

## Peatükk 12

### Naistevastane vägivald

Halliki Voolma<sup>1</sup>

#### Sissejuhatus

„Tegin jumestuse ja mu juuksed nägid ilusad välja ja väljastpoolt vaadates paistis, et minuga oli kõik korras. Kuid seestpoolt vaadates olid armid kohutavad. Luumurdude korral võib minna haiglasse. Soovisin, et mul oleks olnud kusagil võimalik oma sisemus ära parandada.“<sup>2</sup>

Naistevastane vägivald, soopõhine vägivald, seksuaalne ahistamine, perevägivald, lähisuhtevägivald – need terminid ja teemad on viimastel aastakümnetel ja iseäranis viimastel aastatel jõudnud avalikkuse teadvusse, kuid ikka veel varjutavad stereotüübid, tabud ja müüdid arusaama sellest ulatuslikust ülemaailmsest probleemist.

Naistevastane vägivald, eriti lähisuhtevägivald, on ajalooliselt olnud seotud eraeluga<sup>3</sup> – ka tänapäeval ei peeta seda sageli sobivaks või tähtsaks vestlusteemaks õhtusöögilauas või uudistemeedias. Isegi kui naistevastasest vägivallast räägitakse, valitseb tihti väärarusaam, et see on probleem, millega puutuvad kokku naised, kes on tõenäoliselt vales kohas, et see on mõnede naiste probleem, kellel kahjuks ei vedanud või kes vägivalda ise provotseerisid. Mehi, kes on peamised naistevastase vägivalla toimepanijad, ei mainita nendes aruteludes peaaegu üldse, nagu oleks see naiste endi probleem, mis lahendada tuleb. Siiski viitavad eksperdid ning rahvusvahelised organisatsioonid naistevastasele vägivallale kui ühele kõige levinumale inimõiguste rikkumisele maailmas.<sup>4</sup> Rahvusvaheline #metoo liikumine ja ülemaailmne Covid-19 pandeemia<sup>5</sup> on aidanud juhtida tähelepanu sellele, mida Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) peasekretär António Guterres on nimetanud „soolise vägivalla varipandeemiaks“.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Selles peatükis esitatud teave ja arvamused peegeldavad autori vaatenurka ega pruugi kajastada Euroopa Komisjoni ametlikku seisukohta.

<sup>2</sup> Tsitaat vestlusest lähisuhtevägivalla all kannatanuga. Voolma, H. Recovering from Abuse: A Qualitative Evaluation of the Empowering Potential of the Freedom Programme for Female Survivors of Domestic Violence. Cambridge'i Ülikool 2009.

<sup>3</sup> Nt Moore, C. Women and domestic violence: the public/private dichotomy in international law. – The International Journal of Human Rights 2003/7 (4).

<sup>4</sup> Nt European Institute for Gender Equality (EIGE). What is gender-based violence? – <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/what-is-gender-based-violence> (03.10.2021).

<sup>5</sup> Mitmed kriisiolukordadega seotud tegurid suurendavad naistevastase vägivalla ohtu. Vt nt EIGE. The Covid-19 pandemic and intimate partner violence against women in the EU. EIGE 2021. – <https://eige.europa.eu/publications/covid-19-pandemic-and-intimate-partner-violence-against-women-eu> (03.10.2021).

<sup>6</sup> ÜRO pressiteade. Secretary-General Calls Gender Violence „Shadow Pandemic“, Spotlights Covid-19 Lockdowns, in Message to College Campus Event 03.07.2020. – <https://www.un.org/press/en/2020/sgsm20160.doc.htm> (03.10.2021); vt ka ÜRO Soolise Võrdõiguslikkuse ja Naiste Õiguste Edendamise Agentuuri (UN Women) kampaania „The Shadow Pandemic: Violence against women during COVID-19“. – <https://www.unwomen.org/en/news/in-focus/in-focus-gender-equality-in-covid-19-response/violence-against-women-during-covid-19?gclid=Cj0KCCQjw->

Selles peatükis annan ülevaate naistevastase vägivalla mõistest, ulatusest ja dünaamikast ning viimastel aastakümnetel selle käsitlemiseks välja töötatud õigus- ja poliitilistest raamistikest. Peatükk koondab rahvusvahelise, Euroopa Liidu (EL) ja Eesti riikliku analüüsis taseme, tuues esile näiliselt isikliku või pereprobleemi seosed inimõiguste raamistike ja tavadega.

## 1. Naistevastase vägivalla olemus, levik ja mõju

Peatüki esimeses osas annan ülevaate naistevastase vägivalla olemusest, ulatusest ja mõjust, et mõista selle olulisust inimõigustega seotud aruteludes ja raamistikis.

### 1.1. Naistevastase vägivalla määratlemine

„Keel on oluline ressurss. Kui termin on vastu võetud, piirab see ideede edastamist teistele; tegelikult piirab see isegi ideede genereerimist.“<sup>7</sup>

Viimaste aastakümnete jooksul on naistevastasele vägivallale osutatud suurema tähelepanuga kaasnend ka arutelud sellest, kuidas tuleks naistevastast vägivalda ja perevägivalda määratleda või millist terminoloogiat kasutada seda liiki vägivallale viitamisel. Teadlased ja poliitikakujundajad on kasutanud järgmisi termineid: *naistevastane vägivald*, *soopõhine/sooline vägivald*, *meeste vägivald naiste vastu*, *naiste väärkohtlemine*, *perevägivald* ja *lähisuhtevägivald*. Kõigil neil mõistetel on veidi erinevad seosed ja kultuuriline kontekst.

Probleemi määratlus ja terminid on otsustava tähtsusega, sest neil võib olla suur mõju uurimismeetoditele, õigusloomele, poliitikale ja teenuste osutamisele.<sup>8</sup> Samuti tuleb tunnistada, et „mõisted on keerulised, vaidlustatud ja neid ei saa muutmata kujul kõigile naistele üldiselt kohandada“.<sup>9</sup> Oluline lähtepunkt on see, et naistevastane vägivald on vägivald naiste vastu, sest nad on naised. *Sooline/soopõhine vägivald* ja *naistevastane vägivald* on terminid, mida kasutatakse sageli vaheldumisi, sest enamjaolt on naistevastasel vägivallal soolised põhjused, seda panevad toime enamasti mehed ning sooline vägivald mõjutab naisi ebaproportsionaalselt.<sup>10</sup> Naistevastase vägivalla ulatus, dünaamika ja mõju viitab süstemaatilisele soopõhisele muustrile, selgitan seda edaspidi.

ÜRO naistevastase vägivalla kaotamist käsitlevas deklaratsioonis (1993) esitati esimene rahvusvaheline naistevastase vägivalla määratlus:

„[...] „naistevastane vägivald“ on igasugune soopõhine vägivald, mis põhjustab või tõenäoliselt põhjustab naistele füüsilist, seksuaalset või psühholoogilist kahju või

[%20LOEBhDCARIsABrC0Tme8l55lzV6LPQxlo385BzBQFOiYHuanKIV11vTjy5a-4vSetnm0dQaAjunEALw\\_wcB](#) (03.10.2021).

<sup>7</sup> Muehlenhard, C. L. *et al.* Definitions of Rape: Scientific and Political Implications. – Journal of Social Issues 1992/48 (1), lk 23.

<sup>8</sup> DeKeseredy, W. S., Schwartz, M. D. Theoretical and definitional issues in violence against women. – Renzetti, C. M., Edleason, J. L., Kennedy Bergen, R. (toim). Sourcebook on violence against women, 2. vlj. London: SAGE 2001.

<sup>9</sup> Thiara, R. K., Gill, A. K. Introduction. – Thiara, R. K., Gill A. K. (toim). Violence Against Women in South Asian Communities: Issues for Policy and Practice. London: Jessica Kingsley Publishers 2010, lk 16.

<sup>10</sup> Nt Euroopa Nõukogu. What is gender-based violence? – <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/what-is-gender-based-violence> (03.10.2021).

kannatusi, sealhulgas selliste tegudega ähvardamine, sundimine, või omavoliline vabaduse võtmine, olenemata sellest, kas see toimub avalikus või eraelus.“<sup>11</sup>

Hilisemates õigustekstides on näiteid selle kohta, kuidas termineid *naistevastane vägivald* ja *sooline vägivald* kombineeritakse. Euroopa Nõukogus 2011. aastal vastu võetud naistevastase vägivald ja preevägivald ennetamise ja tõkestamise konventsioonis<sup>12</sup> (edaspidi Istanbuli konventsioon) on kasutatud näiteks mõistet *sooline vägivald naiste vastu*, mille määratlus on järgmine (art 3 punkt d): „*Sooline vägivald naiste vastu* – vägivald, mis on suunatud naise vastu põhjusel, et tegemist on naisega, või mis mõjutab naisi ebaproportsionaalselt.“

Sooline vägivald on isikuvastane vägivald tema soo tõttu. See, mida hõlmab sooline vägivald, sõltub sellest, kuidas *sugu* on määratletud. Istanbuli konventsioonis esitatud soo määratlus põhineb kahel bioloogilisel sool, meestel ja naistel, kuid viitab sotsiaalse soo mõistele (art 3 punkt c): „*Sugupool* – sotsiaalselt konstrueeritud rollid, käitumine, tegevused või omadused, mida antud ühiskond naistele ja meestele sobivaks peab.“

Nagu selles alapunktis selgitan, on struktuurne ebavõrdsus naiste ja meeste vahel keskne kontekst, milles esineb soolist vägivalda. Naistevastasele vägivald viidatakse sageli kui kõige äärmuslikumale soolise ebavõrdsuse ilmingule ühiskonnas, ja sooline ebavõrdsus on nii naistevastase vägivald põhjus kui ka tagajärg.<sup>13</sup> Samas on sugu enam kui lihtsalt mees või naine olemine. Lesbid, geid, biseksuaalid, trans-, intersoolised ja *queer*-identiteediga inimesed (LGBTIQ) on samuti vägivald sihtmärgid, mis põhineb nende tegelikul või tajutaval seksuaalsel sättumusel ja/või soolisel identiteedil.<sup>14</sup> Tunnistades soolise vägivald laiemat ulatust, keskendun peatükis siiski konkreetset naistevastasele soolisele vägivald ning seega kasutan peamiselt terminit *naistevastane vägivald*. Tähelepanu keskmes on eelkõige meeste vägivald naiste<sup>15</sup> vastu. Kuigi juttu tuleb peamiselt täiskasvanud naiste vastasest vägivald, hõlmab termin *naistevastane vägivald* ka alla 18-aastaste tütarlaste vastu suunatud vägivald.

Selles peatükis on kasutatud sageli ka termineid *preevägivald* ja *lähisuhtevägivald*, mille aluseks on Istanbuli konventsiooni artikli 3 punkt b:

„*Preevägivald* – igasugused füüsilise, seksuaalse ja psühholoogilise vägivald aktid, mis leiavad aset perekonnas või koduseine vahel või endiste või praeguste abikaasade või partnerite vahel, sõltumata sellest, kas vägivaldseja elab või on elanud koos ohvriga samas elukohas.“

Lähisuhtevägivald on osa preevägivald laiema mõistest ja viitab partnerite või ekspartnerite toime pandud vägivald, mis on üks naistevastase vägivald kõige rohkem levinud vorme.

<sup>11</sup> ÜRO naistevastase vägivald kaotamist käsitlev deklaratsioon, art 1; ÜRO Peaassamblee resolutsioon 48/104. 20.12.1993.

<sup>12</sup> Naistevastase vägivald ja preevägivald ennetamise ja tõkestamise Euroopa Nõukogu konventsioon (Nr 210) 2011.

<sup>13</sup> Nt EIGE. Gender Equality Index 2017: Violence against women – the most brutal manifestation of gender inequality. EIGE 2017. – <https://eige.europa.eu/publications/gender-equality-index-2017-violence-against-women> (03.10.2021).

<sup>14</sup> Nt Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA). A long way to go for LGBTI equality. FRA 2020. – <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results> (22.11.2021); vt ka Russell, B. (toim). Intimate Partner Violence and the LGBT+ Community: Understanding Power Dynamics. Switzerland: Springer 2020.

<sup>15</sup> Kõik need, kes määratlevad end naisena, sealhulgas transnaised.

## 1.2. Naistevastase vägivalda levik

Naistevastase vägivalda suur levimus kogu maailmas, EL-is ja Eestis näitab, et see on osa ühiskonna struktuurist ja seda saab mõista üksnes ühiskonna kontekstis. Maailma Terviseorganisatsiooni (World Health Organization – WHO) andmetel on 30% kogu maailma naistest kannatanud oma partneri füüsilise ja/või seksuaalse vägivalda all või kogenud seksuaalvägivalda inimese poolt, kes ei ole partner. 38% tapetud naistest on langenud oma lähisuhtepartneri vägivalda ohvriks.<sup>16</sup>

Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti (FRA) tehtud naistevastase vägivalda uuring näitas, et kolmandik (33%) EL-i naistest ja sama suur osa Eesti naistest on alates 15. eluaastast kogenud füüsilist ja/või seksuaalset vägivalda. 22% kõigist lähisuhtes olnud naistest EL-is on kogenud füüsilist ja/või seksuaalset vägivalda ning 43% naistest psühholoogilist vägivalda. Eestis on need näitajad vastavalt 20% ja 50%. Üle poole naistest (55%) EL-is ja Eestis (53%) on kogenud seksuaalset ahistamist.<sup>17</sup>

Asjatundjad on üldiselt seisukohal, et naistevastase vägivalda levimust ja järelikult ka selle mõju on alahinnatud, kuna sotsiaalse häbimärgistamise ja hirmu tõttu paljudest juhtumitest ei teatata (sh läbilõikeuuringutes).<sup>18</sup> Näiteks selgus Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti uuringust, et ainult 14% naistest teatas politseile oma kõige raskemast lähisuhtevägivalda juhtumist.<sup>19</sup>

## 1.3. Naistevastase vägivalda vormid ja spetsiifika

Naistevastast vägivalda esineb paljudes vormides ning seda pannakse toime varjatult ja avalikult, samuti internetis. 1987. aastal sõnastas Liz Kelly *naistevastase vägivalda kontiinum* mõiste, rõhutades, et vägivalda eri vormid (nt füüsiline ja seksuaalne) on omavahel seotud ja neid ei ole alati võimalik üksteisest eristada.<sup>20</sup> *Kontiinum* mõiste viitab ka sellele, et sooline vägivald ei ole harukordne vägivaldajuhtum, vaid miljonite naiste igapäevaelu osa.

Naistevastase vägivalda (nt füüsiline, seksuaalne, psühholoogiline või majanduslik vägivald, ahistamine, jälitamine, sundiv kontroll või tapmine, mida panevad toime lähisuhtepartnerid, kolleegid, võõrad) eesmärk on saavutada naiste üle võim ja kontroll.<sup>21</sup> Need kõik on vägivalda vormid, mida kasutatakse naiste elu, staatuse, liikumis- jm võimaluste piiramiseks ning

<sup>16</sup> WHO. Violence Against Women Prevalence Estimates, 2018: global, regional and national prevalence estimates for intimate partner violence against women and global and regional prevalence estimates for non-partner sexual violence against women. Genf: WHO 2021. – <https://www.who.int/publications/i/item/9789240022256> (03.10.2021).

<sup>17</sup> FRA. Violence against women: an EU-wide survey. Main results report. FRA 2014. – <https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report> (03.10.2021). Eurostat koordineerib praegu riiklike statistikaametitega koostöös uut uuringut naistevastase soolise vägivalda ja muude isikutevahelise vägivaldavormide kohta, mille tulemused peaksid kogu EL-i kohta selguma 2023. aastal.

<sup>18</sup> Nt Basile K. C., Black M. C. Intimate Partner Violence Against Women. – Renzetti, C. M., Edleson, J. L., Kennedy Bergen, R. (toim.) Sourcebook on Violence Against Women, 2. vlj. London: SAGE 2011.

<sup>19</sup> FRA. Violence against women: an EU-wide survey. 2014.

<sup>20</sup> Kelly, L. The Continuum of Sexual Violence. – Hanmer, J., Maynard, M. (toim.) Women, Violence and Social Control. Explorations in Sociology (British Sociological Association Conference Volume series). London: Palgrave Macmillan 1987.

<sup>21</sup> Nt McCarthy K. J., Mehta R., Haberland, N. A. Gender, power, and violence: A systematic review of measures and their association with male perpetration of IPV. PLoS ONE 2018/13(11).

meeste eelisõiguse ja õiguste edendamiseks. Naistevastane vägivalla kontiinum piirab naiste *tegutsemisruumi* – see on samuti Kelly arendatud mõiste.<sup>22</sup>

Naistevastase vägivalla toimepanijad on tihti just naiste meessoost lähisuhtepartnerid.<sup>23</sup> Evan Starki lähisuhtevägivalla sundiva kontrolli (*coercive control*) mudel aitab mõista naistevastase lähisuhtevägivalla eripära ja selle seost inimõigustega.<sup>24</sup> Stark on kritiseerinud perevägivalla kontseptsiooni, milles seatakse esikohale füüsiline vägivald. Stark väidab, et selle tulemusena vaadeldakse eraldiseisvaid ründeid, hinnates nende raskusastet vastavalt füüsilisele või psühholoogilisele kahjule.<sup>25</sup> Ta on seadnud selle käsituse (mis on kriminaalõiguslikus kontekstis valdav) kahtluse alla, osutades uurimistulemustele, mis näitavad, et lähisuhtevägivalda iseloomustavad „madala tasemega ründed“, mida sageli pannakse toime pika aja jooksul. Stark näitab, et politsei ebapiisav reageerimine mitmel sellisel juhul, kui naise oli tapnud tema partner, oli tingitud sellest, et ei pööratud piisavalt tähelepanu sellele, et naisohvrit koheldi nagu pantvangi, kuigi raskeid füüsilisi vigastusi ei tekitatud.<sup>26</sup>

Starki mudeli kohaselt tähendab nn sunnitaktika jõu kasutamist või ähvardusi, mille eesmärk on sundida peale või tõrjuda konkreetset reaktsiooni, samas kui kontrollitaktikat kasutatakse selleks, et sundida ohvreid kaudselt kuuletuma, jättes nad ilma elutähtsatest ressursidest ja toest, kasutades neid ära, dikteerides eelistatud valikuid ja juhtides mikrotasandil nende käitumist.<sup>27</sup> Stark on veenvalt väitnud, et hindamise ja sekkumise aluseks peaks olema just vägivalla muster, mitte ainult üks konkreetne juhtum. Nüüd on mitme riigi (sealhulgas Suurbritannias ja Iirimaa) õigusaktides määratletud konkreetne sundivat kontrolli puudutav süütegu.<sup>28</sup> Starki hinnangul on sundiva kontrolli lõpetamine ja soolise võrdõiguslikkuse kehtestamine omavahel tihedalt seotud.<sup>29</sup> Ta väidab, et peamine kahju, mida väärkohtlevad mehed tekitavad, on poliitiline, mitte füüsiline.<sup>30</sup> Ta rõhutab, et naiste käitumise kontrollimine kahjustab nende iseseisvust, vabadust ja turvatunnet, järeldades, et „sundiv kontroll on pigem vabaduse võtmise kuritegu kui vägivallakuritegu“.<sup>31</sup>

#### 1.4. Vägivalla soopõhine dünaamika

Vägivalla sooline dünaamika ilmneb siis, kui vaadatakse, kes kelle vastu millist tüüpi vägivallategusid toime paneb, mis kontekstis või kohas ning milliseid tagajärgi see toob kaasa ohvritele, vägivallatsejatele ja ühiskonnale. Igasse vägivallajuhtumisse tuleks suhtuda tõsiselt ja kõigil ohvritel peaks olema juurdepääs asjakohasele abile. Naistevastase vägivalla ennetamiseks ja vajalike meetmete tõhusamaks rakendamiseks on oluline mõista ja tunnustada selle vägivalla soopõhist olemust. Seda kinnitavad mitmete allikate andmed ning uuringute tulemused.

<sup>22</sup> Kelly, L. The wrong debate: Reflections on why force is not the key issue with respect to trafficking in women for sexual exploitation. – *Feminist Review* 2003/73.

<sup>23</sup> WHO. Violence Against Women Prevalence Estimates. 2021.

<sup>24</sup> Stark, E. *Coercive control: the entrapment of women in personal life*. Oxford: Oxford University Press 2007.

<sup>25</sup> Stark, E. *Coercive control*. – Lombard, N., McMillan, L. (toim). *Violence Against Women: Current theory and practice in domestic abuse, sexual violence and exploitation*. London: Jessica Kingsley Publishers 2013.

<sup>26</sup> Stark, E. *Coercive control: the entrapment of women in personal life*. 2007, lk 3.

<sup>27</sup> Stark, E. *Coercive control*. 2013.

<sup>28</sup> Suurbritannia Serious Crime Act 2015, part 5, section 76; Iiri Domestic Violence Act 2018, section 39; vt ka Crown Prosecution Service. *Controlling or Coercive Behaviour in an Intimate or Family Relationship – Legal Guidance, Domestic Abuse*. Crown Prosecution Service 2017. – <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/controlling-or-coercive-behaviour-intimate-or-family-relationship> (03.10.2021).

<sup>29</sup> Stark, E. *Coercive control*. 2013.

<sup>30</sup> Stark, E. *Coercive control: the entrapment of women in personal life*. 2007.

<sup>31</sup> Stark, E. *Coercive control: the entrapment of women in personal life*. 2007, lk 13.

Seksuaalne vägivald on selgelt sooline: EL-is on rohkem kui üheksa kümnest vägistamise ohvrilt ja rohkem kui kaheksa kümnest seksuaalvägivalla ohvrilt naised ja tüdrukud, samas kui peaaegu kõik selliste kuritegude eest vangistatud on mehed (99%)<sup>32</sup>. Tüdrukud kogevad lapsena seksuaalvägivalla rohkem kui poisid. Näiteks Eesti 2020. aasta kuritegevuse statistika näitab, et registreeritud alaealistevastastes seksuaalkuritegudes olid 88% kannatanutest tüdrukud ja 12% poisid. 77% kuriteo toimepanijatest olid lapsele tuttavad inimesed (sealhulgas 46% olid pereliikmed, enamjaolt isad/kasuisad).<sup>33</sup>

Nii naiste- kui ka meestevastase füüsilise vägivalla toimepanija on kõige sagedamini mees või rühm mehi.<sup>34</sup> Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti 2021. aastal tehtud kuritegevuse, turvalisuse ja ohvrite õiguste uuring näitas, et meestevastase füüsilise vägivalla juhtumid leiavad kõige sagedamini aset avalikus ruumis (39% EL-is, 33% Eestis), näiteks tänaval, pargis või muudes avalikes kohtades, ja need paneb toime ohvrile tundmatu mees (39% EL-is, 36% Eestis), tuttav, sõber, või naaber (30% EL-is, 42% Eestis). Naistevastase füüsilise vägivalla juhtumid leiavad aga kõige sagedamini aset kodus (37% EL-is, 64% Eestis) ja vägivallateod panevad toime pereliikmed või sugulased (30% EL-is, 58% Eestis).<sup>35</sup>

Naiste ja meeste vägivallakogemuste erinevus on olulised tagajärjed ohvritele ja sellest sõltub ka õiguskaitse kättesaadavus. Avalikus ruumis toimunud vägivallajuhtumitel on tõenäoliselt ka pealtnägijaid. Lähisuhtevägivallal tihti tunnistajaid ei ole. Pealegi, kui vägivallatseja on pereliige või sugulane, võib olla vägivallast teatamine mitmel põhjusel (nt kättemaksuohu ja ohvri hirmu tõttu) keerulisem. Selle tulemusena on naised ja mehed vägivallaohvritena abi otsides, juhtumist politseile teatades või juhtumite kohtuliku läbivaatamise seisukohast erinevas olukorras.<sup>36</sup>

Sundiva kontrolli analüüsimine, mis jääb sageli väljapoole traditsioonilisi kriminaalkodeksi norme, on samuti oluline, et mõista lähisuhtevägivalla soolist olemust ja mõju.<sup>37</sup> Michael P. Johnsoni murranguline uurimus viitab suhetele, mida iseloomustab sundiva kontrolli ja raske vägivalla muster kui nn intiimne terror.<sup>38</sup> Ta on leidnud, et intiimse terrori ohvrid on peaaegu alati naised ja toimepanijad on peaaegu alati mehed. Jätkuval sundival ja kontrollival käitumisel on ohvritele raskemad pikaajalised füüsilised ja psühholoogilised tagajärjed kui olukorravägivallal (konkreetsed vägivallajuhtumid).<sup>39</sup>

<sup>32</sup> Eurostat. Violent sexual crimes recorded in the EU. Eurostat 2017. – <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20171123-1> (03.10.2021).

<sup>33</sup> Kuritegevus Eestis 2020 – Seksuaalkuriteod. Justiitsministeerium. – <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/seksuaalkuriteod> (03.10.2021).

<sup>34</sup> FRA. Crime, safety and victims' rights: Fundamental rights survey. Publications Office of the EU 2021. – <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/269ccb2-7267-11eb-9ac9-01aa75ed71a1/language-en> (03.10.2021).

<sup>35</sup> FRA. Crime, safety and victims' rights: Fundamental rights survey. 2021; vt ka Eesti Avatud Ühiskonna Instituudi 2020. a üle-eestilist ohvrite uuring, mis andis sarnaseid andmeid. – <http://www.eau.ee/tegevusval/projekti-tutvustus> (03.10.2021).

<sup>36</sup> FRA. Crime, safety and victims' rights: Fundamental rights survey. 2021.

<sup>37</sup> Myhill, A. Measuring domestic violence: context is everything. – Journal of Gender-Based Violence 2017/1 (1).

<sup>38</sup> Johnson, M. P. A Typology of Domestic Violence: Intimate Terrorism, Violent Resistance, and Situational Couple Violence. Boston: Northeastern University Press; vt ka Hester, M. Who does what to whom? Gender and domestic violence perpetrators in English police records. – European Journal of Criminology 2013/10 (5).

<sup>39</sup> Nt Myhill, A. Measuring Coercive Control: What Can We Learn From National Population Surveys? – Violence Against Women 2015/21 (3).

Tuleb veel märkida, et nagu Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti uuring näitas, muudavad naised (rohkem kui mehed) vägivallahirmu tõttu oma igapäevast käitumist. Naised väldivad kohti ja olukordi, sest pelgavad rünnet või ahistamist, mis vähendab nende võimalusi avalikus elus osaleda. Peaaegu kaks kolmandikku naistest (64% EL-is, 63% Eestis) väldib kohti, kus ei ole teisi inimesi, kartes, et neid rünnatakse või ahistatakse. Võrdluseks võib mainida, et sedasama teeb kolmandik meestest (36% EL-is, 32% Eestis). Peaaegu pooled naistest (41% EL-is, 47% Eestis) hoiduvad vähemalt mõnikord teise inimesega kahekesi jäämast, sest pelgavad rünnet või ahistamist. Samamoodi käitub veidi rohkem kui veerand meestest (28% EL-is, 27% Eestis).

Kokkuvõttes kogevad naised jõhkramat ja süstemaatilisemat vägivalda kui mehed, sellel vägivaldal on raskemad tagajärjed tervisele ja sageli on toimepanijad nende meespartnerid. Hirm vägivalda ees mõjutab naiste igapäevaelu rohkem kui meeste oma. Seksism soodustab meeste vägivallatsemist, õigustades meeste kuritarvitavat käitumist intiimsuhetes naistega ning seades takistusi naissoost kannatanute uskumisele ja toetamisele.<sup>40</sup>

### 1.5. Struktuurne sooline ebavõrdsus ja soolised stereotüübid kui naistevastase vägivalda alus

„On üks universaalne tõde, mis kehtib kõikides riikides, kultuurides ja kogukondades: naistevastane vägivald ei ole kunagi vastuvõetav, kunagi vabandatav ega talutav.“

ÜRO peasekretär Ban Ki-moon<sup>41</sup>

WHO on analüüsinud naistevastase vägivalda ja perevägivalda ohu suurendamise tegureid. Tõstan neist esile järgmised: kogukonna normid, mille kohaselt on meestel kõrgem staatus kui naistel, naistel on kehv juurdepääs palgatööle ja ühiskonnas valitseb sooline ebavõrdsus.<sup>42</sup> Nende tulemuste põhjal võib näha selgeid seoseid soolise ebavõrdsuse, soostereotüüpide ja naistevastase vägivalda vahel.

Soolised stereotüübid ning sotsiaalsed normid naistele ja meestele nn sobivate rollide kohta väljendavad ja tugevdavad struktuurset soolist ebavõrdsust. Näiteks üks stereotüüp, mis aitab luua sotsiaalseid tingimusi, milles naistevastane vägivald on levinud, on arusaamine mehelikkusest, mis on seotud näiteks füüsilise tugevusega, *macho*’liku käitumisega ja otsustaja rolliga.<sup>43</sup> Traditsioonilised naiselikkuse ideaalid, näiteks hoolitseja ja kodulooja roll, võivad samuti aidata soodustada naistevastast vägivalda.<sup>44</sup> Ühiskondlikud normid mõjutavad kuriteo toimepanijate ja kõrvalseisjate käitumist ning seda, kas ohvreid usutakse, kas nad saavad piisavalt toetust ja kas neil on juurdepääs õigusemõistmisele.<sup>45</sup> Kuriteo toimepanijad ei

<sup>40</sup> Women’s Aid, Hester, M., Walker, S.-J., Williamson, E. Gendered experiences of justice and domestic abuse: Evidence for policy and practice. Bristol: Women’s Aid 2021. – <https://www.womensaid.org.uk/wp-content/uploads/2021/07/FINAL-Gendered-experiences-WA-UoB-July-2021.pdf> (03.10.2021).

<sup>41</sup> ÜRO pressiteade. Secretary-General says violence against women never acceptable, never excusable, never tolerable, as he launches global campaign on issue. New York: ÜRO 25.02.2008. – <http://www.un.org/press/en/2008/sgsm11437.doc.htm> (03.10.2021).

<sup>42</sup> WHO. Violence against women – Key facts. 2021. <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/violence-against-women> (22.11.2021).

<sup>43</sup> Jakupcak, M., Lisak, D., Roemer, L. The role of masculine ideology and masculine gender role stress in men’s perpetration of relationship violence. – *Psychology of Men & Masculinity* 2002/3 (2).

<sup>44</sup> Euroopa Nõukogu. What causes gender-based violence? – <https://www.coe.int/en/web/gender-matters/what-causes-gender-based-violence> (23.11.2021); L. Kelly & N. Westmarland, ‘It’s a work in progress’: men’s accounts of gender and change in their use of coercive control. – *Journal of Gender-Based Violence* 2019/3 (3).

<sup>45</sup> Bohner, G., Eyssel, F., Siebler, F., Viki, G. T. Rape myth acceptance: Cognitive, affective, and behavioural effects of beliefs that blame the victim and exonerate the perpetrator. – Horvath, M., Brown, J. (toim). Rape:

pruugi pidada naistevastast vägivalda või perevägivalda moraalselt taunitavaks ning kõrvalseisjad ei pruugi aru saada, et sellesse on sobiv või vaja sekkuda.<sup>46</sup>

Avaliku arvamuse uuringud näitavad, et naiste vastu suunatud vägivalda vormide määratluse ja tagajärgede kohta on levinud väärarusaamad ja müüdid ning et vägivaldas süüdistatakse tihti ohvreid endid. 2016. aasta Eurobaromeetri soolise vägivalda teemalises uuringus ütles 27% vastanutest EL-is (26% Eestis), et ilma nõusolekuta seksuaalvahekord võib olla õigustatud vähemalt ühes uuringus pakutud olukorras.<sup>47</sup> Tegelikult on ilma nõusolekuta seksuaalvahekord vägistamine ja sellele ei ole mingit õigustust.

Peaaegu üks kuuest vastanust (15% EL-is, 14% Eestis) leidis, et perevägivald on eraasi, millega tuleks tegeleda pere sees. Arvestades, et EL-is on peaaegu veerand naistest kogenud lähisuhtes füüsilist ja/või seksuaalset vägivalda ning ligi pooled naistest psühholoogilist vägivalda,<sup>48</sup> on perevägivald ilmselgelt ühiskondlik probleem, mis vajab ühiskondlikku reageerimist. Peale selle väljendas rohkem kui iga viies vastaja (22%) EL-is ja peaaegu kolmandik vastajatest Eestis (31%) ohvreid süüdistavaid arvamusi, nõustudes väitega, et naised mõtlevad väärkohtlemis- või vägistamisjuhtumeid sageli välja või paisutavad need üle. Eestis leidis 38% vastanutest, et naistevastane vägivald on sageli ohvri provotseeritud. EL-is tervikuna oli selliste arvamuste osakaal küll märkimisväärne, aga tunduvalt madalam (17%).<sup>49</sup> Vägivald ei ole kunagi ohvri süü – vastutus lasub alati ja ainult vägivallatsejal.<sup>50</sup> Tegelikult ümbritseb naistevastast vägivalda nn vaikuse kultuur: kolmandik Euroopa Liidu Põhiõiguste Ameti 2014. aasta uuringus osalenud naisohvritest ei rääkinud kellelegi oma kõige raskemast füüsilise või seksuaalse vägivalda juhtumist.<sup>51</sup>

## 1.6. Naistevastane vägivald interseksionaalsuse perspektiivist

„Ristumised mõjutavad perevägivalda tähendust ja olemust, seda, kuidas perevägivalda kogetakse ja kuidas teised sellele reageerivad, kuidas ilmnevad isiklikud ja sotsiaalsed tagajärjed ning kuidas ja kas on võimalik põgeneda ja saavutada turvalisus.“<sup>52</sup>

*Interseksionaalsus* on mõiste, mida kasutatakse ühiskondlike võimuasümmeetriate vahelise koosmõju kirjeldamiseks, mis põhinevad sellistel kategooriatel nagu sugu, seksuaalsed eelistused, rass, klass, vanus, puue jne. Kimberlé Crenshaw kasutas seda terminit esimest korda 1989. aastal, kuigi eri diskrimineerimismõnede ristumiste üle toimusid arutelud ammu

---

Challengeing contemporary thinking. Cullompton: Willan 2009.

<sup>46</sup> De Almeida, R. R. V., Sousa Lourenco, J., Dessart, F., Ciriolo, E. Insights from behavioural Sciences to prevent and combat violence against women: Literature review. JRC Science for Policy Report. Luxembourg: Publications Office of the EU 2016. – <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC103975> (03.10.2021).

<sup>47</sup> Vastajad ütlesid seda kõige tõenäolisemalt järgmiste olukordade kohta: on joores või narkootikumide mõju all (EL-is 12%); lähevad kellegagi vabatahtlikult koju (EL-is 11%); kannavad silmatorkavaid, provokatiivseid või seksuaalseid rõivaid või ei ütle selgelt, et nad ei taha või ei võitle füüsiliselt vastu (EL-is mõlemad 10%). TNS opinion & social. Special Eurobarometer 449: Gender-based Violence. Euroopa Komisjon 2016. – <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2115> (03.10.2021).

<sup>48</sup> FRA. Violence against women: an EU-wide survey. 2014.

<sup>49</sup> TNS opinion & social. Special Eurobarometer 449: Gender-based Violence. 2016.

<sup>50</sup> Vt Women's Aid ülevaadet levinud müütidest perevägivalda kohta. – <https://www.womensaid.org.uk/information-support/what-is-domestic-abuse/myths/> (03.10.2021).

<sup>51</sup> FRA. Violence against women: an EU-wide survey. 2014.

<sup>52</sup> Bograd, M. Strengthening Domestic Violence Theories: Intersections of Race, Class, Sexual Orientation, and Gender. – Journal of Marital and Family Therapy 1999/25 (3), lk 276.



enne seda.<sup>53</sup> Ravi K. Thiara on selgitanud: „Naiste asend rõhumise ja läbipõimunud diskrimineerimise ristumissüsteemides määrab ära nende kogemused vägivallaga, ühiskondliku arusaama ohvrust ning naiste juurdepääsu abile, kaitsele ja õigusemõistmisele.“<sup>54</sup> Haavatavas olukorras naised – näiteks puuetega naised, vanemad naised, tumedama nahaga naised, naissoost sisserändajad ja varjupaigataotlejad – puutuvad vägivallaga kokku veelgi rohkem. Näiteks füüsilise või seksuaalse lähisuhtevägivallaga kokkupuutumine on puuetega ja puueteta naiste puhul erinev (34% vs. 19%), nii nagu ka mitteheteroseksuaalsete ja heteroseksuaalsete naiste puhul (48% vs. 21%) ning mittekodanikest ja kodanikest naiste puhul (27% vs. 22%).<sup>55</sup>

Sirma Bilge on täheldanud, et interseksionaalsusega seotud töö keskendub üha enam valdkonnaülese instrumendi väljatöötamisele, mille abil saaks muuta diskrimineerimisvastase võitluse meetodeid.<sup>56</sup> Siin on probleem selles, et seadus toimib tähenduse ühtlustamise suunas: seadus põhineb eeldusel, et kõik ühte rühma kuuluvad inimesed on sarnased.<sup>57</sup> Valdonnaülese käsitusviisi puhul tuleks aga õigusaktid ja poliitika sõnastada nõnda, et need vastaksid eri identiteetidele ja ebasoodsas olukorras olevate ühiskonnarühmade kogemustele. Üksteisega seotud võrdõiguslikkuse harude käsitlemata jätmine toob tõenäoliselt kaasa ebatõhusa poliitika ja teenuste osutamise.

## 1.7. Naistevastase vägivalla mõju

Naistevastasel vägivallal on sotsiaalne, majanduslik ja tervishoidu puudutav mõju mitte ainult naistele, vaid ka nende lastele ja perekondadele ning ühiskonnale tervikuna. Füüsiline, seksuaalne ja psühholoogiline vägivald põhjustavad naistele raskeid lühi- ja pikaajalisi füüsilisi, vaimseid, seksuaal- ja reproduktiivtervise probleeme ning mõjutavad nende laste tervist ja heaolu.<sup>58</sup> Peale selle, et füüsilise vägivalla tagajärjel inimesed hukuvad ja saavad vigastada,<sup>59</sup> suurendab lähisuhtevägivald vaimse tervise probleemide esinemissagedust: näiteks kogevad lähisuhtevägivalla all kannatavad naised peaaegu kaks korda suurema tõenäosusega depressiooni all.<sup>60</sup> Naiste puhul, kes kogevad lähisuhtevägivalda raseduse ajal, on 16% suurem tõenäosus, et nende rasedus katkeb, ja 41% suurem tõenäosus enneaegseks sünnituseks.<sup>61</sup> Perevägivalla all kannatavatel lastel on suurem oht langeda ise kuritarvitamise

<sup>53</sup> Thiara, R. K., Gill, A. K. (toim). *Violence Against Women in South Asian Communities: Issues for Policy and Practice*. 2010.

<sup>54</sup> Thiara, R. K. *Hard, feisty women – Coping on your own: African-Caribbean women and domestic violence*. – Thiara, R. K., Condon, S. A., Schröttle, M. (toim). *Violence against women and ethnicity: commonalities and differences across Europe*. Berliin: Barbara Budrich Publishers 2011, lk 239; vt ka Sosa, L. *Intersectionality in the Human Rights Legal Framework on Violence against Women At the Centre or the Margins?* Cambridge: Cambridge University Press 2017.

<sup>55</sup> FRA. *Violence against women: an EU-wide survey*. 2014; vt ka Voolma, H. „I Must Be Silent Because of Residency“: Barriers to Escaping Domestic Violence in the Context of Insecure Immigration Status in England and Sweden. – *Violence Against Women* 2018/24 (15).

<sup>56</sup> Bilge, S. *Recent Feminist Outlooks on Intersectionality*. *Diogenes* 2010/57 (1), lk 59.

<sup>57</sup> Uccellari, P. *Multiple Discrimination: How Law Can Reflect Reality*. – *The Equal Rights Review* 2008/1.

<sup>58</sup> WHO. *Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Genf: WHO 2013. – <https://www.who.int/publications/i/item/9789241564625> (03.10.2021).

<sup>59</sup> Füüsilised vigastused on sagedased perevägivalda kogenud naistel. Sellest on teatanud 42% naisohvritest. 38% kõigist naiste mõrvadest panevad toime nende lähedased partnerid. WHO. *Global and regional estimates of violence against women*. 2013.

<sup>60</sup> WHO. *Global and regional estimates of violence against women*. 2013.

<sup>61</sup> WHO. *Violence against women – Key facts*. 2021.

ohvriks ning vägivald kahjustab kumulatiivselt nende füüsilist, emotsionaalset ja sotsiaalset arengut.<sup>62</sup>

Asjaolu, et naistevastane vägivald on inimõiguste rikkumine, on iseenesest piisav põhjus hukkamõistu avaldamiseks ja meetmete võtmiseks. Naistevastase vägivalla ennetamine ja sellele reageerimine peaks olema valitsuse ja erasektori esmatähtis ülesanne. Siin on lisaargumendiks seda liiki vägivallaga seotud majanduskulude andmed. Kuigi kõige rohkem kannatavad selle vägivalla tagajärjel ohvrid, kannavad ka riik ja erasektor selle tõttu märkimisväärseid kulusid: riik peab osutama teenuseid ning erasektori tootlikkus väheneb.<sup>63</sup>

Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi (European Institute for Gender Equality – EIGE) hinnangu kohaselt on iga-aastane soopõhise naistevastase vägivalla hind EL-is 290 miljardit eurot ja naistevastase lähisuhtevägivalla hind 152 miljardit eurot.<sup>64</sup> Kuigi hinnangulised kulud sõltuvad sellest, mida täpselt arvesse võetakse ja millised andmed on kättesaadavad, on selge, et ühiskond maksab naistevastase vägivalla eest kõrget hinda. Tähtis sõnum on see, et vägivalla ennetusmeetmed mitte ainult ei päästa elusid, vaid vähendavad ka hilisemaid (välditavaid) kulusid. Kui suurendada vägivallast tuleneva kahju ennetamiseks ja leevendamiseks eriteenustele ja meetmetele tehtavaid kulutusi, on tõenäoline, et vägivalla üldine ulatus ja mõju vähenevad.<sup>65</sup>

## 2. Naistevastane vägivald inimõiguste raamis

Peatüki järgmises osas käsitlen naistevastase vägivalla temaatikat inimõiguste raamis.

### 2.1. Naiste õigused kui inimõigused

Arusaam, et naiste õigused on inimõigused ja et naistevastane vägivald on inimõiguste rikkumine, pole olnud alati enesestmõistetav.

Õigus elule, sooline võrdõiguslikkus, soolise diskrimineerimise keeld, füüsilise puutumatus kaitse ja õigus tervisele on kõik inimõigused, mida naistevastane vägivald mõjutab ja mille kaitse on sätestatud ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioonis<sup>66</sup> ning kodaniku- ja poliitiliste õiguste ning sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelistes paktides.<sup>67</sup> Lihtsalt öeldes on naistevastane vägivald inimõiguste teema, sest see on struktuurse soolise

<sup>62</sup> UNICEF. Behind Closed Doors: The Impact of Domestic Violence on Children. New York: UNICEF 2006. – [https://programainfancia.uam.mx/piingles/avisos/svith\\_report.pdf](https://programainfancia.uam.mx/piingles/avisos/svith_report.pdf) (24.11.2021).

<sup>63</sup> CARE International. Counting the Cost: The Price Society Pays for Violence Against Women. Genf: CARE International 2018. – [https://www.care-international.org/files/files/Counting\\_the\\_costofViolence.pdf](https://www.care-international.org/files/files/Counting_the_costofViolence.pdf) (03.10.2021).

<sup>64</sup> EIGE. The costs of gender-based violence in the European Union. Vilnius: EIGE 2021. – <https://eige.europa.eu/publications/costs-gender-based-violence-european-union> (03.10.2021). Eesti teadlased kasutasid EIGE meetodikat, et teha uuring perevägivalla (naiste, meeste ja laste vastu) maksumuse kohta Eestis 2016. aastal. See ulatus 116,5 miljoni euroni aastas; Pettai, I., Tiit, E-M., Ruubel, L., Rist, J., Laidmäe, V.-I. Perevägivalla hind Eestis. Tallinn: Eesti Avatud Ühiskonna Instituut 2016. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Sotsiaal/Norra/vagivalla\\_hind.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Sotsiaal/Norra/vagivalla_hind.pdf) (03.10.2021).

<sup>65</sup> CARE International.

<sup>66</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 217A 10.12.1948. – <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights> (03.10.2021).

<sup>67</sup> ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 2200A (XXI) 16.12.1966; ÜRO sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste õiguste rahvusvahelises pakt. ÜRO Peaassamblee resolutsioon 2200A (XXI) 16.12.1966.

ebavõrdsuse põhjus ja tagajärg ning võrdõiguslikkus ja mittediskrimineerimine on tunnustatud inimõigused.

Paljud feministlikud teadlased rõhutavad siiski, et „seadus ja tava seavad naiste vabaduse, väärikuse ja võrdsuse püsivalt ohtu nii, nagu seda meeste puhul ei tehta“.<sup>68</sup> Lõhe üldiste inimõiguste deklaratsioonides sätestatud põhimõtete ning naiste diskrimineerimise ja naistevastase vägivalla vahel, millega valitsused ei ole piisavalt tegelema, on sundinud Catharine A. MacKinnonit küsima „Kas naised on inimesed?“. 2006. aastal välja antud samanimelises raamatus väidab MacKinnon, et selliseid kuritegusid nagu peamiselt naiste vastu toime pandud perevägivald, ei peeta tihti naiste inimõiguste rikkumiseks. Ta kirjutab naiste inimlikkuse nn topelteilamisest: eitatakse, et „soospetsiifilisi rikkumisi pannakse toime sageli ja et need on ebainimlikud“.<sup>69</sup> MacKinnoni väite aluseks on kriitika riigi käitumise ja rahvusvahelise inimõiguste raamistiku pihta selle tõttu, et naiste inimõiguste rikkumistele ei reageerita piisavalt tõhusalt.

Feministlikud teadlased on rõhutanud, et inimõiguste traditsiooniline kontseptsioon on osutunud naistevastaste kuritarvituste, näiteks lähisuhtevägivalla tunnistamisel problemaatiliseks, kuna selles keskendutakse riigiametnike toime pandud rikkumistele ning seatakse kodaniku- ja poliitilised õigused majanduslikest ja sotsiaalsetest õigustest ettepoole.<sup>70</sup> Naiste õiguste seisukohast on väga oluline lisada sotsiaal-majanduslikud õigused inimõiguste kontseptsiooni. Charlotte Bunch on veenvalt selgitanud:

„Inimõiguste kitsas määratlus, milles paljud Läänes näevad üksnes riigi kodaniku- ja poliitilisi vabadusi, takistab naiste õiguste käsitlemist [...] suur osa naiste väärkohtlemisest on osa laiemast sotsiaal-majanduslikust võrgust, mis hoiab naisi kinni, muutes nad haavatavaks kuritarvituste suhtes, mida ei saa pidada üksnes poliitilisteks ega üksnes riikide põhjustatud kuritarvitusteks. Nn teise põlvkonna või sotsiaal-majanduslike inimõiguste lisamine [...] on äärmiselt oluline naiste mureküsimuste täielikuks lahendamiseks. Oletus, et riigid ei vastuta enamiku naiste õiguste rikkumiste eest, ei võta arvesse asjaolu, et sellised rikkumised – kuigi neid panevad toime eraisikud – on riigi poolt sallitud.“<sup>71</sup>

Monique Deveaux on öelnud, et kuna naistevastane vägivald on struktuurne ja seda panevad sageli toime valitsusvälised inimesed, tuleb naiste julgeoleku ja nende inimõiguste kaitsmiseks tegeleda „praktiliste tavade ja korraldustega era- ja sotsiaalsfääris: kodus, töökohal, koolides ja tänavatel“.<sup>72</sup> Deveaux on rõhutanud, et naiste haavatavuse vähendamiseks vägivalla suhtes peavad valitsused võtma meetmeid, et kaitsta naisi füüsilise kahju eest ning kaotada soopõhine diskrimineerimine perekonna- ja eraõiguse küsimustes ning tagada juurdepääs sotsiaalteenustele ja majanduslikele võimalustele.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Peters, J., Wolper, A. Introduction. – Peters, J., Wolper, A. *Women's Rights – Human Rights: International Feminist Perspectives*. New York: Routledge 1995, lk 2.

<sup>69</sup> MacKinnon, C. A. *Are Women Human? And Other International Dialogues*. London: Belknap Press of Harvard University Press 2006, lk 1.

<sup>70</sup> Vt nt Kim, N. *Toward a Feminist Theory of Human Rights: straddling the fence between Western imperialism and uncritical absolutism*. – *Columbia Human Rights Law Review* 1993/25 (1).

<sup>71</sup> Bunch, C. *Women's rights as human rights: toward a revision of human rights*. – *Human Rights Quarterly* 1990/12 (4), lk 488.

<sup>72</sup> Deveaux, M. *Normative liberal theory and the bifurcation of human rights*. – *Ethics & Global Politics* 2009/2 (3), lk 176.

<sup>73</sup> Deveaux, lk 183.

Naistevastast vägivalda ei ole alati tõlgendatud mugavalt traditsioonilise inimõiguste kontseptsiooniga sobivana. Seda arvestades esitan järgnevalt loo sellest, kuidas naistevastast vägivalda hakati rahvusvahelisel tasandil tunnistama inimõiguste teemana.

## 2.2. Naistevastase vägivalda tunnistamine inimõiguste teemana

Naistevastane vägivald on olnud rahvusvahelise inimõiguste arutelu osa 1990. aastatest alates. Ainult tänu rahvusvahelise naiste õiguste liikumise pikaajalisele ja resoluutsele võitlusele hakkas rahvusvaheline üldsus tunnistama naistevastast vägivalda ülemaailmse tähtsusega inimõiguste raske rikkumisena, mis ei takista üksnes inimarengut, vaid ohustab ka rahvusvahelist rahu ja julgeolekut. See ÜRO nn naiste kümnendi ajal (1976–1985) esile kerkinud rahvusvaheline liikumine juhtis probleemidele tähelepanu naiste õiguste seisukohast. Näiteks toodi esile, et traditsioonilises inimõiguste käsitluses, mis piirdus riigiametnike avalikus sfääris toime pandud rikkumistega ning milles kodaniku- ja poliitilised õigused domineerisid majanduslike ja sotsiaalsete inimõiguste üle, ei võetud naiste perevägivalda kogemusi tõsiselt.<sup>74</sup>

Enne 1990. aastaid ei peetud naistevastast vägivalda ülemaailmselt oluliseks probleemiks. See jäi äärmisel juhul valitsuste pädevusse, mitte rahvusvahelise õiguse valdkonda.<sup>75</sup> Isegi 1970. ja 1980. aastatel toimunud ülemaailmsel naiste konverentsidel ei olnud naistevastane vägivald arutelu keskne teema.<sup>76</sup> Sellegipoolest tunnistati 1975. aasta ülemaailmsel naiste konverentsil vastu võetud deklaratsioonis inimõiguste rikkumiseks mitmed vägivallavormid, sealhulgas vägistamine, prostitutsioon, füüsiline rünne, vaimne vägivald, lapsega sõlmitud abielud, sundabielud ja abielu kui äritehing (punkt 28).<sup>77</sup> 1980. aasta konverentsil tunnistati perevägivald „inimväärikuse lubamatuks rikkumiseks“.<sup>78</sup> Ometi puudub 1979. aastal naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta vastu võetud ÜRO konventsioonis (CEDAW) – mis on endiselt peamine rahvusvaheline naiste õiguste leping – sõnaselge säte naistevastase vägivalda keelustamise kohta.

On väidetud, et naistevastane vägivald oli keskne teema 1993. aasta inimõiguste maailmakonverentsil.<sup>79</sup> Naiste õiguste organisatsioonide ühendus (the Global Campaign) tõstis arutelude käigus pidevalt esile naistevastase vägivalda küsimust ning maailma eri piirkondade naised rääkisid oma vägivallakogemustest.<sup>80</sup> Selle ühenduse huvikaitse tulemusena sisaldasid maailmakonverentsil vastu võetud Viini deklaratsioon ja tegevusprogramm (1993) ulatuslikku osa naiste inimõiguste kohta ning tunnistati, et naistevastase vägivalda lõpetamine on inimõigustega seotud kohustus.<sup>81</sup> Sama aasta detsembris

<sup>74</sup> ÜRO inimõiguste ülemvoliniku büroo (OHCHR). Women's Rights Are Human Rights. New York & Genf: OHCHR 2014. – <https://www.ohchr.org/documents/events/whrd/womenrightsarehr.pdf> (04.10.2021).

<sup>75</sup> Edwards, A. Violence against Women under International Human Rights Law. Cambridge: Cambridge University Press 2010.

<sup>76</sup> Engle Merry, S. Human Rights and Gender Violence: Translating International Law into Local Justice. Chicago ja London: The University of Chicago Press 2006.

<sup>77</sup> Mehhiko deklaratsioon naiste võrdõiguslikkuse ning nende panuse kohta arengusse ja rahu. ÜRO dokument E/CONF.66/34, 02.07.1975. – <http://www.un-documents.net/mex-dec.htm> (03.10.2021).

<sup>78</sup> Ülemaailmse konverentsi naiste, võrdõiguslikkuse ning arengu ja rahu teemaline aruanne. ÜRO dokument A/CONF.94/35, 19.09.1980. – <https://undocs.org/en/A/CONF.94/35> (04.10.2021).

<sup>79</sup> Friedman, E. Women's Human Rights: the emergence of a movement. – J. Peters, J., Wolper, A. (toim). Women's Rights, Human Rights: International Feminist Perspectives. Routledge: New York 1995.

<sup>80</sup> OHCHR. Women's Rights Are Human Rights.

<sup>81</sup> Viini deklaratsioon ja tegevuskava. Maailma inimõiguste konverents 25.06.1993. – <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx> (04.10.2021).

võttis ÜRO Peaassamblee vastu deklaratsiooni naistevastase vägivalda kaotamise kohta<sup>82</sup>, mis on esimene selleteemaline rahvusvaheline õigusakt. 1994. aastal mõistis toonane inimõiguste komisjon<sup>83</sup> soolise vägivalda esimest korda hukka ning nimetas ametisse naistevastase vägivalda ja selle põhjuste ja tagajärgedega tegeleva eriraportööri.<sup>84</sup>

1995. aastal Pekingis toimunud ÜRO naiste maailmakonverentsil kinnitati uuesti Viini konverentsi järeldusi ja tunnustati naistevastane vägivald üheks otsustava tähtsusega teemaks. Konverentsi töö tulemusena valmis Pekingi deklaratsioon ja tegevusprogramm.<sup>85</sup> Sellele viidatakse tihti kui kõige edumeelsemale naiste õiguste edendamise tegevuskavale, mis siiani inspireerib ja annab hoogu soolise võrdõiguslikkuse saavutamiseks.<sup>86</sup> Tegevusprogramm hõlmas kohustusi kaheteistkümnes määrava tähtsusega valdkonnas, sealhulgas naistevastase vägivalda valdkonnas.

Märkimisväärne areng toimus 2000. aastal, kui ÜRO Peaassamblee võttis vastu resolutsiooni,<sup>87</sup> milles 25. november nimetati ametlikult rahvusvaheliseks naistevastase vägivalda kaotamise päevaks ning kutsuti valitsusi, rahvusvahelisi organisatsioone ja kodanikuühendusi üles korraldama selle päeva puhul igal aastal üritusi, et suurendada üldsuse teadlikkust sellest teemast. Naiste õiguste aktivistid hakkasid 25. novembrit tähistama tegelikult juba 1981. aastal. See kuupäev valiti ödede Mirabalide mälestuseks. Need olid kolm Dominikaani Vabariigi poliitiliselt aktiivset naist, kes tapeti 1960. aastal riigi liidri Rafael Trujillo korraldusel. Tänapäeval ühendab liikumine „16 päeva aktiivset tegutsemist“ 25. novembri ja 10. detsembri, mis on rahvusvaheline inimõiguste päev.<sup>88</sup> Igal aastal kahe nädala jooksul juhitakse tähelepanu naistevastasele vägivaldale kui inimõiguste teemale.

ÜRO tegevuskavas (2030. aastani) ja sellega seotud kestliku arengu eesmärkide hulgas,<sup>89</sup> mille ÜRO liikmesriigid võtsid vastu 2015. aastal, on eraldi eesmärk (nr 5) soolise võrdõiguslikkuse kohta,<sup>90</sup> kusjuures üheksast kaks alaeesmärki on suunatud naistevastase vägivalda lõpetamisele. See asjaolu viitab sellele, et naistevastane vägivald on nüüd vähemalt rahvusvahelise arengu arutelu ja tegevuse keskne teema.

2020. aastal oli murrangulise Pekingi tegevusprogrammi 25. aastapäev ning ÜRO Soolise Võrdõiguslikkuse ja Naiste Õiguste Edendamise Amet (UN Women) kavandas ülemaailmset mobiliseerimist, et meenutada 1995. aastal vastu võetud programmi ning nõuda kõigi naiste ja tüdrukute inimõiguste kaitsmist. UN Women korraldas koos Mehhiko ja Prantsusmaa valitsusega soolise võrdõiguslikkuse foorumi Generation Equality Forum. Covid-19

<sup>82</sup> ÜRO. Naistevastase vägivalda kaotamist käsitlev deklaratsioon.1993.

<sup>83</sup> Komisjon asendati 2006. aastal ÜRO Inimõiguste Nõukoguga.

<sup>84</sup> Lisateave naistevastase vägivalda, selle põhjuste ja tagajärgedega tegeleva eriraportööri töö kohta: <https://www.ohchr.org/en/issues/women/srwomen/pages/srwomenindex.aspx> (04.10.2021).

<sup>85</sup> Pekingi deklaratsioon ja tegevusprogramm. Neljas naiste maailmakonverents 15.09.1995. – <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/platform/declar.htm> (4.10.2021).

<sup>86</sup> Vt nt UN Women. The Beijing Platform for Action: inspiration then and now. – <https://beijing20.unwomen.org/en/about> (04.10.2021).

<sup>87</sup> ÜRO Peaassamblee resolutsioon 54/134. International Day for the Elimination of Violence against Women. – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/271/21/PDF/N0027121.pdf?OpenElement> (04.10.2021).

<sup>88</sup> UN Women. 16 Days of Activism Against Gender-Based Violence. – <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/take-action/16-days-of-activism> (23.11.2021).

<sup>89</sup> ÜRO. Make the SDGs a reality. – <https://sdgs.un.org/> (22.11.2021).

<sup>90</sup> ÜRO. SDG 5: Achieve gender equality and empower all women and girls. – <https://sdgs.un.org/goals/goal5> (22.11.2021).

pandeemia tõttu edasi lükatud foorumi esimene osa toimus Méxicos 29.–31. märtsil 2021 ja üritus kulmineerus Pariisis 30. juunist 2. juulini 2021, misjärel algatati hulk tegevusi soolise võrdõiguslikkuse saavutamiseks.<sup>91</sup>

### 3. Õiguskaitse naistevastase vägivalda eest kui mitmekihiline mosaiik

Peatüki järgmises osas annan ülevaate õigus- ja poliitilisest raamistikust, milles käsitletakse kaitset naistevastase vägivalda eest rahvusvahelisel, Euroopa ja Eesti riiklikul tasandil. Toon välja sammud, mis on vajalikud selle mitmekihilise raamistiku tugevdamiseks.

#### 3.1. Rahvusvaheline õigusraamistik naistevastase vägivalda vastu võitlemiseks

Kuigi paljudes rahvusvahelistes inimõigusi käsitlevates lepingutes osutatakse naistevastasele vägivaldale,<sup>92</sup> ei ole endiselt olemas rahvusvahelist õiguslikult siduvat normi, mis keelaks selle sõnaselgelt kui inimõiguste rikkumise.<sup>93</sup> Selle normatiivse lünga kontekstis on kaitse naistevastase vägivalda vastu justkui mitmekihiline mosaiik või kollaaž: kaitse moodustub eri tasanditel sätestatud õiguslikest vahenditest. Globaalsel tasandil moodustavad kaks tähtsat mosaiigi osa naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee üldised soovitusel ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (International Labour Organization – ILO) 2019. aastal vastu võetud vägivalda ja ahistamise vastu võitlemise konventsioon (nr 190).

#### Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta

Kuigi naistevastast vägivalda 1979. aasta CEDAW tekstis ei mainita, käsitletakse seda üldistes soovitusel: nr 12 (1989), 19 (1992) ja 35 (2017).<sup>94</sup> Üldises soovitusel nr 12 rõhutatakse CEDAW artiklites 2, 5, 11, 12 ja 16 kehtestatud riikide kohustust kaitsta naisi vägivalda eest perekonnas, tööl või muus ühiskondliku elu valdkonnas. Lisaks määratletakse üldises soovitusel nr 19 sooline vägivald kui diskrimineerimise vorm, mis takistab naistel võrdselt meestega teostamast õigusi ja vabadusi.

Üldise soovitusel nr 19 punktis 6 on öeldud:

„Diskrimineerimise mõiste hõlmab soolist vägivalda, st vägivalda, mis on suunatud naise vastu, kuna ta on naine, või mis mõjutab naisi ebaproportsionaalselt. Siia kuuluvad teod, mis tekitavad füüsilist, vaimset või seksuaalset kahju või kannatust, selliste tegudega ähvardamine, sundimine ja muud vabaduse võtmised. Sooline vägivald võib rikkuda konventsiooni konkreetseid sätteid, olenemata sellest, kas nendes sätetes on vägivalda sõnaselgelt nimetatud.“<sup>95</sup>

<sup>91</sup> Generation Equality Forum. – <https://forum.generationequality.org/home> (23.11.2021).

<sup>92</sup> Nende hulka kuuluvad kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioon, lapse õiguste konventsioon, konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikust alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon ning puuetega inimeste õiguste konventsioon. ÜRO Inimõiguste Nõukogu. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. A/HRC/26/38, 28.05.2014. – <http://www.refworld.org/docid/53982b0a4.html> (04.10.2021).

<sup>93</sup> *Ibid.*

<sup>94</sup> CEDAW komitee. General recommendations. – <https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx> (23.11.2021).

<sup>95</sup> CEDAW komitee. General recommendation No. 19: Violence against women.1992 – [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1\\_Global/INT\\_CEDAW\\_GEC\\_3731\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDAW_GEC_3731_E.pdf) (22.11.2021).

Selle üldise soovitusel vastuvõtmist võib pidada oluliseks arenguks, sest kuna puudub selge õiguslikult siduv norm, on naistevastase vägivalla määratlemine osana soopõhisest diskrimineerimisest muutunud õigusteadlaste ja praktikute üheks peamiseks strateegiaks.<sup>96</sup> Üldise soovitusel nr 19 25. aastapäeva tähistamiseks täiendas ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee naistevastase vägivalla rahvusvahelisi standardeid. Üldises soovitusel nr 35 on öeldud, et naistevastase vägivalla keeld on muutunud rahvusvahelise tavaõiguse põhimõtteks, mis on siduv kõikidele riikidele.

Ronagh McQuigg on analüüsinud naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee tegevust, mis põhineb nendel kolmel üldisel temaatilisel soovitusel.<sup>97</sup> Komitee esitab oma lõppjäreldest sageli naistevastase vägivallaga seotud soovitusi aruannete kohta, mille riigid on esitanud konventsiooni järelevalvemenetluse raames.<sup>98</sup> Lisaks on komitee (konventsiooni fakultatiivprotokollis sätestatud individuaalse teabevahetusmenetluse raames) leidnud, et riigid rikuvad konventsiooni seoses naistevastase vägivallaga, ning on esitanud asjaomastele riikidele soovitusi selle kohta, kuidas olukorda parandada.<sup>99</sup>

Naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee vaatas läbi konventsiooni rakendamise Eestis 2016. aastal, tuginedes riigi esitatud viiendale ja kuuendale perioodilisele koondaruandele.<sup>100</sup> Oma lõppjäreldest tõi komitee välja peamised mureküsimumused ja saatis Eestile mitmeid soovitusi konventsiooni, fakultatiivprotokolli ja komitee üldiste soovitusel rakendamise kohta, sealhulgas naistevastase vägivalla käsitlemise kohta. Näiteks soovitas komitee Eestil kiirendada Istanbuli konventsiooni ratifitseerimist, mille Eesti seejärel 2017. aastal ka lõpule viis.

Komitee muud soovitusel hõlmasid näiteks karistusseadustiku muutmist, et vaadataks läbi vägistamise määratlus. Soovitusel puudutasid ka seksuaalse ahistamise kriminaliseerimist; majandusliku ja psühholoogilise vägivalla lisamist perevägivalla definitsiooni ning perekonnaseaduse muutmist tagamaks, et laste hooldusõiguse kindlaksmääramisel võetaks alati arvesse perevägivalla esinemist. Siin mainitud soovitusel on Eestis seni<sup>101</sup> rakendatud ainult seksuaalse ahistamise kriminaliseerimise soovitusel.<sup>102</sup>

---

<sup>96</sup> Edwards.

<sup>97</sup> McQuigg, R. J. A. Is it time for a UN treaty on violence against women? – The International Journal of Human Rights 2018/22 (3).

<sup>98</sup> Vaata nt CEDAW komitee lõppjäreldusi Eesti riigi poolt komiteele esitatud viienda ja kuuenda perioodilisele koondaruande kohta. Naistevastase vägivallaga seotud mureküsimumuste ja soovitusel loetelu on esitatud punktides 18 ja 19. CEDAW. Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Estonia. CEDAW/C/EST/CO/5-6, 18.11.2016. –

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/EST/CO/5-6&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/EST/CO/5-6&Lang=En) (04.10.2021).

<sup>99</sup> McQuigg toob järgmised näited: AT vs. Ungari (teatis nr 2/2003, 26. jaanuar 2005, CEDAW/C/32/D/2/2003); Goekce vs. Austria (teatis nr 5/2005, 6. august 2007, CEDAW/C/39/D/5/2005); Yildirim vs. Austria (teatis nr 6/2005, 1. oktoober 2007, CEDAW/C/39/D/6/2005); VK vs. Bulgaaria (17. augusti 2011. aasta teatis nr 20/2008, CEDAW/C/49/D/20/2008); Jallow vs. Bulgaaria (teatis nr 32/2011, 28. august 2012, CEDAW/C/52/D/32/2011).

<sup>100</sup> Eesti CEDAW 5. ja 6. perioodiline koondaruanne, CEDAW komitee teemade ja küsimuste loetelu, Eesti vastused ja CEDAW komitee lõppjäreldused on kättesaadaval veebilehel <https://www.refworld.org/publisher.CEDAW,,EST,,0.html> (23.11.2021).

<sup>101</sup> 2021. aasta oktoobri seisuga.

<sup>102</sup> Karistusseadustik, § 153<sup>1</sup>. – RT I, 21.05.2021, 9.

## ILO konventsioon vägivalda ja ahistamise kaotamise kohta töömaailmas

Õiguslikult siduvate vahendite seisukohalt võib pidada oluliseks arenguks ILO konventsiooni nr 190 vägivalda ja ahistamise kaotamise kohta töömaailmas.<sup>103</sup> 2019. aasta juunis ILO konverentsil vastu võetud konventsioon nr 190 on pöördelise tähtsusega kokkulepe. See on esimene rahvusvaheline tööstandard, mis käsitleb vägivalda ja ahistamist töökeskkonnas, ja ka esimene rahvusvaheline õiguslikult siduv dokument, mis käsitleb sõnaselgelt soopõhist vägivalda ja ahistamist, kuigi vaid töökeskkonna kontekstis. Koos soovitusena nr 206<sup>104</sup> loob see ühise raamistiku väärikusel ja austusel põhineva töömaailma kujundamiseks.

Konventsiooni nr 190 artiklis 1 on esitatud esimene rahvusvaheline definitsioon vägivalda ja ahistamise kohta töömaailmas:

„Vastuvõetamatud käitumisviisid ja tavad või nende ähvardused, olenemata sellest, kas need on ühekordsed või korduvad, mille eesmärk on füüsiline, psühholoogiline, seksuaalne või majanduslik kahju või tõenäoline selle põhjustamine ning mis hõlmavad soolist vägivalda ja ahistamist.“

Konventsiooni artiklis 1 määratletakse soolist vägivalda ja ahistamist järgmiselt: „Vägivald ja ahistamine, mis on suunatud isikutele nende soo tõttu või mis mõjutab ebaproportsionaalselt teatavast soost isikuid, sealhulgas seksuaalne ahistamine.“ 2021. aasta juunis jõustunud konventsiooni<sup>105</sup> võib pidada rahvusvaheliseks õiguslikuks vastuseks seksuaalse kuritarvitamise ja ahistamise (eelkõige töökeskkonnas) vastasele sotsiaalsele liikumisele #metoo,<sup>106</sup> mis oli murranguline, valgustades seda varem suures osas nähtamatut probleemi.

Konventsiooni nr 190 preambulis märgitakse, et sooline vägivald ja ahistamine mõjutavad ebaproportsionaalselt naisi ja tüdrukuid, ning rõhutatakse, et „kaasav, integreeritud ja sootundlik lähenemisviis, mis käsitleb selle aluseks olevaid põhjuseid ja riskitegureid, sealhulgas soolisi stereotüüpe, mitmekordseid ja läbipõimunud diskrimineerimise vorme ning ebavõrdseid soopõhiseid võimusuhteid, on oluline, et lõpetada vägivald ja ahistamine töömaailmas“. Uuenduslik on see, et lisaks töötajatele ja tööandjatele võetakse arvesse ka töömaailma kolmandaid isikuid (nt kliendid, teenuseosutajad ja patsiendid), kuna nemad võivad olla nii ohvrid kui ka vägivalda ja ahistamise toimepanijad.

Naistevastase vägivalda seisukohast on oluline ka see, et konventsioon hõlmab perevägivalda mõju töömaailmale. Konventsiooni preambulis on öeldud, et „perevägivald võib mõjutada tööhõivet, tootlikkust ning tervishoidu ja ohutust ning et valitsused, tööandjate ja töötajate organisatsioonid ning tööturuasutused võivad aidata muude meetmete raames perevägivalda mõju ära tunda, sellele reageerida ja sellega tegeleda“. See on oluline samm perevägivalda varjust väljatoomisel ja mõtteviiside muutmisel.<sup>107</sup>

<sup>103</sup> ILO. Vägivalda ja ahistamise vastu võitlemise konventsioon (nr 190), 2019.

<sup>104</sup> Soovitus nr 206 on sätestatud konventsiooni rakendamist toetavad praktilised meetmed, sealhulgas ohvritele mõeldud paindlik töökorraldus ja teadlikkuse suurendamine. ILO. Vägivalda ja ahistamise soovitus (nr 206), 2019.

<sup>105</sup> Konventsiooni ratifitseerinud riikide loetelu leiab veebilehelt [https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300\\_INSTRUMENT\\_ID:3999810](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:3999810) (22.11.2021).

<sup>106</sup> Vt Vogelstein, R. B., Stone, M. Awakening: #MeToo and the Global Fight for Women's Rights. New York: Public Affairs 2021.

<sup>107</sup> Vt ILO. ILO Convention on Violence and Harassment: Five key questions. – [https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_711891/lang--en/index.htm](https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_711891/lang--en/index.htm) (04.10.2021).



## Kas naistevastase vägivalda vastase õiguskaitsese rahvusvaheline raamistik on piisav?

Nii õiguspraktikud, eksperdid kui ka kodanikuühiskonna aktivistid arutavad, kas rahvusvahelises inimõigusi puudutavas õiguses on naistevastast vägivalda puudutav normatiivne lünk ning kuidas saab seda lünka kõige paremini täita. Arutelus on osalenud teiste hulgas Alice Edwards, Rashida Manjoo ja Bonita Meyersfeld, kelle teedrajavad analüüsid aitavad veenda vajaduses võtta vastu eraldi rahvusvaheline õigusakt naistevastase vägivalda lõpetamiseks.

Alice Edwards on oma analüüsis hinnanud, kuidas rahvusvahelised inimõiguste institutsioonid on reageerinud naistevastase vägivalda probleemile, arvestades seda, et rahvusvahelises inimõigusi puudutavas õiguses puudub selle kohta selge keeld.<sup>108</sup> Ta keskendub kahe peamise soolõime<sup>109</sup> (*gender mainstreaming*) strateegia tõhususe uurimisele, mida inimõiguste lepingute organid kasutavad naistevastase vägivalda teema integreerimiseks oma volitustesse ja kohtupraktikasse.

Esimeses strateegias määratletakse naistevastane vägivald soolise diskrimineerimise vormina ning teises tuginetakse olemasolevate inimõiguste loominguolisele ümbertõlgendamisele, et võtta arvesse naiste kogemusi. Edwards on öelnud, et kuigi rahvusvahelises kohtupraktikas on märkimisväärselt suurenenud viidete arv nii naistele kui ka naistevastasele vägivaldale, on naiste elu analüüs olnud pigem retooriline kui struktuurne. Kolme Edwardsi analüüsitud õiguse (diskrimineerimiskeeld, õigus elule, piinamise ja muu julma, ebainimliku ja alandava kohtlemise või karistamise keeld) käsitlemise ühine joon on tema arvates see, et naiste kogemustega tegeldakse erandina nende konkreetsete sätete peamistest või üldistest arusaamadest. Rahvusvahelise inimõiguste kaitse saamiseks peavad naised kas võrdsustama oma kogemused meeste tavaliselt tekitatava kahjuga või põhjendama, miks nende kogemused väärivad reeglist erandi tegemist. Esimene lähenemisviis tugevdab süsteemi soopõhist hierarhiat, teine aga muudab naiste kogemused erandiks. Edwards järeldeb, et naised ei ole veel rahvusvahelise õiguse alusel võrdsed, sest nad peavad veenma rahvusvahelisi lepinguorganisatsioone selles, et nende kannatused „väärivad“ rahvusvahelist tähelepanu.

Endine ÜRO naistevastase vägivalda, selle põhjuste ja tagajärgedega tegelev eriraportöör Rashida Manjoo on väitnud, et naistevastase vägivalda kohta õiguslikult siduva erivahendi puudumine ÜRO süsteemis on normatiivne lünk, mis nõrgestab selle laialt levinud inimõiguste rikkumise kaotamise püüdlusi.<sup>110</sup> Manjoo selgitas oma seisukohta järgmiselt:

„Naistevastast vägivalda käsitleva õiguslikult siduva dokumendi puudumine välistab küsimuse käsitlemise inimõiguste rikkumisena, mis võimaldaks terviklikult käsitleda kõiki naistevastase vägivalda vorme ning sätestada selgelt riikide kohustuse tegutseda naistevastase vägivalda kaotamiseks nõuetekohase hoolsusega.“<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Edwards.

<sup>109</sup> Soolõime on strateegia, mille rakendamisel arvestatakse kõigi poliitikameetmete ja tegevuste kavandamisel soolise võrdõiguslikkusega. Soolõime eesmärk on kujundada poliitikat ja planeerida tegevusi nii, et need arvestaksid meeste ja naiste huvide, vajaduste ja võimalustega ega asetaks ühte sugupoolt teisest halvemasse olukorda. Sotsiaalministeerium. Soolõime. – <https://www.sm.ee/et/sooloime-0> (22.11.2021).

<sup>110</sup> Manjoo, R. Closing the Normative Gap in International Law on Violence against Women: Developments, Initiatives and Possible Options. – Manjoo, R., Jones, J. (toim). The Legal Protection of Women From Violence Normative Gaps in International Law. Oxon: Routledge 2018.

Manjoo on rõhutanud, et kuigi naistevastast vägivalda käsitlevate mittesiduvate õigusaktide väljatöötamise tava ÜRO süsteemis, näiteks lepinguorganisatsioonide (sealhulgas naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee) üldiste soovitude vastuvõtmise kaudu, on oluline, ei ole need soovitud õiguslikult siduvad. Tema arvates tekitab see küsimusi riikide kohustuse kohta kaitsta naisi vägivalla eest.

Bonita Meyersfeld uuris, milline on perevägivalda kui inimõiguste rikkumise staatus rahvusvahelises õiguses.<sup>112</sup> Rahvusvaheliste õigusaktide ja riigi tavade analüüsi põhjal järeldas Meyersfeld, et rahvusvahelises õiguses on tõendeid areneva õigusliku normi kohta, millega keelatakse perevägivald kui inimõiguste rikkumine. Kuigi õigusraamistikes ja poliitilistes aruteludes on võitluses naistevastase vägivalla vastu toimunud mitmesuguseid arenguid, väidab Meyersfeld, et probleemi makrotasandil sekkumine on endiselt puudulik, sest „jätkuvalt valitseb arusaam, et perevägivald ei kujuta endast äärmuslikku kahju, et see piirdub ühiskonna hälbivate liikmetega ja et tegemist ei ole inimõiguste rikkumisega“.<sup>113</sup>

Kuigi rahvusvaheline õigussüsteem on naistevastase vägivalla seisukohast muutumas ning viimastel aastakümnetel on tehtud selgeid edusamme, ühinen nende kolme teadlase järeldusega, et süsteem ei ole veel adekvaatne, et naistevastast vägivalda saaks käsitleda ühemõtteliselt kui inimõiguste rikkumist.

### **Naistevastast vägivalda puudutavast ÜRO lepingust**

Samal ajal kui paljud eksperdid väidavad, et normatiivse lünga täitmiseks on vaja eraldi globaalset õiguslikult siduvat õigusakti naistevastase vägivalla kohta, on teised seisukohal, et tuleks keskenduda olemasolevate inimõigustealaste kohustuste tõhusale rakendamisele.<sup>114</sup>

Näiteks ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee on seisukohal, et piisab üldisest soovitudest nr 19 ja seega puudub vajadus naistevastast vägivalda käsitleva lepingu järele.<sup>115</sup> Ronagh McQuigg on märkinud siiski, et üldine soovitus nr 19 ise on rangelt juriidilisest vaatenurgast lähtudes vaid CEDAW mittesiduv tõlgendus. Kuigi on selge, et „pehme õigus“ on olnud väga kasulik jõupingutustes tunnistada naistevastane vägivald inimõiguste rikkumiseks, ei ole mittesiduvad inimõiguste normid pikas plaanis üldiselt nii tõhusad kui õiguslikult siduvad normid.<sup>116</sup>

Manjoo on juhtinud tähelepanu naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee 35. üldsoovituse punktidele 6 ja 7, milles komitee tunnustab, et naistevastane vägivald on endiselt levinud kõigis maailma riikides, valitseb karistamatus ning paljudes riikides ei ole seda probleemi käsitlevaid õigusakte olemas või on need ebapiisavad ja/või nende rakendus on puudulik. Need asjaolud on väidetavalt ülekaalukaks põhjuseks, miks on vaja arendada ja

<sup>111</sup> ÜRO Inimõiguste Nõukogu. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. 2014, lk 18.

<sup>112</sup> Meyersfeld, B. Domestic Violence and International Law. Oxford: Hart Publishing 2010.

<sup>113</sup> *Ibid.*, lk 251.

<sup>114</sup> Vt nt CEDAW chairperson's statement on strengthening international legal frameworks on violence against women. CEDAW 2013. – <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/StatementsChair/CEDAWchairpersonsStatementOnVAW6Dec2013.pdf> (04.10.2021).

<sup>115</sup> Vt nt Hayashi, Y. Kiri 31.05.2016. CEDAW/js. –

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Framework/CEDAW.pdf> (04.10.2021).

<sup>116</sup> Shelton, D. Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System: Oxford University Press 2003.

vastu võtta ÜRO naistevastast vägivalda käsitlev leping.<sup>117</sup> McQuigg on väitnud, et kuigi 1979. aastal, kui CEDAW koostati, ei olnud naistevastase vägivalda levimusest ja tagajärgedest üldiselt teadlikud, teevad vägivallast arusaamise ja sellele reageerimise edusammud rahvusvaheliste siduvate sätete puudumise vastuvõetamatuks.<sup>118</sup>

Kuigi Aafrika, Euroopa ja Ameerika piirkondlikes inimõiguste kaitse süsteemides on olemas õiguslikult siduvad naistevastase vägivalda vastased sätted, on õiguslikult siduvate normatiivsete raamistike väljatöötamine maailma teistes piirkondades minimaalne või puudulik<sup>119</sup> ning olemasolevate piirkondlike sätete ulatus on väga erinev.<sup>120</sup> Selline kontekst nõuab ühtsete standardite arendamist ja vastuvõtmist – inimõigused on universaalsed ja seega on naistevastase vägivalda lõpetamiseks vaja universaalseid standardeid.<sup>121</sup>

Veel üks argument, mis toetab naistevastase vägivalda vastase rahvusvahelise lepingu vajadust, on see, et lepingu puudumise korral peavad juristid ja otsusetegijad tegelema õigusaktide loomingu loomingu tõlgendamise<sup>122</sup>, mida Manjoo on nimetanud „jurisdiktsiooniliseks võimlemiseks“ seoses naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee tööga selles valdkonnas.<sup>123</sup> See käsitlus põhineb rahvusvaheliste lepinguorganisatsioonide (kus on endiselt ülekaalus mehed) üksikotsustajate tahtel.<sup>124</sup>

Manjoo väidab, et naistevastase vägivalda vastase siduva rahvusvahelise vahendi väljatöötamine ja vastuvõtmine koos järelevalveorgani kinnitamisega looks selge normatiivse raamistiku naiste kaitsmiseks vägivalda eest kogu maailmas. Ta on kaalunud kahte võimalust: üks neist on naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimist käsitleva konventsiooni fakultatiivprotokoll ning teine on eraldiseisev leping, milles käsitletakse naistevastast vägivalda kui inimõiguste rikkumist.

Fakultatiivprotokoll (mida soovib ka Edwards<sup>125</sup>) eeliseks oleks see, et protokoll hõlmaks CEDAW sätteid ja kinnitaks seni väljakujunenud kohtupraktikat. Manjoo viitab piinamisvastase konventsiooni fakultatiivprotokollile ja selle järelevalvemehhanismile kui mudelile, mida saaks järgida ka naistevastase vägivalda puhul.

Teine võimalus ehk eraldiseisev leping võiks Manjoo hinnangul kajastada normatiivseid arenguid üldiselt, täpsemalt Istanbuli konventsiooni, mida peetakse üldiselt kõige progressiivsemaks siduvaks rahvusvaheliseks õigusaktiks selles valdkonnas.

Niisiis, kuigi on selge, et protokoll või eraldiseisev leping ei oleks naistevastase vägivalda panatsea ning selle väljatöötamise ja vastuvõtmise protsess ei oleks kindlasti piiranguteta, aitaks see täita lünka rahvusvahelises raamistikus ning tõenäoliselt viiks märkimisväärsete normatiivsete ja praktiliste edusammudeni.

<sup>117</sup> Manjoo, R. Closing the Normative Gap in International Law on Violence against Women: Developments, Initiatives and Possible Options.

<sup>118</sup> McQuigg.

<sup>119</sup> Manjoo, R. Closing the Normative Gap in International Law on Violence against Women: Developments, Initiatives and Possible Options.

<sup>120</sup> McQuigg.

<sup>121</sup> *Ibid.*

<sup>122</sup> Edwards.

<sup>123</sup> Manjoo, R., Nadj, D. Bridging the Divide: An Interview with Professor Rashida Manjoo, UN Special Rapporteur on Violence Against Women. – *Feminist Legal Studies* 2015/23 (3).

<sup>124</sup> Edwards.

<sup>125</sup> Edwards, peatükk 8.

### 3.2. Euroopa piirkondlik õigus- ning poliitiline raamistik naistevastase vägivalla vastu võitlemiseks

Järgnevalt juhin tähelepanu Euroopa ja Euroopa Liidu (EL) õigusraamistiku mõningatele olulistele aspektidele. Leian, et see naistevastase vägivalla vastase kaitse mosaiigikiht on rahvusvahelise tasandiga võrreldes terviklikum, kuna Istanbuli konventsiooni näol on olemas konkreetne õiguslikult siduv leping.

#### Euroopa Inimõiguste Kohtu roll naistevastase vägivalla käsitlemisel

Euroopa tasandi peamiste õigusaktide ja arengusuundade analüüsi taustana tuleb märkida Euroopa inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu rolli naistevastase vägivalla käsitlemisel inimõiguste küsimusena. Euroopa inimõiguste konventsioon on selle piirkonna peamine inimõiguste leping, mis tagab kõigile Euroopa Nõukogu liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvatele isikutele õigused ja vabadused. Konventsiooni alusel on Euroopa Inimõiguste Kohus teinud naistevastase vägivallaga seotud kohtuasjades märkimisväärselt palju otsuseid, hoolimata asjaolust, et konventsioonis sellekohaseid erisätteid ei ole.<sup>126</sup>

Jelena Ristik on käsitlenud Euroopa Inimõiguste Kohtus arutusel olnud soolise vägivalla juhtumeid. Oma ülevaates märgib ta, et soolise vägivalla seisukohast on kohus kasutanud olulise kohtupraktika väljatöötamiseks järgmisi konventsiooni sätteid: artikkel 2 (õigus elule), artikkel 3 (piinamise keelamine), artikkel 4 (orjuse ja sunniviisilise töö keelamine), artikkel 6 (õigus õiglasele kohtulikule arutamisele), artikkel 8 (õigus era- ja perekonnaõiguse austamisele), artikkel 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile), artikkel 14 (diskrimineerimise keelamine) ja konventsiooni protokoll nr 12 (diskrimineerimise üldine keeld).<sup>127</sup> Kohus on enamasti käsitlenud perevägivalla, vägistamise ja seksuaalse kuritarvitamisega seotud juhtumeid, kuid vähemal määral ka muid naistevastase vägivalla vorme, nagu naiste suguelundite moonutamine, nn aukuriteod, sundabielud ja inimkaubandus.<sup>128</sup>

Kohus käsitles naistevastase vägivalla diskrimineerimise aspekti pöördelise tähtsusega kohtuasjas *Opuz vs. Türgi* (EIK, 33401/02, 2009). See oli esimene perevägivalla juhtum, mille kohta kohus leidis, et on rikutud konventsiooni artiklit 14 (diskrimineerimise keelamine) koostoimes artiklitega 2 (õigus elule) ja 3 (piinamise keelamine). Kohus tunnistas, et perevägivald mõjutab peamiselt naisi, samal ajal kui üldine ja diskrimineeriv kohtu passiivsus Türgis lõi seda soodustava õhkkonna. Kohtu järelduste kohaselt võis juhtunut pidada soopõhiseks ja naistevastaseks diskrimineerimiseks.<sup>129</sup>

Euroopa inimõiguste konventsiooni osalisriikidel on mitmeid naistevastase vägivallaga seotud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Kohtu praktikast.<sup>130</sup> Osalisriikidel peab olema sobiv

---

<sup>126</sup> Ülevaate saamiseks Euroopa Inimõiguste Kohtu lähenemisviisist soolise vägivalla juhtumitele vt Ristik, J. Protection from gender-based violence before the European Court of Human Rights. – *Journal of Liberty and International Affairs* 2020/6 (2); Stoyanova, V. Due Diligence *versus* Positive Obligations: Critical Reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). *International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention*. Oxon: Routledge 2020.

<sup>127</sup> Ristik.

<sup>128</sup> *Ibid.*

<sup>129</sup> *Ibid.*

kriminaalõigus, et kaitsta inimesi seksuaalkuritegude eest,<sup>131</sup> uurida tõhusalt vägivalla kohta esitatud väiteid,<sup>132</sup> võtta kaitsemeetmeid<sup>133</sup> ning võtta vastu tõhusad õigusraamistikud ja neid praktikas kohaldada, et vägivalda saaks ennetada ja selle vastu võidelda.<sup>134</sup>

### **Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsioon (Istanbuli konventsioon)**

Istanbuli konventsioon, mis allkirjastati 2011. aastal ja jõustus 2014. aastal, tugineb piirkondlikus ja rahvusvahelises inimõigustealases õiguses toimunud arengule. See on esimene sõnaselgelt naistevastase vägivalla vastane õiguslikult siduv instrument Euroopas. Istanbuli konventsiooni preambulis viidatakse nii Euroopa inimõiguste konventsioonile kui ka CEDAW-le. Seletuskirjas mainitakse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat ja naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee tööd, mis on oluliselt mõjutanud Istanbuli konventsiooni mõisteid ja sätteid.<sup>135</sup>

Konventsiooni eesmärk on „kaitsta naisi vägivalla kõigi vormide eest, ennetada naistevastast vägivalda ja perevägivalda, võtta selle eest vastutusele ja likvideerida see“ (art 1 punkt a).“ (art 1 punkt a). Tuginedes arusaamale naistevastasest vägivallast kui soolise ebavõrdsuse ilmingust ühiskonnas ja naiste diskrimineerimise vormist, on konventsiooni eesmärk aidata kaasa ka diskrimineerimise kaotamisele ning tegelikule soolise võrdõiguslikkuse edendamisele (art 1 punkt b). Sellega seoses kohustab konventsioon osalisi võtma „vajalikke meetmeid muudatuste propageerimiseks naiste ja meeste sotsiaalselt ja kultuuriliselt määratud käitumisviisides, et juurida välja eelarvamused, kombed, traditsioonid ja tavad, mis tuginevad naiste alavääristamisele ning naiste ja meeste stereotüüpsetele rollidele“ (art 12 lg 1).

Operatiivsuse seisukohast on konventsiooni eesmärgiks seatud integreeritud raamistik, poliitika ja meetmed naistevastase vägivalla ja perevägivalla ohvrite kaitsmiseks ja abistamiseks (art 1 punktid c ja e). Selle lähenemisviisi põhielemendid võib kokku võtta, viidates inglise keeles neljale P-le: *prevention* (ennetamine), *protection* (kaitse), *prosecution* (vastutusele võtmine) ja *policy* (poliitika). Vägivallavastasesse poliitikasse tuleks kaasata kõik asjassepuutuvad isikud, nagu „valitsusasutused, üleriigilised, piirkondlikud ja kohalikud parlamendid ja ametiasutused, riigi inimõigustega tegelevad institutsioonid ning kodanikuühiskonna organisatsioonid“ (art 7 lg 3).

Konventsiooni reguleerimisala hõlmab „kõiki soolise vägivalla akte, mille tulemusena või võimaliku tulemusena tekitatakse naisele füüsilisi, seksuaalseid, psühholoogilisi või majanduslikke kahjusid või kannatusi“ (art 3 punkt a). Konventsioonis on nimetatud konkreetselt füüsilist ja psüühilist vägivalda, sealhulgas ähvardusi, sundi ja omavolilist vabadusest ilmajätmist, seksuaalset vägivalda ja ahistamist, jälitamist, sundabielu, sunniviisilist aborti ja steriliseerimist, nn au nimel toime pandud kuritegusid ja naiste suguelundite moonutamist (art 33–42).

<sup>130</sup> Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.

<sup>131</sup> Nt EIÖK, 39272/98, *M. C. vs. Bulgaaria*, 04.12.2003.

<sup>132</sup> Nt EIÖK, 33234/07, *Valiuliene vs. Leedu*, 26.02.2013.

<sup>133</sup> Nt EIÖK, 87/1997/871/1083, *Osman vs. Ühendkuningriik*, 28.10.1998.

<sup>134</sup> Nt EIÖK, 57693/10, *Kalucza vs. Ungari*, 24.04.2012. Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe.

<sup>135</sup> *Ibid.*

Praeguseks<sup>136</sup> on Istanbuli konventsiooni ratifitseerinud 34 riiki ja veel 11 on sellele alla kirjutanud, kuid ei ole seda veel ratifitseerinud. Konventsiooni on allkirjastanud kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ning praeguseks on selle ratifitseerinud 21 liikmesriiki, sealhulgas Eesti (2017. aastal).<sup>137</sup>

Istanbuli konventsiooni mõju Euroopa riikides vähem kui kümme aastat pärast selle jõustumist on märkimisväärne.<sup>138</sup> Seda mõju toetab konventsiooni rakendamise- ja järelevalvesüsteemi olemus: järelevalveorganite seas on 15-liikmeline naistevastase vägivalla ja perevägivalla vastaste meetmete eksperdirühm GREVIO (Group of Experts on Action Against Violence Against Women and Domestic Violence) ja osalisriikide esindajatest koosnev konventsiooniosaliste komitee.<sup>139</sup> Konventsioon on muu hulgas aidanud parandada vägivallaohvrite kaitset, mõjutades riigisiseseid õigusakte ja poliitikat, ning seda on arvestatud kriminaalõiguses sätestatud raskendavate asjaolude ja vägistamise määratluse üle peetud aruteludes (kas jõu kasutamise asemel peaks põhielemendina arvesse võtma nõusoleku puudumist).<sup>140</sup>

Eestis jõustus Istanbuli konventsioon 1. veebruaril 2018 ja selle riiklikku rakendamisprotsessi koordineerib Justiitsministeerium. Enne konventsiooni ratifitseerimist vaadati läbi asjakohane riigisisene õigusraamistik ja muudeti näiteks karistusseadustikku (KarS)<sup>141</sup>, välismaalaste seadust<sup>142</sup>, ohvriabi seadust<sup>143</sup> ja kriminaalmenetluse seadustikku.<sup>144</sup>

Aastal 2015 jõustusid karistusseadustiku muudatused kehalise väärkohtlemise kohta, mis võimaldavad arvesse võtta karistust raskendavaid asjaolusid (KarS § 121 lg 2). See aitab viia Eesti õiguse vastavusse Istanbuli konventsiooniga. Nimelt, kui valu põhjustav kehaline väärkohtlemine pannakse toime lähisuhtes või alluvussuhtes või seda tehakse korduvalt, võib kuriteo eest määrata rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistuse. Naistevastase vägivalla vähendamise seisukohast on see oluline muudatus, sest seda tüüpi vägivalda pannakse tavaliselt toime lähisuhtes ja sageli esineb see korduvalt pika aja jooksul. Istanbuli konventsiooni miinimumnõudeid arvestades võeti Eestis 2017. aastal vastu ka seadusemuudatused, et kriminaliseerida seksuaalne ahistamine, ahistav jälitamine, naiste suguelundite moonutamine, sundabielud ja inimkaubanduse ohvritelt seksuaalteenuste ostmine. Need karistusseadustiku täiendused aitavad kaasa naistevastase vägivalla mõningate vormide tõkestamisele.<sup>145</sup>

Samal aastal jõustusid ka ohvriabi seaduse muudatused, milles määratleti naistevastase vägivalla ohvrina „naine, kellele tema suhtes toime pandud soolise vägivalla või sellega

<sup>136</sup> Olukord oktoobris 2021.

<sup>137</sup> Ajakohastatud teavet allkirjastamise ja ratifitseerimise kohta: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210?module=signatures-by-treaty&treaty=210> (04.10.2021).

<sup>138</sup> Vt Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.

<sup>139</sup> Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe.

<sup>140</sup> *Ibid.*

<sup>141</sup> Karistusseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9.

<sup>142</sup> Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4.

<sup>143</sup> Ohvriabi seadus. – RT I, 06.05.2020, 22.

<sup>144</sup> Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2021, 9.

<sup>145</sup> Laas, A. Country report – Gender equality: How are EU rules transposed into national law? Aruandeperiood 01.01.2020–01.01.2021. Euroopa Komisjon, European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination. Luxembourg: Publications Office of the EU 2021. – <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5502-estonia-country-report-gender-equality-2021-1-38-mb> (04.10.2021).

ähvardamisega on tekitatud füüsilisi, seksuaalseid, psüühilisi või majanduslikke kahjusid või kannatusi kas avalikus või eraelus“ (art 6<sup>5</sup> lg 2), ning kirjeldati naiste tugikeskuste teenust ja naistevastase vägivalda ohvritele kättesaadavaid meetmeid.<sup>146</sup> Kuigi see ohvri määratlus hõlmab ka psüühilist ja majanduslikku vägivalda, ei ole need vägivaldatüübid ega ka sundiv kontroll Eestis sõnaselgelt seaduslikult keelatud. Seega on niisuguse vägivalda all kannatavatel naistel väga keeruline õiguskaitset leida.

Eesti esitas oma esimese aruande GREVIO-le 2021. aasta mais.<sup>147</sup> Tulevases GREVIO Eestit käsitlevas hindamisaruandes oodatakse hinnangut Eestis võetud rakendusmeetmete ning naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastase kaitse riikliku õigus- ja poliitilise raamistiku positiivsete aspektide ja lünkade kohta.<sup>148</sup>

Kuigi Istanbuli konventsioon on avaldanud suurt mõju mitte ainult riikide tasandil, vaid ka Euroopas piirkondlikult ja rahvusvaheliselt, ei ole konventsiooni sisu ja rakendamise protsess kulgenud piirangute ega tagasilöökideta. Konventsiooni sisu on maailmas küll laialdaselt tunnustatud kui kõige ulatuslikumat rahvusvahelist õiguslikult siduvat instrumenti, kuid seda on kritiseeritud näiteks interseksionaalsuse perspektiivi puudulikkuse tõttu. Kui naissoost sisserändajad ja varjupaigataotlejad välja arvata, ei käsitleta konventsioonis konkreetselt probleeme, millega seisavad silmitsi haavatavas olukorras olevad naisterühmad.<sup>149</sup> Pealegi pole kümneaastases konventsioonis piisavalt põhjalikult käsitletud mõningaid uusi vägivaldavorme, eelkõige kübervägivalda, mis praeguseks on laialt levinud ja mille vastu tuleb otsustavalt võidelda.

Viimastel aastatel on pööratud tähelepanu ka sellele, kuidas kulgeb konventsiooni ratifitseerimisprotsess EL-i tasandil ja selle liikmesriikides. EL allkirjastas konventsiooni 2017. aastal<sup>150</sup>, kuid EL-i Nõukogu ei ole konventsiooniga ühinemise protsessi lõpule viinud. Mõne Kesk- ja Ida-Euroopa riigi vastasus EL-i konventsiooniga ühinemisele on seotud nende vastuseisuga konventsiooni ratifitseerimisele ja/või rakendamisele riiklikul tasandil.<sup>151</sup> Kuigi enamik riike, kelle valitsused on EL-i konventsiooniga ühinemise vastu, ei ole konventsiooni riiklikul tasandil ratifitseerinud (Bulgaaria, Tšehhi, Ungari, Läti, Leedu ja Slovakkia), ratifitseeris Poola konventsiooni 2015. aastal, kuid Poola valitsus on teatanud oma soovist

---

<sup>146</sup> First report by Estonia on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) March 2021 (Eesti aruanne GREVIO-le 2021). – <https://rm.coe.int/grevio-inf-2021-3-state-report-estonia/1680a24cd4> (04.10.2021).

<sup>147</sup> *Ibid.*

<sup>148</sup> GREVIO aruannet Eesti kohta on oodata 2022. aastal.

<sup>149</sup> Niemi, J., Verdu Sanmartin, A. The concepts of gender and violence in the Istanbul Convention. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.

<sup>150</sup> Nõukogu otsus (EL) 2017/865, 11. mai 2017, Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses küsimustega, mis puudutavad õigusala koostööd kriminaalasjades; Nõukogu otsus (EL) 2017/866, 11. mai 2017, Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses varjupaiga ja mittetagasisaatmisega.

<sup>151</sup> Vt nt European Women's Lobby. Towards a Europe Free from Male Violence against Women and Girls: Recommendations from the European Women's Lobby to end violence against women and girls in Europe once and for all. European Women's Lobby 2020. – <https://womenlobby.org/IMG/pdf/ic-2.pdf> (22.11.2021).

konventsioonist taganeda.<sup>152</sup> 2018. aastal leidis Bulgaaria Konstitutsioonikohus, et konventsioon ei ole riigi põhiseadusega kooskõlas.<sup>153</sup>

Vastuseis konventsioonile on arenenud laiemal soolise võrdõiguslikkuse vastase liikumise kontekstis Euroopas ja rahvusvahelisel tasandil.<sup>154</sup> Vastuseis on tihti tingitud mitmesugustest müütidest ja väärarusaadustest. Näiteks mõnes riigis on konventsioon pälvinud poliitilist tähelepanu ja vastuseisu, sest seda on tõlgendatud nii, nagu nõuaks see riikidelt perekonna mõiste muutmist.<sup>155</sup> 2021. aastal oli šokeeriv see, et konventsioonist otsustas taganeda Türgi, mille linna nime konventsioon kannab. Otsus pälvis rahvusvahelise hukkamõistu ja põhjustas riikides proteste.<sup>156</sup>

## **Euroopa Liidu direktiiv naistevastase vägivalda lõpetamise kohta**

Euroopa Liidu võimaliku Istanbuli konventsiooniga ühinemise protsessi taustaks on asjaolu, et praegu puudub konkreetne EL-i õigusakt, mis käsitleks naistevastast vägivalda ja perevägivalda. See teema kuulub siiski mitme EL-i direktiivi ja määruse kohaldamisalasse kriminaalõiguse, varjupaiga ja soolise võrdõiguslikkuse valdkondades. On olemas mõned EL-i õigusaktid, milles käsitletakse konkreetset liiki vägivalda, nagu seksuaalne ahistamine.<sup>157</sup> Peale selle on veel EL-i lähenemiskeeldu käsitlev direktiiv<sup>158</sup> ning kuriteoohvrite kaitset ja toetamist käsitlevad üldised õigusaktid (nt EL-i 2012. aasta kuriteoohvrite direktiiv<sup>159</sup>). Ometi ei ole ühtset EL-i õigusakti, mis käsitleks igakülgset naistevastast vägivalda kõigis selle vormides.

Sooline võrdõiguslikkus on osa EL-i aluslepingutest ning naistevastasele vägivaldale osutatud poliitiline tähelepanu on viimastel aastatel pidevalt suurenenud. Praegune Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen on 2019. aasta poliitilistes suunistes<sup>160</sup> märkinud, et EL

<sup>152</sup> Vt nt Hutchinson, L. EU policymakers condemn Poland over withdrawal from Istanbul Convention. The Parliament Magazine 27.07.2020 – <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/eu-policymakers-condemn-poland-over-withdrawal-from-istanbul-convention> Sekowska-Kozolowska, K. The Istanbul Convention in Poland: between the „war on gender“ and legal reform. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.

<sup>153</sup> Vt nt Smilova, R. Promoting „Gender Ideology“: Constitutional Court of Bulgaria Declares Istanbul Convention Unconstitutional. Oxford Human Rights Hub 2018. – <https://ohrh.law.ox.ac.uk/promoting-gender-ideology-constitutional-court-of-bulgaria-declares-istanbul-convention-unconstitutional/> (24.11.2021).

<sup>154</sup> Vt nt Sosa, L. Beyond gender equality? Anti-gender campaigns and the erosion of human rights and democracy. – Netherlands Quarterly of Human Rights 2021/39 (1). Ülevaate saamiseks soolise võrdõiguslikkuse vastaste kampaaniate arengust vt Kuhar, R., Paternotte, D. (toim). Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality. London: Rowman & Littlefield International 2017.

<sup>155</sup> Vt Sekowska-Kozolowska, K. The Istanbul Convention in Poland: between the „war on gender“ and legal reform. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.

<sup>156</sup> Mijatović, D. Turkey’s announced withdrawal from the Istanbul Convention endangers women’s rights 22.03.2021. – <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkey-s-announced-withdrawal-from-the-istanbul-convention-endangers-women-s-rights> (04.10.2021).

<sup>157</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EL, 5. juuli 2006, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine). – Euroopa Liidu Teataja L 204/23.

<sup>158</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/99/EL, 13. detsember 2011, Euroopa lähenemiskeelu kohta. – Euroopa Liidu Teataja L 338/2.

<sup>159</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29/EL, 25. oktoober 2012, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK. – Euroopa Liidu Teataja L 315/57.

<sup>160</sup> Von der Leyen, U. A Union that strives for more: My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024. Euroopa Komisjon, lk 11. –



„peaks tegema kõik endast oleneva, et ennetada perevägivalda, kaitsta ohvreid ja karistada õigusrikkujaid“. Suunistes märgiti veel, et kuigi EL-i ühinemine Istanbuli konventsiooniga jääb esmatähtsaks teemaks, kaalub komisjon soopõhist ja perevägivalda käsitlevate seadusandlike ettepanekute esitamist, kui ühinemisprotsessi EL-i Nõukogus jätkuvalt takistatakse.

Kontekstina on tähtis ka see, et poliitiline raamistik, mille Euroopa Komisjon kehtestas 2019.–2024. aasta ametiajaks, aitab tõhustada meetmeid naistevastase vägivalda vastu. Soolise vägivalda kaotamine on EL-i soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025<sup>161</sup> keskne teema. Koos sellega seotud sooliste stereotüüpide vastu võitlemise teemaga on soopõhise vägivalda lõpetamine kõnealuse poliitilise raamistiku kolmest peamisest sambast esimene. Naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastu võitlemise vajadus on olulisel kohal ka EL-i laste õiguste strateegias (2021–2024)<sup>162</sup>, EL-i ohvrite õiguste strateegias (2020–2025)<sup>163</sup>, LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025<sup>164</sup> ja puuetega inimeste õiguste strateegias 2021–2030.<sup>165</sup> EL-i välistegevuse soolise võrdõiguslikkuse kolmanda tegevuskava<sup>166</sup> kohaselt on soolise vägivalda vastane võitlus üks EL-i välistegevuse prioriteete.

Euroopa Komisjon teatas oma 2021. aasta tööprogrammis, et pärast mitmeid aastaid kestnud naistevastase vägivaldaga seotud poliitika- ja rahastamismeetmete väljatöötamist ja rakendamist esitab ta seadusandliku ettepaneku naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamise ja selle vastu võitlemise kohta. See oli pöördeline hetk ning vastab kodanikuühiskonna organisatsioonide ja Euroopa Parlamendi korduvatele üleskutsetele, et komisjon esitaks selles valdkonnas ettepaneku õigusakti vastuvõtmiseks.<sup>167</sup>

Euroopa Parlament rõhutas 2021. aasta jaanuaris taas vajadust võtta meetmeid, et kõrvaldada erinevused liikmesriikide õigusaktides, poliitikas ja teenustes, ning kutsus üles võtma vastu „EL-i raamdirektiivi soolise vägivalda igasuguste vormide ennetamiseks ja nende vastu

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission\\_en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_en_0.pdf) (04.10.2021).

<sup>161</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025. COM(2020)/152 final, 05.03.2020. – [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en) (04.10.2021).

<sup>162</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. EL-i lapse õiguste strateegia. COM(2021) 142 final, 24.03.2021. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021DC0142> (04.10.2021).

<sup>163</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. EL-i ohvrite õiguste strateegia (2020–2025). COM(2020) 258 final, 24.06.2020. – [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/law/2\\_en\\_act\\_part1\\_v10.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/law/2_en_act_part1_v10.pdf) (04.10.2021).

<sup>164</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võrdõiguslik liit: LGBTIQ võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025. COM(2020) 698 final, 12.11.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698> (04.10.2021).

<sup>165</sup> Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võrdõiguslikkuse liit. Puuetega inimeste õiguste strateegia aastateks 2021–2030. COM(2021) 101 final, 03.03.2021. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A101%3AFIN> (04.10.2021).

<sup>166</sup> Euroopa Komisjon. Ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. EL-i soolise võrdõiguslikkuse kolmas tegevuskava – ambitsioonikas tegevuskava (GAP III) soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks ja naiste mõjuvõimu suurendamiseks EL-i välistegevuses, JOIN(2020) 17 final, 25.11.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020JC0017> (04.10.2021).

<sup>167</sup> Vt nt Euroopa Parlamendi resolutsioon EL-i ühinemise kohta Istanbuli konventsiooniga ja muude meetmete kohta soolise vägivalda vastu võitlemiseks. 2019/2855 (RSP), 28.11.2019. – [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2019/2855\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2019/2855(RSP)) (04.10.2021).

võitlemiseks<sup>168</sup>. Üks EL-i õigusaktides tuvastatud lünki on naistevastast kübervägivalda käsitlevate sätete puudumine, sealhulgas ühtlustatud määratluse puudumine.<sup>169</sup> Jällegi sarnaselt Istanbuli konventsiooniga ei käsitleta ka EL-i õigusaktides sõnaselgelt seda liiki vägivalda ohvreid, kes kannatavad interseksionaalse diskrimineerimise all.<sup>170</sup>

Pärast Euroopa Komisjoni kavandatud direktiivi esitamist alustavad EL-i Nõukogu ja Euroopa Parlament selle üle läbirääkimisi. On tõenäoline, et neid läbirääkimisi iseloomustavad sarnased raskused, nagu on seotud EL-i ühinemisega Istanbuli konventsiooniga, eelkõige seoses mõistetega *sugu* ja *soopõhine vägivald*, millele mõned liikmesriigid on vastu seisnud.<sup>171</sup> See tulevane EL-i seadusandlik ettepanek märgib siiski naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastase võitluse uue ajastu algust.

### 3.3. Eesti riiklik õigus- ja poliitiline raamistik naistevastase vägivalda lõpetamiseks

Naistevastase vägivalda eest kaitsmise kolmas tasand, mida selles peatükis käsitlen, on riiklik tasand. Keskendun Eesti õigus- ja poliitilisele raamistikule, mis on sarnaselt rahvusvahelise ja Euroopa tasandiga viimastel aastatel märkimisväärselt edasi arenenud.

#### Eesti riiklik õigus

Eesti põhiseaduses<sup>172</sup> on mitmeid naistevastase vägivalda vastu võitlemise seisukohast olulisi sätteid, nagu võrdsus, diskrimineerimise, piinamise või julma või alandava kohtlemise keeld, õigus isikuvabadusele ja turvalisusele, õigus tervise kaitsele jne. Eestis ei ole aga naistevastast vägivalda otseselt käsitlevaid õigusnorme. Siiski, naistevastase vägivalda ja perevägivaldaga seotud sätted on lisatud karistusseadustikku (mis hõlmab vägivalda eri vorme), kriminaalmenetluse seadustikku ja ohvriabi seadusesse (mis on kaks peamist õigusakti, milles kirjeldatakse ohvrite õigusi), ning soolise võrdõiguslikkuse seadusesse<sup>173</sup> (millega keelatakse seksuaalne ahistamine). Ka tsiviilkohtumenetluse seadustik<sup>174</sup>, riigi õigusabi seadus<sup>175</sup>, perekonnaseadus<sup>176</sup> ja sotsiaalhoolekande seadus<sup>177</sup> sisaldavad asjakohaseid sätteid.<sup>178</sup> Sätete sõnastus on üldiselt sooneutraalne.<sup>179</sup>

Eestil ei ole naistevastase vägivalda kohta konkreetset õiguslikku määratlust. Samas on Eesti oma poliitikadokumentides vastu võtnud mitte ainult EL-i kuriteoohvrite õiguste direktiivis

<sup>168</sup> Euroopa Parlamendi resolutsioon EL-i soolise võrdõiguslikkuse strateegia kohta, 2019/2169(INI), 21.01.2021. – [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025_EN.html) (04.10.2021).

<sup>169</sup> European Parliamentary Research Service. Combating gender-based violence: Cyber violence – European added value assessment. European Parliament 2021. – [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS\\_STU\(2021\)662621\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU(2021)662621_EN.pdf) (04.10.2021).

<sup>170</sup> Center for Intersectional Justice. Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward. Brüssel: European Network Against Racism 2019. – [https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL\\_vizq4j.pdf](https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_vizq4j.pdf) (22.11.2021).

<sup>171</sup> Vt Sosa, L. Beyond gender equality? Anti-gender campaigns and the erosion of human rights and democracy.

<sup>172</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

<sup>173</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.

<sup>174</sup> Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 09.04.2021, 17.

<sup>175</sup> Riigi õigusabi seadus. – RT I, 22.12.2020, 46.

<sup>176</sup> Perekonnaseadus. – RT I, 27.10.2020, 15.

<sup>177</sup> Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 22.03.2021, 14.

<sup>178</sup> Eesti aruanne GREVIO-le 2021.

<sup>179</sup> *Ibid.*

esitatud soolise vägivalla määratluse, vaid ka Istanbuli konventsioonis esitatud määratlused *sooline vägivald naiste vastu ja naistevastane vägivald*.<sup>180</sup>

Sara De Vido ja Lorena Sosa on analüüsinud<sup>181</sup> kriminaalõiguse sätteid, mida kohaldatakse naistevastase vägivalla, sealhulgas perevägivalla ja kübervägivalla korral 31 Euroopa riigis (27 EL-i riigis, kolmes Euroopa Majanduspiirkonna riigis ja Ühendkuningriigis). Oma analüüsis on nad esile toonud ka Eesti praeguse õigusnormistiku mõned tugevad ja nõrgad küljed.<sup>182</sup>

Näiteks on Eesti üks kümnest Euroopa riigist,<sup>183</sup> kus on kehtestatud kriminaalsätted seksuaalse ahistamise kohta kõikides valdkondades, mitte ainult töö- või sellega seotud keskkonnas. Samas tuleb märkida, et seksuaalset ahistamist on Eesti karistusseadustikus käsitletud vääriteona, mitte kuriteona. Peale selle on seksuaalse ahistamise vääriteo mõjuväli karistusseadustikus kitsam kui Istanbuli konventsioonis.<sup>184</sup> Karistusseadustiku § 153<sup>1</sup> lõike 1 järgi on seksuaalne ahistamine „teise inimese tahte vastane ja tema inimväärikust alandava eesmärgi või tagajärjega tema suhtes toime pandud kehalise seksuaalse iseloomuga tahtlik tegevus“. Istanbuli konventsiooni asjakohane artikkel 40 hõlmab aga sõnaselgelt ka verbaalset käitumist ja toimepanija tahet ei ole mainitud. Selle artikli järgi on seksuaalne ahistamine mistahes seksuaalse alatooniga soovimatuks peetav verbaalne või füüsiline käitumine, mille eesmärgiks või tagajärjeks on isiku väärikuse riivamine, eriti hirmutava, vaenuliku, heidutava, alandava või ründava õhustiku tekitamine.

Uuringute järgi on nii Eestis kui ka EL-is üldiselt rohkem kui pooled (EL-is 55%; Eestis 53%) naistest kogenud seksuaalset ahistamist alates 15. eluaastast.<sup>185</sup> Niisiis on seksuaalse ahistamise kriminaliseerimine suur edusamm. Ometi võimaldaks laiem õiguslik mõjuväli ja käsitlus, mis võtaks arvesse seksuaalse ahistamise mitmekesisist ja tihti korduvat olemust, õiguskaitset rohkematele kannatanutele.<sup>186</sup>

Mis puudutab võitlust naistevastase kübervägivalla vastu, siis Eesti ei kuulu nende 11 Euroopa riigi<sup>187</sup> hulka, kes de Vido ja Sosa analüüsi põhjal on konkreetselt kriminaliseerinud intiimsete/seksuaalsete kujutiste ilma nõusolekuta levitamise ja avalikustamise (kübervägivalla üks peamisi vorme). Nende riikide kriminaalseadustike muudatused on tehtud viimase viie aasta jooksul ja need kajastavad vajadust reageerida infotehnoloogia laialdasele kasutamisele kuriteo toimepanemisel.<sup>188</sup> Eestis on kübervägivalla vastu võetud ennetavaid meetmeid ning rikkumisi uurivad veebikonstaablid. Leian, et ka Eesti võiks kaaluda kübervägivalla kriminaliseerimist.

---

<sup>180</sup> De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence. European Equality Law Network 2021. – <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5535-criminalisation-of-gender-based-violence-against-women-in-european-states-including-ict-facilitated-violence-1-97-mb> 25.11.2021).

<sup>181</sup> Nende analüüs põhineb „European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination“ võrgustiku riigiaruannetel.

<sup>182</sup> De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.

<sup>183</sup> Austria, Horvaatia, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Island, Liechtenstein, Leedu, Malta, Norra.

<sup>184</sup> Laas.

<sup>185</sup> FRA. Violence against women: an EU-wide survey. 2014.

<sup>186</sup> Vt Lumiste, K. Seksuaalse ahistamise õiguslikust regulatsioonist karistusseadustikus ja seksuaalse ahistamise ohvrite kogemustest kannatanutena regulatsiooni valguses. Tartu Ülikool 2019.

<sup>187</sup> Belgia, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Malta, Holland, Poola, Portugal, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik.

<sup>188</sup> De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.

Eesti kuulub 15 Euroopa riigi<sup>189</sup> hulka, kes on seni säilitanud vägistamise määratluse, mis piirdub jõu kasutamise või ohuga või põhineb ohvri seisundi ärakasutamisel, milles ta ei olnud võimeline vastupanu osutama või toimumust aru saama. See määratlus ei põhine pelgalt nõusoleku puudumisel, nagu määratletakse üha rohkemates Euroopa riikides (praegu 11 riigis<sup>190</sup>).<sup>191</sup> Nõusolekul põhinevad määratlused aitavad muuta tõendamiskohustuse ohvri ja kuriteo toimepanija vahel võrdsemaks.<sup>192</sup> Vägistamise määratluse läbivaatamine oli ka üks eespool nimetatud naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee 2016. aasta soovitud Eestile.

Tuleb veel mainida, et kui 13 Euroopa riigis<sup>193</sup> hõlmavad perevägivallaga seotud kuriteod psühholoogilist vägivalda, üheksas riigis<sup>194</sup> ka majandusvägivalda ja kuues sundivat kontrolli<sup>195</sup>, siis Eestis ei ole need lähisuhtevägivalla sagedased vormid sõnaselgelt õiguslikult keelatud.<sup>196</sup> Naistevastase vägivalla seisukohast on see oluline seaduselünk.

Üks õiguslike raamistike nõrkus, mis on erineval määral ühine kõigis 31 Euroopa riigis (k.a Eestis), on ebapiisav tähelepanu naistevastase vägivallaga seotud interseksionaalsele diskrimineerimisele. Ükski de Vido ja Sosa analüüsitud riik ei tunnista sõnaselgelt interseksionaalse diskrimineerimise seost naiste kogetud vägivallaga.

## Eesti riiklik poliitika

Seoses Eesti poliitilise raamistikuga tuleb märkida, et mitu valitsust on viimastel aastakümnetel pööranud tähelepanu võitlusele perevägivalla ja naistevastase vägivalla vastu. Vägivalla eri vormide ennetamise tähtsust on käsitletud mitmes strateegias ja tegevuskavas, kus rõhutatakse, et vägivald on probleem, mis kahjustab inimõigusi, piirates inimeste õigust elule, vabadusele, turvalisusele, väärikusele, vaimsele ja füüsilisele puutumatusse ning mittediskrimineerimisele.<sup>197</sup> Siiski ei ole Eesti poliitikadokumentides ja arutelus alati selgelt välja toodud soolise võrdõiglikkuse ja inimõiguste seost, eelkõige seoses naistevastase vägivallaga.

Eesti riiklikus arengustrateegias 2035<sup>198</sup> on märgitud, et psühholoogilise ja füüsilise vägivalla vähendamiseks on kavas välja töötada varajase avastamise süsteem, suurendada perekonna ja kogukonna rolli vägivallale reageerimisel, laiendada mitmesuguseid tõenditel põhinevaid ennetus- ja sotsiaalprogramme, et ennetada ja vähendada kiusamist, ahistamist,

<sup>189</sup> Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Liechtenstein, Leedu, Holland, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia.

<sup>190</sup> Belgia, Horvaatia, Küpros, Taani, Saksamaa, Island, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Rootsi, Ühendkuningriik.

<sup>191</sup> De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.

<sup>192</sup> Vt nt Euroopa Nõukogu. Sex without consent is rape: European countries must change their laws to state that clearly. 06.03.2020. – <https://www.coe.int/en/web/portal/-/-sex-without-consent-is-rape-european-countries-must-change-their-laws-to-state-that-clearly-> (04.10.2021).

<sup>193</sup> Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Hispaania, Slovakkia.

<sup>194</sup> Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Ungari, Leedu, Malta, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia.

<sup>195</sup> Ungari, Island, Iirimaa, Malta, Hispaania, Slovakkia.

<sup>196</sup> De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.

<sup>197</sup> Eesti aruanne GREVIO-le 2021.

<sup>198</sup> Vabariigi Valitsus. Strateegia „Eesti 2035“. Riigikogu poolt vastu võetud 12.05.2021. – <https://www.valitsus.ee/strateegia-est-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia> (04.10.2021).

lähisuhtepartneri ja seksuaalvägivalda, arendada välja vägivallaohvrite toetamise võrgustik ja meetmed vägivalla ennetamiseks. Heaolu arengukava aastateks 2016–2023<sup>199</sup> hõlmab soolise võrdõiguslikkuse edendamise ning ohvriabi ja teenuste arendamise meetmeid, mis on mõeldud ka naistevastase vägivalla ohvritele.

Alates 2010. aastast on Eesti valitsus vastu võtnud ka kolm vägivalla ennetamise strateegiat: aastateks 2010–2014, 2015–2020 ja 2021–2025. Aastaid 2021–2025 hõlmava vägivallaennetuse kokkuleppe (VEKO)<sup>200</sup> rakendamist koordineerib Justiitsministeerium vägivallaennetuse juhtrühma abil, millesse vastutavad asutused määravad oma esindaja. Kokkuleppe täitmine tagatakse laiemalt ka vägivallaennetuse võrgustiku kaudu, kuhu on kaasatud kohalikud omavalitsused, vabaühendused, erasektor ja teised huvirühmad.

Vägivallaennetuse kokkuleppes on loetletud 14 tegevussuunda: vägivalda taunivad hoiakud ja normid ning vägivalla kohta teadlikkuse suurendamine; vägivallaennetus haridusasutustes, noorsootöös, huvihariduses ja -tegevuses; vägivallaprobleemidega laste ja noorte toetamine; perevägivalda ennetamine ja tugi peres vägivalda kogunud lastele; eakatevastase vägivalla märkamine ja ennetamine; vägivallaennetus digimaailmas; inimkaubanduse ennetamine; seksuaalvägivalda ennetamine; spetsialistide parem teadlikkus vägivallast, sekkumisostkuste ja -tahte arendamine; ohvrisõbralik menetlus; vägivallaohvrite parem kaitse ja toetamine; vägivaldsest käitumisest loobumise viiside arendamine; tervishoiu- ja sotsiaalteenuse osutajate suurem roll vägivallaennetuses ning vägivallaennetuse poliitika mõju uurimine.

Leian, et need tegevusvaldkonnad kajastavad hästi nii pikaajalisi probleeme vägivalla ennetamisel (nt sotsiaalsete normide käsitlemine) kui ka uuemaid ülesandeid (nt vägivalla ennetamine digimaailmas), kuid samas ei rõhutada kokkuleppes piisavalt vägivalla soopõhisust. Vägivallaennetuse kokkuleppe kooskõlastamisel märkis Sotsiaalministeerium, et dokumendis ei kasutata läbivalt sootundlikku statistikat, naistevastase vägivalla teema on liiga tagasihoidlikult kajastatud ning perevägivalda käsitlevas peatükis on põhirõhk lastel.<sup>201</sup> Kokkuleppes on mainitud, et perevägivalda ennetamiseks ja tõkestamiseks viiakse ellu lähisuhtevägivalda ennetamise tegevuskava 2010–2023<sup>202</sup>, kuid see tegevuskava on sooneutraalne, lähtudes WHO üldisest vägivalla määratlusest. Sootundlik lähenemine vägivallaennetusele aitaks tegevust paremini suunata. Tuleb arvestada, et aastal 2020 olid pooled Eestis registreeritud vägivallakuritegudest seotud perevägivaldaga, et paarisuhtevägivald moodustas kaks kolmandikku (68%) perevägivalda juhtumitest ning et 88% perevägivalda toimepanijatest olid mehed ja 81% ohvritest olid naised.<sup>203</sup>

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti on viimastel aastatel kahtlemata teinud edusamme naistevastase vägivalla tunnistamisel ja sellega tegelemisel nii seadustes, poliitikas kui ka praktikas. Need arengud on paljudel juhtudel olnud seotud rahvusvaheliste ning Euroopa ja

<sup>199</sup> Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2016–2023. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 240, 30.06.2016. – <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023> (04.10.2021).

<sup>200</sup> Vabariigi Valitsus. Vägivallaennetuse kokkuleppe 2021–2025. – [https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse\\_kokkuleppe\\_2021-2025\\_0.pdf](https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse_kokkuleppe_2021-2025_0.pdf) (04.10.2021).

<sup>201</sup> Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi ettepanekud vägivalla ennetamise strateegia lõpparuande ja vägivallaennetuse kokkuleppe 2021–2025 täiendamiseks. nr 1.2-3/1505-2, 22.06.2021. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/351e54e2-b998-4621-ac81-7940a839a3ce#RKqfOBIf> (04.10.2021).

<sup>202</sup> Siseministeerium. Lähisuhtevägivalda ennetamise tegevuskava aastateks 2019–2023. 11.07.2019. – <https://www.siseministeerium.ee/siseturvalisus-ja-sisejulgeolek/turvaline-elukeskkond/vagivalla-ennetamine> (04.10.2021).

<sup>203</sup> Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2020 – Perevägivald ja ahistamine. Justiitsministeerium. – <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/perevagivald-ja-ahistamine> (24.11.2021).

EL-i õigusraamistike ja vahendite, eelkõige Istanbuli konventsiooni rakendamisega. Eestis on siiski veel palju teha, et võidelda sõnaselgelt ja tõhusalt naistevastase vägivalla kõigi vormide vastu ning tegeleda selle sooliste põhjuste ja tagajärgedega. Loodetavasti lihtsustavad seda tööd eelseisev GREVIO aruanne Istanbuli konventsiooni rakendamise kohta Eestis ning tulevane Euroopa Komisjoni seadusandlik ettepanek naistevastase vägivalla ja perevägivalla vastase võitluse kohta. Asjaolu, et uus rahvusvaheline õigusakt võib parandada oma partneri vägivalla all kannatava naise väljavaateid Eestis, rõhutab seda, kui olulised on mitmetasandilised jõupingutused, mida tehakse selle inimõiguste rikkumise lõpetamiseks.

## Kokkuvõte

Naistevastane vägivald on ülemaailmne ulatuslik inimõiguste rikkumine, mis põhineb soolistel võimusuhetel ja on seotud ka teiste ebavõrdsuse aspektidega. Alates 1990. aastatest on riigid hakanud käsitlema naistevastast vägivalda ja perevägivalda kui probleemi, mis väärib poliitilist ja õiguslikku tunnustamist. See, et Eesti riikliku, Euroopa ja rahvusvahelise kaitse mosaiigi kihi puudused ja nõrkused on sarnased, näitab õigusraamistiku eri tasandite omavahelist seotust ning tõstab esile naistevastase vägivalla lõpetamise laiema valdkonna praeguse olukorra.

Mitmekihiline kaitseraamistik on viimaste aastate ja aastakümnete jooksul märkimisväärselt edasi arenenud, kuid naistevastase vägivalla jätkuvalt suur levik ja probleemid, mida ohvrid toetust ja õigusemõistmist taotledes tihti kogevad, näitavad selgelt, et ennetuse ja tõkestamise meetmed on endiselt puudulikud ja ebatõhusad.

Toon esile mõned peamised probleemid ja takistused, aga ka võimalused ja lootustandvad arengud naistevastase vägivalla likvideerimise rahvusvahelises liikumises.

Jätkuvalt on probleemiks see, et puudub üksmeel naistevastase või soolise vägivalla määratlemise suhtes. Istanbuli konventsioon on aidanud määratlusi Euroopa tasandil selgitada, kuid kümme aastat pärast konventsiooni allkirjastamist ei ole kuus EL-i liikmesriiki konventsiooni ikka veel ratifitseerinud. Takistuseks on siin probleemid, mis on seotud soolise võrdõiguslikkuse vastase liikumisega ja väärarusaamadega konventsiooni eesmärkidest ja sisust. On oht, et Türgi eeskujul taganeb konventsioonist veel mõni riik. Seetõttu on lootus pandud kavandatavale EL-i direktiivile, mis käsitleb naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamist ja tõkestamist. Kui EL-i Istanbuli konventsiooniga ühinemise protsessi endiselt blokeeritakse, on vähemalt arutusel teine õiguslikult siduv vahend, mis inkorporeerib konventsiooni sätted, kuid ka ajakohastab ja arendab neid.<sup>204</sup>

Naistevastase vägivalla kaotamise liikumise üks peamisi ülesandeid on jätkuva struktuurse soolise ebavõrdsuse ja sooliste stereotüüpide kaotamine. #metoo ja sellega seotud liikumised on viimastel aastatel andnud lootust, et suureneb rahvusvahelise üldsuse teadlikkus näiliselt vähetähtsatest ja harva esinevatest naistevastase vägivalla ja väärkohtlemise juhtumitest, mis tegelikult on laialt levinud ning millel on ulatuslikud halvad tagajärjed naistele ja kogu ühiskonnale. Et toetada kodanikuühiskonna liikumiste jõupingutusi vägivalla lõpetamiseks, peaksid valitsused tunnustama ja terviklikult käsitlema soolise ebavõrdsuse ja naistevastase vägivalla seoseid. Kahjulike sooliste stereotüüpide vastu võitlemiseks tuleks koolide õppekavasse lisada soolise võrdõiguslikkuse ja seksuaalharidus.

<sup>204</sup> Helena Dalli, EL-i võrdõigusvolinik. Euroopa Parlamendi debatt. Identifying gender-based violence as a new area of crime listed in Article 83(1) TFEU 15.09.2021. – [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-09-15-INT-3-247-0000\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CRE-9-2021-09-15-INT-3-247-0000_EN.html) (24.11.2021).

Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni konventsioon nr 190, mis käsitleb vägivalda ja ahistamist töömaailmas, vastab #metoo liikumisele, sellega on lisatud soolise vägivalda ja ahistamise küsimus esmakordselt rahvusvahelisse õiguslikult siduvasse dokumenti. Nii on kaasatud uus oluline osa naiste vägivalda eest kaitsmise mitmekihilisse raamistikku ning see annab lootust, et kaitset on võimalik tugevdada isegi hoolimata naiste inimõiguste vastu suunatud poliitilistest tagasilöökidest. See annab lootust, et ühel päeval saab mosaiik päris valmis.

„Kust algavad universaalsed inimõigused? Väikestest kohtadest, kodu lähedalt  
[...] Kui neil õigustel ei ole tähendust seal, pole neil kuski suurt tähendust.“  
Eleanor Roosevelt<sup>205</sup>

---

<sup>205</sup> Amnesty International UK. What is the Universal Declaration of Human Rights? 21.10.2017. – <https://www.amnesty.org.uk/universal-declaration-human-rights-UDHR> (04.10.2021).