

TARTU ÜLIKOOL

Majandusteaduskond

Pille Tsopp-Pagan

ORGANISATSIOONIDEVAHELISE KOOSTÖÖ KORRALDAMINE
NAISTEVASTASE JA PEREVÄGIVALLA OHVRITE KAITSEKS JA TOETAMISEKS
ISTANBULI KONVENTSIOONI TÄITMISEL

Magistritöö

Juhendaja: professor Kadri Ukrainski

Tartu 2026

Magistritöö keelelisel toimetamisel ja struktureerimisel on kasutatud tehisintellekti abi, kuid kogu empiiriline analüüs, stsenaariumid ja strateegilised järeldused on autori originaallooming.

Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Tänuõnad

Magistritöö kirjutamine oli pikk protsess, mille käigus muutusid nii huvipakkuvad teemad kui lõpuks valitud teema tähtsus minu kui huvikaitsja jaoks. 15 aastat naistevastase vägivalla vähendamise töö kogemus Eestis ning mu juhendaja,

Kadri Ukrainski pädevus innovatsioonipoliitika professorina, aitasid kaasa Eesti jaoks olulise teema teaduspõhisel läbitöötamisel ning tulemuse Eesti konteksti pakkumisel.

Suur tänu Kadri Ukrainskile, kes korduvalt ja kannatlikult suunas laialivalguvast soost fookusejõkke tagasi.

Väga olulised olid kõik intervjuueeritavad, kellega olen koostööd teinud ning kes samuti ootavad huviga käesoleva töö tulemusi.

Perekond – mu kaasa, kes läbi aastate vaidles minuga läbi erinevaid teemasid ja toetas-turgutas, kui lootusetus peale vajus. Lapsed, kelle nimel see teekond kunagi ette võetud sai ja kes nüüd juba suurtena on seisnud turvaliselt kõrval. Ja hea Ljudmila, kes samuti hoidis mu olemise värsket.

Toredad kolleegid, kes aitasid sõnu leida, sest olla püsivalt ingliskeelse terminoloogia udus paneb kergesti kaotama emakeele taju ja sõnad. Ja hoidsid organisatsiooni püsti ajal, mil fookus oli mujal. Ning lugesid-toimetasid-vaidlesid teksti läbi.

Ja mitte vähem oluline selle protsessi lõpusirgele jõudmisel on SoMe tugigrupil ETJ2011 riismed. Üksteist me turgutasime ja koos saame ka lõpusirgele.

Ehk väljend: „It takes a village...“ on siinkohal vägagi asjakohane.

Loodan, et tööd on võimalik edukalt kasutada mu edasises huvikaitses poliitilise tahte suunamisel ning vägivallast väljujatel saab selle tõttu olema pisut lihtsam ja ajaliselt lühem tee vabadusse.

Pille Tsopp-Pagan

Tartu, 2026

Sisukord

Sissejuhatus.....	5
1. Teoreetiline raamistik: Istanbuli konventsioon ja võrgustikupõhised valitsemismudelid.....	7
1.1 Istanbuli konventsioon: eesmärgid ja väljakutsed koostöömodelitele.....	7
1.2 Võrgustikupõhised mudelid.....	15
1.3 Mudelite sobivus konventsiooni eesmärkide elluviimiseks.....	24
2. Istanbuli konventsiooni rakendamine Eestis.....	27
2.1. Konventsiooni ratifitseerimine ja selle rakendamise kogemus.....	27
2.2. Intervjuude valim ja metoodika.	29
2.3. Tulemused ja soovitused edaspidiseks.....	31
2.3.1. Kolmesuunaline võrdlus: GREVIO (2022), Eesti ametlik vastus (2025) ja intervjuude leiud artiklite 7-11 lõikes.....	31
2.4. Soovitused IK artiklite 7–11 rakendamise tugevdamiseks	35
Kokkuvõte.....	40
Viidatud allikad.....	42
Lisad.....	45
LISA A – Istanbuli konventsiooni originaaltekst	45
LISA B – Tabel peatüki 1.3 mudelite võrdlus ja sobivus IK artiklitega 7 – 11.....	54
LISA C. Intervjuude küsimustik ja intervjuueeritavate valim.....	55
LISA D – Tabelid intervjuude leidudega.....	58
Summary.....	63

Sissejuhatus

Euroopa Nõukogu konventsioon naistevastase vägivalda ja perevägivalda ennetamiseks ning tõkestamiseks (2011) ehk Istanbuli konventsioon (IK) on rahvusvaheline õiguslik instrument, mis sätestab liitunud riikide kohustuse struktuurselt vähendada ja ennetada naistevastast ning perevägivalda. IK täielik rakendamine eeldab elanike sotsiaalse ja füüsilise turvalisuse tagamiseks hästi toimivaid institutsionaalseid koostöömudeleid - konventsioon lähtub sellest, et tõhus vägivaldaennetamine on võimalik ainult sektoritevahelise koordineeritud tegevuse kaudu.

Töö autor on konventsioonis seatud tegevuste rakendamise pikaajaline eestkõneleja Eestis ja Euroopas, naistevastase ja perevägivalda ohvritega töötava naiste tugikeskuse juht ning IK rakendamise järelevalvet teostava organisatsiooni GREVIO liige. Pikaajaline töö IK järgimisega on andnud kogemuse, mida kasutatakse selle töö analüüsimisel ja soovitude tegemisel töö teises, empiirilises osas.

Kuivõrd konventsioon on põhjalik, sisaldades 11 peatükki ning 81 artiklit, on käesoleva töö fookusesse valitud kõigi selle artiklite täitmise eelduseks oluline II peatükk, nõuded organisatsioonide vahelise koostöö korraldamiseks ohvrite kaitse ja toetamise tagamiseks.

Käesoleva töö eesmärk on selgitada välja IK artiklite 7-11 toimimine Eestis ning vastavalt leitule esitada soovitusel paranduseks.

Töös analüüsitakse, kuidas teoreetilised võrgustikupõhised juhtimismudelid saavad toetada riikide, sealhulgas Eesti, vastavust IK-le.

Esmane ülesanne on avada IK II peatüki sisu, kirjeldades selle viit artiklit. Seejärel analüüsitakse valitud teoreetilised juhtimismudelid teadusartiklite põhjal. Kolmanda sammuna kontrollitakse, kas analüüsitud juhtimismudelid on sobivad, et kasutada neid IK eesmärkide elluviimiseks.

Töö teises osas antakse esmalt ülevaade senistest sammudest IK rakendamisest Eestis. Läbi viidud intervjuude põhjal analüüsitakse, millised on peamised struktuurilised takistused ja arendamisvajadused organisatsioonide vahelise koostöö korraldamises. Täielikuma pildi saamiseks kõrvutatakse intervjuude leide süstemaatiliselt GREVIO hindamisaruandega (2022) ja Eesti esimese temaatilise riikliku aruandega (2025). Kolmesuunalise võrdluse tulemusena tuvastati viis struktuurset paradoksi, mis selgitavad, kus ja miks Eesti IK rakendamine ei vasta konventsiooni juhtimise nõuetele.

Kuigi IK fookus on naistevastase vägivalda ja perevägivalda ohvrite kaitse, on käesolevas töös keskendunud perevägivalda ohvritele pakutava koostöö koordineerimisele - see on IK

rakendamise kõige institutsionaalsemalt välja arendatud valdkond ning pakub kõige sügavama empiirilise analüüsi võimaluse.

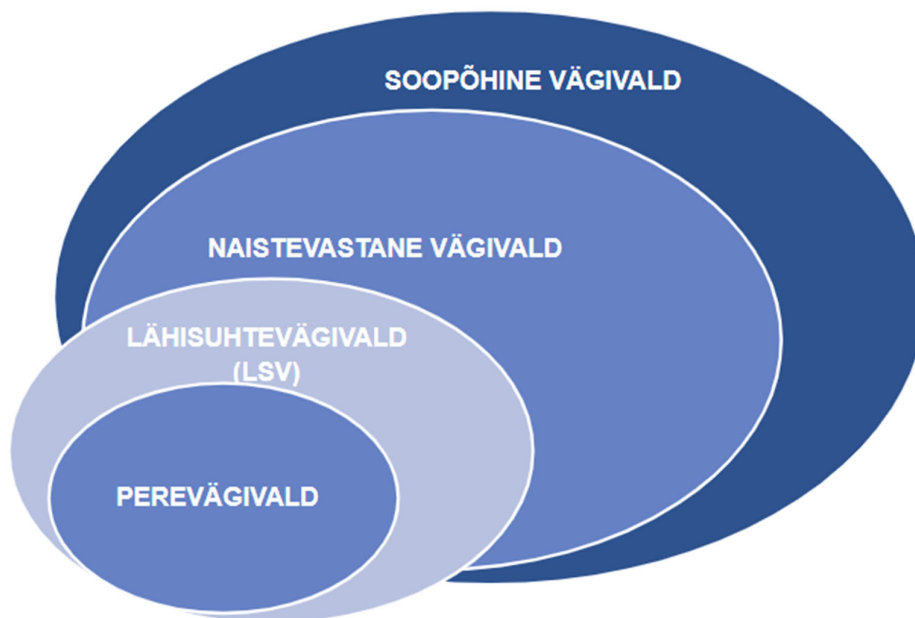
CERCS – S180 Majandus, ökonomeetrika, majandusteooria, majanduslikud süsteemid, majanduspoliitika

Märksõnad: institutsioon, institutsionaalsed reformid, naistevastane vägivald, perevägivald, mitmetasandiline valitsemine, võrgustikud, sotsiaalteenused, valitsusvälised organisatsioonid

1. Teoreetiline raamistik: Istanbuli konventsioon ja võrgustikupõhised valitsemismudelid

1.1 Istanbuli konventsioon: eesmärgid ja väljakutsed koostöömodelitele

Istanbuli konventsioon kujutab endast ulatuslikku rahvusvahelist õiguslikku instrumenti naistevastase vägivalla ja perevägivalla valdkonnas. Kuna mõisteid kasutatakse sageli segamini (Krook jt. 2020), on lisatud joonis 1, mis kirjeldab vägivallatasandeid ja nende omavahelist seotust.



Joonis 1. IK raamistik, Vägivallavormide tasandid
Allikas: Euroopa Nõukogu, 2011, autori koostatud

Joonis kujutab nelja ovaaliga hierarhilist suhet vägivallaliikide vahel, kus iga sisemine ovaal on välisema alamhulk. Välimine ja suurim ovaal on soopõhine vägivald – kõige laiem kategooria, mis hõlmab kõiki vägivallaliike, mis on suunatud isiku vastu tema soo tõttu. Selle sees paikneb naistevastane vägivald, mis on soopõhise vägivalla spetsiifiline ilming, kus ohver on naine. Kolmandana on lähisuhtevägivald (LSV) – naistevastase vägivalla alaliik, mis toimub lähedaste inimeste vahel, sõltumata elukohast ning suhte hetke staatusest (ehk ka lahku läinud, LSV ajaloo vägivald loetakse LSV-ks). Küll pole LSV alati tingimata naistevastane vägivald, seega ei kattu need üks-ühele ka joonisel. Kõige sisemise ja

väikseima ovaali moodustab perevägivald, mis on lähisuhtevägivalla kitsam alamkategooria ja piirdub perekonnaliikmete vahelise vägivallaga.

Joonis väljendab seega loogikat, et igasugune perevägivald on lähisuhtevägivald, lähisuhtevägivald on naistevastane vägivald ning kõik naistevastase vägivalla liigid on kui soopõhine vägivald – kuid mitte vastupidi. Istanbuli konventsiooni kontekstis on see eristus oluline, sest konventsioon käsitleb kõiki nelja tasandit, samas kui Eesti rakenduspraktika on sageli koondunud kitsalt perevägivalla mõiste ümber, jättes tähelepanuta laiemas soopõhise vägivalla mõõtmise (GREVIO, 2023; Karistusseadustik 2.jaotis; S.Kaugja, 2024).

Konventsioon seab osalisriikidele kohustuse luua terviklik, koordineeritud ja ohvrikeskne reageerimissüsteem, mis hõlmab ennetust, kaitset, vastutusele võtmist ja toetust. Selle eesmärkide saavutamine eeldab aga selliseid institutsionaalseid lahendusi, mis ulatuvad kaugemale traditsioonilistest hierarhilistest riigistruktuuridest ning nõuavad mitmete osapoolte – riigiasutuste, kohalike omavalitsuste, tervishoiu- ja sotsiaalvaldkonna spetsialistide, õiguskaitseorganite ning kodanikuühiskonna organisatsioonide – süsteemset ja toimivat koostööd. Süsteemi aluseks on 4P raamistik: ennetamine (*prevention*), kaitse (*protection*), õiguskaitse (*prosecution*) ja poliitikad (*policies*).

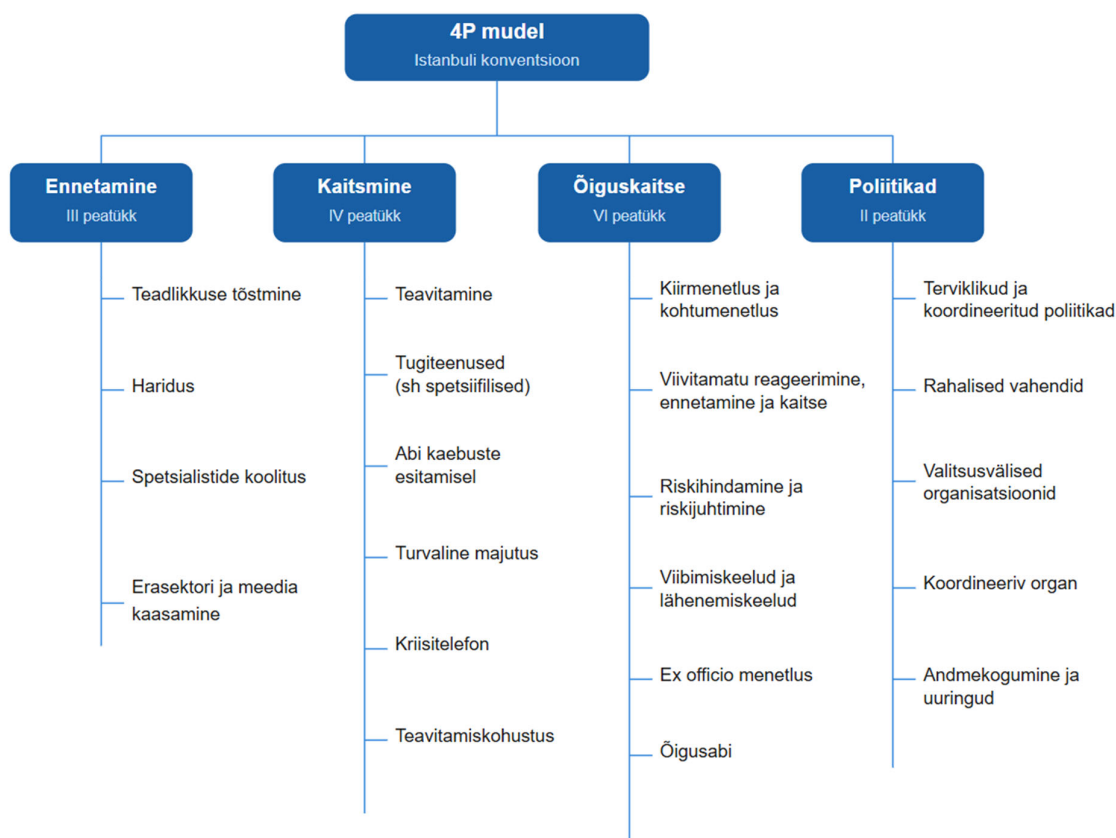
4P raamistik raamistab riigi reageerimise perevägivallale nelja omavahel seotud tegevusvaldkonna kaudu. Selle sidumine võrgustikupõhiste valitsemismudelitega võimaldab analüüsida, kuidas institutsionaalne ülesehitus toetab või takistab konventsiooni eesmärkide saavutamist.

Ennetus eeldab pikaajalisi hoiakuid muutvaid sekkumisi, mis nõuavad sektoriteülest horisontaalset koostööd: hariduse, meedia, noorsootöö ja avaliku ruumi vahel. Ennetus ei piirdu üksikute kampaaniatega, vaid eeldab süsteemset ja kestvat lähenemist, mille tulemuslikkus sõltub sellest, kas eri osapooled jagavad ühist arusaama vägivallaennetuse eesmärkidest ja meetoditest.

Kaitse nõuab koordineeritud reageerimist ohvrite vajadustele. See hõlmab viivitamatut operatiivset reageerimist, ohvri turvaplaani koostamist, ajutist majutust, psühholoogilist esmaabi ning pikaajalist nõustamist ja toetust. Reageerimise tõhusus sõltub eri spetsialistide – politsei, sotsiaaltöötajate, tervishoiutöötajate ja ohvriabi teenuste – koordineeritud koostööst, kus igapäevane panus on funktsionaalselt selgesti piiritletud.

Õiguskaitse eeldab tihedat koostööd politsei, prokuratuuri ja kohtusüsteemi vahel. Tõhus õiguskaitse tähendab nii kuritegude uurimist, ohvri tõhusat kaitsmist menetluse ajal kui ka asjakohaste sanktsioonide kohaldamist. Konventsioon rõhutab *ex officio* menetlusprintsipi ja ohvri taasohvrustamise ennetamist, mis eeldab spetsialiseeritud traumapädevust kõikides õiguskaitseasutustes.

Konventsiooni poliitikate valdkond viitab integreeritud poliitikakujundamisele, mis seob kolm eelnevat valdkonda ühtseks süsteemiks. See tähendab riiklike tegevuskavade kehtestamist, ressursside sihtotstarvet ja selge koordineerimisvastutuse määratlemist. Artiklid 7–11 moodustavad selle poliitikamõõtme institutsionaalse selgroo: need ei kirjuta ette ühtset mudelit, kuid seavad selged nõuded terviklikule, koordineeritud ja tõendus põhisele reageerimissüsteemile. Lisatud joonis 2 näitab, mida IK raamistiku osad katavad.



Joonis 2. IK raamistik, 4P mudel (*Prevention, Protection, Prosecution, Policies*)
Allikas: Euroopa Nõukogu, 2011

Käesolevas töös keskendutakse neljandale, poliitikate valdkonnale, mis määrab IK tegevuste valdkondade ülese koordineerimise. IK II peatüki tekst on toodud lisas A.

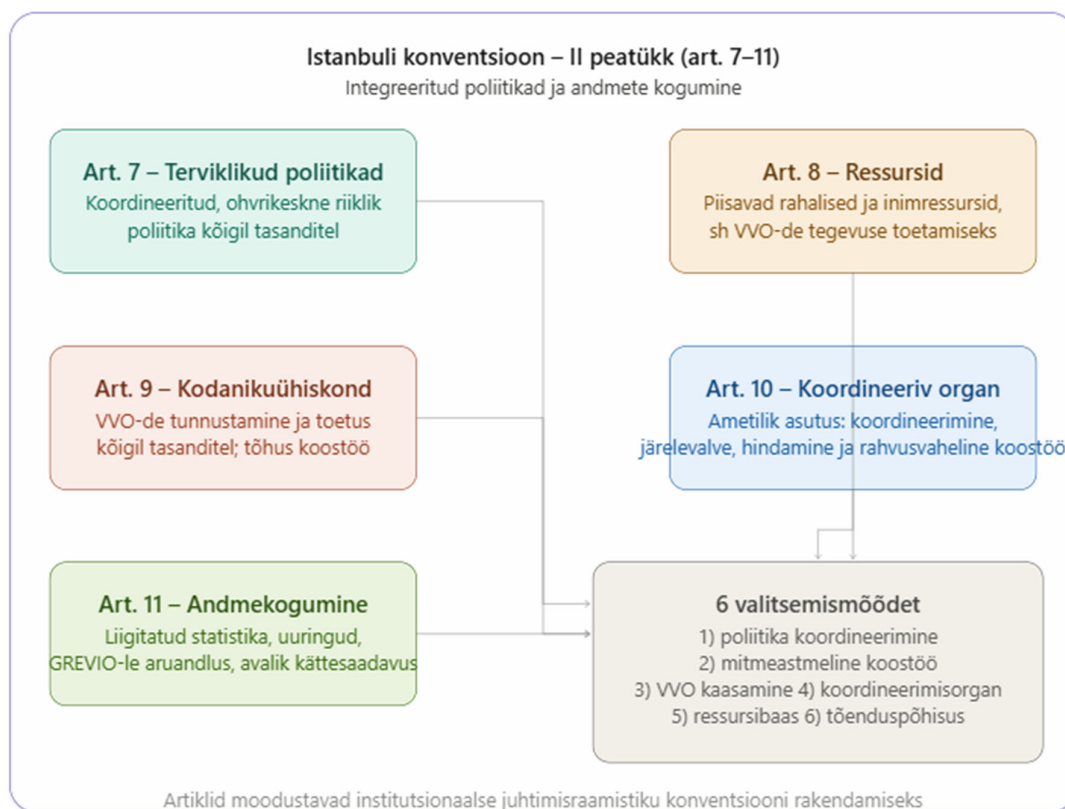
Konventsiooni II peatüki artiklid 7–11 määratlevad valitsemisstruktuuri põhielemendid: tervikliku poliitika kujundamise, ressursside eraldamise, kodanikuühiskonnaga koostöö tegemise, koordineeriva asutuse määramise ning tõenduspõhise andmekogumise. Need nõuded peegeldavad valitsemise paradigma laiemat muutust – üleminekut valitsuselt valitsemisele, mida iseloomustab vajadus luua koostööl põhinevaid võrgustikupõhiseid lahendusi. Perevägivalla kui valdkondade-ülese sotsiaalse probleemi tõhus käsitlemine eeldab selliste koostöömudelite rakendamist, mis suudavad ühendada erinevate sektorite institutsionaalse loogika ning tagada koordineerimise nii horisontaalsel kui ka vertikaalsel tasandil.

Konventsiooni rakendamine seisab silmitsi mitme struktuurse väljakutsega. Esiteks tekitab mitmete osapoolte kaasamine paratamatult koordineerimisraskusi, kuna erinevate asutuste eesmärgid, ressursid ja töökultuurid ei pruugi olla omavahel kooskõlas. Teiseks on ressursside ebaühtlane jaotus – eelkõige väiksema elanikkonnaga piirkondades – otseseks takistuseks artiklite 7 ja 8 nõuete täitmisel. Kolmandaks eeldab kodanikuühiskonna sisuline kaasamine, mida nõuab artikkel 9, selle struktuurset tunnustamist valitsemispartnerina, mitte üksnes konsultatiivset rolli. See omakorda nõuab omavahelise usalduse loomist ja võimuasümmeetriate ületamist. Neljandaks seab koordineeriva asutuse määramine (artikkel 10) küsimuse alla, kuivõrd tsentraliseeritud või hajutatud kogu valitsemiskorraldus peaks olema.

Nimetatud väljakutsed ei ole pelgalt rakenduslikud, vaid ka valitsemisalased: need osutavad, et konventsiooni nõuete täitmine eeldab institutsionaalseid lahendusi, mis ulatuvad kaugemale üksikute meetmete rakendamisest. Vastutuse jaotus, ressursivood, partnerlussuhted ja koordineerimine on analüüsitavate artiklite tuumküsimused. Järgnevas peatükis käsitletakse võrgustikupõhiseid valitsemismudeleid, mis pakuvad nende küsimuste analüüsimiseks teoreetilisi tööriistu.

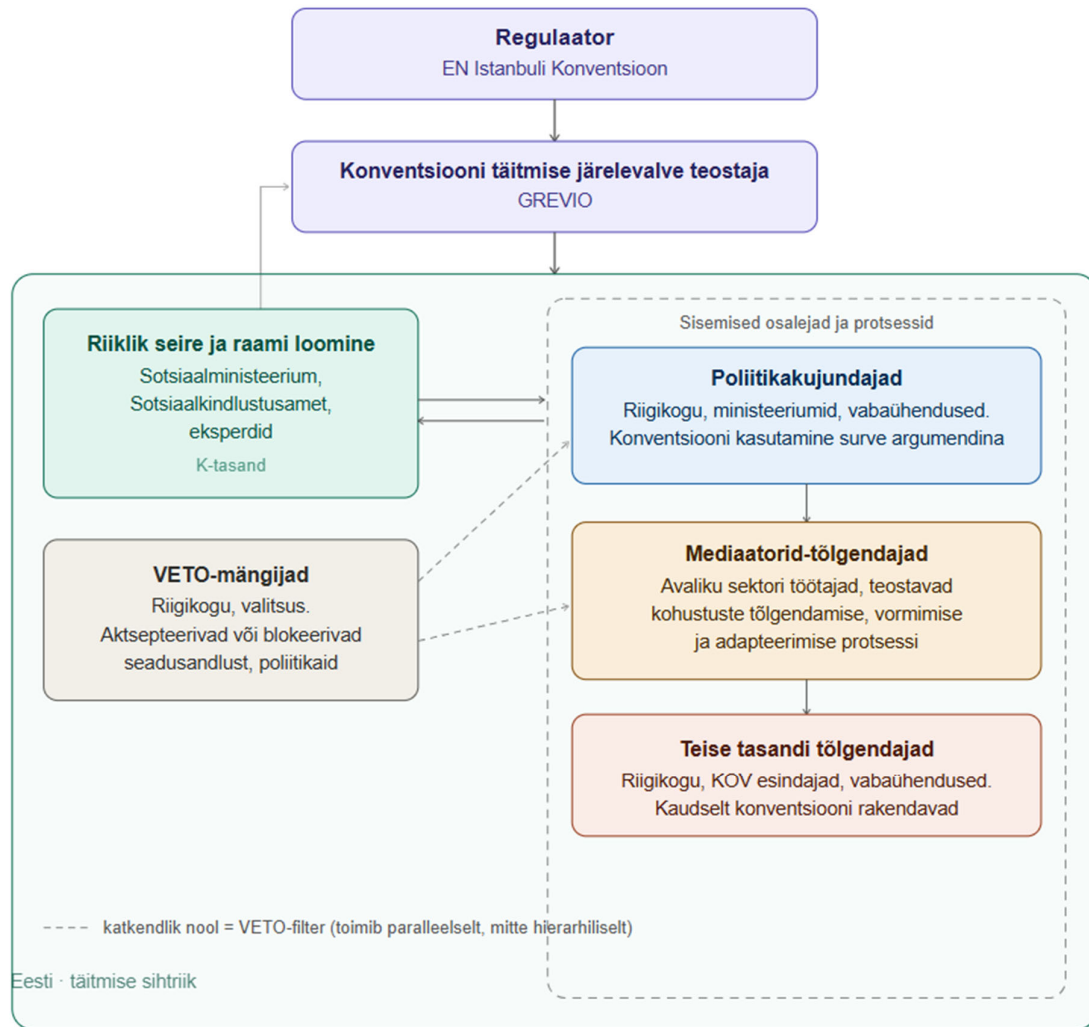
Kokkuvõttes seab Istanbuli konventsioon osalisriikidele ambitsioonika valitsemisülesande, mille täitmine nõuab nii institutsionaalset tahet kui ka toimivaid koostööstruktuure. Konventsiooni eesmärkide ja rakendamise reaalsuse vaheline lõhe ei ole pelgalt õiguslik ega poliitiline, vaid sügavalt valitsemisalane küsimus: küsimus sellest, kuidas korraldada mitmetasandilist ja mitut sektorit hõlmavat koostööd viisil, mis tagab ohvritele tegeliku kaitse sõltumata nende elukohast või taustast.

Erinevalt hilisematest peatükkidest, mis käsitlevad konkreetseid vägivallavorme, ennetusmeetmeid ja kaitsemehhanisme, keskendub II peatükk institutsionaalsele struktuurile, mille kaudu tuleb täita kõik muud kohustused. Tegemist on sisuliselt konventsiooni juhtimise plaaniga – struktuurilise eeltingimusega sisuliste kaitsemeetmete tõhusaks rakendamiseks (Euroopa Nõukogu, 2011).



Joonis 3. IK artiklite omavaheline seos koostöö korraldamise toetamiseks
Allikas: Euroopa Nõukogu, 2011

Järgnev joonis 4 on lisatud näitamaks, miks koostöö rakendamine ebaõnnestub ka siis, kui kõik struktuurid on olemas. Konkreetselt toetab joonis magistritöö terminoloogiaparadoksi, vastutusparadoksi ja poliitilise tahte paradoksi selgitust: mediaatorid tõlgendavad kohustusi ümber oma institutsionaalse loogika järgi, teise tasandi osalejad rakendavad kaudselt ja ebajärjekindlalt, ning VETO-mängijad võivad kogu ahela blokeerida sõltumata sellest, kui hästi alumised kihid töötavad. See on Miaz jt käsitluse tugevus, muutes nähtavaks Eesti probleemi, milleks ei ole struktuuripuudus, vaid vertikaalne kommunikatsioonilõhe IK täitmise eest vastutavate ja elluviijatest osapoolte vahel.



Joonis 4. IK rakendamise ahelad osalusriigi sisemiste protsesside kujundamisel
Allikas: tõlgitud ja kohandatud J.Miaz, M.Niederhauser, M.Maggetti artiklist (2024)

Järgnevad IK II peatüki artiklite kirjeldused on töö koostaja tõlge ja tõlgendus-ümberkirjutus. IK eestikeelne tõlge on 2011.aastast ning seda pole värskendatud, samas on eestikeelne terminoloogia selle aja jooksul arenenud ja muutunud.

Artikkel 7 kehtestab kolm põhilist nõuet. Esiteks nõuab lõige 1, et riik kujundaks ja rakendaks kogu riiki hõlmavaid, tõhusaid, terviklikke ja koordineeritud poliitikaid, mis sisaldavad kõiki vajalikke meetmeid ja tagavad tervikliku vastuse vägivalla probleemile. See eeldab valitsemiskorraldust, mis suudab koordineerida tegevusi eri poliitikavaldkondade vahel (näiteks kriminaalõigus, tervishoid, sotsiaalhoolekanne, haridus) ning siduda tegevused riigi-, piirkonna- ja kohalikul tasandil. Teiseks sätestab lõige 2, et need poliitikad peavad seadma kõigi meetmete keskmesse ohvri õigused ning neid tuleb ellu viia kõigi asjaomaste

asutuste, institutsioonide ja organisatsioonide tõhusa koostöö kaudu. See tähendab kahte tüüpi nõudeid: sisuline suunitlus, mis rõhutab ohvrikesksust, ja praktiline nõue, mis rõhutab süsteemset koostööd asutuste vahel. Viimane on valitsemise seisukohast oluline, sest eeldab struktureeritud koostööd, mitte üksnes paralleelset tegutsemist. Kolmandaks laiendab lõige 3 osalejate ringi, hõlmates valitsusasutusi, riiklikke, piirkondlikke ja kohalikke parlamente ja ametiasutusi, riiklikke inimõiguste institutsioone ning kodanikuühiskonna organisatsioone. Siin on selgelt kirjeldatud lahti mitmetasandiline ja eri sektoreid hõlmav lähenemine, mis rõhutavad sidusrühmade kaasamist ja valdkondade vahelist institutsionaalset ülesehitust.

Artikkel 8 täpsustab valitsemise materiaalsel alust, nõudes, et riigid eraldaksid piisavad rahalised ja inimressursid integreeritud poliitikate, meetmete ja programmide elluviimiseks, sealhulgas nende tegevuste jaoks, mida viivad läbi valitsusvälised organisatsioonid ja kodanikuühiskond. Ilma piisavate ressurssideta jääb isegi hästi kujundatud juhtimisarhitektuur pigem deklaratiivseks kui toimivaks.

Artikkel 9 sätestab, et riigid peavad tunnustama, soodustama ja toetama kõigil tasanditel perevägivalla vastase tegevusega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide ja kodanikuühiskonna tööd ning looma selleks tõhusa koostöö mehhanismid. See säte rõhutab, et lisaks konsultatiivsele rollile eeldab IK valitsusväliste organisatsioonide struktuurset kaasamist valitsemisse, käsitledes neid partneritena, mitte pelgalt kõrvaliste osalejatena. Väljend „kõigil tasanditel“ rõhutab valitsemise mitmetasandilist iseloomu, samal ajal kui rõhuasetus „tõhusal koostööl“ viitab sellele, et formaalne või sümboolne kaasamine ei ole konventsiooniga kooskõlas.

Artikkel 10 on II peatüki kõige selgemini institutsionaalse korraldusega seotud säte. See nõuab, et riigid määraksid kindlaks või looksid ühe või mitu asutust, mis vastutavad poliitikate ja meetmete koordineerimise, rakendamise, järelvalve ja hindamise eest, sealhulgas artiklis 11 ettenähtud andmekogumise koordineerimise, andmete analüüsi ja tulemuste levitamise eest. Lisaks sätestab sama artikli lõige 3, et kõnealused asutused peavad suutma teha otsest koostööd teiste osalisriikide vastavate institutsioonidega, lisades juhtimiskorrale selge rahvusvahelise dimensiooni. Ehk riik peab korraldama keskse üksuse, mis täidab nii koordineerimis- kui ka aruandlusfunktsiooni.

Artikkel 11 sätestab nõuded tõendus põhisele valitsemisele. Riigid peavad koguma liigitatud statistilisi andmeid, toetama analüüsi vägivalla põhjuste ja rakendatud

poliitikameetmete tõhususe kohta, korraldama elanikkonnauuringuid, esitama andmeid IK järelevalveorganile (GREVIO) ning tagama kogutud teabe kättesaadavuse avalikkusele. Need kohustused loovad juhtimisnõudeid, mis on seotud teadmiste haldamise, institutsioonidevahelise andmevahetuse ja läbipaistvuse tagamisega. Tõhus rakendamine eeldab lisaks tehnilisele suutlikkusele ka selliseid institutsionaalseid lahendusi, mis soodustavad teabe süstemaatilist liikumist ja kasutamist valitsemisvõrgustiku eri tasanditel.

Selleks, et leida Eesti jaoks sobivamaid praktikaid, mis on suurema kogemusega riikide poolt juba läbi testitud, tuli leida neid, mille mudelitega edasi töötada. Võrdluseks valiti kolm erineva juhtimismudeliga riiki: Austria, Belgia ja Soome. Austria on valimis, sest Eesti organisatsioonid ning ametnikud on alates 1996.aastast korduvalt käinud õppereisidel, et seal töös olevaid praktilisi näiteid Eestis rakendada. Belgia valiti sarnaselt pikaajalise kogemuse tõttu, aga ka seetõttu, et töö kirjutajal on kogemuslikud partnerlussuhted nende vabaühendustega. Soome on Eestile nii geograafiliselt kui kultuuriliselt/olemuslikult lähim riik ja arvestades, et riik on tegelenud vägivallateemaga Eestist oluliselt kauem ja põhjalikumalt, võiks neilt tööprintsipe üle võtta olla suhteliselt lihtne.

Seega, analüüsitud kolme riigi vastavus neile artiklitele annab juhised ja võimalused, kust ja kuidas Eesti võiks võtta üle parimaid praktikaid. Samuti võimaldab see võrdlus hoiduda teistes riikides tehtud vigadest. Tabelis on välja toodud võrdlus, kuidas artiklite rakendamine on neis riikides lahendatud.

Tabel 1. Artiklite 7–11 rakendamine Austrias, Soomes ja Belgias GREVIO hindamisaruannete põhjal

Artikkel	Nõue	Austria	Soome	Belgia
Artikkel 7	Terviklik ja koordineeritud poliitika	✅ Riiklik tegevuskava, koordineerimisasutus tagab ühtsuse föderaalsel tasandil	⚠️ Tegevuskava 2022–2025 tunnistab soolist mõõdet, kuid pikaajaline strateegiline dokument puudub	⚠️ Riiklikud tegevuskavad alates 2001, kuid föderaalsed ja piirkondlikud kavad on osaliselt paralleelsed
Artikkel 8	Ressursside eraldamine	⚠️ Naiste tugikeskuste rahastamine on liidumaa vastutus – tekitab piirkondlikud erinevused	❌ Vabaühenduste rahastamine projekti- ja hankepingupõhine, ei taga pikaajalist stabiilsust	⚠️ Ressursid jagunevad föderaal- ja piirkondlikul tasandil, koordineerimine ebaühtlane

Artikkel	Nõue	Austria	Soome	Belgia
Artikkel 9	Koostöö kodanikuühiskonnaga	⚠️ Vabaühendused osalevad teenuste pakkumisel, kuid struktuurne kaasamine poliitikakujundamises piiratud	❌ Hankelepingupõhine kaasamine piirab vabaühenduste rolli võrdväärse partnerina	⚠️ Variraportid GREVIOle näitavad vabaühenduste aktiivsust, kuid struktuurne kaasamine ebaühtlane
Artikkel 10	Koordineeriv asutus	✅ Selge koordineerimisasutus Naiste Ministeeriumi juures alates 2015 – vastutusahel läbipaistev	⚠️ NAPE-komitee koordineerib, seirefunktsioon eraldatud ombudsmanile – jagatud vastutuse selgus ebapiisav	❌ Föderaalne struktuur hajutab koordineerimisorgani rolli – selge vastutusahel puudub
Artikkel 11	Andmekogumine ja uuringud	⚠️ FAM-kood ühtlustab andmeid õigussüsteemis, kuid terviklik liigitatud andmekogumine arenemisyrgus	❌ Liigitatud andmed ohvri ja vägivallatseja suhte kohta puuduvad õiguskaitse- ja kriminaalõigussektoris	❌ Eri tasandite andmesüsteemid killustunud, seksuaalvägivalla andmed ebaühtlased

Märkus: ✅ tugevus; ⚠️ osaline rakendamine; ❌ väljakutse

Allikas: GREVIO (2017; 2020; 2024); Austria temaatiline aruanne (2023). Autori koostatud.

Kolme riigi võrdlus tõestab, et artiklid 7–11 ei dikteeri ühte kindlat juhtimiskonfiguratsiooni, vaid seavad eesmärgid, mille saavutamiseks on erinevad institutsionaalsed lahendused. Austria kogemuse järgi loob tsentraliseeritud koordineerimisasutus selguse vastutusahelas, kuid ei lahenda iseenesest ressursside ühtlase jaotuse ega kodanikuühiskonna partnerluse probleemi. Soome näitel võib seirefunktsiooni eraldamine koordineerimisfunktsioonist tugevdada sõltumatust, kuid vajab institutsionaliseeritud mitmesektorilist koostööstruktuuri. Belgia näide, et mitmekihiline struktuur loob koordineerimiskoormuse, mida riiklikud tegevuskavad üksi ei suuda lahendada. Eesti kontekstis tõstatab see võrdlus küsimuse, kas Sotsiaalkindlustusameti koordineerimisroll vastab Austria mudeli institutsionaalsele selgusele, või iseloomustab Eestit pigem Soome-sarnane vastutuse hajumine mitme asutuse vahel – küsimus, mida käsitletakse empiirilises analüüsis.

1.2 Võrgustikupõhised mudelid

Valitsemisteooria pakub sobiva analüütilise raamistiku nende nõuete uurimiseks. Üleminek valitsuselt valitsemisele avaliku halduse vaates peegeldab vajadust luua koostööl

põhinevaid, võrgustikupõhiseid lähenemisviise, mis ulatuvad kaugemale traditsioonilistest hierarhilistest riigistruktuuridest (Rhodes, 1997; Kooiman, 2003). Eriti oluline on sellist lähenemist rakendada valdkondade vaheliste sotsiaalsete küsimuste lahendamiseks, nagu seda on konventsioonis kirjeldatud perevägivald. Perevägivald pole vaid kriminaalõigust ja esmast operatiivset reageerimist nõudev küsimus, vaid hoopis laiem. See puudutab sotsiaaltööd ja -hoolekannet, tervishoidu ja taastumist, turvalisust, haridust, eluaset ja tööhõivet ning nõuab koordineerimist sektorite, valitsemistasandite ja ühiskondlike osapoolte vahel. Istanbuli konventsioon tunnistab seda keerukust, nõudes integreeritud poliitilist reageerimist.

Nelja põhimudeli kõrval täiendavad käesolevat analüüsi kaks lisaraamistikku, mis aitavad selgitada Eesti IK rakendamise spetsiifilisi probleeme. Esimene on polütsentrilise valitsemise teooria, mille arendas Elinor Ostrom koos kolleegidega (Ostrom, 2009). Ostrom näitas, et keeruliste ühiskondlike küsimuste, nagu ühiste ressursside haldamine, lahendamiseks ei ole ühte optimaalset valitsemisvormi: tsentraliseeritud riiklik juhtimine ja erastamine on mõlemad liiga lihtsustatud vastused. Polütsentrilised süsteemid, kus mitmed otsustuskeskused tegutsevad osalise autonoomsusega ühiste reeglite raames, suudavad sageli saavutada paremaid tulemusi kui ükski ühekülgne lähenemine. Käesolevas töös on see raamistik oluline, sest IK artiklid 7–11 ei dikteeri ühtset juhtimismudelit, vaid seavad eesmärgid, mille saavutamiseks on erinevad institutsionaalsed koostöömudelid. Polütsentrilisuse perspektiiv aitab mõtestada, miks hajutatud vastutus Eesti konteksti juurutades ei ole iseenesest valitsemise ebaõnnestumine, vaid võib peegeldada funktsionaalselt põhjendatud tööjaotust.

Aligica ja Tarko (2012) pakuvad polütsentrilisuse kontseptsioonile konkreetsema analüütilise selgroo. Nad toovad välja, et polütsentriline süsteem eeldab kolme tingimust: paljusid otsustuskeskusi, mis teostavad oma pädevust aktiivselt; ühtset reeglistikku, mis määrab tegutsemise raamid ning spontaanset korda, mis kujuneb vaba sisenemise ja väljumise ning stiimulitest ühilduvuse alusel. Oluline eristus käesoleva töö jaoks on vahe patoloogilise killustatuse ja funktsionaalselt põhjendatud polütsentrilisuse vahel: esimene tekib, kui otsustuskeskustel puudub ühine reeglistik või nende stiimulisüsteem ei ole kooskõlas eesmärkidega; teine on tõhusa ja kohandumisvõimelise süsteemi normaalne tunnus (Aligica & Tarko, 2012).

Teine lisaraamistik on Michael Lipsky (1980) tänava-tasandi bürokraatia teooria. Lipsky argumenteerib, et avalike teenuste tegelik sisu kujuneb mitte poliitikakujundamise tasandil, vaid otseselt klientidega kokku puutuvate töötajate igapäevastes otsustes. Politseinikel, sotsiaaltöötajatel, ohvriabi spetsialistidel ja kohtunikel on struktuurset nii ulatuslik diskretsioonivõim: ressursside nappus, mitmetähenduslikud juhised ja emotsionaalselt keerulised olukorrad sunnivad neid töötama välja isiklikud toimumisnormid, mis ei pruugi vastata riiklike poliitikate kavatsusele (Lipsky, 1980). Selle raamistiku abil saab selgitada, miks hästi kujundatud koostöömehhanismid töötavad mõnes piirkonnas hästi ja teises mitte: süsteemi toimivus sõltub lõppkokkuvõttes struktuuride ja ohvrite vahel töötavate inimeste igapäevastest valikutest. Käesolevas töös toetab Lipsky raamistik eelkõige teenuse osutamise tasandi analüüsi, selgitades, miks piirkondlik varieeruvus on ootuspärane ja miks koolituse, selgete juhiste ning toetava järelevalve puudumine toob kaasa lahknevusi isegi ühesuguse formaalse struktuuriga piirkondades.

Seda täiendab van Gesteli ja Grotenbregi (2021) empiiriline leid regionaalsetest poliitikavõrgustikest: koostöö ebaõnnestumine ei tulene tavaliselt osalejate motivatsioonipuudusest, vaid struktuurbarjääridest - eelkõige ebapiisavatest institutsionaalsetest ja rahalistest raamistikest, mida riiklik tasand ei ole loonud. See osutab, et eduka regionaalse koostöö eelduseks on tugev mitmetasandiline juhtimisraamistik, mitte üksnes kohalik tahe.

Nende raamistike abil on käesoleva peatüki analüüsiülesanne selgesti piiritletav: uurida, mil määral Eesti IK rakendamise institutsionaalne korraldus vastab hästi toimiva polütsentrilise süsteemi tunnustele ning kus ja miks see vastutuse jaotus praktikas ebaõnnestub. Polütsentrilisuse perspektiiv ei asenda nelja põhimudelit, vaid pakub neile teoreetilise ankru. Peatükk tuginebki neljale võrgustikupõhisele valitsemismudelile, mis koos moodustavad analüütilise vahendite komplekti riigi vastavuse hindamiseks artiklite 7–11 valitsemisnõuetele: koostööpõhine valitsemine (Ansell & Gash, 2007), mitmetasandilise valitsemise tüübid I ja II (Hooghe & Marks, 2001), koostööpõhine juhtimine poliitika rakendamisel (Foli jt, 2025) ning mitme sidusrühma võrgustikud (De Groot jt, 2025).

Mudelid on pärit erinevatest akadeemilistest koolkondadest, kuid neid ühendab huvi mitme osapoole koordineerimise, institutsionaalse ülesehituse ja koostööl põhineva otsustusprotsessi vastu. Iga mudeli puhul vaadeldakse selle põhikontseptsiooni,

toimemehhanisme, tugevusi ja piiranguid ning asjakohasust konventsiooni valitsemisnõuete tõlgendamisel.

Koostööpõhise valitsemise mudelis määratleb Ansell ja Gash juhtimiskorra, milles avalik-õiguslikud asutused kaasavad valitsusväliseid sidusrühmi formaalsesse, konsensusele suunatud ja kaalutlevasse otsustusprotsessi avaliku poliitika kujundamiseks või rakendamiseks. Nende meta-analüüs 137 artiklist võimaldab tuvastada kuus põhilist kriteeriumi: suunatud ja kaalutlevasse otsustusprotsessi avaliku poliitika kujundamiseks või rakendamiseks algatavad riigiasutused koostööfoorumi, kuhu on kaasatud valitsusvälised osapooled, osalemine on otsene, foorum on ametlikult organiseeritud ja kohtub kollektiivselt, otsuste tegemine on suunatud konsensusele ning fookus on avaliku poliitika või halduse küsimustel. Mudel toob esile neli võtmemuutajat: algtingimused (sh võimu- ja ressursiasümmeetriad, osalusstiimulid ja varasem koostöökogemus), institutsionaalne ülesehitus (kaasatus, reeglite selgus, läbipaistvus), soodustav juhtimine (vahendav ja võimestav liidriroll) ning koostööprotsess kui korduv tsükel, mille olulisteks osadeks on dialoog, usalduse loomine, pühendumus, ühise arusaama loomine ja vahetulemuste analüüsimine. Mudel keskendub eeskätt horisontaalsetele suhetele ega käsitle süstemaatiliselt vertikaalset koordineerimist või olukordi, kus riik seab siduvad raamid. Samas on mudel asjakohane artiklite 7, 9 ja 10 tõlgendamisel, eriti sümboolse konsulteerimise eristamisel tegelikust koostööl põhinevast otsustamisest. Käesolevas töös suunab mudel uurimisküsimust: kas Eesti IK rakendamise koostöö on kujunenud institutsionaliseeritud, usalduspõhiseks protsessiks või jääb see pigem juhtumipõhiseks paralleelseks tegutsemiseks?

Hooghe ja Marks eristavad mitmetasandilises juhtimises kahte valitsemistüüpi. I tüüpi valitsemine põhineb selgetel territoriaalsetel tasanditel – näiteks riik, maakond, omavalitsus, kus igal tasandil on kindlad ja stabiilsed volitused. See muudab vastutuse ja aruandluse läbipaistvaks, kuid on vähem paindlik, kus kompleksed ja suure ühiskondliku mõjuga probleemid ei piirdu ühe territoriaalse üksusega. II tüüpi valitsemine toimib ülesandepõhiselt: spetsialiseeritud organisatsioonid tegutsevad eri tasanditel ning nende koosseis ja pädevus muutuvad vastavalt vajadusele. See suurendab kohanemisvõimet, kuid raskendab koordineerimist ja võib tekitada lünki vastutuses.

Praktikas esinevad mõlemad tüübid koos. Pervägivalla vastases töös on see eriti ilmne: piirkondlikud riigistruktuurid (nt kohalikud omavalitsusüksused, KOV-d) ja spetsialiseerunud organisatsioonid (nt varjupaigad, tugikeskused) peavad toimima ühtsena. Tüpoloogia aitab mõista, mida IK nõuab vertikaalse koordineerimise, koordineerivate

organite ja andmekogumise osas (artiklid 7, 10 ja 11). Käesolevas töös suunab tüpoloogia küsimust, kas Eestis on vertikaalse koordineerimise lüngad struktuurse II tüüpi killustatuse tagajärg või peegeldavad need pigem ebaselgeid volitusi tasandite vahel.

Foli, Ohemeng ja Kpessa-Whyte koostööpõhise juhtimise käsitlus (2025) keskendub arenguriikide sotsiaalpoliitikale ning eristab selgelt vertikaalset koostööd poliitika kavandamisel ja horisontaalset koostööd rakendamisel. Ghana LEAP-programmi analüüsis (Foli jt., 2025) näidatakse, kuidas rahvusvahelised organisatsioonid ja riigiasutused kujundavad poliitikaraamistiku, samas kui elluviimisel mängivad keskset rolli kohalikud kogukonnad ja esmatasandi teenusepakkujad. Eristatakse mitut koostööpõhise valitsemise vormi – ühine kavandamine, loomine, juhtimine, tootmine ja rakendamine – mis peegeldavad erinevaid riigi ja ühiskonna vahekorra konfiguratsioone ja ühise volituse astmeid. Koostööpõhist juhtimist tõlgendatakse võimestamise mehhanismina, kus ekspertteadmiste ja kohalike kogemuste vahetus tugevdab sihtrühmade suutlikkust ning suurendab poliitika efektiivsust ja demokraatlikku legitiimsust. Lähenemine on oluline selleks, et analüüsida riiklike koordineerimisstruktuuride seost kohaliku teenuseosutamisega ning ohvrite ja kogukondade kaasamist juhtimisprotsessidesse (sh artiklid 7 ja 9). Käesolevas töös suunab see raamistik küsimust, kas Eestis toimub IK rakendamine ühtse kavandamis-elluviimise ahelana või esineb süsteemne lõhe riikliku koordineerimise ja kohaliku teenuseosutamise vahel.

De Groot'i, Demeijer'i, Zweekhorst'i ja Urias' käsitlus (2025) mitme sidusrühma võrgustikest (*multi-stakeholder networks*, MSN) määratleb MSN-id kui koostööpõhise juhtimise vormi, milles eri sektoreid ja distsipliin sidusrühmad töötavad koos ühise probleemi kallal vaatamata erinevatele huvidele. Raamistik eristab tsentraliseeritud (institutsioonikeskset) ja polütsentrilist (koostööle suunatud) mudelit ning nende vahel paiknevaid hübriidkonfiguratsioone; esimeses juhivad protsessi üks domineeriv institutsioon ja teadmistevoog on peamiselt ühesuunalised, teises jaotub vastutus võrdsemalt ning rõhk on vastastikusel teadmistevahetusel (osalusteadus, *participatory science*). MSN-e käsitletakse dünaamiliste moodustistena, mis läbivad moodustamise, rakendamise ja tulemuste faasi, kus esinevad võimuasümmeetriad, ootuste lahknevus, institutsionaalsete loogikate konfliktid ja usalduse haavatavus. Lähenemine on IK rakendamise mõistmisel oluline kahel viisil: esiteks aitab tsentraliseeritud–polütsentriline skaala hinnata, kas otsustusõigus koondub ühte ministeeriumisse või jaguneb koostöövõrgustiku vahel, teiseks aitab institutsionaalse loogika kontseptsioon avada, kuidas erineva professionaalse kultuuri ja normidega osalejad – nt

politsei, tervishoid, sotsiaalasutused ja vabaühendused – kujundavad ühiselt toimiva tööraamistiku. De Groot jt polütsentriline mudel tugineb kontseptuaalsele alusele, mille on loonud Elinor Ostromi Bloomington'i koolkond (Ostrom, 2009; Aligica & Tarko, 2012).

Tabel 2. Juhtimismudelite võrdlus teadusartiklite põhjal

Juhtimismõõde	Ansell ja Gash (2007) Koostööpõhine juhtimine	Hooghe ja Marks (2001) Mitmetasandiline juhtimine	Foli jt (2025) Koostööpõhine juhtimine sotsiaalkaitstes	De Groot jt (2025) Mitme sidusrühma võrgustikud
Koordineerimis-mehhanism	Konsensusel põhinev otsustamine ametlikes foorumites; korduvad dialoogi- ja usaldustsüklid	I tüüp: territoriaalsete tasandite järgi; II tüüp: funktsionaalse spetsialiseerumise alusel	Vertikaalne koostöö kavandamisel (riiklik ja rahvusvaheline tasand); horisontaalne koostöö rakendamisel (kogukond)	Tsentraliseeritud mudel: üks juhtiv institutsioon; polütsentriline mudel: ühine koostöö ja teadmistevahetus; hübriidmudel ühendab mõlemad
Analüüsi tasand	Horisontaalne: sidusrühmade suhtlus samal tasandil	Vertikaalne: koostöö riikliku, piirkondliku ja kohaliku tasandi vahel	Mõlemad: vertikaalne kavandamisel, horisontaalne rakendamisel	Horisontaalne; tsentraliseeritud mudel lisab vertikaalse mõõtme
Sidusrühmade kaasamine	Valitsusvälised osapooled osalevad otsustusprotsessis võrdsetel alustel; võimuasümmeetria d leevendatakse institutsionaalse ülesehituse kaudu	I tüübis: territoriaalsete üksuste liikmed; II tüübis: vabatahtlik liitumine funktsionaalsete organitega	Abisaajate kogukonnad osalevad aktiivselt teenuste elluviimisel; rõhk suutlikkuse arendamisel	Kaasatakse eri valdkondade esindajaid; tegeletakse huvide lahknemistega, institutsionaalsete loogikate ja võimuerinevustega
Otsustusprotsess	Konsensus otsese dialoogi kaudu; tulemusena kujuneb ühine arusaam ja vastastikune pühendumus	I tüübis: demokraatlikud valimised ja põhiseaduslik võim; II tüübis: vabatahtlik kokkulepe ja lahkumisvõimalus	Riiklikul tasandil kavandatakse ja juhitakse ühiselt; kogukonna tasandil tehakse ühiseid rakendusotsuseid	Tsentraliseeritud: juhtiv institutsioon otsustab; polütsentriline: ühine otsustamine; hübriidmudel ühendab mõlemad
Institutsionaalne paindlikkus	Mõõdukas: struktuur on formaalne, kuid protsess on paindlik ja kohanev	I tüübis: püsiv struktuur; II tüübis: jurisdiktsioonid tekivad ja kaovad vastavalt vajadusele	Mõõdukas: riiklik raamistik on fikseeritud, kohalikul tasandil rohkem paindlikkust	Tsentraliseeritud mudel on jäigem, polütsentriline paindlikum; võrgustikud muutuvad aja jooksul paindlikumaks
Riigi roll	Riik algatab koostööfoorumid ja loob nende jaoks institutsionaalse raamistiku	I tüübis on riik peamine võimuorgan kõigil tasanditel; II tüübis on riik üks teenusepakkujatest teiste seas	Riik kujundab poliitika ja koordineerib riiklikul tasandil; elluviimine toimub üha enam koos mitteriiklike osapooltega	Tsentraliseeritud mudelis on riik juhtiv osaleja; polütsentrilises mudelis on riik võrdne partner teiste seas

Usalduse ja legitiimsuse loomine	Usaldus kujuneb järk-järgult väikeste õnnestumiste, dialoogi ja pühendumuse kaudu	I tüübis tuleneb legitiimsus demokraatlikest valimistest; II tüübis tõhususest ja vabatahtlikust osalemisest	Legitiimsus kujuneb osaleja rolli tunnustamisest; ühine osalus suurendab vastutustunnet	Usalduse loomine on keeruline: erinevad ootused ja institutsionaalsed loogikad vajavad pidevat haldamist
Teadmiste haldamine	Osapooled selgitavad ühiselt fakte ja kujundavad jagatud arusaama probleemist	II tüübis koguvad teadmisi spetsialiseeritud asutused; funktsionaalsed pädevusvaldkonnad toetavad andmekogumist	Ekspertteadmised ja kohalikud kogemused täiendavad üksteist; spetsialistid ja kogukonnad õpivad mõlemad	Tsentraliseeritud mudelis liiguvad teadmised ühes suunas; polütsentrilises mudelis vahetatakse teadmisi vastastikku
Ressursside jaotamine	Võimu- ja ressursierinevusi tunnustatakse lähtepunktina; ressursside jagamist otseselt ei käsitleta	I tüübis reguleeritakse ressursse fiskaalsete kokkulepetega; II tüübis kulutulede põhise hinnakujundusega	Kavandamisetaapis kasutatakse rahvusvahelisi ressursse; rakendamisetapis mobiliseeritakse kohalikke ressursse	Otseselt ei käsitleta; tuleneb kokkulepitud kohustusest ja partnerluslepingutest
Aruandlus	Aruandlus põhineb läbipaistvusel ja selgetel reeglitel; konsensus loob vastastikuse vastutuse; vahetulemused toimivad edenemise kontrollpunktidenä	I tüübis vastutavad institutsioonid demokraatlike organite ees; II tüübis tagab vastutuse konkurents ja lahkumisvõimalus	Kogukonnad jälgivad teenuste elluviimist; riiklike koordinaatorite ees ollakse ametlikult aruandekohustuslikud	Polütsentrilises mudelis on aruandlus keerulisem; tsentraliseeritud mudel pakub selgemaid aruandlusliine

Allikas: autori koostatud Ansell & Gash (2007), Hooghe & Marks (2001), Foli jt (2025) ja De Groot jt (2025) põhjal.

Hoolimata erinevatest teoreetilistest lähtekohtadest jagavad käsitletud valitsemismudelid mitmeid ühiseid põhimõtteid. Kõik lähtuvad eeldusest, et keeruliste poliitiliste probleemide lahendamine nõuab mitme osapoole kaasamist: ükski institutsioon ega valitsemistasand ei suuda valdkondade üleseid küsimusi üksi lahendada. See põhimõte väljendub eri mõistete kaudu: sidusrühmade kaasamine (Ansell & Gash, 2007), mitmetasandiline jurisdiktsiooniline ülesehitus (Hooghe & Marks, 2001), põhimõttekindel kaasamine (Emerson jt, 2011), ühisloome (Foli jt, 2025) ja polütsentriline koostöö (De Groot jt, 2025).

Kõik mudelid rõhutavad usalduse olulisust valitsemise tõhususe eeltingimusena, kuid tõlgendavad seda erinevalt. Ansell ja Gash näevad usaldust dialoogi ja väikeste õnnestumiste korduvate tsüklite tulemusena, CGR-raamistikus (CGR – *collaborative governance regime*) on usaldus osa laiemast sisemisest motivatsioonist koos legitiimsuse ja pühendumisega (Emerson jt, 2011), MSN-raamistikus on usaldus väljakutse, mida tuleb hallata erinevate

institutsionaalsete loogikate keskel. Kõigis mudelites peetakse usalduse puudumist tõhusa koostöö oluliseks takistuseks.

Samuti rõhutavad kõik mudelid institutsionaalse ülesehituse tähtsust – struktuuride, reeglite ja protseduuride rolli koostöö kujundamisel. Mõiste võib tähendada formaalset organisatsiooni (Ansell & Gash, 2007), õiguslikku arhitektuuri (Hooghe & Marks, 2001), rakendusarhitektuuri (Foli jt, 2025) või võrgustikku (De Groot jt, 2025), kuid kõigil juhtudel on tegemist raamistikuga, milles koostööprotsessid aset leiavad.

Mudelid erinevad aga mitmes olulises mõõtmes. Peamine erinevus seisneb horisontaalse ja vertikaalse koordineerimise rõhuasetuses. Koostööpõhine valitsemismudel (Ansell & Gash, 2007) ja MSN-raamistik (De Groot jt, 2025) keskenduvad peamiselt sidusrühmade vahelistele horisontaalsetele suhetele. Mitmetasandiline juhtimine (Hooghe & Marks, 2001) käsitleb seevastu eelkõige jurisdiktsioonitasandite vahelist vertikaalset koordineerimist. CGR- raamistik (Foli jt 2025) ületab selle eristuse, hõlmates mõlemat mõõdet, kuigi erineva rõhuasetusega.

Teine erinevus puudutab formaliseerituse astet. Ansell ja Gash (2007) nõuavad selgesõnaliselt formaalset organisatsioonilist korraldust. II tüüpi juhtimine (Hooghe & Marks, 2001) ja MSN-ide polütsentriline mudel (De Groot jt, 2025) lubavad seevastu ka mitteametlikumaid ja orgaaniliselt tekkivaid korraldusi. See erinevus on oluline IK rakendamise analüüsimisel: konventsiooni tekst eelistab formaalseid institutsionaalseid korraldusi (nt artikli 10 sõnastus „määrata kindlaks või luua“), nõudes samal ajal paindlikku ja kohanevat juhtimist, mida toetavad pigem mitteametlikumad mudelid.

Kolmas erinevus puudutab tsentraliseerimise ja hajutatuse tasakaalu. MSN-skaala (De Groot jt, 2025) käsitlevad seda mõõdet otsesõnu, koostööpõhine valitsemismudel ja mitmetasandiline juhtimine pigem kaudselt. Istanbuli konventsiooni puhul, mis nõuab üheaegselt määratud koordineerivat organit (mis viitab tsentraliseerimisele) ja laiaulatuslikku mitme sidusrühma osalemist (mis viitab hajutatusele), on see erinevus analüütiliselt kasulik, mitte takistav.

Eelnevalt tuvastatud sarnasused ja erinevused näitavad, et vaadeldud mudelid ei ole omavahel konkureerivad, vaid üksteist täiendavad. Iga mudel käsitleb valitsemise mõõtmeid, mida teised mudelid vähem põhjalikult hõlmavad. Koostööpõhine valitsemismudel pakub

kõige põhjalikumat analüüsi horisontaalsete koostööprotsesside kohta. Mitmetasandiline juhtimine pakub kõige süstemaatilisemat raamistikku vertikaalse jurisdiktsiooni kujundamiseks. CGR-raamistik ühendab konteksti, dünaamika ja tulemused ühtseks analüütiliseks tervikuks. Foli jt raamistik selgitab kavandamise ja elluviimise vahelist seost ning võimestamise rolli. MSN-raamistik käsitleb võrgustikukonfiguratsioonide mitmekesisust ja erinevate institutsionaalsete loogikate haldamist. Koos moodustavad need mudelid tervikliku analüütilise raamistiku, mis võimaldab käsitleda kõiki Istanbuli konventsiooni juhtimismõõtmeid.

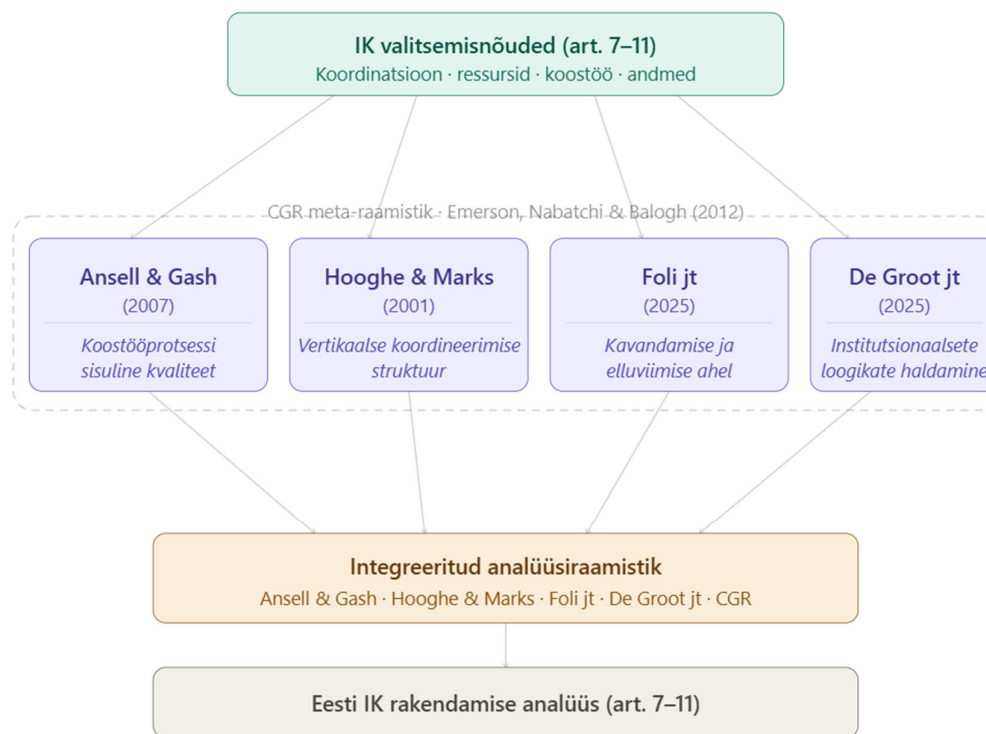
CGR-raamistik integreerivas rollis: ühine muutusteooria koostööpõhise valitsemise eeltingimusena. Emerson, Nabatchi ja Balogh (2012) sünteesisid avaliku halduse erinevad teoreetilised, normatiivsed ja rakenduslähtekoha käsitlused ühtseks integreeritud raamistikuks koostööpõhise valitsemise analüüsimiseks. CGR (*collaborative governance regime*) on avaliku otsustamise süsteem, milles piirideülene koostöö kujutab endast autonoomsete osalejate peamist tegevus- ja otsustamismudelit ühise eesmärgi saavutamiseks. Raamistik on üles ehitatud kolmest pesastatud kihist: süsteemikontekst ehk poliitilised, õiguslikud ja sotsiaalmajanduslikud tegurid, mis mõjutavad koostöötingimusi; koostööpõhise valitsemise režiim ise; ning selle sisedünaamika. Sisedünaamikat iseloomustab kolm omavahel seotud komponenti: põhimõtteline kaasamine (*principled engagement*), jagatud motivatsioon (*shared motivation*) ja ühise tegutsemise suutlikkus (*capacity for joint action*). Raamistik pakub laia kontseptuaalset kaarti erinevate skaalade, poliitikavaldkondade ja keerukusastmetega piiride-üleste valitsemissüsteemide analüüsimiseks.

CGR erineb Ansell ja Gashi (2007) mudelist kahe olulise mõõtme poolest. Esiteks on CGR üldisem: see integreerib varasemate koostöökäsitluste – sealhulgas Ansell ja Gashi töö – tulemused ühtseks raamistikuks. Teiseks hõlmab CGR süstemaatiliselt süsteemikonteksti rolli – poliitilise tahte, ressursisõltuvuse ja institutsionaalsete käivitustingimuste mõju koostöö kujunemisele. CGR-d on rakendatud mitmetes distsipliinides: avalikus halduses, tervishoius (Grootjans, S. J. M. *et.al*, 2022) ning arenguriikide mitmesektorilistel tasanditel, mis kinnitab selle sobivust nii vertikaalsete kui ka horisontaalsete koordineerimisprobleemide käsitlemiseks. Eriti oluline on, et CGR-i on edukalt kasutatud integreeritud kogukondlike lähenemisviiside (*integrated community approach*) analüüsimisel, kus uuriti põhimõttelist kaasamist, jagatud motivatsiooni ja ühise tegutsemise suutlikkust institutsionaalse koostöö käivitusetapis. See kontekst on IK rakendamise analüüsiga otseselt võrreldav.

CGR-raamistiku kohaselt eeldab tõhus koostöö, et osalejad jagavad ühist arusaama probleemist, eesmärkidest ja lahendusteedest – jagatud muutusteooria (*shared theory of change*). Ansell ja Gash (2007) kirjeldavad usaldust kui peamiselt horisontaalset protsessi; CGR täiendab seda, osutades, et jagatud arusaam peab kujunema ka vertikaalselt läbi institutsioonikihtide. Hooghe ja Marksi (2001) II tüüpi killustatus selgitab selle puudumise struktuurset põhjust. Sel viisil toimib CGR integreeriva meta-raamistikuna, mis seob koostööprotsessi sisulise kvaliteedi (Ansell & Gash, 2007), vertikaalse struktuuri (Hooghe & Marks, 2001), elluviimise loogika (Folij, 2025) ning institutsionaalsete loogikate haldamise (De Groot jt, 2025) ühtseks analüütiliseks tervikuks.

1.3 Mudelite sobivus konventsiooni eesmärkide elluviimiseks

Käesoleva alapeatüki eesmärk on näidata, kuidas eelnevalt kirjeldatud võrgustikupõhised valitsemismudelid aitavad tõlgendada ja hinnata Istanbuli konventsiooni artiklite 7–11 valitsemisnõudeid. Mudelid ei ole mõeldud rangelt üksteist välistavate alternatiividena, vaid analüütilise tööriistakomplektina, mille eri osi saab kasutada vastavalt sellele, millist küsimust konventsiooni rakendamise juures vaadeldakse. Mõni mudel on keskne kindla artikli puhul, teised pakuvad pigem toetavaid vaatenurki. Tabel mudelite võrdlusega ning nende sobivusega IK artiklite 7-11 kohta on lisas B.



Joonis 4. Integreeritud analüüsiraamistiku ülesehitus: neli võrgustikupõhist valitsemismudelit CGR meta-raamistiku (Emerson jt, 2012) kontekstis.

Allikas: autori koostatud Ansell & Gash (2007), Hooghe & Marks (2001), Foli jt (2025), De Groot jt (2025) ja Emerson jt (2012) põhjal.

CGR toimib integreerivas rollis konkreetsetel viisil: võrreldud mudelite kombineerimisel toetutakse CGR meta-raamistikule, mis seob koostöö sisulise kvaliteedi, vertikaalse struktuuri, elluviimise loogika ja institutsionaalsete loogikate haldamise.

Analüüs toetub neljale võrgustikupõhisele mudelile: koostööpõhine valitsemine (Ansell & Gash, 2007), mitmetasandiline valitsemine (Hooghe & Marks, 2001), koostööpõhine juhtimine poliitika elluviimisel (Foli jt, 2025) ning mitme sidusrühma võrgustikud (De Groot jt, 2025). Nende abil saab eristada neli peamist mõõdet, mille kaudu artikleid 7–11 praktiliselt lahti mõtestada: 1) koostööprotsessi kvaliteet ja kaasamine, 2) vertikaalne koordineerimine tasandite vahel, 3) seos poliitika kavandamise ja elluviimise vahel ning 4) mitme sektori ja institutsionaalse loogika koosmõju.

Esiteks toetab Ansell ja Gashi koostööpõhise valitsemise mudel analüüsi, kas artiklite 7, 9 ja 10 nõutud koostöö on kujunenud sisuliseks, usalduspõhiseks protsessiks või piirdub pigem formaalse konsulteerimisega. Mudel suunab tähelepanu algtingimustele (nt võimuerinevused, varasem koostöökogemus), institutsionaalsele ülesehitusele (reeglid, läbipaistvus), soodustavale juhtimisele ning korduvatele dialoogi- ja usaldustsüklitele. Nende elementide kasutamine võimaldab hinnata, kas riiklike tegevuskavade ja koostööfoorumite taga on tegelik ühise arusaama kujunemine või jäävad need pigem deklaratiivseks.

Teiseks aitab Hooghe ja Marksi mitmetasandilise valitsemise tüpoloogia tõlgendada, kuidas artiklite 7, 10 ja 11 nõuded jaotuvad riigi, piirkondliku ja kohaliku tasandi vahel. I tüüpi valitsemist iseloomustab selge territoriaalne jaotus ja püsivad pädevused, II tüüp aga ülesandekeskne paindlikkus. Nende kahe idee kooskasutamine teeb nähtavaks, kas vastutus on tasandite vahel selgelt määratletud või on tekkinud hallid tsoonid, kus mitmed asutused eeldavad, et vastutuse võtab keegi teine. Just vertikaalse koordineerimise selgus on keskne artikli 10 mõistmisel.

Kolmandaks pakub Foli jt käsitlus koostööpõhisest juhtimisest poliitika elluviimisel eraldi fookuse poliitika kujundamise ja rakendamise vahelisele suhtele. Artiklites 7 ja 8 nõutakse terviklikke poliitikaid ja vastavaid ressursse, kuid need ei ütle iseenesest midagi selle kohta, kuidas kujundatud raamistik jõuab tegeliku teenuseosutamiseni. Foli jt eristavad vertikaalset koostööd poliitika kavandamisel ja horisontaalset koostööd rakendamisel, rõhutades kohalike teenusepakujate ja kogukondade rolli. Sellest vaatenurgast saab analüüsida, kas riiklikud strateegiad ja tegevuskavad tõlgitakse järjekindlalt kohalikul tasandil tegutsemisreegliteks või tekib süsteemne lõhe kavandamise ja elluviimise vahel.

Neljandaks aitab De Groot jt mitme sidusrühma võrgustike käsitlus mõtestada, kuidas erineva institutsionaalse loogika ja professionaalse kultuuriga osalejad – näiteks politsei, tervishoid, sotsiaaltoetused ja vabaühendused – ühist probleemi lahendavad. Nende raamistik eristab tsentraliseeritud ja polütsentrilisi võrgustikke ning kirjeldab, kuidas võimuasümmeetriad, teadmistevoog ja usaldus mõjutavad ühise tööraamistiku kujunemist. Artiklites 9 ja 11 sõnastatud ootused kodanikuühiskonna kaasamisele ja teadmiste haldamisele muutuvad selle kaudu konkreetsemaks: küsimus ei ole ainult selles, kas vabaühendused on „kaasatud“, vaid kas neil on tegelik mõju otsustele ja kas andmevoog toetavad mõtestatud ühiskõnet vägivalla põhjuste ja lahenduste üle.

Nende nelja mudeli kooskasutamine loob integreeritud analüüsiraamistiku, mille abil hinnata Istanbuli konventsiooni artiklite 7–11 elluviimist. Koostööprotsessi kvaliteet näitab, kuivõrd vastab praktika artiklite 7, 9 ja 10 nõuetele sisulise kaasamise ja ohvrikesksuse osas. Vertikaalne koordineerimine aitab avada artiklite 7, 10 ja 11 rakendamist tasandite vahel. Kavandamise ja elluviimise seos fokusseerib tähelepanu sellele, kuidas artiklite 7 ja 8 alusel loodud poliitikad ja ressursid jõuavad tegelike teenusteni. Mitme sidusrühma võrgustike perspektiiv seob artiklid 9 ja 11 küsimusega, kas eri sektorite teadmised ja rollid on tasakaalus ning kas koostööst tekib lisandväärtus võrreldes pelgalt paralleelsete tegevustega.

Sellisel mõistetud teoreetiline raamistik võimaldab järgnevas empiirilises peatükis süstemaatiliselt analüüsida Eesti praktikat. Intervjuude, GREVIO aruande ja Eesti riigiraporti võrdlemisel kasutatakse neid nelja mõõdet selleks, et kaardistada, millised Istanbuli konventsiooni juhtimise nõuded on täidetud, kus esinevad lüngad ning kuidas need on seotud valitsemisstruktuuri ülesehituse ja koostööpraktikatega.

2. Istanbuli konventsiooni rakendamine Eestis

2.1. Konventsiooni ratifitseerimine ja selle rakendamise kogemus

Eesti ratifitseeris Istanbuli konventsiooni 2017. aastal ning konventsioon jõustus Eesti suhtes 1. veebruaril 2018 (Euroopa Nõukogu, 2022). Ratifitseerimine tähendas ühtaegu rahvusvahelise kohustuse võtmist ja siseriiklike õigus- ning institutsionaalsete raamistike kohandamist konventsiooni nõuetele vastavaks (Euroopa Nõukogu, 2022). Eestis on rakendamisprotsess toimunud mitmel tasandil, hõlmates õigusloome muudatusi, institutsionaalset korraldust ja tugiteenuste arendamist, kuid need arengud ei ole olnud täielikult ühtlased (Euroopa Nõukogu, 2022; Eesti riigiraport, 2025).

Õigusliku raamistiku seisukohast on oluliseks sammuks olnud ohvriabi seaduse uuendused. 2023. aastal jõustunud uus ohvriabi seadus tugevdas vägivallaohvrite õiguskaitset ning lõi selgema aluse perevägivalla ohvritele suunatud teenustele (Eesti riigiraport, 2025). Institutsionaalse koordineerimise tasandil täidab Eestis koordineeriva asutuse rolli Sotsiaalkindlustusamet, kelle ülesandeks on naiste tugikeskuste teenuse korraldamine, rahastamine ja järelevalve (Eesti riigiraport, 2025). Lisaks toimub valdkondade vaheline koostöö ka Justiitsministeeriumi juhitava vägivalla ennetamise strateegia kaudu (Eesti riigiraport, 2025). Kuna vastutus on jagatud mitme ministeeriumi vahel, võib tekkida

küsimus, kas konventsiooni artikkel 10 eeldatud koordineerimisorgani roll on Eestis piisavalt selgelt määratletud (Euroopa Nõukogu, 2022).

Tugiteenuste korralduses on Eestis välja kujunenud naiste tugikeskuste võrgustik, mis katab kõik maakonnad (Eesti riigiraport, 2025). Need keskused pakuvad kriisinõustamist, psühholoogilist ja juriidilist nõustamist ning turvalist ajutist majutust (Eesti riigiraport, 2025). Teenuseid osutatakse peamiselt mittetulundusühingute (MTÜde) kaudu, kellega Sotsiaalkindlustusamet sõlmib hankelepinguid, mis osutab kodanikuühiskonna olulisele rollile teenuste pakkumisel (Eesti riigiraport, 2025). See vastab konventsiooni artikli 9 põhimõttele, mille järgi tuleb valitsusväliseid organisatsioone kaasata teenuste osutamisse (Euroopa Nõukogu, 2022).

Valdkondade vahelise koostöö oluliseks praktikaks on Eestis MARACi (*multi-agency risk assesment conference*) võrgustikukohtumised, millised koondavad kõrge riskitasemega lähisuhtevägivalla juhtumite käsitlemiseks politsei, sotsiaaltöö, tervishoiu ja tugiteenuste esindajad (Sotsiaalkindlustusamet, 2019). MARAC on teaduslikult tõendatud ja rahvusvaheliselt tunnustatud koostöömudel ning selle ühtlane rakendamine Eestis tõendab võimekust juhtumipõhiseks koordineeritud reageerimiseks (Euroopa Nõukogu, 2022; Sotsiaalkindlustusamet, 2019). Samas on mudeli puhul tegemist eeskätt reaktiivse mehhanismiga, mis keskendub vaid rasketele juhtumitele ega asenda konventsioonis nõutud laiemat ennetavat ja süsteemset lähenemist (Euroopa Nõukogu, 2022).

Andmekogumise ja seire osas on Eesti teinud edusamme, kuid mitmed probleemid püsivad (Euroopa Nõukogu, 2022; Eesti riigiraport, 2025). Politsei- ja Piirivalveamet kogub andmeid registreeritud lähisuhtevägivalla juhtumite kohta ning Sotsiaalkindlustusamet monitoorib tugikeskuste tegevusnäitajaid (Eesti riigiraport, 2025). Samas on eri vägivallavormide, sealhulgas on seksuaalvägivalla ja ahistamise kohta andmete süstemaatiline kogumine olnud ebaühtlane, mis piirab tõenduspõhist poliitikakujundamist ja raskendab aruandlust GREVIOle (Euroopa Nõukogu, 2022; Eesti riigiraport, 2025).

Kokkuvõttes on Eesti Istanbuli konventsiooni rakendamisel teinud märkimisväärsed edusamme, eriti tugiteenuste arendamisel ja koostöömodelite juurutamisel (Euroopa Nõukogu, 2022; Eesti riigiraport, 2025). Samas püsivad väljakutsed koordineerimise, andmepõhise seire ja süsteemse lähenemise tagamisel (Euroopa Nõukogu, 2022). Need küsimused moodustavad olulise lähtekoha edasiseks analüüsiks, mis hindab, kuivõrd Eesti institutsionaalne ja võrgustikupõhine valitsemismudel toetab konventsiooni nõuete täielikku rakendamist (Euroopa Nõukogu, 2022).

Magistritöö eripanus seisneb selles, et rakendades teoreetilises peatükis kirjeldatud nelja mõõdet koos empiiriliste andmetega, on võimalik näidata, kus ja miks Eesti IK rakendamine ei vasta konventsiooni juhtimise nõuetele: mitte ainult, mida puudu jääb, vaid mil viisil institutsioonide vaheline dünaamika seda lõhet taastoodab. Järelduste osas hinnatakse kõiki empiirilisi leide nende nelja mõõtme lõikes, mis võimaldab soovitusi siduda konkreetsete valitsemisprobleemidega, mitte üldiste struktuursete puudustega.

2.2. Intervjuude valim ja metoodika.

Käesolev uurimus tugineb kvalitatiivsetele poolstruktureeritud ekspertintervjuudele. See valik tuleneb uurimisküsimuse iseloomust: koostöömudeli sisulist kvaliteeti, institutsionaalsete loogikate vahelisi pingeid ja usalduse kujunemist ei ole võimalik mõõta kvantitatiivselt. Ansell ja Gash (2007) rõhutavad, et koostööpõhise juhtimise hindamine eeldab protsessidünaamika tundlikku kirjeldamist, mis nõuab tõlgendavat lähenemist. Sarnaselt eeldab De Grooti jt (2025) institutsionaalse loogika kontseptsioon, et erinevate professionaalsete kultuuride vahelisi konflikte uuritakse osalejate kogemuste kaudu.

Poolstruktureeritud formaat võimaldab käsitleda teoreetiliselt olulisi teemasid süstemaatiliselt, jättes samas ruumi täiendavatele tähelepanekutele. Ekspertintervjuu annab ligipääsu institutsionaalsetele teadmistele, mis ametlikes dokumentides ei kajastu – eelkõige koostöö tegelikele toimimismehhanismidele ja takistustele.

Intervjueeritavad on valitud eesmärgipärase valimi põhimõttel: kaasatakse isikud, kes esindavad IK rakendamise seisukohalt olulisi institutsionaalseid positsioone (Patton, 2002). Valim on struktureeritud kolmele tasandile vastavalt töö teoreetilisele raamistikule (Foli jt, 2025; Hooghe & Marks, 2001).

Koordineerimistasand hõlmab isikuid, kes kujundavad poliitikat või täidavad artikli 10 mõttes koordineeriva asutuse rolli: ministeeriumiametnik (K1, K2) ja Sotsiaalkindlustusameti ohvriabi ametnik (K3). K3 esindab koordineerimisfunktsiooni - tema ülesanne on tagada kõigi tugiteenuste ühtlane juurutamine ja järelevalve üle kogu riigi, mis tähendab mõlemasuunalist kontakti nii poliitikakujundajate kui ka teenuste osutajatega. See positsioon teeb ta eriliseks sobilikuks institutsioonidevahelise lõhe ja andmesüsteemide killustumise tuvastamiseks.

Valdkondliku koostöö tasand hõlmab praktikuid, kes osalevad igapäevases sektorite vahelises koostöös: ringkonnaprokurör (V1), valla piirkondliku politseigrupi juht (V2) ning kriminaalasjadele spetsialiseerunud kohtunik (V3). Kohtuniku kaasamine on analüütiliselt oluline kahel põhjusel: esiteks on kohtusüsteem IK artiklite 50–58 mõttes oluline menetluslik

tasand, mis artiklite 7–11 rakendamises osaleb kaudselt; teiseks esindab spetsialiseerunud kohtunik De Groot jt (2025) institutsionaalse loogika mõttes eraldiseisvat professionaalset kultuuri, mille kokkupuude teiste V-tasandi osalejatega on struktuuriliselt piiratud. PPA, prokuratuuri ja kohtu esindatus valdkondliku koostöö tasandil võimaldab hinnata, kuidas õiguskaitseüsteemi eri institutsioonid IK rakendamist tajuvad - küsimus, mis haakub otseselt Foli jt (2025) kavandamise ja elluviimise vahelise lõhe analüüsiga.

Teenuse osutamise tasand hõlmab ohvritega vahetult töötavaid spetsialiste: kahe naiste tugikeskuse esindajad erinevatest piirkondadest (neist ühe puhul oli tegemist fookusgrupiga, kus osales 6 töötajat) (T1 ja T2), KOV sotsiaaltöötaja (T3) ning SKA ohvriabi spetsialist (T4). KOV sotsiaaltöötaja kaasamine on oluline, kuna kohalik omavalitsus on Hooghe ja Marksi (2001) I tüüpi valitsemise loogika kohaselt oluline territoriaalne tasand ning KOV sotsiaaltöötaja kogemus peegeldab, kuidas vertikaalne koordineerimine riigi ja kohaliku tasandi vahel praktikas toimib.

Valim hõlmab kümmet intervjuud. Andmekogumisel järgitakse teoreetilise küllastumise põhimõtet – intervjuusid viiakse läbi seni, kuni uued teemad enam ei lisandu (Guest jt, 2006). Intervjuude küsimustik ning intervjuueeritavate valim on toodud lisas C.

Intervjuude analüüsimisel kasutatakse suunatud sisuanalüüsi, mis ühendab teoreetiliselt tuletatud koodid andmetest kerkivate teemadega (Hsieh & Shannon, 2005). Analüüsi lähtepunktiks on töö teoreetiline raamistik, mille põhjal moodustatakse esmased koodikategooriad: koostöö kvaliteet ja institutsionaalne ülesehitus (Ansell & Gash, 2007); koordineerimistasandite struktuur (Hooghe & Marks, 2001); kavandamise ja elluviimise vaheline seos (Foli jt, 2025); tsentraliseerimise aste ja institutsiooniliste loogikate erinevused (De Groot jt, 2025). Analüüs jääb samal ajal avatud andmetest tulenevatele teemadele, mis teoreetilises raamistikus ei kajastu.

Intervjuud salvestatakse intervjuueeritava nõusolekul. Andmekogumise salvestisi kasutatakse oluliste lõikude sõnasõnaliseks transkribeerimiseks seal, kus tsitaadi täpne sõnastus on analüütiliselt vajalik. Selline osatranskriptsiooni lähenemine on põhjendatud, kuna analüüsi eesmärk on temaatiline, mitte lingvistiline (Kvale & Brinkmann, 2009).

Analüüsi usaldusväärsuse tagamiseks kõrvutatakse intervjuude andmeid dokumendianalüüsiga, mis hõlmab GREVIO hindamisaruannet Eesti kohta (Euroopa Nõukogu, 2022), Eesti esimest temaatilist raportit (Eesti riigiraport, 2025) ning ohvriabi seadust (Riigi Teataja, 2023). Intervjuueeritavad jäävad anonüümseks; analüüsis viidatakse institutsioonilisele positsioonile, mitte nimele. Kuna tegemist on kitsa valdkonnaga, on

mõnede intervjueeritavate puhul positsioonil põhinev äratuntavus vältimatu – see on käesoleva uurimuse kontekstuaalne piirang.

Küsimustes ning vastuste analüüsi jaoks on oluline märkida, et vastavalt LSV juhtrühma vahel sõlmitud kokkuleppele kasutatakse termineid „lähisuhtevägivald“ ja „perevägivald“ sünonüümidena.

2.3. Tulemused ja soovitused edaspidiseks.

Käesolev alapeatükk esitab magistritöö empiirilise analüüsi tulemused. Analüüs tugineb kümnele ekspertintervjuule kolmel tasandil – koordineerimistasand (K, sh SKA tugiteenuste koordinaator K3), valdkondliku koostöö tasand (V) ja teenuse osutamise tasand (T) – ning kõrvutab leide süstemaatiliselt GREVIO hindamisaruandega Eesti kohta (2022) ja Eesti esimese temaatilise riigiraportiga (2025). Kolmesuunaline võrdlus järgib küsimust: mil määral vastavad riikliku poliitika lubadused (Eesti vastus 2025) sõltumatusse välisjärelvalve hinnangule (GREVIO 2022) ning kuidas kogevad seda lõhet teenuste osutajad ja koordinaatorid praktikas (intervjuude leiud). Kaldkirjas on esitatud intervjueeritavate kommentaarid.

2.3.1. Kolmesuunaline võrdlus: GREVIO (2022), Eesti ametlik vastus (2025) ja intervjuude leiud artiklite 7-11 lõikes

Artikkel 7 - terviklik ja koordineeritud poliitika

Artikkel 7 leiud kinnitavad olulist lõhet koordineerimistasandi ja praktikatasandi vahel. K-tasandi intervjueeritavad (K1, K2) kirjeldavad toimivat formaalset struktuuri: LSV ekspertrühm ja juhtrühm kohtuvad regulaarselt ning koordineerimisroll on selge.

„Kui midagi traagilist ei juhtu vahepeal, siis see teema kipub ära vajuma. Mida viimasel ajal täheldasime, et ka meie maja vaates ikkagi väga selgelt hakkas tekkima tunnetus, et noh, see ei ole kõige olulisem asi kõige selle muu kõrval.“

K2 toob siiski selgesõnaliselt välja poliitilise tahte probleemi: T-tasand (T1, T2, T3, T4) ja V-tasand (V1, V2) kirjeldavad hajutatud süsteemi, kus koostöö toimub peamiselt juhtumipõhiselt ja paralleelselt, mitte koordineeritult. MARAC on ainus toimiv nimetatud struktuurne koostöömehhanism, kuid ka seda ei rakendata ühtlaselt. V4 lisab terava institutsionaalse vaatenurga, et koostöö toimub juhtumipõhiselt ja sõltub üksikute inimeste

isiklikust huvist: „*Vabatahtlikult ei tee keegi midagi. Ainult siis, kui on isiklik huvi või isiklik soov.*” K3 kinnitab, et seksuaalvägivalla juhtumite puhul puudub ühtne üle-eestiline koostöömudel – leid, mida ametlik vastus ei adresseeri. Eesti riigiraport (2025) kirjeldab struktuurilisi lahendusi, kuid ei anna teavet koostöö toimimise kohta praktikas.

Teoreetiline tõlgendus: Ansell ja Gash (2007) koostööpõhise juhtimise mudeli mõttes on tegemist paralleelse, mitte koordineeritud tegutsemisega T- ja V-tasandil. CGR-raamistiku (Emerson jt, 2011) käivitustingimuste vaates on poliitilise tahte ebastabiilsus struktuuriprobleem, mitte juhuslik kõikumine: süsteem saab soodsa käivitusimpulsi kriisidest, mitte süsteemsest prioriteedist. V3 kinnitus, et „vabatahtlikult ei tee keegi midagi“, lisab sellele diagnoosile kohtusüsteemi vaatenurga - institutsionaalse loogika, mis jääb muude V-tasandi intervjueritavate kogemusest väljapoole.

Artikkel 8 - Rahalised vahendid

Artikkel 8 leiud osutavad, et ressursipuudus on süsteemne ja piirkondlikult erinev. K3 esitab kõige nüansseerituma analüüsi: tugimajutuskohtade täituvus on ligikaudu 35 protsenti, paljudes piirkondades läheneb see nullile; psühholoogiline abi on ohvriabisse üle viidud, kuid juriidiline nõustamine on alarahastatud. T1 ja T2 kirjeldavad ressursipuudust ühtlase probleemina üle Eesti ning toovad esile hankekitsendused, mis piiravad paindliku ja ohvrikeskse teenuse osutamist. V1 tuvastab politsei nõrgima lülina: ilma lepinguta ei saa ohvrit psühholoogi juurde suunata. V2 kinnitab spetsialistide koondumist linnadesse. T3 selgitab KOV-i sõltuvuse struktuuri: omavalitsus ei suudaks toimida üksinda ning LSV-valdkond ei ole sotsiaalhoolekande seadusega KOV-ile kohustuslikuna sätestatud, mistõttu ressursijaotus sõltub vallavalitsuse poliitilisest tahtest. V3 ei tea rahastusstruktuurist midagi – see on analüütiliselt oluline: IK rakendamise ahela osaline on ressursivoogudest institutsionaalselt välistatud. Ametlikus vastuses on rahastus kasvanud 4,31 miljonilt 5 miljonile eurole, kuid soolise eelarvestamise analüüs puudub (Eesti riigiraport 2025).

Teoreetiline tõlgendus: Foli jt (2025) raamistiku mõttes kahjustab ressursside geograafiline ebaühtlus süsteemi jätkusuutlikkust koostööpõhises sotsiaalkaitstes. GREVIO soovitus soolisest eelarvestamise kohta jääb täitmata - ametlik vastus viitab tegevuspõhisele eelarvestamisele üldiselt, kuid ei demonstreeri, kuidas perevägivalla kui peamiselt naistele suunatud teenused saavad proportsionaalse osakaalu.

Artikkel 9 - Vabaühendused ja kodanikuühiskond

Artikkel 9 leiud näitavad allhankija–partneri vastuolu igal tasandil, kuid erineva raskusastmega. T1 ja T2 kogevad ennast allhankijatena ilma piisava toeta: T2 sõnastab selle otsesõnu:

„Kogu vastutus tegevuse eest tahab riik panna meie õlule. Nii tore, et te teete, tehke aga edasi - samas rahastust meil pole. Klientide tagasiside on see, et vabaühendused on ainus, kus nad saavad reaalselt abi ja kus neid usutakse.”

K2 hindab probleemi kaasamiskorralduse küljest: MTÜ-de kaasamine on keeruline, sest organisatsioonide seisukohad on vastuolulised ning praeguses korras on nad pigem teenusepakkujad kui võrdväärsed partnerid. K3 toob välja struktuursema probleemi: naiste tugikeskuste monopol takistab uute teenusepakkujate teket ning MTÜ-d ei saa sisuliselt kujundada hankesisu, kuna huvide konflikt on struktuurne – haavatavate naiste hääl ei kostu süsteemi. V3 ei puutu vabaühendustega kokku, mis kinnitab, et kohtusüsteemi ja MTÜ-de vahel puudub institutsionaliseeritud side. Ametlik vastus GREVIO küsimusele nr 16 MTÜ-de kaasatuse kohta sisuliselt puudub.

Teoreetiline tõlgendus: De Groot jt (2025) allhankija–partneri pinge on süsteemis konkreetselt tuntav igal tasandil, kuid avaldub erinevalt: T-tasandil kogemuse kaudu, K3 puhul struktureeritud analüüsina, K1 ja K2 puhul koordineerimisprobleemina. GREVIO tuvastas 2022. aastal sporaadilist koostööd – intervjuud näitavad, et probleem on sügavam: partnerluse ja allhanke struktuurne vastuolu, mida hankeseadus kinnitab. See on ainus teema, kus ametlik vastus täielikult puudub.

Artikkel 10 - Koordineeriv asutus

Artikkel 10 leiud paljastavad vastutuse paradoksi, mis on magistritöö analüüsi keskseim leid. K1 on enesekindel ja selge: koordineerimine on Justiitsministeeriumi ülesanne, rakendamine iga asutuse oma valdkonnas. K2 kirjeldab samas vastutuse hajumist: tegelik otsustusvõim jaguneb kolme ministeeriumi: Justiits-, Sotsiaal- ja Siseministeeriumi vahel ning koordineerija ei saa teiste ministeeriumide ressursiotsustesse sekkuda. K2 on ainuke intervjuueeritav, kes nimetab poliitikud vastutuse ahela osana. V1 ja T4 väljendavad koordineerimise ebaselguse üle muret. V2 ei tea, kes koordineerib, kuid ei pea seda probleemiks - see on Lipsky (1980) tänava-tasandi bürokraatia diagnoos: funktsionaalne

teadmatus ei takista igapäevast tööd, kuid piirab süsteemse probleemi tuvastamist. T1, T2 ja T3 kirjeldavad segadust vastutuse jaotamises ministeeriumide vahel. V3 pakub Sotsiaalministeeriumi koordineerijaks ning peab vajalikuks kohtunike koolitust IK ratifitseerimise sisu kohta; soovib kohtute seadusesse lisada kohustusliku spetsialiseerumise nõude - ainuke ettepanekutest, mis eeldab õiguslikku muutust.

Teoreetiline tõlgendus: Hooghe ja Marksi (2001) II tüübi valitsemisele omane klastrites toimetamine on Eesti artikli 10 puhul selgesti tuvastatav: funktsioonispetsiifilised üksused tegutsevad ilma vertikaalse koordineerimiseta. CGR-raamistiku mõttes puudub süsteemil ühine muutusteooria üle tasandite - eesmärgid on sõnastatud koordineerimistasandil, kuid ei ole jõudnud teenuse osutamise tasandile. Intervjuud näitavad kahte kihti, mida ametlik vastus ei kata: poliitilist sõltuvust (K2 hinnang) ja vertikaalse kommunikatsiooni lõhet (V1, V2, T1–T4 kogemus). V3 lisab kolmanda kihi: kohtusüsteem on IK rakendamise ahelas struktuuriliselt eraldatud - koordineerimisteave ei jõua sinna isegi mitte kaudselt. V3 soovitus kohtunike kohustusliku spetsialiseerumise sätestamiseks kohtute seaduses on ainus intervjuueeritavate pakutud õigusliku muutuse ettepanek.

Artikkel 11 - Andmekogumine ja uuringud

Artikkel 11 leiud näitavad andmevoo ühesuunalisust ja motivatsioonidefitsiiti. T1 ja T2 kirjeldavad andmetele juurdepääsu täielikku puudumist: teenuse osutamise tasandil ei ole võimalik näha teiste asutuste andmeid ega tervikpilti juhtumite käekäigust. T3 kirjeldab STAR-süsteemi teate saabumist KOV-ile, kuid reageerimiskohustus on reguleerimata - omavalitsus ei tea, kas ja kuidas peab vastama. T4 kasutab STAR-süsteemi osaliselt, kuid kohalik tasand ei näe tervikpilti. V2 sõnastab andmevoo probleemi tabavalt:

„STARi kasu on, et meie saadame omapoolse info ära, aga ei tea, mis sellest edasi saab või ei saa. Me näeme parimal juhul vaid, kes sellega tegeleb.”

V3 saab andmeid ainult toimiku kaudu; juurdepääs politsei, SKA ega KOV andmebaasidele puudub. K3 tuvastab definitsioonide võrreldamatuse: PPA, SKA ja prokuratuur defineerivad ohvrit erinevalt, mistõttu institutsioonide ülene andmevõrdlus on võimatu. K1 tunnistab, et teenuste tegeliku mõju mõõtmisüsteem puudub ning ohvri teekonna uuring on alles kavandamisel. K2 kirjeldab motivatsioonidefitsiiti: „Andmed on

kättesaadavad, kuid nõuavad lisapingutust; tagasiside puudumine demotiveerib andmete sisestamist - andmeid kogutakse käskude täitmiseks, mitte tööriistana kasutamiseks.”

Teoreetiline tõlgendus: De Groot jt (2025) polütsentrilise teadmismudeli diagnoos on asjakohane: andmevoog on ühesuunaline ja selle väärtus ei ole süsteemi osalistele nähtav. Ametlik vastus on täitnud GREVIO soovitus infrastruktuuri arendamise osas, kuid jätnud käsitlema sügavama probleemi - andmekogumise motivatsioonidefitsiidi, mis nõrgendab kogu andmesüsteemi kasuteguri. V3 lisab eriti terava leiuna, et MARAC-i tunneb 70-st kohtunikust hinnanguliselt vaid kümnekond - mis tähendab, et see üleriigiliselt rakendatav koostöömehhanism on kohtusüsteemile sisuliselt nähtamatu.

Kolmesuunaline võrdlus ning intervjuude leiud on toodud artiklite lõikes tabelitena lisas D.

2.4. Soovitused IK artiklite 7–11 rakendamise tugevdamiseks

Kümne intervjuu, GREVIO (2022) hindamisaruande ja IK artiklite 7–11 sünteesina ilmneb viis struktuurset paradoksi, mis läbivad kõigi artiklite analüüsi tulemusi. Paradoks tähendab selle töö kontekstis olukorda, kus süsteem toimib formaalselt – struktuurid on olemas, otsused on tehtud – kuid selle toimimine annab tulemuseks vastupidise olukorra sellele, mida struktuur peaks tagama. Igale paradoksile vastab üks või mitu soovitus, mis on soovituste osas esitatud seostatult.

1. Vastutuse paradoks (art. 10). Koordineerimisstruktuur on olemas ja K-tasandil selge, kuid see teave ei ole jõudnud praktikatasandile. Paradoks seisneb selles, et mida lähemal on inimene ohvrile, seda vähem teab ta sellest, kes koordineerib ja kelle poole pöörduda. K1 vastab küsimusele vastutuse kohta enesekindlalt ja selgelt; V2 (piirkonnapolitseinik) vastab: „Ma mõtlen siin, et mul pole olnud aimugi. Või tegelikult ma ei tea”; T1 ja T2 kirjeldavad segadust vastutuse jaotamises ministeeriumide vahel. See ei ole struktuuripuudus - see on vertikaalse kommunikatsiooni lõhe. CGR-raamistiku (Emerson jt, 2011) mõttes puudub ühine muutusteooria üle tasandite: eesmärgid on sõnastatud koordineerimistasandil, kuid ei ole jõudnud teenuse osutamise tasandile.

2. Terminoloogia paradoks (art. 7 ja 11). Süsteem kasutab ühiseid teenuseid, kuid jagab andmeid, mida ei saa võrrelda, sest ühised mõisted puuduvad. K1 nimetab terminoloogia ühtlustamist „kõige olulisemaks süsteemse muutusena”; K2 kinnitab, et juhtrühmas tehti otsus ühise ohvri mõiste kasuks; K3 selgitab, kuidas definitsioonide erinevus mõjutab otseselt andmete võrreldavust: „PPA, SKA ja prokuratuur defineerivad ohvrit

erinevalt, mistõttu institutsioonide ülene andmевõrdlus on võimatu.” T2 kinnitab probleemi igapäevatöö tasandilt: „Ametkonnad mõistavad terminoloogiat erinevalt ja seetõttu ka töötavad väga erinevalt. LSV ja perevõigivald on nende jaoks erinev ning tuleb käituda erinevalt.” Terminoloogia ebaühtlus tekitab andmete võrreldamatuse, mis nõrgendab tõendus põhiseaduse poliitikakujundamist ja takistab juhtumite sujuvat suunamist asutuste vahel.

3. MTÜ positsiooni paradoks (art. 9). Riik käsitleb vabaühendusi partneritena, kuid korraldab koostöö viisil, mis struktureeriselt kinnitab allhankija rolli. K2 tunnistab olukorda: „MTÜ-d on praeguses korras pigem teenusepakkujad kui võrdväärsed partnerid.” T2 kirjeldab seda kogemuse kaudu: „Kogu vastutus tegevuse eest tahab riik panna meie õlule. Nii tore, et te teete, tehke aga edasi - samas rahastust meil pole.” T1 lisab: „Klientide tagasiside on see, et vabaühendused on ainus, kus nad saavad reaalselt abi ja kus neid usutakse.” K3 toob esile süsteemsema probleemi: naiste tugikeskuste monopol takistab uute teenusepakkujate teket ning MTÜ-d ei saa kujundada hankesisu, sest huvide konflikt on struktureeritud - seega haavatavate naiste hääl ei kostu süsteemi üldse. Hankeseadus kinnitab sellele vastutolu.

4. Piirkondliku varieeruvuse paradoks (art. 8 ja 10). Riiklik koordineerimissüsteem on ühtne, kuid teenuse kvaliteet sõltub kohaliku juhi suhtumisest, mitte kohustuslikest standarditest. T3 selgitab struktureeritud põhjuse: „LSV-teema ei ole KOV-ile sotsiaalhoolekande seaduses kohustuslikuks pandud, mistõttu ressursijaotus sõltub vallavalitsuse poliitilisest tahtest.” K2 nimetab seda aktiivseks probleemiks: „Soovime saavutada ühetaolist praktikast üle Eesti.” K1 tunnistab piirkondlikke erinevusi, kuid ei saa neid ametlikult kommenteerida. V2 kehastab hea koostöö näidet - kuid tema enda sõnul on see isikupõhine, mitte struktureeritud: „Siin on ikka väikse koha eelised, et igaühel on teada oma piirkonna sotsiaaltöötajad.” See tähendab, et head praktikad ei ole ülekantavad, kui nende aluseks on üksikisikute suhted, mitte süsteemsed kohustused.

5. Poliitilise tahte paradoks (art. 7 ja 8). Koordineerimisstruktuurid toimivad, kuid nende prioriteetsus - ja sellest tulenev ressurss - sõltub poliitilisest tähelepanust, mis on kriisipõhine, mitte süsteemne. K2 sõnastab selle diagnoosimisel otseselt: „Kui midagi hullu ei juhtu vahepeal, siis see teema kipub ära vajuma.” K1 kinnitab: „Minister on rahapuudust avalikult möönnud.” K2 täpsustab mehhanismi: „Kui meil on muud asjad, mis on olulisemad hetkel, siis see [teema] oli kippus olema see, mis hakkas kõrvale jääma.” CGR-raamistiku mõttes on poliitilise konteksti ebastabiilsus käivitustingimuste struktuuriprobleem: süsteem

aktiveerub kriisidest, mitte süsteemsest prioriteedist, mistõttu ressursside ja tähelepanu jaotus on ettearvamatu.

Tuvastatud viie paradoksi ja kolmesuunalise võrdluse põhjal esitatakse järgnevalt seitse soovitus, mis on suunatud süsteemi juhtivatele asutustele. Enamik soovitusi on teostatavad olemasolevate struktuuride raames; soovitus 6 ja 7 eeldavad seaduslikku muutust, kuid mitte uute institutsioonide loomist. Iga soovitus on seotud paradoksiga, millele see vastab: paradoks kirjeldab probleemi olemust, soovitus pakub konkreetse struktuurilise lahenduse.

Soovitus 1 (IK art. 10) - vastus vastutuse paradoksile: Vastutusjaotuse läbipaistvus kõigil tasanditel. Koordineerimisstruktuur on olemas, kuid teave ei jõua T- ega V-tasandile. Justiitsministeerium koostab lühikese, praktikutele suunatud ülevaate vastutuse jaotusest ning jagab seda koolituste ja sisseelamisprogrammide kaudu. See ei nõua uute struktuuride loomist - ainult olemasoleva teabe kättesaadavaks muutmist. Eesmärk on, et iga IK rakendamise ahelasse kuuluv ametnik - sealhulgas V- ja T-tasand - teaks, kes koordineerib, kes rakendab ja kelle poole pöörduda, kui tekib probleem. Selleks et teabe jõudmine ei sõltuks üksikute koolituste toimumisest, lisatakse vastutusjaotuse ülevaade uute töötajate kohustusliku sisseelamisprogrammi osana kõigis IK rakendamise ahelas olevates asutustes; täitmise üle teostab järelevalvet SKA.

Soovitus 2 (IK art. 7) - vastus terminoloogia paradoksile: mõistekasutuse ühtlustamine asutuste koostöös. Juhtrühmas tehtud otsus kasutada ühist ohvri mõistet on vajalik esimene samm, kuid ühekordne otsus ei muuda igapäevast praktikat. Seda otsust laiendatakse konkreetsete mõistete kujul - sh lähisuhtevägivalla, perevägivalla ja seksuaalvägivalla definitsioonid - ning viiakse koostöös MTÜ-dega läbi praktikutele suunatud terminoloogiaseminarid. Definitsioonide ühtlustamine PPA, SKA ja prokuratuuri aruandluses on eeltingimus andmete võrreldavusele (soovitus 4 eeldab selle sammu tegemist). Ühtlustatud mõisted kinnitatakse ametlikult LSV juhtrühma otsusega ning fikseeritakse valdkondlike asutuste aruandlusjuhendites - ilma ametliku dokumendita jäävad seminaride tulemused praktikutele mittesiduvaks.

Soovitus 3 (IK art. 9) - vastus MTÜ positsiooni paradoksile: vabaühenduste kaasamine poliitika kujundamisse hankeprotsessist sõltumatute mehhanismide kaudu. Praegune hankelepingute põhine korraldus seab MTÜ-d struktuurilisse huvide konflikti: nad

on korraga teenuse osutajad ja poliitika kujundajad, mis piirab mõlemat rolli. IK rakendamise regulaarseks arutamiseks luuakse eraldiseisev konsultatsioonifoorum, kus MTÜ-d osalevad kodanikuühiskonna esindajatena, mitte lepingupartneritena. See vastab GREVIO 2022. aasta soovitusel MTÜ-de sõltumatu rolli kaitsmisel ning lahendab struktuurse vastuolu, mida K3 kirjeldab: “MTÜ-d ei saa kujundada hankesisu, kuna huvide konflikt on struktuurne.”

Foorumi toimimise tagamiseks määratakse koordineeriv asutus (soovitavalt Justiitsministeerium), fikseeritakse kohtumiste sagedus (vähemalt kaks korda aastas) ning kehtestatakse aruandluskohustus LSV juhtrühma ees - muidu sõltub foorumi püsimine jätkuvalt üksikute ametnike initsiatiivikusest, mis taastoodab poliitilise tahte paradoksi.

Soovitus 4 (IK art. 11) - vastus terminoloogia paradoksile ja andmevoo ühesuunalisusele: Andmesüsteemide lõimimine ja teenuste mõjuhindamine. V2 kirjeldab praegust olukorda tabavalt: “Andmed saadetakse ära, kuid mis neist saab, jääb nähtumatuks.” STAR-süsteem ja ühine andmebaas on vajalikud eeltingimused, kuid ei toimi ilma tagasisideta: (a) STAR-süsteemi lisatakse kohustuslik tagasisideahel, mis annab KOV-idele ja tugikeskustele ülevaate teatatud juhtumite edasise käsitlemise kohta; (b) käivitatakse planeeritud ohvri teekonna uuring regulaarse mõjuhindamise instrumendina; (c) ühtlustatakse definitsioonid PPA, SKA ja prokuratuuri aruandluses - see samm eeldab soovitusel 2 eelnevat rakendamist, sest ilma ühtsete mõisteteta ei ole institutsioonide andmeid võimalik ühendada ega võrrelda ka parima tehnilise infrastruktuuri puhul.

Soovitus 5 (IK art. 7 ja 8) - vastus piirkondliku varieeruvuse paradoksile: MARACi rakenduspraktika ühtlustamine üle Eesti. V2 kogemus Eesti vallas ja T4 kirjeldus teise valla mudelist demonstreerivad, et MARAC toimib hästi väikepiirkondades, kus on usalduspõhised isiklikud suhted - kuid see sõltub konkreetsetest inimestest, mitte struktuurist. Käivitatakse MARAC-kohtumiste üleriigiline seiresüsteem, mis annab Siseministeeriumile ülevaate piirkondlikust varieeruvusest, ning uuritakse süstemaatiliselt, millised maapiirkondade head kogemused on ülekantavad. Lisaks adresseeritakse kohtusüsteemi MARACi-tundmatuse probleem - V3 hinnangul tunneb mehhanismi vaid kümmekond 70-st kohtunikust - luues MARACi-alase ühiskoolituse kohtunikele, prokuröridele ja politseiametnikele. Koolitusmooduli väljatöötamine antakse Kohtute Haldamise Nõukoja ja SKA ühisvastutuseks.

Soovitus 6 (IK art. 7) - vastus piirkondliku varieeruvuse paradoksile: Ennetustegevuste süsteemsem kooskõlastamine. Ennetus on kõige süsteemitum komponent kõigil tasanditel - K1 tunnistas seda, K2 nimetas seda probleemiks, T- ja V-tasand

kirjeldavad seda juhtumipõhise reaktsioonina. Haridus- ja Teadusministeeriumi kaasamine LSV tegevuskavasse 2024-2027 on positiivne samm. Koostatakse ennetustegevuste üleriigiline kaart (kattuvused ja lüngad), mille koostamise vastutus antakse Justiitsministeeriumile koostöös SKA-ga, ning tehakse sotsiaalhoolekande seaduse muutmise ettepanek, et sätestada KOV-idele minimaalne ennetustöö standard. Tuleb tunnistada, et see soovitus eeldab õiguslikku muutust - see on sama mahukate tagajärgedega samm kui soovitus 7, kuid ilma seadusliku kohustuseta jääb ennetuse tase piirkondliku varieeruvuse paradoksi kättemaksuks: kohaliku juhi tahtest sõltuv, struktuuriliselt mittejuhitav.

Soovitus 7 (IK art. 10) - vastus vastutuse paradoksi kohtusüsteemi kihile: Kohtunike kohustuslik spetsialiseerumine LSV ja seksuaalvägivalla kriminaalasjadele. Kohtusüsteem on IK rakendamise ahelast struktuuriliselt eraldatud - see on vastutuse paradoksi kõige teravamalt väljendunud ilming. V3 kirjeldab olukorda ise: "Ega ma päriselt ka ei tea, kes vastutab. Sotsiaalministeerium, ma pakuks puusalt." MARAC-i tunneb hinnanguliselt vaid kümnekond 70-st kohtunikust. V3 esitab ainsa intervjuudes pakutud õigusliku muutuse ettepaneku: kohtute seadusesse lisatakse kohustusliku spetsialiseerumise nõue - analoogselt alaealiste regulatsiooniga, mis tõi kaasa ühtse koolitusprogrammi ja võrgustikutöö. Praktiliselt tähendab see - lähtudes Eesti ringkonnakohtupiirkondade arvust ja vajadusest tagada piisav kohtunike arv igas piirkonnas - ligikaudu 16-20 kohtuniku koolitust üle Eesti (igas piirkonnas 2-4 isikut); see hinnang on töö autori kalkulatsioon, mis vajab rakendamisel Kohtute Haldamise Nõukoja kinnitamist. Käivitatakse ühiskoolitused spetsialiseerunud prokuröride, advokaatide ja kohtunikega. Erinevalt soovitusest 6 on see muutus teostatav ühe konkreetse seadusliku täiendusega ilma uusi struktuure loomata.

Kokkuvõttev hinnang: Intervjuude peamine lisapanus on vastutuse paradoks (art. 10), andmete ühepoolne liikumine ja motivatsioonidefitsiit (art. 11) ning struktuurne allhankija-partneri vastuolu (art. 9): GREVIO leidude empiiriline kinnitamine ja süvendamine praktikatasandilt. Art. 9 puhul lähevad intervjuud GREVIO hinnangust kaugemale: allhankija-partneri struktuurne vastuolu ja naiste tugikeskuste monopol ei olnud 2022. aastal nähtavad. Poliitilise tahte paradoks (K2) on uus kiht, mida GREVIO ei saanud hinnata. V3 lisab kohtusüsteemi struktuurse eraldatuse diagnoosi ning ainsa õigusliku muutuse ettepaneku - kohtunike kohustusliku spetsialiseerumise kohtute seaduses. Enamik soovitustest on elluviidavad olemasolevate struktuuride raames; soovitused 6 ja 7 eeldavad täiendavalt seadusemuutust.

Kokkuvõte

Käesolev magistritöö analüüsis, kuidas on korraldatud asutustevaheline koostöö perevägivalla ohvrite kaitseks ja toetamiseks Eestis, lähtudes Istanbuli konventsiooni artiklite 7–11 täitmisest. Teoreetilise aluse moodustasid neli täiendavat võrgustikupõhist valitsemismudelit: Ansell ja Gash (2007), Hooghe ja Marks (2001), Foli jt (2025) ning De Groot jt (2025), mida seob integreerivas meta-rollis CGR-raamistik (Emerson jt, 2011). Empiiriline analüüs tugineb kümnele ekspertintervjuule kolmel tasandil: koordineerimistasand (K), valdkondliku koostöö tasand (V) ja teenuse osutamise tasand (T). Leide kõrvutati süstemaatiliselt GREVIO hindamisaruande (2022) ja Eesti esimese temaatilise riikliku aruandega (2025).

Analüüs tuvastas viis struktuurset paradoksi, mis selgitavad, kus ja miks Eesti IK rakendamine ei vasta konventsiooni juhtimismõuetele. Vastutuse paradoks näitab, et koordineerimistasand tunneb vastutusjaotust täpselt, kuid see teave ei ole jõudnud praktikatasandile: tegemist on vertikaalse kommunikatsioonilõhega, mitte ebaselge struktuuriga. Terminoloogia paradoks tuvastab, et eri asutused mõistavad võtme termineid erinevalt, mis muudab andmed võrreldamatuks ja takistab juhtumite sujuvat suunamist. MTÜ positsiooni paradoks ilmestab, kuidas koordineerimistasandil käsitatakse vabaühendusi partneritena, kuid teenuse osutamise tasandil kogevad töötajad end allhankijatena - sama struktuur, vastandlikud kogemused. Piirkondliku varieeruvuse paradoks tuleneb asjaolust, et KOV-ide LSV-kohustus on seadusega reguleerimata, mistõttu teenuse tase sõltub kohaliku juhi suhtumisest. Poliitilise tahte paradoks näitab, et koordineerimisstruktuurid toimivad, kuid nende prioriteetsus sõltub kriisipõhisest tähelepanust, mitte süsteemsest eesmärgist. Andmekogumise killustatus lõikab läbi kõigi viie paradoksi: teenuse osutamise tasandil puudub juurdepääs andmetele, valdkondlikul tasandil toimub teabevahetus mitteametlikult ning koordineerimistasandil puudub tegelikku mõju hindav süsteem.

Tuvastatud paradoksides alusel esitatakse seitse soovitus, millest igaühele vastab konkreetne paradoks. Soovitused hõlmavad vastutusjaotuse läbipaistvust kõigil tasanditel (art. 10); mõistekasutuse ühtlustamist (art. 7); vabaühenduste kaasamist hankeprotsessist sõltumatul viisil (art. 9); andmesüsteemide lõimimist ja mõjuhindamise käivitamist (art. 11); MARAC-i rakenduspraktika ühtlustamist üle Eesti (art. 7 ja 8); ennetustegevuste koordineerimist (art. 7); ning kohtunike kohustusliku spetsialiseerumise kehtestamist LSV ja seksuaalvägivalla asjades kohtute seaduse täiendamise kaudu (art. 10). Enamik soovitusi on teostatavad olemasolevate struktuuride raames; soovitused 6 ja 7 eeldavad seadusemuutust,

kuid mitte uute institutsioonide loomist. Töö peamine järelalus on, et Eesti IK rakendamise põhiprobleem ei seisne struktuuride puudumises, vaid nende ebaühtlases toimimises eri tasanditel. CGR-raamistiku mõttes puudub süsteemil ühine muutusteororia üle tasandite: eesmärgid on sõnastatud koordineerimistasandil, kuid ei ole jõudnud teenuse osutamise tasandile. Nende lõhede ületamine tugevdaks Eesti vastavust IK artiklitele 7–11 ning aitaks sulgeda lõhe, mis praegu lahutab süsteemi kavandamise selle igapäevasest teostusest.

Töö piiranguna tuleb märkida, et kümne intervjuuga valim katab küll kõik kolm institutsionaalset tasandit, kuid mõnedes analüüsikategooriates – eelkõige tervishoiusektori osas – jääb teoreetiline küllastus osaliseks, mistõttu on tulemused suunava, mitte lõpliku iseloomuga. Kohtusüsteem on valimis esindatud ühe spetsialiseerunud kohtuniku (V3) kaudu; tsiviilmenetluse ja perekonnaasjadega tegelevaid kohtunikke ei kaasatud. Edasistes uurimustes võiks tuvastatud paradokse süvitsi uurida võrdleva meetodiga, kaasates teiste Balti riikide või Põhjamaade IK rakendamise kogemuse.

Viidatud allikad

1. Aligica, P. D., & Tarko, V. (2012). Polycentricity: From Polanyi to Ostrom, and Beyond. *Governance*, 25(2), 237–262. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2011.01550.x>
2. Ansell, C., Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18 (4), 543 - 571. DOI: [10.1093/jopart/mum032](https://doi.org/10.1093/jopart/mum032)
3. De Groot, L., Demeijer, F.A, Zweekhorst, M., Urias, E. (2025). Multi-stakeholder networks on higher education context: a configurative literature review of university-community interactions. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 47:4, 490-508. DOI: <https://doi.org/10.1080/1360080X.2025.2451445>
4. Euroopa Nõukogu. (2022). GREVIO's (baseline) evaluation report on Estonia (GREVIO/Inf(2022)32). <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2>
5. Eesti riigiraport. (2025). Report submitted by Estonia pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (First thematic evaluation round). <https://rm.coe.int/report-submitted-by-estonia-pursuant-to-article-68-paragraph-1-of-the-/1680b5db9e>
6. Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22 (1), 1 - 29. DOI: <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
7. Euroopa Nõukogu. (2022). GREVIO's (baseline) evaluation report on Estonia (GREVIO/Inf(2022)32). <https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2> .
8. Euroopa Nõukogu naistevastase ja perevägivalda tõkestamise ja ennetamise konventsioon, Istanbuli konventsioon. (2011) <https://rm.coe.int/168008482e>
9. Euroopa Nõukogu naistevastase ja perevägivalda tõkestamise ja ennetamise konventsiooni seletuskiri, Istanbuli konventsioon. (2011) <https://rm.coe.int/1680a48903>
10. Foli, R.K., Ohemeng, F.L.K., & Kpessa-Whyte, M. (2025). *Collaborative governance in social protection programs in developing countries: evidence from Ghana*. Policy and Society, Oxford University Press DOI: <https://doi.org/10.1093/polsoc/puaf020>
11. GREVIO – About. [GREVIO - Istanbul Convention Action against violence against women and domestic violence](https://rm.coe.int/grevio-inf-2022-32-eng-final-report-on-estonia-publication/1680a8fcc2)

12. GREVIO. (2017). *Baseline Evaluation Report Austria* (GREVIO/Inf(2017)4). Euroopa Nõukogu.
<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806f4914>
13. GREVIO. (2020). *Baseline Evaluation Report Belgium* (GREVIO/Inf(2020)14). Euroopa Nõukogu. <https://rm.coe.int/09000016809fbd53>
14. GREVIO. (2024). *First Thematic Evaluation Report Finland* (GREVIO(2024)9). Euroopa Nõukogu. <https://rm.coe.int/first-thematic-evaluation-report-finland/1680b2ab48>
15. Grootjans, S. J. M., Stijnen, M. M. N., Kroese, M. E. A. L., Ruwaard, D., & Jansen, M. W. J. (2022). Collaborative governance at the start of an integrated community approach: a case study. *BMC Public Health*, 22, 1023. DOI: <https://doi.org/10.1186/s12889-022-13354-y>
16. Guest, G., Bunce, A., & Johnson, L. (2006). How many interviews are enough? An experiment with data saturation and variability. *Field Methods*, 18(1), 59–82. DOI: <https://doi.org/10.1177/1525822X05279903>
17. Hsieh, H.-F., & Shannon, S. E. (2005). Three approaches to qualitative content analysis. *Qualitative Health Research*, 15(9), 1277–1288. DOI: [10.1177/1049732305276687](https://doi.org/10.1177/1049732305276687)
18. Kaugia, S. (2024). Domestic Violence in the Focus of Estonian Penal Policy and Implementation of the Law in the Light of the Istanbul Convention Requirements. *Journal of the University of Latvia. Law*, 17, 109-123.
DOI: <https://doi.org/10.22364/jull.17.07>
19. Karistusseedustik <https://www.riigiteataja.ee/akt/KarS>
20. Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications.
21. Krook, Mona Lena, 'Debates and Controversies', *Violence against Women in Politics* (2020; online edn, Oxford Academic, 20 Aug. 2020), <https://doi.org/10.1093/oso/9780190088460.003.0007>
22. Kvale, S., Brinkmann, S. (2009). *InterViews: Learning the Craft of Qualitative Research Interviewing*. Sage Publications. <https://uk.sagepub.com/en-gb/eur/interviews/book239402>
23. Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation. <https://www.jstor.org/stable/10.7758/9781610447713>
24. Miaz, J., Niederhauser, M., Maggetti, M. (2024). From international law to subnational practices: How intermediaries Translate the Istanbul Convention *Regulation and*

- Governance*. 18, 121-138. DOI: <https://doi.org/10.1111/rego.12523>Digital Object Identifier (DOI)
25. Ohvriabi seadus <https://www.riigiteataja.ee/akt/106012023001>
26. Ostrom, Elinor. 2010. "Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems." *American Economic Review* 100 (3): 641–72. DOI: [10.1257/aer.100.3.641](https://doi.org/10.1257/aer.100.3.641)
27. Patton, M. Q. (2002). *Qualitative Research and Evaluation Methods* (3rd ed.). [Sage Publications](#).
28. Rhodes, R. A. W. (1997). Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability. [Open University Press](#).
29. Sotsiaalkindlustusamet. MARAC : juhendmaterjal lähisuhtevägivaldaga tegelevale spetsialistile. <https://www.digar.ee/arhiiv/nlib-digar:611098>
30. van Gestel, N., & Grotenbreg, S. (2021). Collaborative governance and innovation in public services settings. *Policy and Politics: Studies of local government and its services*, 49(2), 249-265. DOI: <https://doi.org/10.1332/030557321X16123785900606>

LISA A – Istanbuli konventsiooni originaaltekst

Autori märged: Konventsiooni originaaltekst artiklite 7 – 11 kohta on allpool toodud inglise keeles, sest eestikeelne tõlge on ministeeriumi ametnike sõnul vananenud ning vajab uuendamist.

Chapter II – Integrated policies and data collection

Article 7 – Comprehensive and co-ordinated policies

1 Parties shall take the necessary legislative and other measures to adopt and implement State-wide effective, comprehensive and co-ordinated policies encompassing all relevant measures to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention and offer a holistic response to violence against women.

2 Parties shall ensure that policies referred to in paragraph 1 place the rights of the victim at the centre of all measures and are implemented by way of effective co-operation among all relevant agencies, institutions and organisations.

Measures taken pursuant to this article shall involve, where appropriate, all relevant actors, such as government agencies, the national, regional and local parliaments and authorities, national human rights institutions and civil society organisations.

Explanatory text to the IC:

64. Paragraph 1 requires Parties to devise and implement policies which would comprise a multitude of measures to be taken by different actors and agencies and which, taken as a whole, offer a holistic response to violence against women. This obligation is further developed in paragraph 2. It requires Parties to ensure that the adopted policies are implemented by way of effective multi-agency co-operation. Good practice examples in some member states show that results are enhanced when law enforcement agencies, the judiciary, women's non - governmental organisations, child protection agencies and other relevant partners join forces on a particular case, for example to carry out an accurate risk assessment or devise a safety plan. This type of co-operation should not rely on individuals convinced of the benefits of sharing information but requires guidelines and protocols for all agencies to follow, as well as sufficient training of professionals on their use and benefits. 65. To ensure that the expertise and perspective of relevant stakeholders, agencies and institutions contribute to any policy-making in this field, paragraph 3 calls for the involvement of “all

relevant actors, such as government agencies, the national, regional and local parliaments and authorities, national human rights institutions and civil society organisations”. This is a nonexhaustive list of actors, which the drafters intended to cover, in particular, women’s non-governmental organisations and migrant organisations, but also religious institutions. National human rights institutions refer to those established in accordance with the UN principles for national institutions for the promotion and protection of human rights, adopted by United Nations General Assembly Resolution 48/134, 1993. As national human rights institutions exist in many member states of the Council of Europe, the drafters considered it important to include these in the list of relevant actors, where they exist. This provision does not contain the obligation to set up such institutions where they do not exist. By including national, regional and local parliaments in this provision, the drafters wished to reflect the different levels of lawmaking powers in Parties with a federal system. One way of ensuring the elements of comprehensive and co-ordinated policies on the one hand and the involvement of all relevant institutions and agencies on the other would be by drawing up national action plans.

Article 8 – Financial resources

Parties shall allocate appropriate financial and human resources for the adequate implementation of integrated policies, measures and programmes to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention, including those carried out by nongovernmental organisations and civil society.

Explanatory text to the IC:

66. This article aims at ensuring the allocation of appropriate financial and human resources for both activities carried out by public authorities and those of relevant non-governmental and civil society organisations. Across Council of Europe member States, different practice exists when it comes to government funding for non-governmental organisations (hereinafter NGOs) involved in preventing and combating all forms of violence covered by the scope of this Convention. The obligation placed on Parties is therefore that of allocating financial and human resources for activities carried out by NGOs and civil society.

67. In view of the different economic circumstances of member states, the drafters chose to limit the scope of this obligation to the allocation of appropriate resources. This means that the resources allocated need to be suitable for the target set or measure to be implemented.

Article 9 – Non-governmental organisations and civil society

Parties shall recognise, encourage and support, at all levels, the work of relevant nongovernmental organisations and of civil society active in combating violence against women and establish effective co-operation with these organisations.

Explanatory text to the IC:

68. In many member States, the overwhelming majority of services for victims of domestic violence, and also services for victims of other various forms of violence against women, are run by non-governmental or civil society organisations. They have a long tradition of providing shelter, legal advice, medical and psychological counselling as well as of running hotlines and other essential services. 69. The purpose of this article is to emphasise the important contribution these various organisations make to preventing and combating all forms of violence covered by the scope of this Convention. It therefore requires Parties to the Convention to recognise their work by, for example, tapping into their expertise and involving them as partners in multi-agency cooperation or in the implementation of comprehensive government policies which Article 7 calls for. Beyond such recognition, this article requires Parties to the Convention to actively encourage and support the work of these dedicated NGOs and civil society organisations. This means enabling them to carry out their work in the best possible way. Although Article 9 refers only to NGOs and civil society active in combating violence against women, this should not prevent Parties from going further and supporting the work that is carried out by NGOs and civil society focusing on domestic violence in its wider scope.

Article 10 – Co-ordinating body

1 Parties shall designate or establish one or more official bodies responsible for the coordination, implementation, monitoring and evaluation of policies and measures to prevent and combat all forms of violence covered by this Convention. These bodies shall co-ordinate the collection of data as referred to in Article 11, analyse and disseminate its results.

2 Parties shall ensure that the bodies designated or established pursuant to this article receive information of a general nature on measures taken pursuant to Chapter VIII. Parties shall ensure that the bodies designated or established pursuant to this article shall have the capacity to communicate directly and foster relations with their counterparts in other Parties.

Explanatory text to the IC:

70. Paragraph 1 entails the obligation to entrust one or more official government bodies with four specific tasks: co-ordinating, implementing, monitoring and evaluating the policies and

measures which the respective Party to the Convention has devised to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention. This can be done by setting up new official bodies or mandating official bodies already in existence with these tasks. The term “official body” is to be understood as any entity or institution within government. It may be a body set up or already in existence either at national or regional level. Size, staffing and funding are to be decided by the Parties, as well as which entity it shall be answerable to and any reporting obligations it shall have. Regarding the tasks of implementation, monitoring and evaluation this body should be in existence on the respective level of a Party’s structure which is responsible for the carrying out of the measures. This means that in a federal government structure it may be necessary to have more than one body. 71. The four tasks which this body or bodies are mandated to undertake aim at ensuring that the various measures taken by the Party in implementation of this Convention are well coordinated and lead to a concerted effort of all agencies and all sectors of government. Moreover, they aim at ensuring the actual implementation of any new policies and measures. The monitoring task bestowed upon these bodies is limited to the monitoring of how and how effectively policies and measures to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention are being implemented at the national and/or regional and local level. It does not extend to monitoring compliance with the Convention as a whole which is a task performed by the independent, international monitoring mechanism set up in Chapter IX of the Convention (see comments on Chapter IX). Lastly, the evaluation of policies and measures which these bodies are mandated to carry out comprises the scientific evaluation of a particular policy or measure in order to assess whether it meets the needs of victims and fulfils its purpose as well as to uncover unintended consequences. This will require robust administrative and population-based data, which Article 11 obliges Parties to the Convention to collect. For this reason, bodies created under this article are also assigned the task of co-ordinating the collection of the necessary data and to analyse and disseminate its results. Some member states have set up observatories on violence against women which already collect a vast variety of data. While these may serve as examples, the drafters decided to leave to the Parties the decision on how to ensure the co-ordination, analysis and dissemination of data by the bodies in question.

72. Paragraph 2 of this article authorises these bodies to receive information within the framework of this Convention which the respective Party has taken in compliance with Chapter VIII (see comments on Chapter VIII). It is important to note that, for data protection

reasons, the authorisation is limited to receiving information of a general nature (see comments on Article 65). The obligation is therefore confined to ensuring that bodies created under this article are kept informed, in a general manner and without references to individual cases, of international co-operation activities, including mutual legal assistance in civil and criminal matters. The purpose is to allow them to fulfil its role. 73. The information and knowledge acquired through the exchange of experiences and practice is of great value in preventing and combating all forms of violence covered by the scope of this Convention. Paragraph 3 therefore equips bodies created under this article with the ability to seek contact with and set up working relations with its counterparts created in other Parties to the Convention. This will allow for important cross-fertilisation that is mutually productive and will lead to further harmonisation of practice.

Article 11 – Data collection and research

1 For the purpose of the implementation of this Convention, Parties shall undertake to: a collect disaggregated relevant statistical data at regular intervals on cases of all forms of violence covered by the scope of this Convention; b support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention in order to study its root causes and effects, incidences and conviction rates, as well as the efficacy of measures taken to implement this Convention.

2 Parties shall endeavour to conduct population-based surveys at regular intervals to assess the prevalence of and trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention.

3 Parties shall provide the group of experts, as referred to in Article 66 of this Convention, with the information collected pursuant to this article in order to stimulate international co-operation and enable international benchmarking.

4 Parties shall ensure that the information collected pursuant to this article is available to the public.

Explanatory text to the IC:

74. Systematic and adequate data collection has long been recognised as an essential component of effective policy-making in the field of preventing and combating all forms of violence covered by the scope of this Convention. Despite this recognition, examples of systematically collected administrative or population-based data in Council of Europe member states are rare. Additionally, available data are seldom comparable across countries nor over time, resulting in a limited understanding of the extent and the evolution of the

problem. Preventing and combating violence against women and domestic violence requires evidence - based policy-making. This implies effectively documenting the magnitude of violence by producing robust, comparative data in order to guide policy and to monitor the implementation of measures to address the problem. This chapter contains the obligation to address the importance of regularly collecting representative and comparable data to the devising and implementation of policies to prevent and combat all forms of violence covered by the scope of this Convention. It establishes the type of data that will need to be collected, analysed and prepared for dissemination by the co-ordinating body or bodies created under Article 10 and provided to the Group of independent experts (GREVIO) responsible for the monitoring of the implementation of the Convention (see Chapter IX). Additionally, it highlights the need to support research in the field of violence against women and domestic violence.

75. The nature of the obligation contained in paragraph 1 is twofold. First, in order to design and implement evidence-based policies and assess whether they meet the needs of those exposed to violence, lit.a requires Parties to collect disaggregated relevant statistical data at regular intervals on cases of all forms of violence covered by the scope of this Convention. Accurate statistical information specifically designed to target victims and perpetrators of such violence is not only important in efforts to raise awareness among policy-makers and the public on the seriousness of the problem, but can also encourage reporting by victims or witnesses. Relevant statistical data may include administrative data collected from statistics compiled by health care services and social welfare services, law enforcement agencies and NGOs, as well as judicial data recorded by judicial authorities, including public prosecutors. Appropriately collected statistical administrative and judicial data can contribute to Parties' national response to all forms of violence covered by the scope of this Convention by seeking information about the performance of government institutions as well as information on crimes that authorities are dealing with within the criminal procedure. Service-based administrative data includes for instance the systematic recording of data on how victims of such violence are using services and how government agencies as well as the public (and private) health sector, in return, are serving them in their plight to seek justice, medical care, counselling, housing or other support. Agency-based client data on service use is not only limited to assessing the effectiveness of policies in place, but can also provide a basis for estimating the administrative cost of such violence. Furthermore, judicial data can provide information on the sentences and characteristics of convicted persons, as well as on conviction rates.

76. Consequently, public authorities such as the judiciary, the

police and social welfare services will need to set-up data systems in place that go beyond the internal recording of the needs of the agency. Again, in order to show if there has been an improvement or a decline in the effectiveness of prevention, protection and prosecution measures and policies, relevant statistical administrative and judicial data should be collected at regular intervals. The usefulness and relevance of such data depend above all on the quality of its recording. Although, the drafters felt it best to leave to the Parties the choice of data categories used, as a minimum requirement, recorded data on victim and perpetrator should be disaggregated by sex, age, type of violence as well as the relationship of the perpetrator to the victim, geographical location, as well as other factors deemed relevant by Parties such as disability. Recorded data should also contain information on conviction rates of perpetrators of all forms of violence covered by the scope of this Convention, including the number of protection orders issued. The Council of Europe study on “Administrative data collection on domestic violence in Council of Europe member states” (EG-VEW-DC(2008)Study) identifies these and other categories and designs a model approach containing recommendations on the collection of administrative data beyond current practices. 77.

Secondly, lit.b creates the obligation for Parties to support research in the field of all forms of violence covered by the scope of this Convention. It is essential that Parties base their policies and measures to prevent and combat such forms of violence on state-of-the art research and knowledge in this field. Research is a key element of evidence-based policymaking and can thus contribute greatly to improving day-to-day, real-world responses to violence against women and domestic violence by the judiciary, support services and law enforcement agencies. This provision therefore requires Parties to undertake to support research efforts in order to pursue further knowledge of the root causes and effects of the problem, incidences and conviction rates, as well as of the efficiency of measures taken in implementation of the Convention. 78. Paragraph 2 details Parties’ obligation to endeavour conducting population-based surveys. This implies collecting data that are statistically representative of the target population so that they can be easily generalised to the larger population. Population-based surveys can provide more general sociologically oriented insights into the prevalence, nature, determinants and consequences of all forms of violence covered by the scope of this Convention. They can also provide reliable data on victims’ experiences of violence, on the reasons for not reporting, on the services received, as well as victims’ opinions of and attitudes towards such violence. Parties are additionally obliged to conduct such surveys at regular intervals in order to make a pertinent and comparative

assessment of the prevalence and the trends in all forms of violence covered by the scope of this Convention by tracking developments longitudinally. In this case, the choice of population sample size and the regularity of such studies is left to the Parties. Depending on the Party, the scope of the surveys may be national, regional or local. It is however important to note that the combination of these levels can provide a macroscopic view of the phenomenon while also highlighting local or regional specificities. When designing population-based surveys, Parties may refer to the World Health Organisation (WHO) Multicountry Study on Women's Health and Domestic Violence against Women as well as to the International Violence Against Women Survey (IVAWS).

79. The drafters considered it important to highlight the distinction between population-based surveys and statistical administrative and judicial data for they serve different purposes and answer different questions. While the first can shed light on the level of severity and frequency as well as on the socio-economic and cultural factors leading to violence against women and domestic violence, the second can contribute to address capacity issues of government agencies and evaluate the effectiveness of services provided for victims of such violence. Using both types of data collection methods in conjunction can help gain an in-depth picture of the problem. Due to a lack of shared definitions and common indicators for evaluating the prevalence and trends of violence against women and domestic violence, data that are available rarely allow for cross-country comparison. Consequently, it would be beneficial for Parties to align the collection of data with standardised indicators and methods already in existence or currently under development. Parties should take into account existing developments or initiatives to provide reliable and comparable data such as the European Union Agency for Fundamental Rights violence against women survey. 80. As laid out in Article 65 the process of collecting, storing and transforming collected data should comply with standards on data protection as contained in the Council of Europe Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data (ETS No. 108), to ensure confidentiality and respect for the privacy of victims, perpetrators and other persons involved. The standards laid out in Article 65 do not only apply in cases of transnational data exchange, but to all processes of collecting, storing and transforming of collected data. 81. Complementing Article 68 (7), the third paragraph of this article entails the obligation of Parties to provide the independent Group of experts referred to in Chapter IX with the information collected in order to stimulate international co-operation and enable

international benchmarking. This not only allows the identification of existing good practice but also contributes to its harmonisation across the Parties to the Convention.

82. Finally, paragraph 4 contains the obligation to ensure that the information collected pursuant to Article 11 is available to the public. It is however left to the Parties to determine the form and means, as well as the type of information that is to be made available. In making information collected pursuant to Article 11 available to the public, Parties shall pay special attention to the privacy rights of persons affected.

LISA B – Tabel peatüki 1.3 mudelite võrdlus ja sobivus IK artiklitega 7 – 11

Allpool lisatud diagramm selgitab erinevate mudelite vastavust konventsiooni artiklitega – artiklid ridadel, mudelid veergudel. Iga lahtri selgitav tekst täpsustab mudeli rolli selles artiklis. Kriipsud tähistavad kohti, kus mudel ei lisa olulist lisaväärtust. Nii on kohe näha, et Ansell & Gash domineerib artiklites 7–9, Hooghe & Marks artiklites 7, 10 ja 11, ning De Groot jt on kõige laialdasema katvusega.

Tabel. Võrgustikupõhiste mudelite rakendusala Istanbuli konventsiooni artiklite 7–11 kaupa

Artikkel	Ansell & Gash (2007)	Hooghe & Marks (2001)	Foli jt (2025)	De Groot jt (2025)
Artikkel 7 Koordineeritud poliitika	Koostöö kvaliteet (peamine)	Tasandite struktuur (täiendav)	Kavandamine vs elluviimine (peamine)	Institutsionaalseed loogikad (täiendav)
Artikkel 8 Ressursid	Ressursiasümmeetria (peamine)	Fiskaalse jaotuse loogika (täiendav)	Võimestamine (täiendav)	—
Artikkel 9 Kodanikuühiskond	Sisuline vs sümboolne kaasamine (peamine)	—	Ühisloome vs rakendamine (täiendav)	Partner vs allhankija (peamine)
Artikkel 10 Koordineeriv asutus	Foorumi töökord (täiendav)	Jurisdiksiooni ülesehitus (peamine)	—	Tsentraliseerimise aste (peamine)
Artikkel 11 Andmekogumine	—	Spetsialiseeritud andmesüsteemid (peamine)	Kohalik andmepanus (täiendav)	Teadmiste liikumise suund (peamine)

Märkus: „peamine” tähistab mudelit, mis hõlmab artikli põhinõuet kõige otsesemalt; „täiendav” tähistab mudelit, mis lisab olulise täiendava analüütilise mõõtme. „—” tähistab, et mudel ei lisa selle artikli puhul olulist lisaväärtust.

Allikas: autori koostatud Ansell & Gash (2007), Hooghe & Marks (2001), Foli jt (2025) ja De Groot jt (2025) põhjal.

LISA C. Intervjuude küsimustik ja intervjuueeritavate valim

Intervjuueeritavad valiti moel, mis võimaldas katta kõik teoreetiliste mudelite tasandite kriitilised osalejad.

Jrk	organisatsioon	tasand	Kood	kuupäev	kestus	läbi viidud
1	Prokuratuur	V	V1	04.04.2026	45 minutit	Y
2	Pärnu NTK	T	T1	06.04.2026	1 tund	Y
3	Siseministeerium	K	K2	16.04.2026	1 tund	Y
4	Sotsiaalministeerium	K	K1	12.04.2026	1 tund	Y
5	SKA OA	K	K3	16.04.2026	1 tund 20 minutit	Y
6	Tartu NTK	T	T2	13.04.2026	1 tund	Y
7	LV Sotsiaal	T	T3	17.04.2026	1 tund	Y
8	Konstaabel	V	V2	15.04.2026	1 tund	Y
9	Ohvriabi reatöötaja	T	T4	15.04.2026	1 tund	Y
10	kriminaalkohtunik	V	V3	16.04.2026	1 tund	Y

Intervjuu küsimused:

Sissejuhatav blokk: Taust ja igapäevatöö

Eesmärk: mõista intervjuueeritava positsiooni süsteemis ja igapäevast kokkupuudet LSV ohvritega.

1. Palun kirjeldage oma rolli ja igapäevatööd – mil määral puutute kokku lähisuhtevägivalla ohvritega?
2. Milliste institutsioonide või organisatsioonidega teete oma töös kõige sagedamini koostööd LSV juhtumite puhul?

Blokk 1: Koostöö toimimine

Eesmärk: hinnata koostöö sisulist kvaliteeti – kas tegemist on tegeliku koordineeritud tegutsemisega või paralleelse tegutsemisega (Ansell & Gash, 2007). Seotud IK artikliga 7.

3. Kuidas toimib koostöö teiste asutustega LSV ohvritega tegelemisel praktikas – millised on toimivad mehhanismid ja kus tekib katkestusi?
4. Kas koostöö toimub pigem juhtumipõhiselt või on olemas püsivad koostööstruktuurid? Palun tooge näiteid.
5. Kui usalduslikuks hindate koostöösuhteid teiste asutustega? Mis on seda usaldust tugevdanud või nõrgestanud? [V, T] Kas MARACi kord on teie jaoks toimiv koostöömehhanism? Mida see annab, mida igapäevane suhtlus ei anna?

Blokk 2: Koordineerimine ja vastutus

Eesmärk: hinnata koordineerimisasutuse rolli selgust ja tsentraliseerimise astet (Hooghe & Marks, 2001; De Groot jt, 2025). Seotud IK artikliga 10.

6. Kes vastutab Teie hinnangul Eestis Istanbuli konventsiooni rakendamise ja koordineerimise eest?
7. Kui selge on teie jaoks vastutusahel – kes teeb otsuseid, kes koordineerib ja kelle poole pöörduda, kui tekib probleem? *[K]* Kuidas hindate Sotsiaalkindlustusameti ja Justiitsministeeriumi vahelist tööjaotust koordineerimisel – kas vastutus on piisavalt selge? *[V, T]* Kas tunnete, et teil on võimalik mõjutada koostöö korraldust või tõstatada süsteemseid probleeme? Kuidas see toimib?

Blokk 3: Kodanikuühiskond ja vabaühendused

Eesmärk: hinnata vabaühenduste kaasamise sisulist kvaliteeti – partner või allhankija (Ansell & Gash, 2007; De Groot jt, 2025). Seotud IK artikliga 9.

8. Milline on vabaühenduste roll LSV ohvrite kaitse süsteemis teie hinnangul – teenusepakkuja, võrdväärne partner või midagi muud?
9. Kas vabaühendustel on teie teada võimalus osaleda poliitikakujundamises ja süsteemi arendamises, mitte ainult teenuste osutamises? *[K]* Kas hankelepingupõhine koostöö vabaühendustega tagab nende sisulise kaasamise, või piirab see nende rolli?

Blokk 4: Ressursid

Eesmärk: hinnata ressursside piisavust ja ühtlust (Ansell & Gash, 2007; Foli jt, 2025). Seotud IK artikliga 8.

10. Kas olemasolevad ressursid – nii rahalised kui inimressursid – on piisavad, et tagada kvaliteetne abi LSV ohvritele?
11. Kus on teie hinnangul suurimad puudujäägid – kas need on ühtlased üle Eesti või esineb piirkondlikke erinevusi? *[T]* Kas tunnete, et hankelepingute tingimused võimaldavad paindlikku ja ohvrikeskset teenust, või seavad need liiga kitsaid piiranguid?

Blokk 5: Andmekogumine ja teabevahetus

Eesmärk: hinnata andmete liikumist ja teadmiste jagamist süsteemis (De Groot jt, 2025; Hooghe & Marks, 2001). Seotud IK artikliga 11.

12. Kas teil on juurdepääs teiste asutuste andmetele ja infole, mida vajate oma töös? Kuidas teabevahetus toimib?
13. Kas andmekogumise hulk ja kvaliteet on teie hinnangul piisav tõenduspõhiseks poliitikakujundamiseks? *[K]* Kas eri asutuste andmesüsteemid on piisavalt integreeritud, et saada terviklikku pilti LSV olukorrast Eestis?

Blokk 6: Hinnang süsteemile ja soovitusel

Eesmärk: saada intervjuueeritava üldine hinnang ning avada ettepanekud, mida struktureeritud küsimused ei pruugi katta.

14. Kuidas kirjeldate praegu Eestis toimivat koostöömudelit LSV ohvrite kaitseks – kas see on pigem tsentraliseeritud, hajutatud või midagi muud?

15. Mida peaks Eestis muutma, et koostöö LSV ohvrite kaitseks toimiks paremini ja vastaks Istanbuli konventsiooni nõuetele?
16. Kas on midagi olulist, mida ma ei küsinud, aga mis peaks selles teemas kindlasti kajastuma?

Intervjuude kestus: 45–60 minutit. Intervjuud salvestatakse intervjuueeritava nõusolekul. Intervjuueeritavad jäävad anonüümseks; analüüsis viidatakse institutsioonilisele positsioonile, mitte nimele.

LISA D – Tabelid intervjuude leidudega

Intervjuu küsimused:

Artikkel 7 - Terviklik ja koordineeritud poliitika

Allikas	Sisu
GREVIO hinnang (2022)	GREVIO kritiseerib, et VEKO ja lähisuhtevägivalla (LSV) tegevuskava käsitlevad peamiselt koduvägivalla, mitte kõiki IK vägivallavormi. Kodanikuühiskonnaga koostöö on MARACist väljaspool juhuslik ning soolisest perspektiivist lähtuv lähenemisviis süsteemses poliitikas puudub.
Eesti ametlik vastus (2025)	Eesti vastab uue LSV tegevuskavaga 2024–2027, millesse on kaasatud Haridus- ja Teadusministeerium; koordineerimisstruktuuris rakendatakse rotatsioonipõhist juhtimist ning VEKO uuendamine on kavandatud 2026. aastaks. Vastus kirjeldab struktuurilisi lahendusi, kuid ei avalda midagi koostöö toimimisest praktikas ega soolisest mõjutusanalüüsist.

Intervjuude leiud

Intervjueeritav	Intervjuude leid
K1	Järevalvestruktuur toimib täpselt; poliitilise tähelepanu kõikumine tunnistatud.
K2	Juhtrühm ja ekspertrühm toimivad; kokkutulemist sagedust suurendatud kolmele korrale aastas. Sõnastab selgelt: kui midagi hullu ei juhtu, vajub teema tahaplaanile.
T1, T2, T4	Kirjeldavad hajutatud süsteemi; juhtumipõhine paralleelne tegutsemine domineerib.
V1, V2	Nimetavad MARAC-i ainsa koordineeritud mehhanismina.
T3	Väikeses piirkonnas toimib koostöö isikutasandil hästi, kuid sõltub konkreetsetest inimestest, mitte struktuurist.
V3	Kinnitab kohtusüsteemi struktuurset eraldatust: teave jõuab ainult kriminaaltoimiku kaudu. Juhtrühma liikmena tunnistab poliitilise tähelepanu kõikumist ning soovib kohtunike kohustusliku spetsialiseerumise sätestamist kohtute seaduses - analoogselt alaealiste regulatsiooniga. Märgeb, et seksuaalvägivalla ühtne koostöömudel kohtumenetluses puudub.
K3	Toob välja konkreetse lünga: seksuaalvägivalla juhtumite puhul puudub üle-eestiline ühtne koostöömudel, mida ametlik vastus ei adresseeri.

Artikkel 8 – ressursside eraldamine

Allikas	Sisu
GREVIO hinnang (2022)	GREVIO tuvastab soolisest lähtekohast eelarvestamise puudumise, geograafilise ebavõrdsuse teenuste kättesaadavuses ning teatavate naistegruppide jaoks ebapiisavad teenused.
Eesti ametlik vastus (2025)	Rahastus kasvab 4,31 miljonilt eurolt (2024) 5 miljonile eurole (2026); teenuste geograafilist jaotust on täpsustatud. Soolise eelarvestamise analüüs puudub.

Intervjuude leiud

Intervjueeritav	Intervjuude leiud
T1, T2	Ühtlane puudus üle Eesti ning hankekitsendused.
T3	KOV ei suudaks toimida üksinda - võrgustik on vajalik, kuid selle ülesehitamine nõuab omakorda ressursi.
V1	Politsei on nõrgim lüli - ilma lepinguta ei saa ohvrit psühholoogi juurde suunata.
V2	Spetsialistide koondumine linnadesse.
T4	Valla olukord praegu rahuldav, kuid tuleviku osas ebakindel - kinnitab kaudselt suurlinnade kesksust.
V3	Ei tea rahastusest midagi - institutsionaalne positsioon jätab ta ressursivoogudest välja. See on analüütiliselt oluline: kohtunik kui IK rakendamise ahela osaline ei ole rahastusstruktuuriga seotud, mis peegeldab süsteemi killustumist.
K3	Kõige nüansseeritum analüüs: majutuskohdade täituvus ~35%, paljudes piirkondades läheneb nullile; psühholoogiline abi on mõistlikult ohvriabisse üle läinud; juriidiline nõustamine on alarahastatud.
K1	Minister on rahapuudust avalikult möönnud.
K2	Ressursiotsused sõltuvad poliitikutest, kes peavad teemaga pidevalt kaasas olema.

Artikkel 9 - Vabaühendused ja kodanikuühiskond

Allikas	Sisu
GREVIO hinnang (2022)	GREVIO tervitab MTÜ-de formaalset rolli süsteemis, kuid märgib, et koostöö on sporaadiline väljaspool MARAC-i struktuuri ning MTÜ-de sõltumatu huvikaitsefunktsioon ei ole piisavalt kaitstud.

Eesti ametlik vastus (2025)	GREVIO küsimusele nr 16 MTÜ-de kaasatuse kohta sisulist vastust ei esitata. Mainitakse, et MTÜ-d osalesid VEKO uuendamise protsessis, kuid sõltumatut huvikaitserolli ei kirjeldata.
-----------------------------	--

Intervjuude leiud

Intervjueeritav	Intervjuude leid
T1, T2	Kogevad ennast allhankijatena ilma piisava toeta. T2: riik soovib vastutuse panna MTÜ õlule ilma rahastust tagamata; tugikeskus on ainuke koht, kus ohvrit usutakse.
T3	Allhange KOV-ile on toimiv; MTÜ rolli huvikaitstes peab väärtuslikuks.
V1	MTÜ-d partnerid, kuid liides institutionaliseerimata.
T4	Koostöö toimib, rollid täiendavad.
V2	MTÜ-d asendamatud, kuid patrullide seas kommunikatsioon nende tööga puudulik.
V3	Ei suuda MTÜ rolli hinnata - kohtusüsteem ei puutu vabaühendustega kokku. Toob näitena nõusolekuseaduse eelnõu avaliku konsultatsiooni kui positiivse kaasamiskogemuse, kuid möönab, et see sõltus üksiku ametnikust motivatsioonist, mitte süsteemsest tavast.
K3	Naiste tugikeskuste monopol takistab uute teenusepakujate teket; MTÜ-d ei saa kujundada hankesisu, sest huvide konflikt on struktuurne. Haavatavate naiste hääl ei kostu süsteemi.
K1	Kinnitab MTÜ-de väärtust partneritena, kuid märgib, et osad tugikeskused ei lähtu IK raamistikust.
K2	MTÜ-d praeguses korralduses pigem teenusepakujad kui võrdväärsed partnerid; kaasamise korraldamine keeruline organisatsioonide vastuoluliste seisukohtade tõttu.

Artikkel 10 - Koordineeriv asutus

Allikas	Sisu
GREVIO hinnang (2022)	GREVIO tuvastab, et Justiitsministeerium on määranud koordineerivaks asutuseks, kuid puuduvad selge mandaat, eraldi personal ja eelarve. Rakendamine ja seire ei ole eraldatud ning koordineerimismodaalsused jäävad ebaselgeks.
Eesti ametlik vastus (2025)	LSV ekspertrühm ja juhtrühm toimivad; rotatsioonipõhine juhtimine rakendatud. Seirefunktsioon delegeeritud Õiguskantslerile ja võrdõiguslikkuse volinikule; eraldi seireorgan loomata ressursipuuduse tõttu.

Intervjuude leiud

Intervjueeritav	Intervjuude leid
K1	Koordineerimisstruktuur on selge ja enesekindel: koordineerimine on Justiitsministeeriumi ülesanne, rakendamine iga asutuse oma valdkonnas.
K2	Vastutus jääb kolmiku - Justiits-, Sotsiaal- ja Siseministeeriumi - vahele; koordineerija ei saa teiste ministeeriumide ressursisüsteemidesse sekkuda. Ainus, kes nimetab poliitikut vastutuse ahela osana.
V1, V2	Koordineerimine ebaselge; väljendavad muret.
T4	Ei tea, kes koordineerib, kuid ei pea seda probleemiks - funktsionaalne teadmatus.
V3	Ei tea, kes koordineerib, pakub puusalt Sotsiaalministeeriumi. Peab koolitust vajalikuks: soovib kohtunike koolituskeskusele riigikohtu juures IK üldharivat ülevaadet - ratifitseerimise sisu, ülevõetud sätted, probleemid. Kohtunike spetsialiseerumise kohustuslik nõue kohtute seaduses lahendaks koordineerimisprobleemi kohtusüsteemi sees.
T1, T2, T3	Segadus vastutuse jaotamises eri ministeeriumide vahel. T3 pakub praktilise lahenduse: ohvriabi töötaja kui juhtumi koordinaator.
K3	Teab, et koordineeriv asutus on Justiitsministeerium, kuid selgitab, miks vastutuse hajumine on osalt struktuurne ja demokraatlikult vajalik - KOV-id ja MTÜ-d on autonoomsed.

Artikkel 11 - Andmekogumine ja uuringud

Allikas	Sisu
GREVIO hinnang (2022)	GREVIO tunnustab e-toimiku ja MARAC-andmete arendamist, kuid tuvastab puudused tsiviilmenetluse andmetes, tervishoiusektori andmetes ja varjupaiga soolises lõikes. Rõhutatakse, et olemasolevaid andmeid ei kasutata väljalangemismäärade ega tegeliku mõju analüüsimiseks.
Eesti ametlik vastus (2025)	EIGE tööühma liikmesus, STAR-süsteemi arendamine, PPA ja prokuratuuri ühise andmebaasi loomine 2023, interaktiivsete aruandluslauade kasutuselevõtt. Andmevoo tagasisuunamine kohalikule tasandile ja mõjuhindamine käsitlemata.

Intervjuude leiud (neli kihti)

Intervjueeritav	Intervjuude leid
T1, T2	Andmetele juurdepääsu täielik puudumine.

T3	STAR-teade jõuab KOV-ile, kuid reageerimiskohustus on reguleerimata - ei tea, kas ja kuidas peab vastama.
V2	Kasutab STAR-süsteemi osaliselt, kuid kohalik tasand ei näe tervikpilti.
T4	Andmed saadetakse ära, kuid mis neist saab, jääb nähtumatuks.
V3	Saab andmeid ainult vahendatult toimiku kaudu - juurdepääs politsei, SKA ega KOV andmebaasidele puudub. Andmevoog on ühesuunaline ja kohtusüsteemini praktiliselt ei ulatu. MARAC-i tundvad 70-st kohtunikust hinnanguliselt vaid kümmekond.
K3	PPA, SKA ja prokuratuur defineerivad ohvrit erinevalt, mistõttu institutsioonideülene andmevõrdlus on võimatu.
K1	Teenuste tegeliku mõju mõtmissüsteem puudub; ohvri teekonna uuring on alles kavandamisel.
K2	Andmed on kättesaadavad, kuid nõuavad lisapingutust; tagasiside puudumine demotiveerib andmete sisestamist - andmeid kogutakse käskude täitmiseks, mitte tööriistana kasutamiseks. Kinnitab otsust kasutada ühist mõistet ohvriabi seadusest.

Summary

ORGANISING MULTI-AGENCY COOPERATION FOR THE PROTECTION AND SUPPORT OF DOMESTIC VIOLENCE VICTIMS IN THE IMPLEMENTATION OF THE ISTANBUL CONVENTION

Pille Tsopp-Pagan

This master's thesis examines the organisation of inter-agency cooperation for the protection and support of domestic violence victims in the context of implementing Articles 7–11 of the Istanbul Convention (IC) in Estonia. The study addresses a structural gap between the institutionalised coordination at the policy level and the fragmented, case-by-case cooperation experienced at the service delivery level.

The theoretical framework draws on four complementary network governance models: Ansell and Gash's (2007) collaborative governance model, Hooghe and Marks' (2001) multi-level governance typology, Foli et al.'s (2025) collaborative governance framework in social protection, and De Groot et al.'s (2025) multi-stakeholder network model. Together, these provide an analytical toolkit covering the institutional, relational, and operational dimensions required by Articles 7–11 of the IC.

The empirical analysis is based on ten semi-structured expert interviews conducted across three institutional tiers – coordination level [K, including the SKA support services coordinator K3], sectoral cooperation level [V, including a specialised criminal court judge as V3], and service delivery level [T] – and triangulated against the GREVIO baseline evaluation report on Estonia (2022) and the Estonian first thematic state report (2025). The data were analysed using directed content analysis (Hsieh and Shannon, 2005). While the IC's primary scope covers all forms of violence against women, reflecting the understanding that such violence is a structural societal problem, this study focuses specifically on the coordination of inter-agency cooperation for domestic violence victims as the most institutionally developed area of IC implementation in Estonia.

The analysis identifies five structural paradoxes. First, a “responsibility paradox”: the coordination tier has clear knowledge of the accountability structure, but this has not reached practitioners – a vertical communication failure rather than a structural absence. Second, a “terminology paradox”: inconsistent terminology across agencies impedes data comparability and coordinated case referral. Third, a “civil society positioning paradox”: NGOs are valued as integrated partners at the coordination level, yet experienced as subcontractors at the

service delivery level – a structural consequence of procurement-based funding that procurement law entrenches. Fourth, a “regional variability paradox”: local service quality depends on individual municipal leaders’ commitment rather than binding legal obligations, while the coordination tier cannot address this systemically. Fifth, a “political will paradox”: coordination structures function, but their effectiveness is driven by crisis-triggered attention rather than systemic priority. Data fragmentation cuts across all five: absent at service delivery level, informal at sectoral level, and lacking impact measurement at coordination level.

Seven recommendations are proposed: improving accountability transparency across tiers (IC Art. 10); harmonising inter-agency terminology (IC Art. 7); enabling civil society participation in policy-making through mechanisms independent of procurement (IC Art. 9); integrating data systems and initiating service impact assessment (IC Art. 11); standardising MARAC implementation across regions (IC Art. 7 and 8); establishing prevention as a systemic coordination priority (IC Art. 7); and introducing mandatory judicial specialisation in domestic violence and sexual violence cases through an amendment to the Courts Act (IC Art. 10). Most recommendations are feasible within existing structures; recommendations 6 and 7 require legislative amendment, but not the creation of new institutions.

The overarching finding is that Estonia’s principal challenge in IC implementation lies not in the absence of structures, but in their uneven functioning across tiers. Using Hooghe and Marks’ (2001) typology, the study identifies a Type II governance fragmentation tendency – functional units operating without clear vertical integration. In CGR terms, the system lacks a shared theory of change running vertically: goals are defined at the coordination level but have not reached the service delivery level. Bridging this gap would strengthen Estonia’s compliance with IC Articles 7–11 and close the divide between coordinated planning and its everyday practice.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Pille Tsopp-Pagan,
(*autori nimi*)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose
ORGANISATSIOONIDEVAHELISE KOOSTÖÖ KORRALDAMINE ,
NAISTEVASTASE JA PEREVÄGIVALLA OHVRITE KAITSEKS JA
TOETAMISEKS ISTANBULI KONVENTSIOONI TÄITMISEL

(*lõputöö pealkiri*)

mille juhendaja(d) on Kadri Ukrainski ,
(*juhendaja nimi*)

reprodutseerimiseks eesmärgiga seda säilitada, sealhulgas lisada Tartu Ülikooli digitaalarhiivi kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;

2. annan Tartu Ülikoolile loa teha punktis 1 nimetatud teos üldsusele kättesaadavaks Tartu Ülikooli veebikeskkonna, sealhulgas digitaalarhiivi kaudu Creative Commons'i litsentsiga CC BY NC ND 4.0, mis lubab autorile viidates teost reprodutseerida, levitada ja üldsusele suunata ning keelab luua tuletatud teost ja kasutada teost ärieesmärgil, kuni autoriõiguse kehtivuse lõppemiseni;
3. olen teadlik, et punktides 1 ja 2 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile;
4. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei riku ma teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse õigusaktidest tulenevaid õigusi.

Pille Tsopp-Pagan
15.04.2026