

Tartu Ülikool  
Filosoofia ja semiootika instituut  
Semiootika osakond

Reelika Jõuram  
Puuetega inimeste positsioon varjumisdiskursusega seonduvas seadusloomes:  
kriitiline diskursuseanalüüs  
Bakalaureusetöö

Juhendaja: Ott Puumeister

Tartu 2025

## Annotatsioon

Käesoleva bakalaureusetöö fookuses on varjumisdiskursusega seonduv ametlik meediadiskursus, keskendudes sellele, kuidas puuetega inimesi neis tekstides keele kaudu kujutatakse. Uurimus tugineb Norman Fairclough' arusaamale diskursusest, täpsemalt Faircloughi kolmetasandilisele mudelile, mis hõlmab teksti, diskursiivsete praktikate ja sotsiaalsete praktikate tasandit. Töö eesmärgiks on uurida kas ja kuidas luuakse puuetega inimestele kohta varjumisdiskursuses, milliseid positsioone neile ühiskonnas omistatakse ning milliseid arusaamu ligipääsust ja kaasatusest esitatakse.

Märksõnad: kriitiline diskursuseanalüüs, varjumine, kriitiline puueteteooria, ligipääsetavus, puuetega inimesed.

Olen seminari-/bakalaureuse-/magistritöö kirjutanud iseseisvalt. Kõigile töös kasutatud teiste autorite töödele, põhimõtteliste seisukohtadele ning muudest allikatest pärinevatele andmetele on viidatud.

Autor: Reelika Jõuram

.....

(allkiri)

.....

(kuupäev)

Luban töö kaitsmisele.

Juhendaja: Ott Puumeister

.....

(allkiri)

.....

(kuupäev)



3.3. Sotsiaalsete praktikate tasandi analüüs .....	28
3.4. Analüüsiosa kokkuvõte .....	29
Diskussioon.....	31
Kokkuvõte.....	33
Kasutatud kirjandus .....	35
Analüüsitav materjal .....	39
Summary .....	41

## Sissejuhatus

Briti puuetega inimeste liikumise pikaajaline aktivist ja teoreetik ning endine Ühendkuningriigi puuetega inimeste organisatsioone koondava katusorganisatsiooni British Council of Organisations of Disabled People esimees Bob Williams-Findlay viitab oma teoses (2024: 157) ÜRO arenguprogrammile, mis valmis koostöös Oxfordi Ülikooliga (2021). Arenguprogrammist selgus, et looduskatastroofides kannatas suur osa puuetega inimesi, kuna puudusid ettevalmistavad meetmed puuetega inimeste toetuseks ning kaitseks ning puuetega inimesi ei kaasatud kriisiplaneerimisse. Sellest ning hetkel aktuaalsest sündmustest (Venemaa sõjaline agressioon Ukraina vastu) tulenevalt on tõstatatud elanikkonnakaitse temaatika, sealhulgas varjumise võimalus ohuolukorras. Eestis puuduvad hetkel varjumiskohtade valikul riiklikud kriteeriumid, kuid vastav seadusandlus on hädaolukorra seaduse muutmise eelnõu näol väljatöötamisel (Sobak 2024). Ehk tegemist on aktiivselt kujunemisjärgus protsessiga.

31.12.2024 seisuga on Eestis kokku 107 854 puuetega inimest, mis on märkimisväärne osa Eesti rahvastikust (Statistika). Ning varjumise puhul on oluline, et terve elanikkond oleks potentsiaalse ohuolukorra puhul kaitstud, mistõttu on oluline uurida kujunemisjärgus protsessi ning analüüsida, kuidas räägitakse puuetega inimestest selle diskursuse raames.

Kuigi Eesti kontekstis on varasemalt uuritud ohuteavitust ja varjumise korraldust (Mägi 2023), puudub senini põhjalikum käsitlus puuetega inimeste kujutamisest varjumise diskursuses. Puuetega inimeste ligipääsetavust on uuritud mitmes – näiteks veebilehtede kasutatavust (Tõnisson 2020), juurdepääsu noortekeskustele (Einmann 2024), teatritele (Illak 2020) ja majutusteenustele (Kangur 2017).

Laiemas kontekstis on mitu tööd keskendunud varjumisele ja puuetega inimeste kogemusele kriiside ajal olnud mitmetes töödes — näiteks Andrée Malpass jt (2018) ja John Twigg jt

(2013), kes on pakkunud ka parendusettepanekuid. Nende uuringute olemasolu näitab, et füüsiline ligipääs varjumiskohtadele on reaalne ja laiemalt teadvustatud probleem. Küll aga ei saa kõrvale jätta diskursuse kujunemise ning ligipääsu diskursuse kujunemisele. Keele kaudu luuakse ning kinnitatakse sotsiaalsed reaalsused, st luuakse ka kategooriad. Kategooriate puhul pole tegemist neutraalsete nähtustena, vaid see mõjutab ka seda, milliseid omadusi ja rolle nendele kategooriatele, inimrühmadele omistatakse (Hacking 2002: 110). Ja seega: milliseid rolle inimrühmad saavad omandada. Oluline on uurida, kuidas puuetega inimesi või nende eestkõnelejaid kaasatakse neid puudutavasse seadusloomesse.

Sellest tulenevalt uurin käesolevas töös varjumisdiskursusega seonduvat ametlikku meediadiskursust, keskendudes sellele, kuidas puuetega inimesi neis tekstides keele kaudu kujutatakse. Eesmärgiks on välja selgitada, kas ja kuidas luuakse puuetega inimestele kohta varjumisdiskursuses, milliseid positsioone neile ühiskonnas omistatakse ning milliseid arusaamu ligipääsust ja kaasatusest esitatakse. Eesmärkidest tulenevalt on uurimisküsimused järgmised:

- Kuidas luuakse puuetega inimestele kohta varjumisdiskursusega seonduvas seaduseelnõudes?
- Kuidas keele kaudu luuakse puuetega inimeste positsiooni ühiskonnas?
- Mis perspektiivide kaudu räägitakse puuetega inimeste ligipääsuvõimalustest?

Diskursuseanalüüsi aluseks on ametlikud tekstid, mis on seotud hädaolukorra seaduse muutmise ning sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga. Osa neist materjalidest on suunatud avalikkusele, osa mitte. Analüüsitavalesse materjalidesse kuuluvad pressiteated, seaduseelnõud, nende juurde kuuluvad seletuskirjad ja muud dokumendid, samuti ametlikud arvamused ja ettepanekud osapooltelt, kellelt on eelnõu koostamisel arvamust küsitud.

Materjali analüüsimisel lähtun Norman Fairclough' arusaamast diskursusest. Täpsemalt tugineb töö Faircloughi kolmetasandilisele mudelile, mis hõlmab teksti, diskursiivsete praktikate ja sotsiaalsete praktikate tasandit. Vastavalt käesoleva uurimuse eesmärkidele olen seda mudelit mõningal määral kohandanud.

Bakalaureusetöö jaguneb neljaks peatükiks. Esimeses peatükis tutvustan töö teoreetilisi lähtekohti, alustades kriitilise puueteteooria tutvustamisest. Seejärel tutvustan varjumise ja ligipääsetavuse mõistet. Bakalaureusetöö teises osas piiritlen analüüsimaterjali ning sellest tulenevalt tutvustan metoodikat ehk Faircloughi järgi kriitilist diskursuseanalüüsi. Töö kolmandas osas analüüsin materjali vastavalt Faircloughi kolmetasandilisele mudelile, millele järgneb töö neljas osa, diskussioon.

## 1. Kriitiline vaade puuetele ühiskonnas

Käesolevas peatükis annan ülevaate uurimuse jaoks relevantsetest teoreetilistest lähtekohtadest. Teiseks tutvustan töös kasutatavaid olulisemaid mõisteid, nagu *kriitiline puueteteooria* puueteuuringute raamistiku valguses, *varjumine* ning *ligipääsetavus*. Sellest johtuvalt on töös kasutatud põhilised terminid nende esmamainimisel tihti ära toodud koos nende ingliskeelse vastega, et vähendada mitmetimõistetavust ning anda lugejale võimalus (vähemalt mõtteski) diskuteerida valitud vastete sobivuse osas.

Puuetele kui nähtusele ning puuete uuringutele on lähenetud mitmetest erinevatest distsipliinidest ning sestap võib leida ka palju erisugust kirjandust. Semiootika distsipliiniga piirdudes leidub erinevaid kirjutisi, kuid näiteks Linda J. Rogers ja Beth Blue Swadener (2001) on koostanud kogumiku *Semiotics & Dis/ability*, millesse on kogutud 11 esseed erinevatelt autoritelt. Teose koostajad on kirjeldanud, et tegemist on püüdega uurida puuetega inimesi kui vaigistatud või marginaliseeritud hääli, mis tekitab väärased binaarseid vastandusi ühiskonnas (samas: 2). Raamatu koostajate hinnangul on kogumiku keskmes arutelud enesemääratlusest ning kriitiline pilk sellele, kuidas inimesi tavaliselt liigitakse kas „võimekateks“ või „puuetega inimeseks“. Autorid juhivad tähelepanu sellele, et sellised vastandused põhinevad normatiivsetel ootustel ning aitavad kujundada ühiskondlikku arusaama kesksetest ja äärealadel paiknevatest identiteetidest. Selline käsitlus aitab mõtestada, kuidas erinevust konstrueeritakse ja milliseid rolle sellele protsessis omistatakse. (samas)

Ka Rice'i ülikooli antropoloogia professor Visweswaran (1994: 119) rõhutab, et ükski identiteet ei teki isoleeritult, vaid kujuneb alati suhetes teistega – identiteedid on seega osa laiemast sotsiaalsest ja kultuurilisest võrgustikust. Just seetõttu on oluline uurida, milliste suhete, keelekasutuste ja praktikate kaudu identiteete luuakse. Sarnast mõtet väljendab ka Kanada filosoof Ian Hacking (2002: 100), kes toob esile, et inimeste ja nähtuste nimetamise

kaudu kujundatakse kategooriaid, mille abil püütakse kõike liigitada ja mõistetavaks teha. Seeläbi saavad identiteedid tähenduse osana kehtivast kategooriate süsteemist.

Kogumikus on avaldatud ka Alabama ülikooli professori N. Kagendo Mutua (2001) essee, milles uuritakse kaldteed kui füüsilise ligipääsetavuse sümbolit ning analüüsitakse, kuidas füüsiliste puuete kogemust kultuuriliselt konstrueeritakse. Autor osutab, et sõltuvalt keskkonnast võib sama isikut tajuda kas tavalise või puuetega inimesena, mis näitab, kui tihedalt puuete tähendus on seotud ruumiliste ja ühiskondlike tingimustega.

Seda, kuidas keel konstrueerib sotsiaalset reaalsust, uuris Anni Piits-Jamnik (2019) oma bakalaureusetöös, kus ta uuris töövõimereformi diskursust, mille üks eesmärk oli leida vastus küsimusele, kuidas kujutatakse erivajadusega inimesi selles diskursuses. Piits-Jamnik jõudis analüüsis järelduseni, mille kohaselt reformi kavandav võimueliit nägi erivajadustega inimesi meditsiinilise mudeli kaudu, ehk puuetega inimestel on puudus, mida tuleks parandada (samas: 36).

Lisaks on puueteuringute raames uuritud sotsiaalmeedias esinevaid klišeesisid ja stereotüüpe puuetega inimestest (vt Paolucci, Martinelli, Bacaro 2023). Artiklist selgus, et kuigi vanu stereotüüpe esineb endiselt, on osalusmeedia loonud ka uusi, näiteks selliseid, mis esitavad puuetega inimeste kaasamist ainsa õige lähenemisena. Uurijad rõhutavad, et stereotüüpidest ei saa täielikult vabaneda, kuid nende toimimist mõistes on võimalik paremini mõista ka seda, kuidas puuetega inimesi ühiskonnas kujutatakse (samas: 224).

### 1.1. Kriitiline puueteteooria

EKI järgi on puue *inimese (tervisekahjustusest tulenev) võimetus või piiratud võime sooritada tegevusi sellisena või selles ulatuses, mis võimaldaks ühiskonnaelus osalemist teistega võrdsetel alustel*.<sup>1</sup> Puue ei ole pelgalt üks asi, vaid see on kogum nähtusi ja protsesse, mis muudab ühese defineerimise keeruliseks. Nagu eelnevalt mainitud, keskendun

---

<sup>1</sup> Vt <https://sonaveeb.ee/search/unif/dlall/dsall/puue/1/est>

kriitilisele puute teooriale puute uuringute valguses. Kriitiline puueteteooria ei püüa kindlasti pakkuda ühte ja ammendavat määratlust puute mõistele.

Poststrukuralistlikest ja postmodernistlikest vaatenurkadest on välja kujunenud kriitiline puuteuuringute suund, mida kirjeldatakse kui mitmekesiste lähenemiste kogumit. Kriitilise puuteuuringu keskmeks on lähenemine käsitleda puuet eelkõige kultuurilise, poliitilise ja sotsiaalse nähtusena, mitte pelgalt kehaga seotud meditsiinilise probleemi või individuaalse omadusena (Hall 2019). Kriitiline puueteteooria hõlmab mitte kehaliste või vaimsete vigastuste, vaid sotsiaalsete normide kontrollimist, mis määratlevad teatud omadused vigastustena, samuti sotsiaalseid tingimusi, mis koondavad stigmatiseeritud omadused teatud elanikkonnarühmadesse (Schalk 2017). Mainitud lähenemine võimaldab puuet uurida mitmekülgset ning seeläbi mõista, kuidas toimub normi alusel ühiskonna erinevatel tasanditel puute taastootmine, kuna puuet vaadeldakse sotsiaalse nähtusena, mitte üksikisiku kogemusena.

Käesoleva uurimuse ning kriitilise puueteteooria raames on oluline tutvustada ka *ableism*’i ning *disablism*’i termineid. Varasemalt olen seminaritöös pakkunud nendele mõistetele eestikeelsed vasted – vastavalt võimetuse halvustamine ja puute halvustamine (Jõoram 2023: 9). Eesti keeles ei ole terminite tõlked rangelt välja kujunenud, kuid võib märgata terminite vahelduvat ning ka mõiste ’puudehalvustamise’ kasutust (Council of Europe).

Võimetuse halvustamise (*ableism*) mõistele on sageli viidatud vaid põgusalt, kuid seda on kirjeldatud kui suhtumist, mis alavääristab või eristab puuet, hinnates võimekust lähtuvalt normaalseks peetavast suutlikkusest (Ho 2008). Siinkohal on võimekust vaadeldud kui midagi standardset, mille abil toimub jaotus valideeritava ning mittevalideeritava vahel, teisisõnu näiteks võime panustada tööturгу. See rõhutab, et puuetega inimesi koheldakse tihti tõrjuvalt või diskrimineerivalt üksnes nende puute tõttu, lähtudes eeldusest, et puue ei saa olla neutraalne ega positiivne nähtus.

Puute halvustamine (*disablism*) on eelduste ja tavade kogum, mille kohaselt edendatakse inimeste erinevat või ebavõrdset kohtlemist tegeliku või oletatava puute tõttu (Campbell 2009: 3).

Tasub ka märkida, et neid kahte terminit kasutatakse sageli vaheldumisi (Campbell 2009: 5). Nagu eespool mainitud, on seda näha ka Eesti kontekstis. Selline terminite vahelduv

kasutamine on pälvinud kriitikat, kuna on leitud, et need kaks mõistet kujundavad märkimisväärselt erinevaid arusaamu puuete staatuse normist (samas). See peegeldab ühtlasi sotsiaalse diskussiooni hetkeolukorda ning ühiskonna teadlikkuse taset.

## 1.2. Varjumine

Varjumine on osa elanikkonna- ja tsiviilkaitsest ning hõlmab tegevusi, mille eesmärk on kaitsta inimeste elu ja tervist ohuolukorras. Eestis vastutab varjumise korraldamise eest Päästeamet, kelle pädevust selles valdkonnas on käsitletud ka õigusteaduskonna lõputöös (vt Lambing 2020).

Varjumine rakendub eelkõige olukordades, kus elanike evakueerimine ei ole võimalik või oleks ohtlikum kui paigale jäämine (Bae jt 2014: 1244). Päästeamet eristab kolme tüüpi varjumisvõimalusi: kodused ja avalikud varjumiskohad ning varjumisruumid. Avalikud varjumiskohad on mõeldud eelkõige avalikus ruumis viibivatele inimestele, kes peavad vahetu ohu korral kiiresti ja ajutiselt varjuma (Elanikkonnakaitse). Varjumiseks mõeldud kohad on tähistatud tsiviilkaitse märgisega.

Sageli kasutatakse kõnepruugis vaheldumisi mõisteid *varjumiskoht* ja *varjend*, kuid need tähistavad erinevat tüüpi ruume ning neid tuleks eristada. Päästeameti kohaselt on varjumiskoht akendeta kiviseintega ruum hoone keldris või esimesel korrusel, mis on mõeldud eelkõige hoones viibivate inimeste kaitseks. Varjend on seevastu nõuetele vastav eraldi ruum hoone keldrikorrusel, millele kehtestatakse spetsiifilised nõuded, sealhulgas iseseisev ventilatsioon, alternatiivne elektrivarustus ja kindlad ehitustehnilised parameetrid. Need nõuded on praegu väljatöötamisel.

Alates 1990. aastate algusest ei ole Eestis ühtegi uut varjendit rajatud ning paljud varasemalt olemas olnud varjendid on ümber ehitatud või muus kasutuses. Kuigi hetkel ei ole varjumiskohti kogu elanikkonna jaoks, on uute kohtade rajamine, olemasolevate kohandamine ja märgistamine aktiivselt käimas (Elanikkonnakaitse). Samas on oluline rõhutada, et kõigil inimestel peab olema võimalus ohu korral turvaliselt varjuda – see on elanikkonnakaitse üks põhieesmärke.

### 1.3. Ligipääsetavus

Vältimatult on keskkonna üks oluline aspekt ligipääsetavus, mis mängib inimeste igapäevaelus vähemal või rohkemal määral rolli. Kahtlemata on tegemist laia mõistega, millel on mitmeid võimalike tähendusi. Käesoleva uurimuse raames ei vaadelda ligipääsetavust pelgalt ruumiga seonduva aspektina, vaid ka laiemas kontekstis.

Heaks võrdluseks on ka definitsioon, mis on Eesti Puuetega Inimeste Koja veebilehel: “Ligipääsetavus on laiatarbekaupade, keskkondade, hoonete, teenuste ja info disain, mille tulemus on ilma kohandusteta kasutatav ja ligipääsetav nii paljudele inimestele kui võimalik ja mõistlik. Lahendus peab vastama kõikide kasutajate vajadustele.” (Ligipääsetavus). Lisaks on lehel märgitud, et ligipääsetavus on seotud elukaarega, tuues esile asjaolu, et elu jooksul on paljudel inimestel ajutine või püsiv erivajadus (samas).

Eestis loodi 2019. aastal ligipääsetavuse rakkerühm, mille eesmärgiks oli analüüsida eri sihtrühmade ligipääsu ühiskonnale ning pakkuda ettepanekuid ligipääsetavuse parandamiseks, et tagada kõigile inimestele võrdsed võimalused ühiskonnaelus osalemiseks (Ligipääsetavuse rakkerühm). Ligipääsetavuse probleemi tõstatamisel toodi välja asjaolu, mille kohaselt on Eesti ühiskond kujundatud keskmisele inimesele, lõigates välja või raskendades ühiskonnaelus osalemist teistele sihtgruppidele, sh erivajadustega inimestele (Ligipääsetavuse rakkerühm 2021). Sellest seonduvalt nõustun ligipääsetavuse rakkerühma juhi Keit Partsi jagatud mõttega, mille kohaselt on ääretult oluline ligipääsetavusega seotud teadlikkus (Rosin 2020: 22:04) Teadlikkuse abil on võimalik viia läbi muutusi ning luua terviklik lähenemine ligipääsetavusele.

Sara Ahmed (2006: 43, 44) on tutvustanud metafoori „laud kui ruum“, mis käsitleb ligipääsu otsustusprotsessidesse: kes on laua lugu, keda või mida laud puudutab, kuidas laud paikneb, kellel on tegelik võimalus laua äärde pääseda, kelle hääl saab tähenduslikuks ja millised on eeltingimused laua äärde pääsemiseks. See kujund aitab mõista, et ligipääs on laiemalt seotud sotsiaalsete suhete ja võimudünaamikatega – see on protsess, mis on sisulisem ja mitmetahulisem, kui esmapilgul näida võib.

Tanya Titchkosky (2011: 91) toob välja: „Iga võitlus ligipääsu poolt (või selle vastu) on ka tõlgendusruum, mis vajab teoretiseerimist, kuna juurdepääs on alati seotud kehastunud olenditena igapäevaelu loomisega.“<sup>2</sup> Tõlgendusruumi puhul võib näha ka seoseid väärtusruumiga. Eestis moodustub puuetega inimeste osakaal ühiskonnas umbes 11%<sup>3</sup>, kuid ligipääsetava keskkonna kujundamisel levib ekslik ettekujutus, et tegemist on väikese sihtrühmaga (Ligipääsetavuse rakkerühma lõpparuanne 2021: 8). Käesoleva uurimuse kontekstis märgin, et rakkerühma koostatud lõppraportist leiab hulganisti praktilisi ettepanekuid, kuidas ligipääsetavust parendada.. Usun, et *ligipääsetavuse* mõiste annab käesoleva uurimuse raames vajaliku konteksti uurimisprobleemile lähenemisel.

---

<sup>2</sup>„Every fight for access (or against it) is also interpretive space in need of theorizing, since access is always tied to the production of daily life as embodied beings.“

<sup>3</sup> 2021. aasta seisuga.

## 2. Materjal ja metoodika

### 2.1. Analüüsimaterjali piiritlemine

Analüüsimaterjaliks on valitud ametlik diskursus, millest osa on suunatud avalikkusele, osa mitte, kõik materjalid on avalikkusele kättesaadavad. Materjalide hulka kuuluvad pressiteated, seaduseelnõud, seaduseelnõu ettepanekute hulka kuuluvad dokumendid ning ametlikud arvamused osapooltelt, kellelt on seaduseelnõu koostades arvamust küsitud. Alates Venemaa Ukraina-vastase sõja algusest leiab Riigikogu eelnõude hulgast kasutades märksõna *hädaolukorra* seaduse abil 3 eelnõud. Esimene neist, *Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse* eelnõu 124 SE, lükati tagasi. Teine, *Hädaolukorra seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse* eelnõu 426 SE, mis algatati 06.05.2024 ja võeti vastu 25.09.2024, ning kolmas, *Hädaolukorra seaduse muutmise seaduse* eelnõu 589 SE, mis algatati 10.03.2025, on hetkel menetluses. Siinses uurimuses keskendun peamiselt viimasele, kolmandale seaduseelnõule ning selle esimeses ning kolmandas – kooskõlastamise menetlusetapis esitatud dokumentidele. Esimene kiri koos dokumentidega saadeti Siseministeeriumi poolt välja 05.11.2024, ning teine 11.02.2025. Oluline on rõhutada, et tegu on alles aktiivses menetluses oleva seaduseelnõuga, mistõttu tugineb analüüs nendele materjalidele, mis olid töö kirjutamise hetkel kättesaadavad. Seaduseelnõu kohta pole puuetega inimeste perspektiivist lähtudes avalikkuses sisulist arutelu tekkinud ja teemakohaseid aramusartikleid ilmunud ei ole, mistõttu siinses uurimuses aramusartikleid kasutada ei saa. Selle asjaolu võimalikuks põhjuseks võib olla, et varjumisega seotud ohtu ei tajuta hetkel reaalsena ning teema ei ole ühiskonnas laiemalt teadvustatud.

Esimene kiri sisaldas endas eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks (Siseministeerium 2024), dokumenti 5 rakendusakti kavandiga (Seletuskirja lisa 1 2024), seletuskirja (Seletuskiri 2024) ning hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste

seaduste täiendamise seaduse eelnõu (Eelnõu 2024). Teine kiri sisaldas endas Justiits- ja Digiministeeriumile suunatud hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu koostööstamiseks (Siseministeerium 2025), hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (Eelnõu 2025), hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja (Seletuskiri 2025), hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 1 (Seletuskirja lisa 1 2025) ning hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskirja lisa 2 (Seletuskirja lisa 2 2025).

Riigi ametlikel infokanalitel leiduvatest pressiteadetest, mis kajastavad ühel või teisel viisil seaduseelnõud ning nendega seonduvat, on analüüsitava materjali sisse arvestatud need, milles on käesoleva uurimuse jaoks relevantset materjali, näiteks seaduseelnõu eesmärgi või sisu osas.

Käesolev bakalaureusetöö on kvalitatiivne uurimus ning materjali analüüsimisel püüan leida vastuseid uurimisküsimustele:

1. Kuidas luuakse puuetega inimestele kohta varjumisdiskursusega seonduvas seaduseelnõudes?
2. Kuidas keele kaudu luuakse puuetega inimeste positsiooni ühiskonnas?
3. Mis perspektiivide kaudu räägitakse puuetega inimeste ligipääsuvõimalustest?

## 2.2. Metoodika

Uurimuse metodoloogiliseks lähtepunktiks on arusaam diskursusest kui dünaamilisest protsessist, kui viisist, kuidas konstrueeritakse, säilitatakse ning muudetakse sotsiaalselt reaalsust ning mislābi kujuneb kõnelejate perspektiiv. See tähendab, et meetod keskendub diskursusele kui pidevale praktikale, mis hõlmab endas mehhanisme, strateegilisi vahendeid ja performatiivseid tegevusi.

Sellest johtuvalt tuginen Norman Fairclough'le (2010: 63), kes diskursusest rääkides vaatleb keelekasutust sotsiaalse praktikana, mitte pelgalt teksti või individuaalse tegevusena. Kuna

keel on osa sotsiaalsest praktikast, tuleb seda alati vaadelda mingis kontekstis, tegemist ei ole neutraalse või isoleeritud nähtusega (Fairclough 2001: 19). Faircloughi kohaselt on diskursus ja sotsiaalne struktuur on omavahel dialektilises suhtes, kus diskursus mitte ainult ei peegelda sotsiaalseid suhteid ja praktikaid, vaid ka kujundab ning mõjutab neid (samas: 64). See on protsess, mille käigus diskursus konstrueerib tegelikkuse, olles sellest samaaegselt ka mõjutatud (Fairclough 2013: 74-75). Sestap on käesolevas töös valitud analüüsimeetodiks Norman Fairclough' kriitiline diskursuseanalüüs, kuna tegemist on süstemaatilise ja kontekstipõhise lähenemisviisiga. Meetod sobitub hästi uurimuse eesmärgiga analüüsida, kuidas keelekasutuse kaudu konstrueeritakse sotsiaalset reaalsust ja kujutatakse teatud ühiskonnagruppe.

Diskursuseanalüüs on üks paljudest tekstianalüüsi vormidest, seda ei saa käsitleda universaalse tööriistana, mida saaks igas uuringus üheselt rakendada. Tegemist on paindliku meetodiga, mille analüüsikategooriad sõltuvad uurimismaterjalist ning uurimisküsimustest. Üks populaarseim meetod on kriitiline diskursuseanalüüs (KDA). KDA ei piirdu üksnes diskursuse kirjeldamisega, vaid käsitleb ka sotsiaalseid probleeme nende diskursiivses vormis, seeläbi pakkudes võimalusi antud probleeme parandada või leevendada (Fairclough 2013: 11).

KDA puhul seostatakse seda mitmete autoritega (Kress 1985; Fairclough 1989; Wodak 1989; Van Dijk 1991; Van Leeuwen 1996; Caldas Coulthard 1997 — viidatud Machin, Mayr 2012: 1 kaudu). Fairclough ja Ruth Wodaki peamiseks fookuseks KDA puhul on viis, kuidas võimusuhteid diskursiivsete praktikate kaudu konstrueeritakse ja suunatakse (samas: 5).

[...] diskursus on nii sotsiaalselt konstitutiivne kui ka sotsiaalselt tinglik - see konstitueerib olukordi, teadmusobjekte, inimeste ja inimrühmade sotsiaalseid identiteete ja suhteid. See on konstitutiivne nii selles mõttes, et aitab säilitada ja taastoota sotsiaalset status quo'd, kui ka selles mõttes, et aitab kaasa selle muutmisele. Kuna diskursus on sotsiaalselt kaalukas, siis toob see endaga kaasa olulisi võimuküsimusi. Diskursiivsetel tavadel võib olla märkimisväärne ideoloogiline mõju - see tähendab, et seekaudu kuidas need asju kujutavad ja inimesi teineteise suhtes positsioneerivad, aitavad need luua ja taastada ebavõrdseid võimusuhteid (näiteks) sotsiaalsete klasside, naiste ja meeste ning etniliste/kultuuriliste enamus- ja vähemusrühmade vahel.. (Fairclough, Wodak 1997: 259 — viidatud Weiss, Wodak 2007: 13 kaudu)<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> „[...] discourse is socially constitutive as well as socially conditioned - it constitutes situations, objects of knowledge, and the social identities of and relationships between people and groups of people. It is constitutive both in the sense that it helps to sustain and reproduce the social status quo, and in the sense that it contributes to transforming it. Since discourse is socially consequential, it gives rise to important issues of power. Discursive practices may have major ideological effects - that is, they can help produce and reproduce unequal

Käesoleva uurimuse raames keskendun peamiselt Faircloughi arusaamale KDA-st. Fairclough (1989: 5 — viidatud Machin, Mayr 2012: 5) võtab KDA kokku kui protsessi, mille käigus tuuakse esile varjatud seosed keele, võimu ja ideoloogia vahel. Usun, et KDA on käesoleva uurimuse ja selle materjali raames sobiv vahend eesmärgiga leida vastused uurimisküsimustele — KDA rakendamine võimaldab pöörata tähelepanu ühiskonnas toimuvatele protsessidele ja sellele, kuidas see erinevaid ühiskonnagruppe mõjutab.

Materjali analüüsid toetun Faircloughi välja töötatud kolmetasandilisele mudelile, mis koosneb teksti, sotsiaalsete praktikate ning diskursiivsete praktikate analüüsist. Vastavalt käesoleva uurimuse eesmärkidele olen kolmetasandilist mudelit kohandanud.

Tekstianalüüs keskendub viisile, milliseid keelelisi vahendeid kasutatakse puuetega inimeste ligipääsetavuse ja võimalduste käsitlemisel avalike varjumiskohtade kontekstis – milline sõnakasutus, retoorilised võtted ja semantilised seosed loovad tähendust, kuidas luuakse enesestmõistetavust.

Diskursiivsete praktikate tasandil vaatlen, kuidas toimub tekstide tootmine, levitamine ja tõlgendamine – millised osapooled võtavad diskursuses sõna, kes defineerib probleemi ning kuidas sihtrühma puudutavad dokumendid jõuavad sihtrühma enda või avalikkuseni.

Sotsiaalsete praktikate tasandil analüüsin/kirjeldan, kuidas diskursiivsed protsessid suhestuvad laiemate ühiskondlike struktuuridega – millised poliitilised ning seadusandlikud protsessid mõjutavad diskursust, kes saavad osaleda diskursuses.

### 2.3. Meetodi kriitika

Kuna diskursuseanalüüsi kui meetod ei ole universaalne tööriist, mida saaks alati üheselt rakendada, ei saa seda vaadelda kui ideaalset meetodit, millele tasuks kriitilise pilguta läheneda. Ühelt poolt annab meetod uurijale paindlikkuse uurimisobjektile lähenemisel,

---

power relations between (for instance) social classes, women and men, and ethnic/cultural majorities and minorities through the ways in which they represent things and position people.“

võimaldades süvitsi tõlgendada uuritavat objekti või nähtusi. Teisalt võivad rõhuasetused mõjutada analüüsi kulgu, varjutades või jättes tähelepanuta teisi olulisi aspekte, mis omakorda mõjutavad uurimuse tulemust suurel määral.

### 3. Analüüs

Analüüs jaguneb kolmeks: tekstianalüüsiks, diskursiivsete praktikate ning sotsiaalsete praktikate analüüsiks, millele järgneb analüüsiosa kokkuvõte. Esimeses osas otsitakse vastust sellele, kas ja kuidas räägitakse diskursuses puuetega inimestest, milliseid väljendeid ja väljendusviise kasutatakse nendest rääkimisel. Teises osas, diskursiivsete praktikate analüüsis otsin vastust sellele, kuidas keelelised väljendid ja väljendusviisid konstrueerivad puuetega inimeste ühiskondlikku positsiooni, kas puuetega inimesed on kujutatud aktiivsete õigussubjektidena, passiivsete teenusesaajatena või abstraktse sihtgrupina. Kolmandas osas vaatlen, millises laiemas ühiskondlikus ja poliitilises kontekstis uuritav diskursus aset leiab.

#### 3.1. Tekstianalüüs

Tekstianalüüsis uurin, kas ja kuidas räägivad erinevad osapooled diskursuses puuetega inimestest, sealhulgas analüüsin, milliseid keelelisi vahendeid ning väljendusviise erinevad osapooled kasutavad puuetega inimestest rääkimisel.

##### 3.1.1. Kuidas räägivad avalikud institutsioonid puuetega inimestest?

Viimase aja ühiskondlikku arutelu on mõjutanud hädaolukorra seaduse ja sellega seotud teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu, mille keskne eesmärk on tõsta Eesti elanike

valmisolekut ootamatuteks ohuolukordadeks, eelkõige varjumisvõimaluste parandamise kaudu. Kõnealuse seaduse ametlikus diskursuses, näiteks Siseministeeriumi avaldatud pressiteates (Kukk 2025), rõhutatakse, et eelnõu on mõtestatud samm tagamaks, et inimesed saaksid ohu korral võimalikult kiiresti liikuda ohutusse kohta.

Samas ilmneb seaduseelnõu juurde kuuluvates ametlikes tekstides, sealhulgas seletuskirjades ja pressiteadetes, oluline keeleline lünk: puuetega inimeste vajadusi seoses varjumisega peaaegu ei tematiseerita. Näiteks Siseministeeriumi 05.11.2024 avaldatud pressiteates mainitakse haavatavat elanikkonna osa, mis on täpsustuseta, kuid võib diskursuse kontekstis mõista ka puuetega inimesi kaudselt tähistava kategooriana. Hädaolekorra seaduse kooskõlastamiseks saatmise hetkel ametis olnud siseminister Lauri Läänemetsa hinnangul peegeldab riigi valmisolekut kriisideks see, kui hästi on kaitstud ühiskonna kõige haavatavamad liikmed - „*Ei saa toimida riik ega riigikaitse, kui tagala on haavatav /.../*.“ (Kukk 2024).

Lisaks eelnõu seletuskirjas viidatakse Euroopa Komisjoni dokumendile, milles on kirjas Euroopa Liidu suurõnnetuste vastupidavuse eesmärgid, millest üks soovitus on üldsuse hoiatamise parandamine: „*Liikmesriigid peaksid tagama, et üldsuse hoiatamisel võetakse arvesse elanike keeleoskust ning et hoiatused on kaasavad ja kohandatud haavatavate rühmade, sealhulgas puuetega inimeste spetsiifilistele vajadustele.*“ (Euroopa Komisjon 2023) – viidatud Seletuskiri 2024: 5; Seletuskiri 2025: 5 kaudu). See jääb aga sisuliselt ainsaks otseseks viiteks puuetega inimestele kogu eelnõuga seotud dokumentatsioonis.

Rakendusakti kavandis (Seletuskirja lisa 1 2024: 4) on siiski toodud välja ka konkreetne ülesanne Päästeametile: korraldada varjumisteave, sealhulgas varjumiskoha tähistuse ja juhiste esitamine puudega inimesele arusaadaval viisil. Samuti viidatakse seletuskirjas (2025: 29) ehitusseadustiku § 11 lõike 2 punktile 4, mille kohaselt peab ehitis olema projekteeritud ja ehitatud nii, et selle kasutamisel ei esineks lubamatuid õnnetusriske ning et ehitise kasutamine oleks ohutu ja ligipääsetav ka puuetega inimestele. Need viited aga ei kujunda laiemat läbivat diskursiivset tähelepanu puuetega inimeste vajadustele, vaid esinevad killustunult.

Edasises diskursiivses käsitluses räägitakse puuetega inimestest üldistavates kategooriates nagu „kõik“, „inimesed“, „kodanikud“, „ühiskond“ või „igauks“. Selline sõnavalik loob näilise kaasamise raamistiku, kuid võib samas hägustada nende inimeste erivajadusi, kelle

ligipääs turvalisusele ei ole enesestmõistetav. Seeläbi jäävad puuetega inimesed sisuliselt nähtamatuks, olles küll formaalselt „kaasatud“, kuid ilma, et nende vajadustele diskursiivselt ning detailselt eraldi tähelepanu pöörataks.

### 3.1.2. Kuidas räägivad huvikaitseorganisatsioonid puuetega inimestest?

Novembris 2024 esitas Siseministeerium eelnõu kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks 18 organisatsioonile, sealhulgas Eesti Puuetega Inimeste Kojale (EPIKoda). Arvamust avaldanud organisatsioonide märkused koondati kokku ühte dokumenti (Seletuskirja lisa 2 2025). Erinevalt institutsionaalsetest tekstidest on huvikaitseorganisatsioonide sõnavõttudes puuetega inimesi mainitud oluliselt sagedamini ja sisulisemalt. Näiteks rõhutatakse inimõiguste raamistikku ja koostöövajadust: „*Puuetega inimeste õiguste konventsioon2 artikkel 4 § 1 lg C kohustab Eestit arvestama puuetega inimeste inimõiguste kaitse ja edendamiseiga kõikides poliitikates ja programmides.*“ (samas: 14); „*Oluline on koostöö puuetega inimeste organisatsioonidega, et ka need varjumiskohad oleksid ligipääsetavad puude korral*“ (samas: 30). Samuti on mitmel korral välja toodud grupipõhiseid vajadusi, millele võiks seaduseelnõu koostamisel tähelepanu pöörata. Üksikasjalikult kirjeldatakse ligipääsetavuse probleemistikku:

„Avalikus kasutuses ehitiste puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata sellele, et ehitised oleksid ligipääsetavad kõikidele elanikkonnagruppidele, sh puuetega inimestele, lastele, eakatele, vigastatud inimestele ning kriisiolukorras segadusse sattunud inimestele. Kuna uute varjendite ehitamine ja ümberehitamine on tavaehitusest keerukam, siis tuleb ligipääsetavuse elementidega arvestada igas kavandamise ja ehitamise etapis. Seetõttu on vajalik ka seaduse tasemel see ootus selgelt väljendada. Kuigi ehitiste ligipääsetavuse nõuded kehtivad juba aastaid, on teadlikkus ja teostus olnud siiski ebäühtlane. Kui see ootus saab seadusesse kirja, on parem võimalus, et uut sorti objektide esmasel väljatöötamisel ja uute töövõtete omandamisel integreeritakse töövoogu ka ligipääsetavuse aspektidega arvestamine.“ (samas: 15)

Samuti tehakse konkreetne ettepanek lisada ligipääsetavuse aspekt:

Ettepanek: § 5 plaani sisu võiks sisaldada ligipääsetavuse kirjeldust, kuidas erinevad sihtrühmad iseseisvalt varjumiskohta ja sealt välja pääsevad. Näiteks lapsed, eakad, voodihaiged, puuetega inimesed, haavatud inimesed. Kirjeldamine aitab plaani koostajal stsenaariume mõttes läbi mängida ning ligipääsetavuse barjääre ennetada. (samas: 16)

Lisaks sisulisele erinevusele võrreldes riigiinstitutsioonide tekstidega on huvikaitseorganisatsioonide sõnavõttudes märgata ka keelelist varieeruvust. Mõned organisatsioonid kasutavad väljendit *puuetega inimesed*, teised aga *puudega inimesed*. Näiteks on sõnatud, et „avalikus kasutuses ehitiste puhul tuleb erilist tähelepanu pöörata sellele, et ehitised oleksid /.../, sh puuetega inimestele /.../ (samas: 15) ning on mainitud ka puudega inimeste erivajadusest tulenevad nõudeid ehitisele (samas: 30). Selline keeleline varieeruvus viitab sellele, et puudub kokkuleppeline või teadlikult järgitud terminoloogiline ühtsus. See omakorda võib mõjutada ka seda, kuidas ja millise tähenduslaadiga see grupp ühiskonnas nähtavaks saab.

### 3.1.3. Ajaline mõõde

Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu seletuskirjas (2024: 4-8) on selgesõnaliselt võrreldud senist ning hetkeolukorda ning samuti on rõhutatud Siseministeriumi pressiteates (Sobak 2024) asjaolu, et tuleb tasa hakata tegema 30 aastat tegemata tööd. Selline ajastuse rõhutamine loob raamistuse, milles seaduseelnõu õigustab end vajadusega parandada varasemaid süsteemseid puudujääke.

Seadusdokumente iseloomustab sageli projektilaadne kirjutamisviis: tekstid on suunatud tulevikku ning konstrueerivad kujutlust soovitud ühiskonnakorraldusest. Olevikku kasutatakse sageli lähtekohtade või põhjenduspunktidena, mille najal tulevikku suunatud tegevusi õigustada. Nii muutub varasem "tegemata töö" narratiiviks, mis põhjendab muudatuste vajalikkust ning loob ootuse, et eelnõu rakendumisel saavutatakse midagi uut, paremat või õiglasemat.

Ka seletuskirjas viidatakse Krimmi okupeerimisele ja sõjategevusele Ida-Ukrainas kui teguritele, mis tõstasid Eestis küsimuse varjumise kohta (Seletuskiri 2024: 6; Seletuskiri 2025: 6), sealhulgas on kirjeldatud seni tehtud tööd ning kõnealuse seaduseelnõu eesmärki.

Huvitava mõõtme lisab dokument, millesse on koondatud teiste osapoolte – sealhulgas huvikaitseorganisatsioonide arvamused ja kommentaarid. Iga kommentaari juurde on märgitud, kas sellega on arvestatud, osaliselt arvestatud, mitte arvestatud, kas see on „teadmiseks võetud“ või seda selgitatakse (Seletuskirja lisa 2 2025). Taolisi kommentaare

võib tõlgendada ka kui tulevikku lükkamise strateegiat: kuna seadus toob endaga kaasa kohustused ja mõningate konkreetsete detailide osas võib hetkel puududa valmisolek või teadmised, siis võimaldab selline kommentaaride kategoriseerimine jätta teatavad küsimused lahtiseks – viivitada nende käsitlemist või vastutuse täitmist. See omakorda haakub seadustekstide tulevikku suunatud loomusega, kus muutusteni jõudmine on alati mõnevõrra nihkes ajaga.

### 3.2. Diskursiivsete praktikate tasandi analüüs

Diskursiivsete praktikate tasandil keskendun sellele, kuidas puuetega inimesi kujutatakse erinevate osapoolte – eeskätt institutsioonide ja huvikaitseorganisatsioonide – diskursustes ning millised kujutamismustrid neist sõnavõtudest esile kerkivad. Tähelepanu on suunatud sellele, millised keelelised väljendid ja väljendusviisid loovad tähenduslikke omadusi, mille kaudu puuetega inimesi ühiskonnas positsioneeritakse – näiteks abivajajana, pädeva osalejana, nähtamatu või koguni ohuna.

Sellised keelelised kujundid ei ole neutraalsed, vaid kannavad endas institutsionaalseid eeldusi ja võimusuhteid. Need mitte üksnes ei peegelda olemasolevaid arusaamu, vaid ka taasloovad neid: kujundavad arusaamu sellest, kellel on õigus rääkida, kelle kogemusi peetakse ühiskondlikult oluliseks ning millistesse rollidesse puuetega inimesi asetatakse.

#### 3.2.1. Kuidas institutsionaalsetest tekstidest lähtuvalt kujutatakse puuetega inimesi?

Nagu ilmnes ka tekstianalüüsi tasandil, puuduvad avalikest institutsioonidest lähtuvates tekstides sageli keelelised vahendid, mis pööraksid puuetega inimeste vajadustele eraldi ja süsteemset tähelepanu. Neis tekstides, mille koostajatel on võim normatiivseid raame kehtestada, kujutatakse puuetega inimesi peamiselt passiivsete teenusesaajatena, keda tuleb

aidata või toetada. Selline kujutus võib tugevdada sõltuvuse ja haavatavuse raamistust, mis kitsendab puuetega inimeste rolli ühiskonnas aktiivsete osalejatena.

Lisaks võib täheldada, et puuetega inimesed hajuvad sageli üldistavasse keelekasutusse – näiteks sõnadesse nagu „kõik“, „inimene“, „kodanik“, „ühiskond“. Seda võib tõlgendada nende diskursiivse nähtavuse vähenemisena: kui konkreetne grupp lahustub üldkategoriasse, muutub ka tema eripärade ja vajaduste nähtavus hägusamaks.

Nagu eelnevalt välja toodud, ilmneb eelnõu esitamise hetkel ametis olnud siseminister Läänemetsa sõnavõttust (Kukk 2024), et ühiskonna valmisolekut kriisiolukorras peegeldab võime kaitsta kõige haavatavamaid. Selline sõnastus loob hierarhilise kujutluse ühiskonnast, kus *haavatavad* paiknevad allpool ning vajavad kaitset *ülejäänute* poolt. See keelekasutus taastoodab sõltuvuspositsiooni.

Sisuliselt haavatavuse üle mõtiskledes võib seda seostada asjaoluga, et võimekust vaadeldakse kui normaalset standardit, see tähendab võimekust end kaitsta või mitte kaitsta. Millest omakorda kerkib küsimus, kas tegemist on võimetushalvustamise ehk ableismiga.

Sellest johtuvalt võib järeldada, et avalike institutsioonide diskursus konstrueerib puuetega inimesi pigem objektidena, kellele suunatakse abi, mitte subjektidena, kes ise oma elu ja õigusi kujundavad.

### 3.2.2. Kuidas huvikaitseorganisatsioonide tekstidest lähtuvalt kujutatakse puuetega inimesi?

Siseministeerium esitas eelnõu (2024) kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks 18 organisatsioonile, kelle kommentaarid ja ettepanekud koondati kokku ühte dokumenti (Seletuskirja lisa 2 2025). Erinevalt institutsionaalsetest tekstidest omistatakse huvikaitseorganisatsioonide sõnavõttudes puuetega inimestele sagedamini aktiivse osaleja roll. Näiteks juhitakse tähelepanu sellele, et puuetega inimestel on grupipõhised omadused ja vajadused, millega tuleks varjumise planeerimisel arvestada: „Lapsed, eakad, puuetega inimesed ning haiglates viibivad inimesed vajavad erilist tähelepanu kaitse kavandamisel,

sest neil on vähem võimalusi end iseseisvalt kaitsta ja valida, kus nad viibivad.“ (Seletuskirja lisa 2 2025: 14). Ent ei saa salata, et ka selline tähelepanek reedab sõltuvuspositsiooni taastootmist olukorra puhul, kus võimekad peavad haavatavaid toetama.

Samuti rõhutatakse mitmes ettepanekus ligipääsetavuse vajadust, näiteks tõlgete pakkumist eri sihtgruppidele, mis viitab konkreetsele arvestamisele sihtrühma vajadustega ning neile 'vastutulemisele' (samas: 30). Tähelepanuväärne on ka see, et dokumentides tuuakse esile erinevat liiki puuetega inimesi – näiteks on mainitud intellekti- ja liikumispuuetega inimesi (samas: 17, 30), mida võib tõlgendada kui grupisisese mitmekesisuse märkamisvõimet.

Samas võib täheldada, et puuetega inimesi käsitletakse sageli koos teiste järgnevate rühmadega – laste, eakate, voodihaigete, vigastatud või kriisiolukorras segadusse sattunud inimestega (samas: 14, 15, 16). Selline koondav esitus võib ühelt poolt viidata vajadusele kollektiivse kaitse järele, kuid teisalt varjutada puuetega inimeste eripäraseid kogemusi ja vähendada nende nähtavust kui iseseisva positsiooniga ühiskonnagrupi.

Sellest võib järeldada, et huvikaitseorganisatsioonide diskursus suudab paremini esile tuua puuetega inimeste spetsiifilisi vajadusi ja osalust ühiskonnas, samas kui nende koondamine teiste haavatavate gruppidega viitab endiselt hoiakutele, mis asetavad puuetega inimesed passiivsesse rolli.

### 3.2.3. Intertekstuaalsus

Käesolevas uurimuses käsitlen intertekstuaalsust kitsamas tähenduses, keskendudes sellele, kuidas diskursust toodetakse ja levitatakse viidete kaudu teistele tekstidele, dokumentidele või institutsionaalsetele seisukohtadele. Intertekstuaalsuse analüüsi kaudu soovin mõista, millised rõhuasetused ja tähenduslikud raamid on tekstides esil, ning millisel viisil need loovad, suunavad või piiravad arusaamu puuetega inimeste rollist ühiskonnas.

Siseministeriumi kooskõlastamiseks esitatud hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu (2024) ning veebruaris Justiits- ja Digiministeriumile kooskõlastamiseks esitatud hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste

muutmise seaduse eelnõu (2025) on mõlemad eelnõudele kohaselt esitatud digitaalselt allkirjastatud dokumendina (digidoc-formaadis). Dokumendid sisaldavad esitamise hetkel ametis olnud siseminister Lauri Läänemetsa allkirja. Mõlemas eelnõu komplektis leidub peale seadusteksti ka seletuskiri ning temaatilised lisad. Avalikkusele on nende kohta avaldatud pressiteated Siseministeeriumi kodulehel ning infot on võimalik leida ka Riigikogu veebilehel<sup>5</sup> ja Eelnõude Infosüsteemis<sup>6</sup> (EIS).

Lisaks neile dokumentidele viidatakse eelnõudes varasematele tegevustele ja dokumentidele, näiteks varasematele seadusemuudatustele, valitsuse määrustele ning Euroopa Liidu juhendmaterjalidele.

Kuigi tegu on avalike dokumentidega, mis formaalselt on kõigile kättesaadavad, võib nende mõistmine osutada keeruliseks. Näiteks Riigikogu kodulehel on kättesaadavad üksnes need eelnõud, mis on juba menetlusse jõudnud, samas kui EIS-is avaldatud materjalide hulk on märgatavalt suurem ja tehnilisem, hõlmates eri kooskõlastusetappe, lisadokumente ja seletuskirju. See võib tavalugejas tekitada segadust ning vähendada võimalusi sisuliselt kaasa mõelda või arutellu panustada.

Pressiteated, mis saadavad eelnõude avaldamist, on keeleliselt oluliselt ligipääsetavamad kui seaduslikud põhitekstid. Näiteks ühes 2025. aasta pressiteates kasutatakse lõikude pealkirjadena küsimusi nagu „*Miks on eelnõu vajalik?*“ ja „*Mida seadus tegelikult hakkab ütleva?*“ (Kukk 2025), mis aitavad lugejal sisu paremini mõista. Samuti seotakse seadusemuudatused üldsusele arusaadavama kontekstiga, näiteks riigi julgeolekuolukorra kirjeldamise kaudu (Sobak 2024a).

Diskursiivsete praktikate tasandil on siiski märgata, et puuetega inimeste perspektiiv varjumise ja ligipääsetavuse küsimustes jääb seadusloomes pigem tagaplaanile. Seda võib seostada juriidilise ja administratiivse tekstiloome vormiga, kus domineerib üldistatud, normatiivne ja abstraktne keelekasutus. Kuigi puuetega inimesi puudutavad aspektid võivad tekstides eksisteerida, ei pruugi need olla esitatud viisil, mis toetaks nende kogemuste ja vajaduste nähtavust või nende kui ühiskonna aktiivsete osaliste positsiooni.

---

<sup>5</sup><https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/b4e53a2e-fb45-410c-8092-89be721e4146/hadaolukorra-seaduse-muutmise-seadus/>

<sup>6</sup> <https://eelnoud.valitsus.ee/main/mount/docList/81ef7ad8-14e2-4d3d-9c4e-83a841c1b8b4#a5dlo4R7>

Lisaks viidatud tekstidele pole diskursuseanalüüsi raames vähem olulisel kohal tekstid, millele pole viidatud. Näiteks EPIKoda on eelnõude osas andnud tagasisidet, kuid rõhutanud, et sooviksid olla kaasatud eelnõude väljatöötamisel (Seletuskirja lisa 2 2025: 30), mida nad on avalikult jaganud ka EPIKoja kodulehel (Eesti Puuetega Inimeste Koja arvamus). EPIKoda on loonud olulisi materjale nagu *Ligipääsetavuse ABC* koolituskeskkond ja samuti oleks kasutada Riigikantselei 2021. aastal valminud ligipääsetavuse rakkerühma lõpparuanne, mis sisaldab mitmeid praktilisi soovitusi. Nende materjalide potentsiaal panustada diskursusesse jääb aga eelnõutekstides kasutamata. Nii võib intertekstuaalsus, mis peaks avama diskussiooni, osutada hoopis piiravaks, kui see tugineb valdavalt institutsionaalsetele ja formaalsetele tekstidele.

### 3.3. Sotsiaalsete praktikate tasandi analüüs

Käesoleva diskursuse algatajaks võib pidada seaduseelnõu esitamise hetkel ametis olnud siseminister Lauri Läänemetsa, kes kuulub sotsiaaldemokraatlikku erakonda.

Seadusloome puhul on tegemist kindlalt reglementeeritud praktikaga, mis pole ähmane sotsiaalne tegevus, vaid see on kindlate reeglitega sotsiaalne praktika. See tähendab ka seda, et probleemid millega hakatakse tegelema – see tähendab milliseid probleeme lahendada hakatakse, otsustab suuresti institutsioon ise.

Käesoleva uurimuse materjalidest ilmneb, et Siseminister saatis novembris 2024 kooskõlastamiseks ja arvamus avaldamiseks hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu 18 organisatsioonile. Organisatsioonide arvamused koondati ühte dokumenti (Seletuskirja lisa 2 2025). Huvirühmadelt saadud tagasiside esindab seadusloome osaliselt niinimetatud väliseid perspektiive – neid on märgatud, kuid neil puudub otsustusõigus. Kaasamine toimub institutsionaalses raamistikus ja ajaraamis, mille määrab valitsus.

Diskursuse loomise ja edastamise kontekstis tähendab see, et arutelu keskendub pigem eelnõu tehnilistele aspektidele ja formaalsele vastavusele kui sisulistele küsimustele. Kitsam vaidlus käib seaduse teksti ja mõjude üle, mitte puuetega inimeste ühiskondliku rolli üle

laiemalt. Institutsionaalne raamistik suunab, millest üldse räägitakse, ja millised osapooled saavad kaasa rääkida.

Lisaks neile aspektidele viidatakse eelnõudes sageli varasematele dokumentidele: varasematele seadusemuudatustele, valitsuse määrustele, Euroopa Liidu juhendmaterjalidele jms. Selline viitamine aitab esile tuua institutsionaalse järjepidevuse, kuid ühtlasi kujundab ka tähendusvälja, kus seadusloomet nähakse eelkõige tehnilise ja administratiivseks. See võib piirata võimalusi tõstatada uusi, alternatiivseid arusaamu — näiteks puuetega inimeste kogemusi ning vajadusi.

### 3.4. Analüüsiosa kokkuvõte

Teksti- ja diskursiivsete praktikate analüüsist ilmnes, et institutsionaalsetes tekstides kujutatakse puuetega inimesi üldistavalt, sageli kui abivajajaid ja passiivseid õigussubjekte. Puuetega inimesed hajuvad diskursuses umbmäärasesse massi, mistõttu jääb varju nende erinevate vajaduste spetsiifika. Selline käsitus viitab arusaamale, et puue on individuaalne raskus, millele inimene peab ise lahenduse leidma. Kriitilise puueteteooria raamistikus on aga puue sotsiaalselt konstrueeritud nähtus – see ei tulene inimese sisemisest omadusest, vaid tekib keskkonna, normide ja ühiskondlike ootuste koosmõjus. Seega ei ole võimetus midagi teha kellegi isiklik probleem, vaid see tuleneb ühiskonna suutmatustest luua kaasavaid tingimusi.

Diskursiivselt jäävad puuetega inimesed suuresti marginaliseerituks – neil puudub võimalus aktiivselt kujundada diskursust, mis neid otseselt puudutab. Kuigi näiteks EPIKojal on formaalne võimalus osaleda seadusloome protsessis, piirdub see sageli tagasisidega juba valminud eelnõule ning ei kujune sisuliseks kaasarääkimiseks ega diskursuse mõjutamiseks.

Ligipääsetavuse probleem on ametlikes dokumentides varem tõstatatud – näiteks ligipääsetavuse rakkerühma töö tulemuste kaudu. Ometi ei ole neid võimalusi, mida varasemad analüüsid on esile toonud, diskursiivselt rakendatud. Seega jäävad võimaluste loomise ja rakendamise vahele märgatavad lüngad.

Samas võib täheldada, et puuetega inimesi siiski mainitakse ning huvikaitseorganisatsioonide kaudu tuuakse välja nende spetsiifilisi vajadusi (Seletuskiri 2024: 5; Seletuskiri 2025: 5). Lisaks viidatakse võrdse kohtlemise seadusele (Seletuskirja lisa 2 2025: 14), mida võib käsitleda märgina kasvavast tähelepanust puuetega inimeste õigustele ja soovile vähendada neid ühiskonnast eraldavaid barjääre. Ometi pärsivad käesolevale diskursusele omased institutsionaalsed tekstipraktikad nende arengute esiletõusu – ametlikud tekstid loovad raamid, mis mõjutavad diskursuse sisu loomist.

Sotsiaalsete praktikate tasandil ilmneb, et seadusloome kui institutsionaalne praktika järgib kindlat formaalset loogikat, kus otsustatakse, milliste probleemidega tegeletakse. Huvirühmade kaasamine toimub institutsioonide kehtestatud raamistikus, kus neil on võimalus arvamust avaldada, kuid mitte otsuseid langetada. Diskursus liigub pigem seaduse enda kui teksti ja protseduuri ümber, mitte sisulise arutelu suunas puuetega inimeste ühiskondliku rolli üle. Seeläbi kujundatakse olukord, kus puuetega inimeste kogemused ja vajadused jäävad marginaalseks ning seadusloome käsitleb neid pigem kaudselt kui keskse teemana.

## Diskussioon

Käesoleva töö tulemustele tuleb läheneda, arvestades analüüsikorpuse valikuga seotud piiranguid. Nagu eelnevalt mainitud, piirdus uurimus õigusloome tekstidega, mis olid töö kirjutamise hetkel kättesaadavad. See tähendab, et puudus suurem vabadus valida ja tasakaalustada erinevat tüüpi diskursuseid – näiteks meediakajastusi, huvikaitseorganisatsioonide seisukohti või puuetega inimeste isiklikke lugusid. Sellest omakorda tulenes, et materjali analüüsimisel ilmnisid tugevalt seadustekstide kirjutamise omapärad, mida võib seostada tekstianalüüsi ja sotsiaalsete praktikate analüüsi tulemustega.

Seetõttu ei ole võimalik uurida, kuidas puuetega inimesi kujutatakse väljaspool seadusloomet, ning võrrelda neid esitusviise käesolevas analüüsis käsitletud ametlike tekstidega.

Materjalide kitsas allikabaas tingib, et järeldusi ei saa ilma ettevaatusega üldistada kogu ühiskondliku diskursuse kohta. Samas võimaldas analüüs siiski esile tuua seadustekstidele iseloomulikke keelelisi ja ideoloogilisi mustreid – näiteks tendentsi konstrueerida puuetega inimesi läbi haldusliku ja normatiivse raami. See viitab vajadusele analüüsida seadusloomet mitte neutraalse või tehnilise protsessina, vaid sotsiaalse praktikana, mille kaudu kujundatakse inimeste positsioone ühiskonnas.

Lisaks võimaldas kriitilise puueteteooria rakendamine näha, kuidas seadusloomes võivad kinnistuda või olla taastoodetud puuete halvustavad hoiakud, mille kaudu konstrueeritakse puuetega inimesi kui abivajajaid, mitte ühiskonna täisväärtuslikke osalejaid. Võimetuse retoorika, mis ilmneb näiteks üldistava keelekasutuse või ligipääsetavuse puuduliku käsitlemise kaudu, loob passiivse subjekti, kes vajab abi, mitte osalusvõimalusi.

Seega ei ole selline diskursus ainult peegeldus reaalsusest, vaid aktiivne tegur, mis mõjutab, kelle hääl on kuuldav ning kelle vajadused ja kogemused jäävad nähtamatuks. Just ligipääsetavus – mitte ainult füüsilises, vaid ka sümbolises ja institutsionaalses tähenduses – on üks võtmemõiste, mille kaudu avaneb kriitilise puueteteooria analüütiline väärtus. Kui ligipääsu ei käsitleta sisuliselt, vaid pelgalt formaalses või tehnilises võtmes, säilib kehtiv ebavõrdsus.

Edasised uurimused võiksid kaasata mitmekesisemaid diskursuse allikaid ja võimalusel ka puuetega inimeste endi vaateid, mida saaks omavahel võrrelda. Samuti oleks oluline uurida, kuidas ja millal kaasatakse puudega inimeste esindusorganisatsioone neid puudutava seadusloome kujundamisse – kuivõrd neil on ligipääs mitte ainult ruumidele, vaid ka otsustusprotsessidele. Samuti oleks huvitav (diskursiivselt) uurida seadusloomet, mis puudutab eksplitsiitselt puuetega inimesi.

## Kokkuvõte

Käesoleva bakalaureusetöö eesmärk oli uurida varjumisdiskursusega seonduvat ametlikku meediadiskursust ning välja selgitada kas ja kuidas on puuetega inimesed varjumisdiskursuses nähtavad, milliseid arusaamu nende vajadustest konstrueeritakse ning millisel viisil need arusaamad kujundavad nende võimalusi osaleda selles diskursuses. Uurimus piirdus õigusloome tekstidega, mis olid töö kirjutamise hetkel kättesaadavad, millest tulenevalt puudus vabadus valida ja tasakaalustada erinevat tüüpi diskursuseid.

Kuna varjumise näol on tegemist nähtusega, mis puudutab tervet elanikkonda ning nagu varasemalt mainitud, tegemist on kujunemisejärgus protsessiga, siis on oluline uurida, kuidas seadusloojad kujutavad seadusloomes puuetega inimesi, kel peab potentsiaalses varjumist nõudvas olukorras samuti olema ligipääs ning võimalus kiireks ning tõhusaks varjumiseks.

Uurimus lähtub Norman Fairclough' käsitlest diskursusest, mille kohaselt ei ole keel lihtsalt neutraalne vahend suhtlemiseks, vaid sotsiaalne praktika. Fairclough rõhutab, et diskursus ja sotsiaalsed struktuurid on omavahel tihedas vastasmõjus: diskursus ei peegelda üksnes olemasolevaid suhteid ja ühiskondlikke korraldusi, vaid osaleb aktiivselt nende kujundamises ja mõjutamises. Materjali analüüsimiseks kasutasin Fairclough' kolmetasandilise kriitilise diskursuseanalüüsi mudelit, mida kohendasin vastavalt käesoleva uurimuse eesmärkidele. Analüüs hõlmas tekstianalüüsi, diskursiivsete praktikate ning sotsiaalsete praktikate tasandit.

Töö esimeses peatükis andsin ülevaate varasematest uuringutest, kus teemakäsitletuses on rakendatud semiootilist lähenemist. Lisaks tutvustasin uurimuse raames olulisi nähtusi ja mõisteid nagu kriitiline puueteteooria, varjumine ja ligipääsetavus. Töö teises peatükis tutvustasin uurimuse analüüsikorpust, mis töö kirjutamise hetkel saadaval oli, ning meetodikat.

Analüüsist ilmneb, et ametlikes tekstides esineb puuetega inimesi mainivaid viiteid harva ja pigem üldistavas, normatiivses või kaudses vormis. Luuakse puuetega inimeste näilik kaasatus üldistava keelekasutuse näol. Nii avalike institutsioonide kui ka huvikaitseorganisatsioonide tekstides kujutatakse puuetega inimesi suuresti kui abivajajaid ja passiivseid õigussubjekte, küll aga leidub huvikaitseorganisatsioonide tekstides tähelepanekuid puuetega inimeste grupipõhiste omaduste ja vajaduste, millega tuleks varjumiskohtade planeerimisel arvestada.

Diskursiivselt puudub puuetega inimestel ning nende eest kõnelevatel huvigruppidel võimalus aktiivselt kujundada diskursust, mis neid otseselt puudutab. Huvikaitseorganisatsioonidest esitab näiteks EPIKoda ka palve, sooviga olla kaasatud varjumisnõuete kavandamisse, et tagada ligipääsetavuse nõuete kujundamisel sihtgruppide sisendi kättesaadavus ja osalus.

Samuti ilmnes, et uuritavas meediadiskursuses puudusid sisulised ligipääsetavusvõimalused puuetega inimestele. Ligipääsetavust on tekstides mainitud põgusalt ning üldsõnaliselt, jättes sisulise ligipääsetavuse probleemi tagaplaanile. Ligipääsetavuse käsitlemine pelgalt formaalsel tasandil viitab sellele, et puuetega inimeste osalusvõimalusi ei käsitleta piisava sisulise sügavusega. Just kriitilise teooria kaudu ilmneb, et sellised tekstid ei ole neutraalsed, vaid kujundavad aktiivselt norme selle kohta, kes on ühiskonnas nähtav, kuuluv ja väärtuslik.

Teemat on kindlasti võimalik edasi uurida ka tulevikus, võimalusel, kui ilmub teemakohaseid arvamusallikaid väljaspool hetkel valitud materjali, või siis olukorras, kus on välja on kujunenud selged varjumisnõuded ning seega oleks võimalik läbi viia konkreetne juhtumiuuring.

## Kasutatud kirjandus

Ahmed, Sara 2006. *Queer Phenomenology: Orientations, Objects, Others*. Durham, NC: Duke University Press.

Bae, Jang Won; Lee, SeHoon; Hong Jeong Hee; Moon, Il-Chul 2014. Simulation-based analyses of an evacuation from a metropolis during a bombardment. *Simulation* 90, 11: 1244-1267.

Campbell, Fiona Kumari 2009. *Contours of Ableism. The Production of Disability and Aabledness*. London: Palgrave Macmillan. Eesti Puuetega Inimeste Koja arvamus hädaabiolukorraseduse eelnõule 2024 — Eesti Puuetega Inimeste Koda. Kättesaadav: <https://epikoda.ee/uudised/epikoja-arvamus-hadaabiolukorra-seaduse-eelnoule>. Vaadatud 16.05.2025.

Einmann, Hanna 2024. *Erivajadustega noorte ligipäätavus noortekeskustesse Pärnu linna näitel*. Lõputöö. Tartu Ülikool, sotsiaaltöö korralduse osakond.

Elanikkonnakaitse (s.a.). — Päästeamet. Kättesaadav: <https://www.rescue.ee/et/juhend/elanikkonnakaitse/varjumine>. Vaadatud 12.05.2025.

Fairclough, Norman 2001 [1989]. *Language and Power*. New York: Routledge.

— 2010 [1992]. *Discourse and Social Change*. Cambridge: Polity Press.

— 2013 [1995]. *Critical Discourse Analysis. The Critical Study of Language*. New York: Routledge.

Grundell, Vendela 2019. Rethinking while Redoing: Tactical Affordances of Assistive Technologies in Photography by the Visually Impaired. *Media Theory, 2019, Rethinking Affordance* 3, 1: 185 - 214.

- Hacking, Ian 2002. *Historical Ontology*. Cambridge: Harvard University Press.
- Hall, Melinda C. 2019. Critical Disability Theory — *Stanford Encyclopedia of Philosophy*. Kättesaadav: <https://plato.stanford.edu/entries/disability-critical/>. Vaadatud 23.03.2025.
- Illak, Diana 2020. *Erivajadustega külastajate ligipääsetavus Eesti teatrites*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, kirjanduse ja teatriteaduse osakond.
- Jõoram, Reelika 2023. *Puuded võimetushalvustamise kontekstis*. Seminaritöö. Tartu Ülikool, semiootika ja kultuuriteooria õppekava.
- Kangur, Karin 2017. *Liikumispuudega inimeste ligipääsetavus majutusteenustele Lõuna-Eestis*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, majandusteaduskond.
- Lambing, Martin 2020. *Päästeameti pädevus ja ülesanded ohuolukorras varjumise korraldamisel elanike kaitseks*. Magistritöö. Tartu Ülikool, õigusteaduskond.
- Ligipääsetavus (s.a.). — Eesti Puuetega Inimeste Koda. Kättesaadav: <https://epikoda.ee/mida-me-teeme/ligipaasetavus>. Vaadatud 23.03.2025.
- Ligipääsetavuse rakkerühm 2021. Riigikantselei. Kättesaadav: <https://www.riigikantselei.ee/ligipaasetavus>. Vaadatud: 27.03.2025.
- Ligipääsetavuse rakkerühm (s.a.). — Kompetentsikeskus. Kättesaadav: <https://kompetentsikeskus.sm.ee/et/vordsed-voimalused/ligipaasetavus/mis-see/olukord-ja-valjakutsed/ligipaasetavuse-rakkeruhm>. Vaadatud: 27.03.2025.
- Ligipääsetavuse rakkerühma lõpparuanne 2021. Riigikantselei. Kättesaadav: [https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2021-09/Riigikantselei\\_Ligip%C3%A4%C3%A4setavuse\\_rakker%C3%BChma\\_%20lõpparuanne.pdf](https://www.riigikantselei.ee/sites/default/files/documents/2021-09/Riigikantselei_Ligip%C3%A4%C3%A4setavuse_rakker%C3%BChma_%20lõpparuanne.pdf). Vaadatud: 27.03.2025.
- Machin, David; Mayr, Andrea 2012. *How To Do Critical Discourse Analysis. A Multimodal Introduction*. London: SAGE Publications Ltd.
- Malpass, Andrée; West, Caryn; Quail, Jennifer; Barker, Ruth 2018. Experiences of individuals with disabilities sheltering during natural disasters: an integrative review. *Australian Journal of Emergency Management* 33, 3: 58–63.

Mägi, Joosep 2023. *Võrdlus ohuteavituse ning varjumise korralduse aspektist. Eesti ja soome riigi näitel*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, riigiteaduste õppekava.

Paal, Gunnar 2024. Menetlusse võeti hädaolukorra seaduse muutmise eelnõu. *Riigikogu*. Kättesaadav: <https://www.riigikogu.ee/pressiteated/muu-pressiteade-et/menetlusse-voeti-hadaolukorra-seaduse-muutmise-eelnou/>. Vaadatud 23.03.2025.

Paolucci, Claudio; Martinelli, Paolo Paolo; Bacaro, Martina 2023. Can we really free ourselves from stereotypes? A semiotic point of view on clichés and disability studies. *Semiotica* 253: 193–226.

Puuded ja puudehalvustamine (s.a.). — *Council of Europe*. Kättesaadav: <https://www.coe.int/et/web/compass/disability-and-disablism>. Vaadatud 23.03.25.

Piits-Jamnik, Anni 2019. *Erinevad perspektiivid töövõimereformi diskursuses*. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, semiootika osakond.

Rogers, Linda J.; Swadener, Beth Blue 2001. *Semiotics ja Dis/ability. Interrogating Categories of Difference*. New York: State University of New York Press.

Rosin, Jakob (Saatejuht). (2020, 8. detsember). Ligipääsetavuse tulevikuplaanid ja puuetega inimeste päev 2020. (No. 7) [Audio taskuhääling]. *EPIKoda*. Kättesaadav: <https://open.spotify.com/episode/6Zss9L3xADtyTqM2Mux8Hx?si=9cJcna1SRqypEshEQl5bdQ>.

Schalk, Sami 2017. Critical Disability Studies as Methodology. *Lateral* 6(1). doi:10.25158/L6.1.13.

Statistika. (s.a.). — Eesti Puuetega Inimeste Koda. Kättesaadav: [https://epikoda.ee/spetsialistile/statistika#:~:text=Puetega%20inimeste%20osakaal%20kogu%20Eesti%20rahvastikust%20on%208%25.&text=Eesti%20T%C3%B6%C3%B6tukassa%20andmete%20kohaselt%20on,\(60%25%20v%C3%A4henenud%20t%C3%B6%C3%B6v%C3%B5imega%20inimestest\)](https://epikoda.ee/spetsialistile/statistika#:~:text=Puetega%20inimeste%20osakaal%20kogu%20Eesti%20rahvastikust%20on%208%25.&text=Eesti%20T%C3%B6%C3%B6tukassa%20andmete%20kohaselt%20on,(60%25%20v%C3%A4henenud%20t%C3%B6%C3%B6v%C3%B5imega%20inimestest)). Vaadatud 22.04.2025.

Titchkosky, Tanya 2011. *The Question of Access: Disability, Space, Meaning*. Toronto: University of Toronto Press.

Tõnisson, Mattias 2020. 76. Bakalaureusetöö. Tartu Ülikool, arvutitehnika eriala.

Twigg, John; Kett, Maria; Bottomley, Helen; Tan, Lin Tze; Nasreddin, Hussam 2011. Disability and public shelter in emergencies. *Environmental Hazards* 10,3-4: 248–261.

United Nations Development Programme (UNDP), The Peoples' Climate Vote' (University of Oxford et al., 2021).

Visweswaran, Kamala 1994. *Fictions of Feminist Ethnography*. Minneapolis: University of Minnesota Press.

Weiss, Gilbert; Wodak, Ruth 2007 [2003]. *Critical Discourse Analysis. Theory and Interdisciplinarity*. Basingstoke: Palgrave Macmillan Ltd.

Williams, Findlay Bob 2024. *Disability Praxis: The Body as a Site of Struggle*. London: Pluto Press.

## Analüüsitav materjal

Eesti Puuetega Inimeste Koja arvamus hädaabiolukorraseduse eelnõule 2024. *Eesti Puuetega Inimeste Koda*. Kättesaadav: <https://epikoda.ee/uudised/epikojaja-arvamus-hadaabiolukorra-seaduse-eelnoule>. Vaadatud 27.03.2025.

Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri (Seletuskirja lisa 1 2024).

Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seaduse eelnõu seletuskiri (Seletuskiri 2024). Hädaolukorra seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste täiendamise seadus (Eelnõu 2024).

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seadus (Eelnõu 2025).

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (Seletuskiri 2025).

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (Seletuskirja lisa 12025).

Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri (Seletuskirja lisa 22025).

Kukk, Kristina 2024. Siseministerium saatis kooskõlastamisele hädaolukorraseduse eelnõu. *Siseministerium*. Kättesaadav:

[https://www.siseministerium.ee/uudised/siseministerium-saatis-kooskolastamisele-hadaolukorraseduse-eelnou?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.siseministerium.ee/uudised/siseministerium-saatis-kooskolastamisele-hadaolukorraseduse-eelnou?utm_source=chatgpt.com). Vaadatud: 27.03.2025.

Kukk, Kristina 2025. Varjendite rajamine – vajalik investeering Eesti turvalisusesse, *Siseministeerium*. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/uudised/varjendite-rajamine-vajalik-investeering-eesti-turvalisusesse>. Vaadatud 22.04.2025.

Siseministeerium 2024. Eelnõu esitamine kooskõlastamiseks ja arvamuse avaldamiseks (viivitamatu ohuteade, varjumine, EKK koolitus).

Siseministeerium 2025. Hädaolukorra seaduse ja teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu esitamine kooskõlastamiseks.

Sobak, Kristi 2024. Siseministeerium soovib kehtestada varjendi ja varjumiskohtade nõuded. *Siseministeerium*. Kättesaadav: <https://www.siseministeerium.ee/uudised/siseministeerium-soovib-kehtestada-varjendi-ja-varjumiskohtade-nouded>. Vaadatud: 22.04.2025.

## Summary

### **The Position of People with Disabilities in the Emergency Sheltering Discourse in Legislative Texts: A Critical Discourse Analysis**

The aim of this bachelor's thesis was to examine the state legislative discourse in Estonia related to emergency sheltering and to explore whether and how people with disabilities are represented within this discourse. Language plays a crucial role in constructing and reinforcing social reality, including creating categories. It is important to examine how people with disabilities or their advocates are included in legislation that concerns them. The study also sought to explore whether and how a place is created for people with disabilities within the emergency sheltering discourse, what social positions are assigned to them, and what understandings of access and inclusion are constructed.

As emergency sheltering is a process that potentially concerns the entire population and is still under development, it is crucial to investigate how people with disabilities are represented in legislation. In potential emergency situations requiring sheltering, they, too, must have access and the ability to shelter quickly and effectively.

The analysis was limited to legislative texts publicly available at the time of writing, which restricted the possibility of selecting and balancing different types of discourse. The analysed materials include press releases, draft laws, explanatory memoranda, and other related documents, as well as official opinions and proposals from stakeholders who were consulted during the drafting process.

The study draws on Norman Fairclough's theory of discourse as social practice, emphasising that language is not a neutral tool but part of shaping and reproducing social structures. The

analysis applied Fairclough's three-dimensional model of critical discourse analysis — text, discursive practice, and social practice — adapted to the aims of this study.

The first chapter provides an overview of previous research that has applied a semiotic approach to similar themes. It also introduces key concepts relevant to the study, including critical disability theory, sheltering, and accessibility. The second chapter presents the materials analysed and the methodology used.

The analysis shows that references to people with disabilities in official texts were infrequent and tended to be vague, normative, or indirect. A sense of inclusion was constructed through generalising language. Both institutional and advocacy texts largely portrayed people with disabilities as passive and in need of help. However, advocacy organisations also highlighted particular group-specific needs that should be considered when planning shelter spaces.

From a discursive perspective, people with disabilities and the groups representing them had limited opportunities to shape the discourse that directly concerns them actively. Advocacy organisations also explicitly requested to be included in the planning of sheltering regulations. Moreover, the texts lacked concrete approaches to accessibility. Although accessibility was mentioned, it was addressed only briefly and in general terms, leaving substantive accessibility issues unaddressed.

Applying critical disability theory enabled the analysis to go beyond surface-level claims and examine how the texts function as discursive practices that construct and limit social positions. The findings indicate that the logic of incapacity dominates official texts, framing people with disabilities primarily as dependent and passive subjects. This reinforces an ableist understanding of disability as an individual deficiency rather than a socially produced limitation.

Addressing accessibility only at a formal level suggests that Estonian state legislative discourse does not consider the participation of people with disabilities sufficiently. Through a critical theoretical lens, it becomes evident that the texts in such a discourse are not neutral but play an active role in shaping societal norms around who is visible, included, and valued.

## **Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja üldsusele kättesaadavaks tegemiseks**

Mina, Reelika Jõuram,

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) minu loodud teose,

Puuetega inimeste positsioon varjumisdiskursusega seonduvas seadusloomes: kriitiline diskursuseanalüüs,

mille juhendaja(d) on Ott Puumeister,

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.

*Reelika Jõuram*

**05.06.2025**