK komitee on leidnud isegi, et paralleelselt asendusotsuste ja toetatud otsuste süsteemide olemasolu pole kooskõlas konventsiooniga. Vt ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee üldkommentaari nr 1 (2014) p 28.

<sup>5</sup> Sama on möönud ka K. Keller oma artiklis (2014, 34).

<sup>6</sup> J. Kunder. Vigur rehepapp. Kätesaadav arvutivõrgus: <http://www.folklore.ee/UTfolk/mj/kunder/37.html>.

arusaadavalt küsimus, millises vormis ja kui ulatuslikult tuleb puudega inimesele otsuse langetamisel abi anda. Üldnorm on see, et otsuse langetamiseks pakutava abi viis ja ulatus peavad vastama konkreetse inimese vajadustele. Samuti tekib küsimus, kuidas tagada, et ühelt poolt austatakse puudega inimese õigusi, tahet ja eelistusi (ÜRO puuetega ... 2014, p 20),<sup>7</sup> ent teiselt poolt oleks väljastatud lubamatu mõju tema otsustele (nt keegi manipuleerib puudega inimesega). Ka PIK artikkel 12 lõige 4 mõnab ohtusid toetatud otsuste langetamise süsteemile üleminekul. Seepärast näeb konventsioon ohtude maandamiseks ette terve rea kohustusi.

Nii on PIK komitee leidnud, et:

- ♦ toetatud otsuste langetamise võimalus peab olema kõigile kättesaadav, sõltumata puudest või selle raskusastmest või puudega inimese elukohast, kasutatavast kommunikatsioonivormist (isegi siis, kui see on ebatavaline või mida mõistavad väga vähesed) ning olema tasuta või mõõduka hinnaga
- ♦ kõik toetuse vormid peavad põhinema inimese tahte ja eelistuste austamisel
- ♦ formaalselt välja valitud toetajat peab riik õiguslikult tunnustama
- ♦ toetatud otsuste langetamist ei või kasutada õigustusena, et seada nt valimisõiguse ja perekonna loomise piiranguid või piirata vanemlike õigusi ja teavitatud nõusoleku andmist tervishoiuteenuste osutamiseks
- ♦ puudega inimesel peab olema igal ajal õigus keelduda toetatud otsuste langetamisest ja lõpetada või muuta tekkinud toetussuhet
- ♦ juhindudes puudega inimese tahtest ja tema eelistustest, peavad paigas olema toetussüsteemi tagatised, sh toetaja isiku tuvastamiseks ja kuritarvituste vältimiseks
- ♦ süsteemi kasutamine ei peaks sõltuma puudega inimese vaimsele võimekusele antud hinnangutest (ÜRO puuetega ... 2014, p 29).

Seega mõnab ka PIK komitee teatavat vajadust kaitsta mõningatel juhtudel puuetega inimesi nende endi ja teiste inimeste eest. Millega PIK komitee aga nõustuda ei taha, on viis, kuidas sellist kaitset pakutakse. Seda, kas nõnda ka senisest paremaid tulemusi saavutatakse, näitab vaid aeg.

## Viidatud allikad

- Council of Europe. Commissioner for Human Rights.** (2012). Who gets to decide? Right to legal capacity for persons with intellectual and psychosocial disabilities. CommDH/IssuePaper(2012)2. [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper\(2012\)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FD864](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?Ref=CommDH/IssuePaper(2012)2&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FD864). (26.01.2015).
- Keller, K.** (2014). Põhja-Tallinna Valitsus täiskasvanu eestkostjana. *Sotsiaaltöö* 6, 34.
- Tsuiman, K.** (2014). Hea ja õige eestkoste praktika – reaalsus ja võimalused. *Sotsiaaltöö* 6, 29–30.
- United Nations Human Rights Office of the High Commissioner.** (2014). The Convention on the Rights of Persons with Disabilities. Training Guide. Professional Training Series No. 19. United Nations, 7–17.1
- ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee üldkommentaari nr 1** (2014). [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/1&Lang=en). (26.01.2015).9

<sup>7</sup> ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee üldkommentaari nr 1 (2014) p 20.