

Peatükk 15

Õigus sotsiaalsele turvalisusele

Airi Mitendorf

Sissejuhatus

Elu jooksul puutub igaüks meist kokku sotsiaalsete riskidega, mis mõjutavad elukvaliteeti – olgu selleks ajutine haigestumine või püsivalt töötamise lõpetamine vanemas eas – ning mille tõttu me vajame kindlustunnet, et oleme piisavalt kaitstud. Kuidas tagada sissetulekud ja ligipääs tervisteenustele näiteks ajutise või osalise tööajaga töötamise ajal ja eriti neile inimestele, kes on ühiskonnas mingil põhjusel haavatavamas olukorras, näiteks tööelu alustavad noored¹ või lähedast hooldavad naised²? Kuidas hakkab kujunema pension ning millised on lahendused, et tagada pensionide piisavus ja jätkusuutlikkus? Eluea pikenemisega on suurenenud näiteks dementsuse levimus ning prognooside kohaselt võib selle diagnoosiga inimeste arv kahekordistuda iga 20 aasta tagant.³ Paljudel dementsust põdevatel inimestel on pereliikmed, kes soovivad haigestunud lähedase eest hoolitseda kodus, kuid kes tunnevad end olevat lootusetus olukorras ning vajavad professionaalseid nõuandeid ja tugiteenuseid.⁴

Iga inimene ja perekond on sellises olukorras oma eripära, väärtusliku elukogemuse ja vajadustega ainulaadne ning sellega kaasneb õigustatud ootus olla märgatud, aktsepteeritud ja väärtustatud. See tähendab, et ühetaolised ja kõigile ühtmoodi sobivad lähenemisviisid ei ole piisavad, vaja on arvestada erinevust ja mitmekesisust. Ühelt poolt annab see vabaduse määrata sotsiaalkaitse sisu vastavalt konkreetsele olukorrale, kuid teisalt võib see ohustada tugiteenuste arendamise järjepidevust, suurendada diskrimineerimisriski ning lükata mõned inimesed veelgi kaugemale ühiskonna äärealadele.

Rahvusvaheliselt on kokku lepitud, et igal inimesel on õigus sotsiaalsele turvalisusele, mis ei piirdu pelgalt majanduslike eesmärkidega, vaid mis tuleb saavutada nii majanduslike kui ka sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste kogumina.⁵ Vaesus kui mitmemõõtmeline nähtus on inimõiguste rikkumise tagajärg ning tähendab palju rohkem kui üksnes piisava sissetuleku puudumine – see tähendab inimväärseks eluks ja arenguks vajalikest võimalustest ilmajäämist.⁶ Inimõigustel põhinev arusaam sotsiaalsest turvalisusest tugineb põhimõttele, et kõigil inimestel on õigus saada kaitset puuduse korral ning õigus turvalisele ja tervislikule elule ning piisavale elutustasemele, et tagada inimväärne elu ja eneseteostus.⁷ See tähendab, et iga inimest tuleb tunnustada, austada ja kaitsta, inimesed saavad esitada õigustatud nõudmisi

¹ Decent work for sustainable development (DW4SD) Resource Platform, Youth Employment. ILO 2021. – <https://www.ilo.org/global/topics/dw4sd/themes/youth-employment/lang--en/index.htm>.

² UN Secretary-General's Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women. United Nations 2020. – <https://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-covid-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>.

³ Health at a Glance 2017: OECD Indicators. Paris: OECD Publishing 2017. – http://dx.doi.org/10.1787/health_glance-2017-en.

⁴ Varik, M., Medar, M., Saks, K. Informal caregivers' experiences of caring for persons with dementia in Estonia. A narrative study. – Health & Social Care in the Community 2019/28 (3), lk 448–455.

⁵ Diller, J. M. Securing dignity and freedom through human rights: Article 22 of the universal declaration of human rights. Brill 2011.

⁶ Sepúlveda, M., Nyst, C. The Human Rights Approach to Social Protection. Ottawa: University of Ottawa 2012.

ja riikidel on kohustus võtta vastutus. Seni, kuni eksisteerib mistahes vormis ilmajätust ja diskrimineerimist ning ühiskond seda sallib, ei saa rääkida tegelikult tagatud sotsiaalsest turvalisusest.

Riigid on sõlminud rahvusvahelisi kokkuleppeid, millega on võtnud endale kohustuse järgida inimõiguste norme ning pingutada kõigi õiguste elluviimiseks. Konkreetsemalt, õigus sotsiaalsele turvalisusele on inimõigusi puudutavates dokumentides esile toodud juba üle saja aasta tagasi, olgu siis soovitustega kaitsta inimesi tervisekahjustuse, erivajaduse, sünnituse või vanaduse korral.

Ometi on petlik eeldada, et õigus sotsiaalsele turvalisusele on tagatud juba sellega, et inimõigusi käsitlevad dokumendid seda oluliseks peavad. Uuringute põhjal näeme, et inimõiguste konventsioonidesse kirja pandud ideaalide ja tegelikkuse vahel valitseb tohutu lõhe. 2020. aastal elas hinnanguliselt 21,9% (96,5 miljonit inimest) Euroopa Liidu elanikest vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse riskis (st olukorras, kus inimese sissetulek jääb alla vaesusriski piiri), kannatas raske materiaalse ja sotsiaalse ilmajätuse all (ei saa endale lubada hüvesid, mida enamik inimesi peab vajalikuks piisava elukvaliteedi saavutamisel) või elas väga madala tööintensiivsusega leibkondades.⁸ 71%-le maailma rahvastikust ei ole tagatud terviklikku sotsiaalkaitset või on see tagatud ainult osaliselt; 75 riigis puuduvad laste- ja perehüvitiste programmid ning tööga seotud tervisekahjustuste ja erivajaduste tõttu ette nähtud hüvitised; sünnitushüvitised ning vanaduspension on kättesaadavad väga piiratud mahu.⁹ Eestis elab suhtelises vaesuses 20,7% elanikkonnast (Euroopa Liidu keskmine on 17%).¹⁰

Ka soopõhine vägivald mõjutab negatiivselt sotsiaalset turvalisust. Naistevastase vägivalda uuringud näitavad, et 33% naisi, sealhulgas Eesti naised, on alates 15. eluaastast kogenud füüsilist ja/või seksuaalset vägivalda.¹¹ Muret teeb see, et võrreldes teiste riikide naistega on Eesti naistel suurim vägivallakogemus (vastavalt 6,5% ja 45,4%)¹². See tähendab, et kahele kolmandikule inimestest kogu maailmas ei ole ühiskond suutnud tagada peamisi vahendeid ja võimalust elada hirmuta ja diskrimineerimiseta.

Leian, et kuigi üleilmastumine on aidanud miljonitel inimestel vaesusest välja tulla ja vaesematel riikidel teistele järele jõuda¹³, suurendavad selle varjuküljed haavatavust ning lõhet õiguste ja tegeliku arengu vahel veelgi. Töökorralduse ja tööhõivevormide mitmekesisus, traditsioonilise täistööajaga tööhõive vähenemine ning osalise või ajutise iseloomuga töösuhete laiem levik võimaldab küll paindlikult töö ja pereelu ühitada ja toetab töö- ja eraelu tasakaalu, kuid suurendab mittestandardsetes töösuhtes olevate inimeste haavatavust finantstagajärgede ja sotsiaalsete riskide suhtes.¹⁴ Sisserände tõttu võimendub

⁷ Bonilla García, A., Gruat, J. V. Social Protection. A life cycle continuum investment for social justice, poverty reduction and sustainable development. ILO. Genf: International Labour Office 2003.

⁸ Living conditions in Europe – poverty and social exclusion. Eurostat Statistics.

⁹ World Social Protection Report 2017–2019. ILO. – https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_604882.pdf.

¹⁰ Suhteline vaesus. Statistikaamet 2021. – <https://www.stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/heaolu/sotsiaalne-torjutus-ja-vaesus/suhteline-vaesus> (09.01.2022).

¹¹ Naistevastane vägivald: Euroopa Liitu hõlmav uuring. Tulemuste kokkuvõte, Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet (FRA) 2014. – https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_et.pdf.

¹² *Ibid.*

¹³ Aruteludokument üleilmastumise ohjamise kohta. Brüssel: Euroopa Komisjon 2017. – https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/reflection-paper-globalisation_et.pdf.

¹⁴ Behrendt, C., Nguyen, Q. A. Innovative approaches ensuring universal social protection for the future of work. Genf: ILO 2018. – https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_629864.pdf.

kogukondade polariseerumine ning inimeste mure töökohtade ja kogukondade stabiilsuse kadumise pärast. Inimeste eluiga on pikenenud, kuid paljudel inimestel on mitmesugused tervishäädad juba lapseeas alates.

21. sajandit on nimetatud muutuste tõttu mitmekesisuse, isegi ülimeritmeesisuse ajastuks¹⁵. See tähendab, et sotsiaal-kultuurilise mitmekesisuse sees on mitmekesisus kogukondades ja gruppides. Vaja on uut tüüpi mõtlemist, mis peab silmas muutuvat maailma ja inimeseks olemise holistilist tervikut. Selles peatükis selgitan, kuidas inimõigustel põhinev sotsiaalse turvalisuse õigus on rikkalik ressurss, mis pakub normatiivse raamistiku, asetades rõhu väärtustele ning nihutades tähelepanu vajaduspõhiselt käsitluselt õigustel põhinevale käsitlusele.

1. Sotsiaalse turvalisuse õigus inimõiguste kaitse süsteemis

Sotsiaalse turvalisuse õigust on rahvusvaheliselt määratletud erinevalt. On poliitilisi kokkuleppeid¹⁶, mille aluseks on Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) dokumentides, sealhulgas Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (ILO) konventsioonides sätestatud õigus minimaalsele sotsiaalkaitsele¹⁷. Mõned käsitlusviisid rõhutavad, et sotsiaalkaitse aitab vaesusest pääseda, teised aga seda, et sotsiaalkaitse edendab sotsiaalset kaasatust ja õiglust ning tagab kõigile sissetulekute kindluse, kvaliteetse hariduse ja tervishoiuteenused. See, kuidas inimeste õigustest räägitakse, mõjutab seda, kuidas ühiskonnas tekkivaid probleeme tajutakse ja neile reageeritakse.

1.1. Sotsiaalse turvalisuse õiguse arengu algus – ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon

Sotsiaalse turvalisuse õiguse arengu kohta tuleb märkida, et kuigi mõistet *sotsiaalne turvalisus* on varem mainitud mitmetes rahvusvahelistes kokkulepetes (näiteks Atlandi harta 1941. aastal, ILO Philadelphia deklaratsioon 1944. aastal), sai pöördepunktiks selle üldiselt konsensuslik lisamine fundamentaalse inimõigusena 1948. aastal vastu võetud inimõiguste ülddeklaratsiooni. Ülddeklaratsiooniga kinnitati esimest korda, et inimõiguste ja põhivabaduste üldise austamise oluline tingimus on sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste õiguste tagamine. Inimõiguste ülddeklaratsiooni¹⁸ preambulis on öeldud:

„Ühinenud rahvaste perre kuuluvad rahvad on põhikirjas kinnitanud oma usku inimese põhiõigustesse, inimisiksuse väärikusse ja väärtusse ning meeste ja naiste võrdõiguslikusesse ning on otsustanud kaasa aidata sotsiaalsele progressile ja elutingimuste parandamisele suurema vabaduse juures.“

Sotsiaalse turvalisuse õigus sisustati samm-sammult mitme riigi esindajate arutelude käigus. Erilist tähelepanu pöörati õiguse kontseptuaalsele ülesehitusele, et esile tuleks nii üksikisiku õigus kui ka riigi kohustus õiguste tagajana.¹⁹

¹⁵ Geldof, D., Connerty, I., Phillimore, J. Superdiversity in the heart of Europe: how migration changes our society. Belgia: Acco 2016.

¹⁶ Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid. – <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng>.

¹⁷ Social Protection Floors Recommendations, 2012 (No. 202) – https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

¹⁸ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon, 10.12.1948. – https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf.

¹⁹ Diller.

Ülddeklaratsioonis ei peetud esialgu põhjendatuks riikidele praktiliste kohustuste seadmist, kuid koostamisprotsessi vaidlustes jõuti arusaamisele, et vaja on siiski panna rõhuasetus deklaratsiooni üldpõhimõtete rakendamisele.²⁰ Kui arutelude alguses leiti, et sotsiaalse turvalisuse põhjanev alus on kõikide inimeste võimalus teha kasulikku tööd, siis arutlustes jõuti seisukohale, et arvesse tuleb võtta kõiki sotsiaalseid õigusi ning ühiskond ise peab looma tingimused nende õiguste järgimiseks.²¹ Seega, sotsiaalse turvalisuse õiguse sisustamist raamistas visioon sotsiaalselt õiglasest maailmast, kus kõigile tuleb tagada kaitse ebakindluse eest, inimväarikus ja heaolu majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste realiseerimise kaudu. Sotsiaalsed õigused hõlmavad nii tööga seotud õigusi kui ka õigust piisavale elatustasemele, haridusele, tervisele ja eluasemele ning sotsiaalkindlustusele tööpuuduse, haiguse, invaliidsuse, leestumise ja vanaduse korral või mõnel muul elatusvahenditest ilmajäämise juhul inimestest endast olenemata põhjustel.

Sotsiaalse turvalisuse õigusele pööratakse suuremat tähelepanu ülddeklaratsiooni artiklis 22, mida on nimetatud ka majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste (artiklid 23–28) vihmavarjuks. Artiklis on välja toodud viis põhialust, mille kohaselt 1) igal inimesel kui ühiskonna liikmel 2) on õigus sotsiaalsele kindlustatusele (kasutatakse ka mõistet sotsiaalne turvalisus) 3) tema väarikuse säilitamiseks ning tema isiksuse vabaks arenemiseks 4) majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste realiseerimisele 5) riiklike jõupingutuste ja rahvusvahelise koostöö kaudu.²² Seega, ülddeklaratsioon mitte ainult ei seo inimeste vaba arengut majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste teostamisega, vaid kannustab ühiskonda looma nende õiguste realiseerimiseks soodsaid tingimusi ja vajalikku riiklikku toetust ning tegema rahvusvahelist koostööd. Veelgi enam, deklaratsiooni koostajate soov oli määratleda katussättes sotsiaalse turvalisuse õiguse põhialused ja rõhutada, et igal on universaalne õigus sotsiaalsele turvalisusele ja eneseteostusele, mis toob kaasa võime ja kohustuse austada teiste õigusi ja edendada ühist hüvet.²³

Janelle Diller on kirjeldanud²⁴ riikide esindajate vaidlusi, mille käigus püüti leida ülddeklaratsiooni jaoks ühtset terminit, mis annaks edasi riikide erinevaid eesmärke ühendava vaate majanduslikele ja sotsiaalsetele võimalustele, vabadustele ja kaitsele, mis on vajalik inimväarikuse ja isiksuse arenguks. Vaidlustes eristus kaks suunda. Ühtede jaoks tähendas sotsiaalne turvalisus konkreetset inimese seisundit, nagu ka inimväarikust ja isiksuse vaba arengut, mille saavutamiseks on majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused hädavajalikud. Teised, selle põhimõtte vastu hääletanud deklaratsiooni koostajad, rõhutasid, et sotsiaalse turvalisuse õigus on üldine põhimõte ja tagatis, mis antakse majanduslikel, sotsiaalsetel ja kultuurilistel õigustel põhineva ühiskonnakorraldusega, ning mille eesmärk on kaitsta ebakindluse eest ja tagada inimväarikus ja heaolu. Hääletuste tulemusena oli selge, et artiklis sõnastatakse sotsiaalse turvalisuse õiguse üldised põhiväärtused, millele tuginevad spetsiifilised majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste artiklid (23–28). Seega võib öelda, et ülddeklaratsiooni eesmärk oli juhtida riikide tähelepanu heaoluühiskonna loomisele töökaitse-, tervise-, haridus- ja sotsiaalkaitstesüsteemi arendamise kaudu.

Kokkuvõtvalt, artikliga 22 andis ÜRO inimõiguste komisjon sotsiaalse turvalisuse õigusele kaks mõõdet, näidates, et õigused on tugevalt seotud indiviidi suhtega ühiskonna ja kogukondadega. Üks oli üksikisiku vaade, mis tähendab inimeseks olemist, tema osalemist

²⁰ Diller.

²¹ *Ibid.*

²² Diller.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

ühiskondlikes suhetes teiste inimeste ja institutsioonidega. Teine oli ühiskondlik vaade selle kaudu, kuidas institutsioonid peaksid olema kujundatud ehk kuidas riik peaks toimima. Artiklis toodud viide ühiskonnale tähendab, et mitte ainult valitsusel, vaid ka üksikisikutel, rühmadel ja sotsiaalsetel institutsioonidel on oluline roll inimõiguste elluviimisel üldiselt ning eelkõige sotsiaalsete, majanduslike ja kultuuriliste õiguste elluviimisel.²⁵

1.2. Deklaratsioonist siduvate lepinguteni

Riikide kohustused austada ülddeklaratsioonis sätestatud õigusi on reguleeritud mitmete rahvusvaheliste lepingutega nii ülemaailmsel kui ka regionaalsel tasemel. 1950. aastal kirjutati Roomas alla Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile²⁶, mis sätestab sotsiaalõigusi puudutavad nõuded Euroopa kontekstis. Konventsiooni preambulis on sõnastatud eesmärgina liikmesriikide suurema ühtsuse saavutamine inimõiguste ja põhivabaduste elluviimise kaudu.²⁷ 1966. aastal ehk 18 aastat pärast inimõiguste ülddeklaratsiooni jõustumist võeti vastu ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt²⁸, mis erineb inimõiguste ülddeklaratsioonist muu hulgas selle poolest, et tegemist on riikidele siduva lepinguga, mille järgimist kontrollivad vastavad komiteed²⁹. Kõik pakti osalisriigid on kohustatud esitama perioodilisi aruandeid, esimene aruanne esitatakse kahe aasta jooksul pärast pakti jõustumist riigi suhtes ning järgmised aruanded iga viie aasta tagant. Eesti ühines paktiga 26. septembril 1991. aastal. 2019. aastal tutvustas Eesti ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitees kolmandat perioodilist aruannet, mille käigus tundis komitee suuremat huvi sotsiaalvaldkonna probleemide, sealhulgas soolise palgalõhe, vaesuse, pensioni- ja tövõimetushüvitiste süsteemi vastu³⁰.

Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelises paktis ja ka majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee üldkommentaaris nr 19 on rõhutatud³¹, et igal inimesel on õigus sotsiaalsele turvalisusele, st piisavale sotsiaalkaitsele töötuse, haigestumise, vananemise ja elatusvahendite kaotuse korral inimesest sõltumatutes olukordades. Samuti on inimestel õigus sotsiaalkindlustusele (sealhulgas sotsiaalhooldusele) ning küllaldasele elatustasemele, sealhulgas piisavale toitumisele, riietusele, eluasemele ja elutingimuste pidevale paranemisele (pakti artiklid 9–11). ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee üldkommentaaris nr 19 on selgitatud, et sotsiaalkaitse tagamise meetmed võivad hõlmata riiklikele sotsiaalkindlustusskeemidele lisaks ka eraõiguslikke skeeme. Nii on näiteks enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides tööandjad kaasatud haigushüvitiste maksmisse.³²

²⁵ Diller.

²⁶ Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II 2010, 14, 54.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

²⁹ Marks, S. Human rights in disastrous times. – The Cambridge Companion to International Law. Crawford, J., Koskenniemi, M. (toim). Cambridge: Cambridge University Press 2015.

³⁰ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee lõppjärelused Eesti kolmanda perioodilise aruande kohta: E/C.12/EST/CO/R.3 (vm.ee).

³¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment no 19. (2008) on the right to social security (art 9).

³² Spasova, S., Bouget, D., Vanhercke, B. Sick pay and sickness benefit schemes in the European Union, Background report for the Social Protection Committee's In-depth Review on sickness benefits. European Social Policy Network (ESPN), Brussels, European Commission 2016.

1996. aastal ajakohastati Euroopa sotsiaalharta³³ põhimõtteid ja 2009. aastal jõustus Euroopa Liidu põhiõiguste harta³⁴. Väärrib tähelepanu, et põhiõiguste harta koostamisel said põhiliseks vaidlusobjektiks just sotsiaalõigused, täpsemalt see, kas ja mil määral jaotises „Solidaarsus“ käsitletud sätteid tuleks vaadelda otsekohaldatavate põhimõtetenäiteks või pigem eesmärkide ja konstitutsiooniliste põhimõtetenäiteks.³⁵ Jaotisesse kuuluvad artiklid sätestavad näiteks töötajate õigused, perekonna- ja tööelu õigused, õiguse sotsiaalkindlustusele, sotsiaalabile ja tervishoiule.

Kuigi Euroopa põhiõiguste hartal puudub õiguslik siduvus, on tegemist Euroopa Komisjoni, Euroopa Parlamendi ja Euroopa Liidu Nõukogu vahel sõlmitud väga olulise kokkuleppega, mis on integreeritud Euroopa Liidu institutsioonide ja agentuuride õigusloomesse ja otsustusprotsessi.³⁶ Samas avaldab Euroopa Liidu õigus suurele osale riikide õigusloomest ja poliitikakujundamisest otsustav mõju, mis muudab põhiõiguste harta tugeva õigusmõjuga dokumendiks.³⁷

Eestis on võetud põhiõiguste harta ideed kasutusele mitmetes kohtulahendites³⁸, samas leitakse, et laiemat teadlikkust ja selle kasutamist Eesti õigusloomes ei ole tekkinud³⁹. Leian, et põhjalikuma diskussiooni puudumist (sealhulgas harta ideede mõju sotsiaalkaitse süsteemile) soodustab see, et hartale kui olulisele inimõiguste kaitse raamistikule viidatakse otsesõnu vähe. Eesti Vabariigi põhiseaduses puudub sõnaselge viide Euroopa Liidu põhiõiguste hartale või Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile, kuid põhiseaduse § 3 sätestab, et „rahvusvahelise õiguse üldtunnustatud põhimõtted ja normid on Eesti õigussüsteemi lahutamatu osa“⁴⁰. Otsesõnu on viidatud Euroopa Liidu põhiõiguste hartale lastekaitse seaduse §-s 2⁴¹.

Sotsiaalse turvalisuse õigust käsitletakse spetsiifilistes haavatavamas olukorras olevate inimeste õigusi kaitsevates konventsioonides, mille peamised eesmärgid on juurutada ühiskonnas struktuurse ebavõrdsusega ja diskrimineerimisega kokku puutuvate inimeste põhilisi inimõigusi ja sotsiaalset kaasatust. Näiteks ÜRO konventsioonis naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta⁴² on sätestatud, et tuleb likvideerida naiste diskrimineerimine tööhõive valdkonnas ning tagada meeste ja naiste võrdsed õigused. ÜRO lapse õiguste konventsioon⁴³ sätestab, et lastel on õigus sotsiaalsele turvalisusele, kaasa arvatud sotsiaalkindlustusele. ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon⁴⁴ tunnistab ja toetab puuetega inimesi kui kodanikke (mitte kui patsiente), kellel on õigus küllaldasele eluasemele ja sotsiaalsele kaitsele ilma diskrimineerimiseta puude alusel.

³³ Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta. – RT II 2000, 15, 93.

³⁴ Euroopa Liidu põhiõiguste harta. – <https://www.humanrightsestonia.ee/el-i-pohioiguste-harta/>.

³⁵ Laffranque, J. Euroopa Liidu põhiõiguste harta – ühineva Euroopa (sh Eesti) loomulik areng? – <https://rito.riigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/Euroopa-Liidu-p%C3%B5hi%C3%B5iguste-harta-%C3%BChineva-Euroopa-sh-Eesti-loomulik-areng.pdf>.

³⁶ European Commission. When does the Charter apply? Information on the application of the EU Charter of Fundamental Rights for citizens of EU countries. – https://ec.europa.eu/info/aid-development-cooperation-fundamental-rights/your-rights-eu/eu-charter-fundamental-rights/when-does-charter-apply_en#when-does-the-charter-apply.

³⁷ Euroopa Liidu põhiõiguste harta Eestis. Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet 2019.

³⁸ RKKK, 1-17-4924, 17.11.2017.

³⁹ Käsper, K. Võimas dokument, mida paljud ei tea – EL põhiõiguste harta 10. Inimõiguste Keskus, 01.12.2019.

⁴⁰ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

⁴¹ Lastekaitse seadus, § 2 – RT I, 12.12.2018, 49.

⁴² Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, art 11. – RT II 1995, 5, 31.

⁴³ Lapse õiguste konventsioon, art 26. – RT II, 1996, 16, 56.

⁴⁴ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll, art 28. – RT II, 04.04.2012, 6.

Võimalusi sotsiaalse turvalisuse õiguse laiendamiseks poliitikameetmete abil on otsinud Rahvusvaheline Tööorganisatsioon (ILO). Sotsiaalkaitse minimaalsel tasemel saavutamise seisukohast tekitas suuri ootusi⁴⁵ 2012. aastal ILO initsiatiivil ja maailma mõjukate institutsioonide heakskiidul (ÜRO organite sekretariaadijuhatajate nõukogu, Maailma Terviseorganisatsioon, Maailmapank, G20) vastu võetud minimaalse sotsiaalkaitse põhialused. Nende eesmärk oli „luua ülemaailmne sotsiaalkaitse, mis kindlustab juurdepääsu põhilistele sotsiaalteenustele“⁴⁶. Rahvusvaheline Tööorganisatsioon on suurema osa oma saja-aastasest tegevusajast keskendunud ametlikus töösuhtes olevate töötajate ja nende perekondade sotsiaalkindlustusele.

Esimese katse nihutada sotsiaalkaitset laiema elanikkonna suunas tegi ILO 2000. aastal. See katse ei leidnud toetust ja kujunes olemasoleva tööeluga seotud sotsiaalkaitse laiendamiseks. Arutelu riiklike sotsiaalkaitse süsteemide parandamise üle sai uuesti hoo sisse 2007. aastal ja see saavutas ambitsioonika ideena poliitilise läbimurde 2008. aasta ülemaailmse finants- ja majanduskriisi ajal, mil rahvusvaheline kogukond kriisiga toimetuleku võimalusi otsides leppis esimest korda kokku ühises keeles, võttes kasutusele mõiste *minimaalse sotsiaalkaitse põhialused*.⁴⁷ ILO eesmärk oli arendada sotsiaalkaitse välja nii, et igal inimesel oleks juurdepääs hädavajalikele esmastele sotsiaaltoetustele ja -teenustele ning peavarjule, mis hõlmab ka vaesuses elavate ja haavatavas olukorras inimeste jõustamist ja kaitset.⁴⁸

ILO soovitusena nr 202 kinnitati uuesti sotsiaalkaitse kõikide inimeste inimõigusena ja anti riikidele juhised, kuidas laiendada ja kohaldada sotsiaalkaitse põhialuseid iga riigi eripäradest lähtuvalt.⁴⁹ Soovitustega rõhutati sotsiaalkaitse tähtsust vaesuse, ebavõrdsuse, sotsiaalse tõrjutuse ja ebakindluse ennetamisel ja vähendamisel ning soolise ja rassilise võrdõiguslikkuse edendamisel.⁵⁰ ILO eristas soovitustes neli sotsiaalkaitse valdkonda: minimaalse sotsiaalkaitse põhialused peavad sisaldama ligipääsu esmasele arstiabile, sealhulgas sünnitusabile; tagama elementaarse sissetulekukindluse lastele, tagama nende ligipääsu toitumisele, haridusele, hoolekandele ja teistele olulistele hüvedele ja teenustele; tagama elementaarse sissetulekukindluse tööealisele elanikkonnale, kes ei ole võimeline teenima piisavat sissetulekut haigestumise, töötuse, sünnituse või puude tõttu; tagama elementaarse sissetulekukindluse eakatele inimestele.⁵¹

Kokkuvõtvalt, riigid, kes võtavad vastu minimaalse sotsiaalkaitse põhialused, peavad töötama välja riiklikud strateegiad, austades mittediskrimineerimise, soolise võrdõiguslikkuse ja sotsiaalse kaasatuse põhimõtteid. Inimväärses eluks on vaja tagada, et inimeste esmavajadused oleksid täidetud ja inimene saaks aktiivselt ja ilma piinlikkust tundmata võtta osa igapäevaelust. Tuginedes olemasolevatele sotsiaalkaitsemehhanismidele, võivad need strateegiad sisaldada mitmesuguseid meetmeid: osamaksetel põhinevaid, sihipäraseid ja universaalseid, nii avalikke kui ka eraviisilisi – olenevalt riigi sotsiaalsest, majanduslikust ja

⁴⁵ Social protection floor key to addressing crises and social instability. ILO 27.10.2011. –

https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_166292/lang--en/index.htm.

⁴⁶ Deacon. B. The social protection floor and global social governance. – International Social Security Review 2013/66 (3–4).

⁴⁷ Cichon, M. The Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202): Can a Six-Page Document Change the Course of Social History? – International Social Security Review 2013/66 (3–4).

⁴⁸ Deacon.

⁴⁹ ILO. Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). – https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*

poliitilisest kontekstist.⁵² Kuigi laiem lõppeesmärk on kehtestada ulatuslikud sotsiaalkaitseüsteemid, võib nende järkjärguline rakendamine olla kooskõlas riikide ressursisidega.⁵³ Minimaalse sotsiaalkaitse põhialuste edu kriteerium on piisava rahastuse olemasolu ja ülemaailmse kogukonna ühine kursil püsimine, mis tähendab ka vajadust luua ülemaailmne sotsiaalkaitsefond vaesemate riikide jaoks, mille eesmärk on muuta sotsiaalkaitse põhialused elujõuliseks.⁵⁴

Sotsiaalse turvalisuse õiguse ülemaailmne kasutamine eeldab ühist rahvusvahelises kogukonnas aktsepteeritud tegevuskava. Kuigi õigus sotsiaalsele turvalisusele pöörati ülddeklaratsiooni vastuvõtmisega tähelepanu küllaltki ammu, möödus peaaegu 70 aastat, enne kui saabus ülemaailmne tunnustus ja mõistmine, et tegemist on väga olulise õigusega ja tööriistaga, mis aitab vaesust vähendada ja saavutada sooline võrdõiguslikkus ning võimaldab tagada inimväärikuse ja hea elukvaliteedi kõikidele inimestele, eriti haavatavas olukorras inimestele.

Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid aastani 2030⁵⁵ on rahvusvaheline inimõigusi väärtustav poliitiline kokkulepe, mille keskne eesmärk on kaotada kõikjal ebavõrdsus ja vaesus ning tagada kõigile inimestele väärikus ja hea elukvaliteet. Ülemaailmse säästva arengu tegevuskava vastuvõtmisele eelnenud aega (eesmärgid seati 2015. aastal) on nimetatud ka vaikivaks revolutsiooniks.⁵⁶ Arengukava põhimõte on, et „kedagi ei jäeta kõrvale“ ja esmane eluks vajalik tuleb tagada sotsiaalkaitseüsteemi kaudu. Arengukava mitmed eesmärgid rõhutavad rahvusvahelist pühendumist sotsiaalse turvalisuse õigusele, nagu näiteks „rakendada iga riigi jaoks kohased sotsiaalkaitseüsteemid ja -meetmed, sealhulgas sotsiaalkaitse põhialused, ja saavutada 2030. aastaks, et sotsiaalkaitse hõlmab enamiku vaesuses ja ebasoodsas olukorras olevatest inimestest“.⁵⁷ Haavatavate rühmadena nähakse lapsi ja noori, puuetega inimesi, HIV-positiivseid inimesi, eakaid, sisserännanud inimesi ja ümberpaigutatud inimesi. Eriliselt on arengukavas esile tõstetud süsteemne soopõhine vaade ning tüdrukute ja naiste ühiskonnas osalemise tugevdamine.⁵⁸

Säästva arengu eesmäärke on kritiseerinud ÜRO Inimõiguste Komitee. Komitee leidis, et kuigi need eesmärgid on olnud oluline pöördepunkt, suurendanud inimeste teadlikkust, toetanud vaesuse vähendamisele pühendatud arutelu ning olnud vaidluste raamistik, on aeg need ümber hinnata, võttes arvesse uusi ülesandeid ja sügavat pettumust toonud tulemusi.⁵⁹ Arvestades, et ülemaailmse vaesuse vähendamise tempo aeglustus juba enne Covid-19 pandeemiat ja säästva arengu tegevuskava esimest eesmärki (kaotada kõikjal vaesus) ei saavutata aastaks 2030, on säästva arengu eesmärgid vaesuse kaotamiseks ilmselgelt ebapiisavad.⁶⁰

⁵² Sepúlveda, Nyst.

⁵³ ILO. Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

⁵⁴ Human Right Council. Global fund for social protection: international solidarity in the service of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights, Olivier De Schutter. 2021. – <https://undocs.org/A/HRC/47/36>.

⁵⁵ Ülemaailmsed säästva arengu eesmärgid. – <https://riigikantselei.ee/valitsuse-too-planeerimine-ja-korraldamine/valitsuse-too-toetamine/saastev-areng> (09.01.2022).

⁵⁶ Sepúlveda, M. The right to social security. – Dugard, J. *et al.* (toim). Research handbook on economic, social and cultural rights as human rights. Edward Elgar Publishing 2020.

⁵⁷ ILO. Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202).

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ The parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Human Right Council 2020. – <https://chrgj.org/wp-content/uploads/2020/07/Alston-Poverty-Report-FINAL.pdf>.

⁶⁰ *Ibid.*

Komitee peab probleemiks seda, et „vaatamata kõrgeleenuilistele eesmärkidele on seatud sihid ja nende saavutamise näitajad nõrgad“⁶¹. Esiteks, vaesuse kaotamise esimese alaeesmärgi – „kaotada kõikjal vaesus selle kõikides vormides“ – saavutamist mõõdetakse Maailmapanga vaesuspiiri tasemega, mida on kriitilistes hinnangutes nimetatud tühiseks toimetulekueesmärgiks, kuna isegi selle taseme täitmine jätab miljardid inimesed silmitsi ilmajätusega ja ei püüa vaesust tegelikult kaotada.⁶² Teine vaesuse kaotamisega seotud eesmärk nõuab riiklike meetmete raames vaesuses elavate meeste, naiste ja laste osakaalu vähendamist „poole võrra“, mis on inimõiguste komitee hinnangul „ambitsioonide läbikukkumine enneolematu rikkuse ja ebavõrdsuse ajastul“. Kolmas alaeesmärk vaesuse kaotamise peatükis puudutab sotsiaalkaitseüsteeme, kuid see on riikidele sisulise nõude kehtestamiseks silmatorkavalt üldine. Eesmärgiga nõutakse ebamääraselt „sotsiaalkaitseüsteemide ja meetmete rakendamist“, mis „võivad hõlmata minimaalse sotsiaalkaitse põhialuseid“ ja „enamikku vaestes ja ebasoodsas olukorras olevatest inimestest“, mitte kõikide vaesuses elavate inimeste universaalset katmist.⁶³ ÜRO Inimõiguste Komitee on leidnud, et vaesuse dramaatiline suurenemine Covid-19 tõttu ja sellega kaasnev majanduslangus peaksid sundima 2030. aasta säästva arengu tegevuskava uuesti läbi vaatama.⁶⁴

Arvestades, kuivõrd pika aja vältel on inimõigusi puudutavates dokumentides rõhutatud vaesuse eri vormide kaotamise vajadust, leian, et vaja oleks sisulisemalt arutada sotsiaalse turvalisuse õiguse vaatenurgast nii laiemas kontekstis kui ka kohalikul tasandil vaesust järjest kasvava mitmekesisuse kontekstis. Kuidas ilmneb vaesusega kaasnev ilmajätus erinevates sotsiaal-kultuurilistes kogukondades, millised on selle eksisteerimise vormid, püsivus ja mõjud? Leian, et selliste arutelude tugevus on inimeste ainulaadsete kogemuste, vajaduste ja võimekuse nähtavale toomine, et näidata, kui tihedalt on läbi põimunud vaesus, ilmajätus ja haavatavus kohaliku sotsiaal-poliitilise diskursusega.

2. Sotsiaalse turvalisuse õiguse kontseptuaalne määratlus

Sotsiaalse turvalisuse inimõigustekeskne käsitlus muudab seda, kuidas me mõistame (riigi) vastutust sotsiaalse turvalisuse tagamisel: see ei ole heategevus, vaid *igatihe õigus* ja *inimväärkuse kaitse*, mis ei piirdu pelgalt majanduslike eesmärkidega, vaid tuleb saavutada nii majanduslike kui ka sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste kogumina.⁶⁵ Sotsiaalse turvalisuse õigust raamistab visioon sotsiaalselt õiglasest maailmast, kus kõigile inimestele tuleb tagada kaitse ebakindluse eest ja kedagi ei tohi jätta kõrvale. Minimaalsel tasemel sotsiaalkaitsemeetmed peavad olema ligipääsetavad, kättesaadavad, kohandatavad ja sootundlikud.⁶⁶

Õigust sotsiaalsele turvalisusele ei ole lihtne üheselt defineerida. See on pigem diskursus, mis koondab tähendusi ja põhimõtteid, mis omandavad lõpliku sisu ümbritsevas sotsiaalses ja kultuurilises kontekstis iga inimese vajadusi ja võimekust arvestades. Leian, et see, mil viisil inimeste õigustest räägitakse, mõjutab haavatavas olukorras inimeste inimväärkust ja võimalusi ning sotsiaalsete probleemide tajumist ja neile reageerimist.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² The parlous state of poverty eradication.

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Diller.

⁶⁶ Sepúlveda, M. Ensuring inclusion and combatting discrimination in social protection programmes: The role of human rights standards. – International Social Security Review 2017/70 (4).

2.1. Õigus sotsiaalsele turvalisusele kui inimväärikuse kaitse garantii

Inimõigus sotsiaalsele turvalisusele on – nagu teisedki inimõigused – inimväärikuse kaitse garantii. Inimeste suutlikkus juhtida enda elu nõuab teatud tingimuste tagamist, mis on seotud inimese isiksuse ja tema väärikusega.

Inimväärikuse sisustamise püüdlused ulatuvad juba antiikfilosoofiasse ja religioosete traditsioonideni. Niisiis, kuigi inimõiguste lähtekoht on alati olnud vastupanu võimu kuritarvitamisele, rõhumisele, alandamisele, on leitud, et just teise maailmasõja koledused panid mõistma inimväärikuse moraalsed jõudu.⁶⁷ Inimesed, kes olid kogenud teise maailmasõja ajal Natsi-Saksamaa sõjakoledusi ning holokausti, „pidid vaatama näkku iseendale, oma minevikule ja väärtustele ning defineerima ümber rahu, turvalisuse ja inimõiguste tähenduse“⁶⁸. Inimlikust väärtusest sai ühine inimõiguste tuum ning enimmainitud põhiväärtus sotsiaalse turvalisuse õiguses.

On ilmselge, et kui sotsiaalse turvalisuse õigus oleks saavutanud oma ideaalid ja inimest väärtustataks inimeseks olemise pärast, ei peaks keegi kannatama väärkohtlemist ning saaks vabalt ennast teostades elada, tundes ennast ühiskonna täieõigusliku ja väärtusliku liikmena. Inimene ei satuks nii äärmuslikku materiaalsesse puudusesse, et tal ei ole võimalik rahuldada oma esmaseid vajadusi, nagu eelkõige eluase, toit, rõivad ja pesemisvõimalus, ning see kahjustab tema füüsilist või vaimset tervist või asetab ta sellisesse olukorda, mis alandab inimväärikust.

Seos õiguste ja väärikuse vahel on palju komplekssem ning on eksitav öelda, et meil on väärikus siis, kui meil on õigused. On leitud, et inimesed ei pöördu abi saamiseks abisüsteemide poole⁶⁹, sest nad tunnevad piinlikkust enda seisundi või toimunud sündmuste pärast. Häbi ja piinlikkus tekib selle tõttu, et inimesed tajuvad ennast mingist normist kõrvale kaldununa ja seetõttu vähem väärtuslikuna. Kaasneb psühholoogiline valu, mis omakorda avaldab mõju inimese tegevusele ja nii on keerulisem leida motivatsiooni tegutsemiseks. Näiteks ligikaudu veerand seksuaalse vägivalla või muud liiki vägivalla ohvritest ei pöördu ka pärast kõige raskemat vägivaldajuhtumit politseisse, sest nad tunnevad häbi ja piinlikkust.⁷⁰ Eeltoodut aitavad selgitada 2016. aastal Sotsiaalministeeriumi tellitud elanikkonna küsitluse tulemused, mille kohaselt 42% Eesti elanikest leiab, et naiste valitud riie on vägistamise ohvriks langemise põhjus, ja 49% arvates on ohvrid perevägivallas osaliselt ise süüdi.⁷¹ Seega, küllaltki palju leidub neid, kes peavad haavatavasse olukorda sattunud inimesi oma olukorra eest vastutavaks, riivates sellega nende väärikust ja tõrjudes neid sel viisil abist eemale. Paraku mõjutab vägistamismüütide levik ka abistajate ja nõustajate tööd, kuna hoiakud kujundavad praktikute kõnepruuki ja otsuseid.⁷² Halvustava suhtumisega vägivallaohvritest

⁶⁷ Habermas, J. The Concept of Human Dignity and the Realistic Utopia of Human Rights. – Nascimento, A., Lutz Bachmann, M. (toim). Human Dignity. Perspectives from Critical Theory of Human Rights. Routledge 2018.

⁶⁸ Vt raamatu „Inimõigused“ ptk 1. Velvet, A. Inimõiguste ajalugu.

⁶⁹ Killmister, S. Contours of Dignity. Oxford University Press 2020.

⁷⁰ Naistevastane vägivald: Euroopa Liitu hõlmav uuring. Tulemuste kokkuvõte. FRA 2014. – https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_et.pdf.

⁷¹ Eesti elanikkonna teadlikkuse uuring soopõhise vägivalla ja inimkaubanduse valdkonnas. TNS Emor 2016. – https://www.kriminaalpoliitika.ee/sites/krimipoliitika/files/elfinder/dokumendid/eesti_elanikkonna_teadlikkuse_uuring_soopohise_vagivalla_ja_inimkaubanduse_valdkonnas_2016.pdf.

⁷² Litam, S. D. A. She's just a prostitute: The effects of labels on counselor attitudes, empathy, and rape myth acceptance. – The Professional Counselor, 2016/9 (4), lk 396–415.

naistesse tuleb jõuliselt võidelda. Ilmselt tuleb rõhutada riikide vajadust töötada selle nimel, et luua abiküsjate väarikust austav sotsiaalkindlustussüsteem. Tõekspidamiste raamistajaks on sotsiaalkaitse põhimõtted ning ette nähtud hüvitised ja toetused, mis saavad tagada vähemalt miinimumtasemel majanduslikud, sotsiaalsed ja kultuurilised õigused.⁷³

Eesti Vabariigi põhiseadus sisaldab mitmeid inimväarikuse seisukohast olulisi sätteid. Selles öeldut on selgitatud nii, et „inimväarikus on ühteaegu nii iseseisev põhiõigus kui ka üldine põhimõtte teiste põhiõiguste tõlgendamiseks“, ning samas on tunnustatud, et „inimväarikuse tähendust on keeruline avada, nagu ka seda, mida tähendab konkreetsel juhul inimväarikust austav kohtlemine“⁷⁴. Sotsiaalsete õiguste tuum – õigus saada avalikult võimult piisavalt abi, et elada inimväärsetes tingimustes – on inimväarikuse põhimõtte osa, ja erilist tähelepanu tuleb pöörata neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama⁷⁵.

Mitmed kriitilised mõtlejad⁷⁶ on pidanud probleemiks *väarikuse* mõiste mitmetähenduslikkust ja on näiteks küsinud: „Kas inimväarikus väljendab sisulist normatiivset tähendust, millest saab inimõigusi tuletada, täpsustades nende rikkumise tingimused, või on tegemist tühja mõistega, mis võtab kokku üksikud, erinevad ja omavahel mitteseotud inimõigused?“. On leitud, et mõiste avatus võib viia positiivsete refleksioonideni inimõiguste kaitses, kuid selles on risk manipulatsioonideks. Seega, inimväarikuse tähendus vajab mitmes mõttes kriitilist analüüsi ja selgitust, et tegemist on inimõiguste moraalse alusega.

2.2. Igaühe õigus sotsiaalsele turvalisusele ehk kedagi ei jäeta kõrvale

Seni, kuni eksisteerib mistahes vormis ilmajäetust, diskrimineerimist ja väärkohtlemist ning ühiskond seda sallib, ei saa rääkida tegelikult tagatud sotsiaalsest turvalisusest ja inimväärsest elust. Kuigi inimõigustel põhinev sotsiaalse turvalisuse käsitlus tähendab, et kõigil inimestel on õigus kaitsesele puuduse korral ning õigus hirmuta, turvalisele ja tervist tagavale elule ja piisavale elustasemele⁷⁷, ilmneb sotsiaalse turvalisuse õigust käsitlevatest rahvusvahelistest analüüsides, et elu on hoopis teistsugune. Inimesed hukkuvad endiselt perevägivaldaga tõttu, elavad sügavas materiaalses puuduses ja ebavõrdsuses ning sotsiaalkaitstes on märkimisväärsed lüngad. Analüüsides on kirjutatud ka kriiside mõjust inimeste võimekusele tulla iseseisvalt toime ilma kahjudeta; sotsiaalkaitsele tehtavate kulutuste suurendamise tähtsusest; universaalsest sotsiaalkaitsest ning vajadusest mõista sotsiaalse turvalisuse õigust kui sotsiaalse õigluse olulist tööriista.⁷⁸

⁷³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment no 19 (2008) on the right to social security. – <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW1a0Szab0oXTdImnsJZZVQdrCvvLm0yy7YCiVA9YY61Z8YHJWla0qOfZ9fbBAjHL%2FILI5gllsqSBbczFKYIRCH3h0ggclCkMPkxITz7NI9wE>.

⁷⁴ Kalmo, K., Kask, O. Paragrahv 10. – Madise, Ü. et al. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020, lk 113.

⁷⁵ Kalmo, Kask.

⁷⁶ Habermas.

⁷⁷ Bonilla García, Gruat.

⁷⁸ International Labour Office. World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future. Genf: ILO 2021.

Vaesuse, ilmajäetuse ja haavatavuse dünaamiline seos

Kõige paremini näitlikustab ilmajäetust selle materiaalse puuduse konteksti asetamine. Kui inimene elab materiaalses kitsikuses, saab talle ühel hetkel selgeks, et temale ja ta lastele ei ole kättesaadav esmatasandi arstiabi⁷⁹, tema vajadustele vastav vaimse tervise abi⁸⁰, ta ei saa toetada enda laste haridusteed, tal ei ole võimalik lahkuda vägivaldsest suhtest⁸¹, tema terviseprobleemid süvenevad ja pikemas plaanis jääb tema eluiga lühemaks. Peale selle ei ole tal võimalik osa saada sellistest sotsiaalsetest ja kultuurilistest tegevustest nagu näiteks kino- ja teatrikülastused või väljasõidud sõpradega. Materiaalse puudusega võib kaasnedas eraldatus olulistest inimestest, suutmatus tasuda kommunaalteenuste eest, elamine ebaturvalises piirkonnas või kaugel ääremeal. Võib olla, et inimene ei suuda end piisavalt kindlustada uute võimalike riskide vastu, suureneb ilmajäetus, haavatavus ning jõuetuse ja tõrjutuse tunne.

Seega, vaesus on äärmiselt kriitiline tegur, mis surub paljud inimesed maailmas ilmajäetuse ja haavatavasse olukorda. Vaesusest rääkides peetakse tihti silmas suhtelist vaesust, mille korral loetakse inimene vaeseks juhul, kui tema sissetulek jääb alla konkreetse ühiskonnas piisavaks või üldiselt aktsepteeritavaks peetavat elatusmiinimumi.⁸² Rahvusvaheliselt on kokku lepitud, et suhtelise vaesuse piir on 60% riigi mediaan-ekvivalentnetosissetulekust ning riikidevahelises võrdluses kasutatakse ostujõu standardit, et võtta arvesse elukalliduse erinevusi.⁸³

Vaesus on siiski mitmetahulisem ja tähendab palju rohkem kui piisava sissetuleku puudumine. See tähendab inimväärseks eluks ning arenguks vajalikest võimalustest ilmajäämist.⁸⁴ Vaesuse mitmemõõtmelisust peegeldab ÜRO sotsiaalsete, majanduslike ja kultuurialaste õiguste komitee definitsioon⁸⁵, mille järgi vaesus on olukord, mida iseloomustab piisava elatustaseme saavutamiseks ning muude kodaniku-, kultuuriliste, majanduslike, ja poliitiliste õiguste teostamiseks vajalike ressursside, võimaluste, turvalisuse ja võimekuse pidev või krooniline puudumine. Seega, ÜRO sotsiaalsete, majanduslike ja kultuurialaste õiguste komitee toob vaesuse definitsiooniga ühiskonna vaatevälja vaesusega kaasneva laiema ilmajäetuse problemaatika, milleks võib olla kehv haridus, diskrimineerimine, sotsiaalne tõrjutus.

Üldiselt on haavatavus olukord, kus inimeste sotsiaal-majanduslik ja/või perekondlik taust, erivajadus, haigus või trauma muudab nad vastuvõtlikumaks toimivate muutuste ja sündmuste kahjustavatele mõjudele, nii et nad ei ole võimelised raskustega toime tulema,

⁷⁹ World Bank and WHO: Half the world lacks access to essential health services, 100 million still pushed into extreme poverty because of health expenses. WHO 13.12.2017. – <https://www.who.int/news/item/13-12-2017-world-bank-and-who-half-the-world-lacks-access-to-essential-health-services-100-million-still-pushed-into-extreme-poverty-because-of-health-expenses> (09.01.2022).

⁸⁰ Santiago, C. D., Kaltman, S., Miranda, J. Poverty and Mental Health: How do Low-income Adults and Children Fare in Psychotherapy? – Journal of Clinical Psychology 2013/69 (2), lk 115–126. – doi: 10.1002/jclp.21951.

⁸¹ Women's Aid. The nature and impact of domestic abuse. – <https://www.womensaid.org.uk/information-support/what-is-domestic-abuse/the-nature-and-impact-of-domestic-abuse/> (09.01.2022).

⁸² Eurostat. Rahalise vaesuse statistika, 2020. – https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Income_poverty_statistics/et&oldid=507717#Suhtelise_vaesuse_m.C3.A4.C3.A4r_ja_piir.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Sepúlveda, Nyst.

⁸⁵ [Committee on Economic, Social and Cultural Rights](https://digitallibrary.un.org/record/452397). Poverty and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: statement / adopted by the Committee on Economic, Social and Cultural Rights on 4 May 2001. – <https://digitallibrary.un.org/record/452397>.

tegema läbimõeldud valikuid ja vastama ühiskonna ootustele käituda vastutustundlikult.⁸⁶ Seega hõlmab haavatavus vähemalt kaht mõõdet: ebakindlus ja tundlikkus väliste negatiivsete mõjutuste suhtes ning sisemine säilenõtkus ehk võime keerukate muutustega kohaneda.⁸⁷ Leian, et siin on ohuks inimeste haavatavuse individualiseerimine ja inimeste probleemide eraldamine teda ümbritsevast keskkonnast, mis on ka vastuolus sotsiaalse turvalisuse õiguse põhimõtetega. Individualiseeritud lähenemine sotsiaalsetele probleemidele on omane uusliberaalsele mõtteviisile, mille järgi enda heaolu, sotsiaalse turvalisuse ja ka ebaedu eest vastutab ennekõike inimene ise.⁸⁸ Leian, et tähelepanu jääb kõrvale sotsiaalsete olukordade keerukuselt ning struktuursetelt mõjudelt, mille kontekstis inimesed oma valikuid teevad. Vaesuses elavad inimesed ei pruugi olla haavatavad, kui nende elukeskkond on turvaline, neid ümbritseb tugev ja stabiilne sotsiaalne tugisüsteem.⁸⁹ Samal ajal võivad olla haavatavad inimesed, kelle materiaalne sissetulek on piisav, kuid nad puutuvad kokku ohtudega, millega nad ei suuda kohaneda ja millega toimetulekuks ei ole neil piisavalt sisemisi ressursse ega vahendeid.⁹⁰

Mõned autorid peavad kõige probleemsemaks institutsionaalset haavatavust kui institutsionaalse juurdepääsu puudumist sotsiaalõiguste rahuldamiseks vajalikele vahenditele.⁹¹ Inimese haavatavust soodustab see, kui tal puudub ligipääs ühiskonna peavoolusüsteemidele ja kogukondadele, näiteks seetõttu, et ta elab vaesuses, kogeb häbimärgistamist, viibib riigis ebaseaduslikult või ühiskond on talle võõras.⁹² Samal ajal suurendab haavatavusest tingitud ilmajäetus – võimalus osaleda kogukonna elus, omandada haridust ja töötada, ligipääs tervishoiuteenustele – materiaalselt ilmajäetust ja vaesusriski veelgi.⁹³ Arvestades ülemaailmseid muutusi ja kriisiolukordi (kliimamuutused, looduskatastroofid, koroonaviiruse levik) ning süvenevat riikidevahelist ebavõrdsust, tuleb rääkida riikide ja kogukondade haavatavusest, mis võib marginaliseerida neis elavaid inimesi veelgi, piirata nende juurdepääsu olulistele ressurssidele ja suurendada ebavõrdsust.⁹⁴ Näiteks vähemalt pool maailma elanikkonnast (hinnanguliselt 2,3–3,5 miljardit inimest) ei saa neile vajalikke tervishoiuteenuseid ning igal aastal langeb hulk leibkondi vaesusesse suurte tervishoiukulutuste tõttu, mida nad peavad katma oma sissetulekust.⁹⁵ Vaesusest ülesaamise teeb keeruliseks selle tsükliline seisund, mis ühendab vaesuse haavatavusega.⁹⁶ Seega, vaesuse ja haavatavuse seosed on dünaamilised, olgu tegemist tervisekaotusega,

⁸⁶ Van Ewijk, H. Complexity and social work. London: Routledge 2018.

⁸⁷ Moser, C. O. N. The Asset Vulnerability Framework: Reassessing Urban Poverty Reduction Strategies. – World Development 1998/26 (1), lk 1–19.

⁸⁸ Bevir, M. The SAGE Handbook of Governance. London: SAGE Publication 2011.

⁸⁹ Ellis, F. Vulnerability and coping. – Clark, D. A. (toim). The Elgar companion to development studies. Cheltenham: Edward Elgar Publishing 2006, lk 671–675.

⁹⁰ *Ibid.*

⁹¹ Straehle, C. Vulnerability, Rights, and Social Deprivation in Temporary Labour Migration. Ethical Theory and Moral Practice 2019/22, lk 297–312.

⁹² UNHCR and IDC (2016). Vulnerability Screening Tool. Identifying and addressing vulnerability: a tool for asylum and migration systems.

⁹³ Tracking universal health coverage: 2017 global monitoring report. World Health Organization and International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, 2017. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

⁹⁴ Fayazi, M., Bornstein, L. The Links Between Vulnerability, Poverty, and Hazards: A Focus on the Impacts of Globalization Trends. – Researchgate 2020.
https://www.researchgate.net/publication/344659090_The_Links_Between_Vulnerability_Poverty_and_Hazards_a_Focus_on_the_Impacts_of_Globalization_Trends.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Fayazi, Bornstein.

koondamisega või isegi lahkuminekuga, on tihe seos sotsiaalsete olukordadega ja inimest ümbritseva sotsiaalse, kultuurilise ja poliitilise keskkonnaga.

Vaesusnarratiivide problemaatika

See, mil viisil vaesusest ja sellega kaasnevast ilmajäetusest kõneldakse, mõjutab nende mõistmist ja neile reageerimist. Kahtlemata raamistavad ja kujundavad tõekspidamisi ja väärtushinnanguid rahvusvahelised vaesust käsitlevad narratiivid.

Hea platvormi edasisteks aruteludeks ja vaidlusteks on loonud ÜRO Inimõiguste Komitee äärmise vaesuse ja inimõiguste eriraportöör Philip Alston oma aruandega, milles ta vaidlustas vaesusnarratiive, mis väidavad, et ülemaailmne vaesus on vähenenud, ning näevad vaesuse vastu võitlemise edusamme inimkonna ühe olulisima saavutusena.⁹⁷ Pidades probleemiks rahvusvahelistes aruteludes esitatud vaesuse leevendamise seotud optimismi, märkis Philip Alston, et vaesuse käsitlemine ei ole kooskõlas faktidega, see on ühekülgne ja ebapiisav, mis alahindab vaesuse levikut, jätab varju haavatavas olukorras sihtrühmad, ja selles on ebapiisavad sekkumismehhanismid.⁹⁸

Järgnevalt vaatlen lähemalt probleeme, mida Philip Alston on aruandes esitanud, kuna leian, et need on tihedalt seotud inimõigustel, sealhulgas inimväärikusel ja vajadustel põhineva tervikliku sotsiaalkaitsesüsteemi ülesehitamisega.

Esiteks, vaesuse mõistmist hägustab vaesuse hindamise metoodika ühekülgsus ja ebapiisavus. Tüüpiliselt selgitatakse vaesust Maailmapanga vaesuspiiri aluseks võttes, mis loodi algselt arengumaades vaesuse mõõtmiseks, kuid pärast säästva arengu eesmärkide vastuvõtmist 2016. aastal kohandati kasutamiseks kõikides riikides, et mõista sõnastatud eesmärkide täitmist.⁹⁹ Asjasse süüvimata võiks väita, et vaesuse mõõtmiseks piisabki ühest üldisest riikideülesest mõõdikust, mida aeg-ajalt üle vaadates kohaldatakse. Leian, et vaesuse fenomeni kompleksus ja mitmemõõtmelisus sellise üldise määratluse kasuks siiski ei räägi, kuna see jätab varju vaesusega kaasneva ilmajäetuse ja haavatavuse riskid ning inimest ümbritseva konteksti iseärasused. Alstoni hinnangul¹⁰⁰ alahindabki Maailmapanga seatud vaesuspiir absoluutse vaesuse olemust, ei põhine oluliste vajaduste hindamisel ja peegeldab väga madalat elatustaset, mis on tunduvalt madalam igasugusest mõistlikust ettekujutusest väärikast elust. Vaesuspiiri kohaselt on võimalik vaesusest n-ö vabaneda ilma sissetulekuta, mis oleks ligilähedanegi piisava elatustaseme saavutamisele, sealhulgas ligipääsuga tervishoiule ja haridusele. Selline elustandard ei ole kooskõlas õigusega sotsiaalsele turvalisusele, st õigusega piisavale toitumisele, riietusele ja eluasemele, ja õigusega elutingimuste pidevale paranemisele.¹⁰¹ Siiski, ka Maailmapanga määratud vaesuspiiri järgi kulutab 700 miljonit inimest alla 1,9 dollari päevas.¹⁰²

⁹⁷ Alston, P. The parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. Human Rights Council 2020. – <https://chrgi.org/wp-content/uploads/2020/07/Alston-Poverty-Report-FINAL.pdf>.

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ Allen, R. C. Absolute Poverty: When Necessity Displaces Desire. – *American Economic Review* 2017/107 (12), lk 3690–3721.

¹⁰⁰ Alston.

¹⁰¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment no 19. (2008) on the right to social security.

¹⁰² Decline of Global Extreme Poverty Continues but Has Slowed: World Bank. The World Bank 2018. – <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2018/09/19/decline-of-global-extreme-poverty-continues-but-has-slowed-world-bank> (09.01.2022).

Alston on veel öelnud¹⁰³, et Maailmapanga seatud vaesuspiir ei võta arvesse riikide geograafilisi erinevusi ja sotsiaalseid standardeid, näiteks kaupade maksumust ja esmaseid eluks ja tööks vajalikke vahendeid või riidetuse ja elamute küttega seotud kulutusi külma kliimaga riikides või eluaseme soetamise kulusid kõrgema elukallidusega riikides.

Kolmandaks jätab mõõdik varju soolised erinevused, sest on eeldatud, et kõik ressursid jagatakse leibkonnas võrdselt. Rahvusvahelistes uuringutes¹⁰⁴ on leitud, et naiste ja meeste sotsiaal-majanduslik olukord ei ole võrdne, soolised lõhed püsivad paljudes eluvaldkondades, naiste materiaalne ilmajätetus on suurem kui meestel ning ka töötamine ei pruugi naiste vaesusrisiki vähendada. See tähendab, et naised on meestega võrreldes haavatavamad. Selline andmete esitamise mõju on väga suur, sest näiteks 2015. aastal ületas 100 miljoni inimese elatustase vaesuspiiri vaid 10 sendi võrra. Isegi väike süsteemne tasakaalustamata arvutus võib tähendada, et miljoneid allpool panga seatud vaesuspiiri elavaid naisi puudutavad andmed jäetakse ülemaailmsest vaesusnäitajate hulgast välja. Seega, on oluline rääkida konkreetsetelt naiste vaesusest erinevates sotsiaalsetes olukordades ja kogukondades elavate naiste seisukohast, juhtides tähelepanu sellega kaasnevale ilmajätusele ning probleemi mitmekülgsusele ja struktuursetele iseloomule. Tähelepanu pööramine spetsiifilistele sihtrühmadele aitab vältida sotsiaalse turvalisuse õiguse käsitlemist liiga üldisena.

Üks oluline aspekt, millele Philip Alston oma aruandes osutab,¹⁰⁵ on miljonite inimeste andmete väljajätmine või alaesindatus Maailmapanga määratud vaesuspiiri mõõtmise uuringuandmetest. Need tähelepanuta jäänud inimesed „on pärit rühmadest, keda vaesus puudutab ebaproportsionaalselt, sealhulgas näiteks kodutud, võõrtöölised, pagulased ja ümberasustatud inimesed, relvakonfliktidest mõjutatud inimesed, inimesed, kes elavad perekondades, kuid keda ei peeta pereliikmeteks (n koduabilised)“¹⁰⁶. Philip Alston rõhutab, et maailma juhtivad institutsioonid, nagu ÜRO ja Maailmapank, pööravad liialt vähe tähelepanu õigustele ja arutlevad harva sisuliselt diskrimineerimise mõju, õigusi austavate institutsionaalsete otsustusstruktuuride puudumise või jõhkrate õiguste rikkumise tagajärgede üle. Maailmapanga toimetulekupiiri alternatiivina pakub Philip Alston välja õigustepõhise vaesuspiiri, mis oleks kooskõlas minimaalse moraalselt vastuvõetava elatustasemega, ja eetilise vaesuspiiri, mis võimaldaks inimestel saavutada normaalse oodatava eluea.¹⁰⁷

Kokkuvõttes leian, et vaesuse mõõtmine ei saa toimuda väljaspool ühiskonna üldist arengut ja lähtekohaks tuleks võtta järjest süvenev sotsiaalne keerukus ja mitmekesisus. Meid ümbritsev ühiskond koosneb indiviididest, sotsiaalsetest rühmadest, võimalustest ja võimekusest. Väga üldiste mõõdikute kasutamine lihtsustab ja juhib tähelepanu kõrvale keerukuselt ja struktuursetelt mõjudelt, mille põhjal inimeste haavatavus ja vaesusrisk kujuneb.

Magdalena Sepúlveda ja Carly Nyst on sotsiaalse turvalisuse õiguse põhimõtteid kirjeldades rõhutanud, et riikidel on vaja mõista, et ka sotsiaalprogrammide mõju ei ole sooneutraalne ja

¹⁰³ Alston.

¹⁰⁴ EIGE (2021). Gender Equality Index. – <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2020/country> (18.01.2021).

¹⁰⁵ Alston, P. The parlous state of poverty eradication. Report of the Special Rapporteur on Extreme Poverty and Human Rights. Human Rights Council 2020. – <https://chrgi.org/wp-content/uploads/2020/07/Alston-Poverty-Report-FINAL.pdf>.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ Alston.

arendada tuleb programme, mis võtavad arvesse naiste kogetud diskrimineerimise vorme ning kindlustavad naiste õiguste ja spetsiifiliste vajaduste täitmise kogu elukaare ulatuses.¹⁰⁸

Näitena võib tuua Sepúlveda ja Nysti soovitusel põhineva sotsiaalkaitse korraldamiseks. Nad on öelnud, et riikidel tuleb võtta spetsiifilisi meetmeid, et väärtustada hooldaja rolli, kombineerides ühiskonna ja riigi vastutust ning julgustades mehi võtma rohkem vastutust hooldamise eest.¹⁰⁹ Oluline on siin rõhutada, et peaaegu kõik naised Euroopa Liidus (92%) on regulaarsed hooldajad ja 81% neist on igapäevased hooldajad.¹¹⁰ Seevastu ainult 68% meestest teeb tasustamata hooldustööd vähemalt mitu päeva nädalas ja ainult 48% teeb seda iga päev. Töötavad naised EL-is kulutavad kaudsele hooldustööle (kodutööd ja majapidamistööd) ja otsesele hooldustööle, nagu laste või eakate sugulaste ja puuetega sugulaste hooldamine, keskmiselt 3,9 tundi päevas.

Uuringud on veenvalt näidanud, et sotsiaalse turvalisuse õiguse ideaalide ja kättesaadavuse vahel on märkimisväärsed lõhed. 2020. aastal oli vaid 30,6% maailma elanikkonnast kaetud minimaalse sotsiaalkaitsega; 53% maailma inimestest elas ilma igasuguse sotsiaalkaitseta; 26,4%-le lastest ehk ainult igale viiendale lapsele oli tagatud sotsiaalkaitse, mis võimaldab lapsehoitu, toitumist ja haridust; haavatavas olukorras inimestest sai piisavat abi 28,9%.¹¹¹ Rahvusvaheline Tööorganisatsioon näeb kõikehõlmava sotsiaalkaitse tagamise peamise probleemina jätkuvalt liiga väikesi investeeringuid sotsiaalkaitsetesse.¹¹²

3. Õigus sotsiaalsele turvalisusele Eestis

Eesti on ratifitseerinud kõik peamised ÜRO inimõigusi käsitlevad konventsioonid ning esitanud nendest tulenevad aruanded konventsioonide järelevalvekomiteedele. Eesti elanike õigus sotsiaalsele turvalisusele on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduses¹¹³ ning mitmes teises seaduses: näiteks sotsiaalseadustiku üldosa seaduses¹¹⁴, sotsiaalhoolekande seaduses¹¹⁵, lastekaitse seaduses¹¹⁶, ravikindlustuse seaduses¹¹⁷, tööturuteenuste ja -toetuste seaduses¹¹⁸, töötuskindlustuse seaduses¹¹⁹, pereküvitiste seaduses¹²⁰.

Olles eelmistes osades juba nimetanud rahvusvaheliste inimõiguslaste kokkulepete mõju Eestile, keskendun selles osas mõnele aspektile, mis lubavad öelda, et Eestis on küllalki suur lõhe sotsiaalsete õiguste kui õigusperspektiivi ja nende arenguperspektiivi vahel.

¹⁰⁸ Sepúlveda, Nyst.

¹⁰⁹ Sepúlveda, Nyst.

¹¹⁰ Euroopa Liidu Nõukogu. Järeldused „Soolise palgalõhe kaotamine: tasustatud töö ja tasustamata hooldustöö väärtuse hindamine ja jaotus. Brüssel 26.11.2020. – <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13367-2020-INIT/et/pdf>.

¹¹¹ International Labour Office. World Social Protection Report 2020–22: Social Protection at the Crossroads – in Pursuit of a Better Future. Genf: ILO 2021.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.

¹¹⁴ Sotsiaalseadustiku üldosa seadus. – RT I, 13.03.2019, 157.

¹¹⁵ Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 22.03.2021, 14

¹¹⁶ Lastekaitse seadus. – RT I, 12.12.2018, 49

¹¹⁷ Ravikindlustuse seadus. – RT I, 29.12.2020, 19.

¹¹⁸ Tööturuteenuste ja -toetuste seadus. – RT I, 12.11.2021, 6.

¹¹⁹ Töötuskindlustuse seadus. – RT I, 12.11.2021, 8.

¹²⁰ Pereküvitiste seadus. – RT I, 28.05.2021, 17.

3.1. Sotsiaalse turvalisuse õigust raamistav kontekst Eestis

Leian, et sotsiaalse turvalisuse õigust tuleb Eestis vaadelda neoliberaalse indiviidi- ja turukeskse mudeli kontekstis, mille võtmeidee on „vähem riiki, rohkem turgu“. David Harvey on selgitanud, et neoliberaalsed ideed rõhutavad isiklikku vastutust ja tugevust ning soovivad näha inimesi kui suutlikke toimijaid, nii et inimesed on riigiga vähem seotud, nad on aktiivsed, ettevõtlikud ja mõtestavad oma tegevust individuaalsete lahenduste kaudu ning teevad ratsionaalseid valikuid oma heaolu suurendamiseks.¹²¹ Inimestelt oodatakse oma tee leidmist, otsustusvõimet, enesetõhusust ja aktiivset osalemist, ka enda heaolu, sotsiaalse turvalisuse eest vastutab ennekõike inimene ise.¹²² Liberaalse turumajanduse korral pakub sotsiaalkaitse süsteem minimaalseid sotsiaalseid hüvesid, jättes suurema vastutuse üksikisikule ja perekonnale.

Mitmed autorid on nimetanud, et Eesti on Euroopa Liidu riikide seas kõige puhtakujulisem neoliberaalse turumajanduse näide, mis on toonud kaasa ebavõrdsust, vaesust ja kõrvalejäetust¹²³¹²⁴ ning mida on seetõttu oluline käsitleda sotsiaalse turvalisuse õiguse kontekstina. Uuringutes on juhitud tähelepanu sellele, et neoliberalismi ajastu kujundab ümber ka sotsiaalkaitse põhialused ja piirab sotsiaalse turvalisuse õiguse tagajate võimet ja võimalusi tegutseda inimeste heaolu ja parimate huvide nimel.¹²⁵

Anu Toots on näiteks analüüsinud riiklikke poliitilisi otsuseid¹²⁶, mis on kujundanud Eesti heaoluriigi institutsionaalset disaini. Ta on tõdenud, et selles loos on võtmetegur viimastel aastakümnetel tehtud otsused ja reformid, mis on tehtud pigem riigi fiskaalsest olukorrast lähtudes, mitte põhjalikult kaalutud sotsiaalkaitse probleemidest ja sotsiaalkindlustuse põhimõtetest. On leitud ka, et „kardinaalsete reformide käigus ei seatud prioriteediks muutustega kaasnevate sotsiaalsete riskide haldamist“¹²⁷.

Neoliberaalse turumajanduse põhimõtteline probleem sotsiaalõiguste vaatenurgast ilmneb juba sotsiaalkaitsele suunatud kulutuste määras. On tähtis nimetada, et Eesti kulutused tervishoiule ja sotsiaalkaitsele on madalamad kui Euroopa Liidu riikide keskmine. Eesti panustab tervishoiukuludesse 6,7% SKP-st ehk ligi kolme protsendi võrra vähem kui Euroopa Liidus keskmiselt.¹²⁸ Sotsiaalkaitsekulud moodustavad 13% SKP-st, mis on Euroopa Liidu keskmisest ligi kuue protsendi võrra vähem.¹²⁹ Eestis elab suhtelises vaesuses 20,6% elanikkonnast ja märkimisväärne on piirkondlik erinevus.¹³⁰ Riigi pikaajalises

¹²¹ Harvey, D. A Brief History of Neoliberalism. Oxford: Oxford University Press 2020.

¹²² *Ibid.*

¹²³ Saar, E., Trumm, A. Social stratification and inequalities in Eastern and Central Europe – Vihalemm, P. *et al.* (toim). The Routledge International Handbook of European Social Transformations. London: Routledge. 2017.

¹²⁴ Lagerspetz, M., & Vogt, H. Estonia. – S. Berglund, *et al.* (toim). The Handbook of Political Change in Eastern Europe (3. Edition). Cheltenham, UK & Northampton, MA, USA: Edward Elgar Publishing 2013, lk 51–84.

¹²⁵ Mitendorf, A. Professionaalsed sotsiaaltöö narratiivid noores, järjest keerulisemas uusliberaalses ühiskonnas. Sotsiaalteaduste dissertatsioonid. Tallinn: Tallinna Ülikool 2020.

¹²⁶ „Heaoluriigina tuntakse niisugust ühiskonnakorraldust, kus on välja kujunenud sotsiaalpoliitikat haldavad ja planeerivad institutsioonid ning kus on püsivalt olemas programmid ja meetmed, mis tagavad inimeste sotsiaalse turvalisuse ja heaolu,“ kirjutas Anu Toots ajakirjas *Acta Politica Estica* avaldatud artiklis.

¹²⁷ Opermann, S., Vihalemm, P. Meedia ja ühiskonna seoste uurimine Eesti sotsioloogilise traditsiooni kontekstis. – Vihalemm, P. *et al.* (toim). Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2017.

¹²⁸ Eesti 2035. – <https://www.valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia>.

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.*

arengustrateegias „Eesti 2035“ tõdetakse, et need kulutused ei kata piisavalt tegelikke vajadusi, kuna näiteks puuetega inimeste, vanemaealiste ja mitmikhaigustega inimeste osakaalu kasv hakkab tervishoiu- ja sotsiaalsüsteemi kulusid märgatavalt mõjutama.

Kui sotsiaalse turvalisuse õiguse põhimõte on, et riigid peavad eriti tähelepanelikult suhtuma haavatavamas olukorras inimeste kaitsele, tasub pöigata ühe näitena tagasi 2008. aastal puhkenud majandus- ja eelarvekriisi ajal tehtud valikute juurde. Neid valikuid kriitiliselt analüüsides leian, et sel perioodil ei räägitud inimeste õigustest, vaid karmist kokkuhoiust ja eelarve tasakaalust. Kriis raputas oma tugevuse ja ulatusega ning tõi esile väikese riigi eelised ja varjuküljed.

Marju Lauristin ja Peeter Vihalemm on 2017. aastal tehtud uuringus tõdenud, et „Eesti ettevõtted ja ühiskond näitasid üles paindlikkust majanduskriisiga toimetulekul, võimet teha ja taluda valusaid otsuseid“¹³¹. Samas toimus kriisile reageerimise sildi all muu hulgas heaoluriigi üldine kokkutõmbamine, mida saatis üldine usk, et töö on tähtsam kui heaolu¹³². On isegi öeldud, et 1998. aastal alanud kiire sotsiaalsete õiguste laienemise etapp sisuliselt lõppes 2008. aastal.¹³³ Näiteks 2009.–2010. aastal toimunud tööturureformide lainega karmistati töötutele mõeldud hüvede tingimusi. Anu Toots on oma artiklis öelnud:

„Kui töötü ei järginud tööotsimiskava, et külastanud plaanipäraselt Töötukassa nõustajat või katkestas osalemise koolitusel, lõpetati toetuse maksmine. [...] Töölepingu seaduse (2008) klausleid rakendati valikuliselt – jõustati vaid need punktid, mis kergendasid vallandamist ja koondamist, töötuskindlustushüvitiste suurendamine ja maksmine ka omal soovil töölt lahkujale lükati edasi.“

See oli „karm suund aktiveerimisele ja töösunnile, vajaduse korral isegi hüvitatavate meetmete kahandamise arvelt“.¹³⁴

Peale selle vähendati haigus hüvitiste asendusmäär 80%-lt 70%-le ning hüvitist hakati maksma alles üheksandast haiguspäevast, esimese nädala hüvitamine pandi tööandjate õlule. Anu Toots on rõhutanud tähelepanuväärsena asjaolu, et „ravikindlustusseaduse ning töötervishoiu ja tööohutuse seaduse muudatusi põhjendati riigieelarve alalaekumisega, mitte sotsiaalse kaitse probleemidega“. Majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee on näiteks märkinud¹³⁵, et isegi suurte ressursipiirangute ajal, kui ressursse oli ilmselgelt ebapiisavalt, jäi osalisriikidele kohustus tõendada, et on tehtud kõik endast olenev, et kasutada kõiki riigi käsutuses olevaid ressursse, et esmajärjekorras täita miinimumnõuded olulistel tasanditel ning kaitsta kõige ebasoodsamas olukorras ja tõrjutud liikmeid või ühiskonnarühmi.

3.2. Sotsiaalse turvalisuse õigus eri olukordades inimeste seisukohast

Kui vaatame, millised on mitmete inimrühmade võimalused Eestis sotsiaalse turvalisuse õigust kasutada, võime tõdeda eri sihtrühmade erinevat olukorda. Eesti perepoliitika on üks Euroopa eesrindlikumaid¹³⁶ ning laste vaesuse ennetamisel ja vähendamisel tõhus.¹³⁷

¹³¹ Lauristin, M., Vihalemm, P. Eesti tee stagnaajast tänapäeva: sotsiaalteaduslik vaade kolme aastakümne arengutele. – Eesti ühiskond kiirenevas ajas. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus 2017.

¹³² Toots, A. Kuidas uusliberaalid valitsesid bismarckiaanlikku heaoluriiki? Tagasisivaade Eesti sotsiaalpoliitika strateegilistele murdepunktidele. – Acta Politica Estica 2020.

¹³³ Kõre, J. Vaeste hoolekandest sotsiaalhoolekandeks. – Sotsiaaltöö 20. aasta juubeli erinumber.

¹³⁴ Toots.

¹³⁵ CESCR, General Comments No. 4. 10; No. 5, p 13 and No. 11, p 10.

Progresseeruv peretoetuste süsteem tagab, et igal lapsel on õigus toetusele ja suuremat toetust makstakse peredele, kus kasvab rohkem lapsi.

Hede Sinisaar on analüüsinud peretoetuste mõju laste püsiva vaesuse vähendamisele ning leidnud, et lastega peredele ette nähtud rahalised toetused on aidanud kaasa Eesti laste suhtelise ja absoluutse vaesuse ennetamisele ja vähendamisele nii kolme ja enama lapsega perekondades kui ka ühe lapse ja ühe lapsevanemaga perekondades.¹³⁸ Kui 2013. aastal elas suhtelises vaesuses 19,7% Eesti lastest, siis 2018. aastal elas suhtelises vaesuses 17,2% lastest. Sinisaar tõdeb, et kuigi laste püsiv vaesus on aastatega vähenenud, on peretoetuste mõju aeglustumas ning laste vaesuse määr Eestis on jõudnud punkti, kus vaesuse olemuse mõistmiseks on vajalikud lisameetmed.

Leian, et kuigi laste vaesuse vähenemine iga protsendi võrra on äärmiselt oluline, ei käsitleta laste vaesust puudutavates analüüsides piisavalt materiaalse kitsikusega kaasnevat haavatavust ja ilmajäetust ning sotsiaalse tõrjutuse riske. Olen seisukohal, et laste vaesus Eestis on märgatavalt suurem, kui on heaoluühiskonna võimekus seda probleemi lahendada. Vaesus kui mitmemõõtmeline nähtus on laste õiguste rikkumise tagajärg ning tähendab palju rohkem kui üksnes piisava sissetuleku puudumine – see tähendab laste jaoks inimväärseks eluks ja arenguks vajalikest võimalustest ilmajäämist.¹³⁹ Eesti riigi pikaajalises arengustrateegias „Eesti 2035“ on rõhutatud, et perede heaolu suurendatakse positiivset vanemlust toetavate ja laste väärkohtlemist ennetavate lahenduste ning lastekaitsesüsteemi ja erivajadustega laste tugisüsteemi uuendamise kaudu, kuid laste vaesuse kaotamist otsesõnaliselt eesmärgina nimetatud ei ole.

Allan Puur ja Hanna Vseviov¹⁴⁰ on teinud võrdleva analüüsi Eesti sündimuse arengu ja perepoliitika võimaluste kohta. Selles toovad nad esile Eesti perepoliitika tugevad ja nõrgad küljed ning leiavad, et üheks peretoetuste valdkonna probleemiks võib pidada lastetoetuste vähest järjepidevust. Kuigi peretoetusi on aja jooksul lisandunud ja toetusi on suurendatud, pole see enamasti suutnud kaasas käia elukalliduse tõusuga.

Puur ja Vseviov on kriitiliselt märkinud ka seda, et näiteks perede toimetuleku parandamiseks ette nähtud maksusoodustus riivab majanduslikult kõige haavatavamaid, ühe vanemaga ning kolme ja enama lapsega leibkondi, kuna neil puudub piisav tulu, mille arvelt maksusoodustust saada.¹⁴¹ Tuleb veel mainida, et „kuigi väikelastega peredele makstakse rohkem toetusi ja hüvitisi, suunab riik lastele kogu nende elukaare ulatuses olulisi vahendeid kooli- ja huviharidusega tegelemiseks, mitmesuguste sotsiaalteenuste osutamiseks ja tervishoiuks“¹⁴². Samuti on Eesti lastel juurdepääs kvaliteetsele haridusele ning kõigile lastele on tagatud tasuta tervishoiuteenused ja hambaravi universaalse ravikindlustuse kaudu. Eesti kuulub Euroopa Liidu liikmesriikide hulka, kus väga suur osa 3–6-aastaseid lapsi käib lasteaias või -hoius ning seadusega on tagatud lapse õigus saada lapsehoiukoht kohe pärast seda, kui lapse vanematele

¹³⁶ Chzhen, Y., Gromada, A., Rees, G. Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU. UNICEF 2019. – <https://www.unicef-irc.org/family-friendly>.

¹³⁷ Chzhen, Y., Gromada, A., Rees, G. Are the world's richest countries family friendly? Policy in the OECD and EU. UNICEF 2019. – <https://www.unicef-irc.org/family-friendly>.

¹³⁸ Sinisaar, H. Impact of Family Benefits on Persistent Child Poverty in Estonia. – Population Review, Volume 60, Number 1, 2021.

¹³⁹ Sepúlveda, M., Nyst, C. The Human Rights Approach to Social Protection. Ottawa: University of Ottawa 2012.

¹⁴⁰ Puur, A., Vseviov, H. Eesti sündimusareng ja perepoliitika võimalused. – Akadeemia 2019/3.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

lõpetatakse vanemahüvitise maksmine. Sellised meetmed aitavad vähendada hoolduslõhe (ajavahemik lapsevanema hooldamise ja lapsehoius hooldamise vahel) tekkimise võimalust ning paremini ühitada töö- ja pereelu.¹⁴³

Tähelepanu väärrib, et kui Eesti tutvustas 2019. aastal ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitees kolmandat perioodilist aruannet majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste paktis nimetatud kohustuste täitmise kohta, juhtis komitee tähelepanu¹⁴⁴ vajadusele edendada perekondlike kohustuste võrdset jagamist meeste ja naiste vahel, samuti parandada lapsehoiuteenuse kättesaadavust ja muuta see taskukohasemaks. Komitee märkis¹⁴⁵, et tööturul ja hariduses valitseb sooline eraldatus selle pärast, et suurem osa perekondlikest kohustustest lasub naistel. Eesti andmed näitavad, et Covid-19 pandeemia ajal suurenes märkimisväärselt just naiste koormus, millest tulenevalt on osa naisi olnud sunnitud oma tasustatud töö koormust vähendama või sellest loobuma.¹⁴⁶ Poliitikauuringute Keskuse Praxis tehtud analüüsis on öeldud, et Covid-19 leviku ajal „poliitikaid kujundades sooperspektiivi olulisust küll arutati, kuid meetmete kujundamisel tehti otsus siiski meetmete kasuks, mis on universaalsed, st ei sihitu kumbagi soogruppi eraldi“¹⁴⁷. Analüüsi autorid¹⁴⁸ peavad probleemiks poliitilise tahte vähesust, mis omakorda tuleneb sellest, et „Eesti poliitikakujunduses ei ole soolise võrdõiguslikkuse teema olulisust ilmselt piisavalt mõistetud ning tugevat soolist võrdõiguslikkust edendavat süsteemi loodud“¹⁴⁹.

Märkimist väärrib, et Eestis on omastehooldusega seotud ligikaudu 47 000 inimest, kusjuures suuremat osa hoolduskoormusest kannavad naised: kõigi lähedaste hooldajate seas on naiste osakaal 60%, hooldamise tõttu tööturul mitteaktiivsete inimeste seas on naisi lausa 80%.¹⁵⁰ Leian, et soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise teemad on Eestis endiselt alatähtsustatud ning tihti puudub ka ühine teadmine selle kohta, et tegemist on kõigis poliitikavaldkondades tähelepanu vajavate teemadega.

Kui vaadata Eesti vanemaealisi (65-aastased ja vanemad) puudutavaid andmeid, tuleb tõdeda, et nende suhtelise vaesuse määr on üks kõrgemaid Euroopas.¹⁵¹ 2016. aastal oli 65-aastaste ja vanemate elanike vaesusriski määr 40,2%, seejuures vanemate naiste vaesusriski määr oli (47,4%) märgatavalt kõrgem kui samas vanuses meeste vaesusriski määr (26,1%). Eriti kõrge (ligi 80%) on üksi elavate vanemaealiste vaesusrisk, enamik neist on naised.¹⁵² ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste kaitse komitee on väljendanud muret, et „riikliku pensionikindlustuse (I pensionisammas) tase, mis jääb vaesusriski piirist allapoole, ei ole piisav, et tagada pensionäridele küllaldane elatustase“ ning „see on soodustanud kõrget suhtelist vaesusmäära 65-aastaste isikute hulgas (47,5%)“.¹⁵³ Lisaks muretseb komitee, et kohustuslik kogumispension (II sammas) ei hõlma füüsilisest isikust ettevõtjaid ja et aastatel

¹⁴³ Puur, Vseviov.

¹⁴⁴ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee lõppjärelused Eesti kolmanda perioodilise aruande kohta: E/C.12/EST/CO/R.3 (vm.ee).

¹⁴⁵ *Ibid.*

¹⁴⁶ Haugas, S., Sepper, M.-L. Covid-19 pandeemia sotsiaal-majanduslik mõju soolisele võrdõiguslikkusele.

Tallinn: Poliitikauuringute Keskus Praxis 2021.

¹⁴⁷ *Ibid.*

¹⁴⁸ *Ibid.*

¹⁴⁹ *Ibid.*

¹⁵⁰ Eesti 2035.

¹⁵¹ Leppik, L. Eesti pensionide piisavus ja jätkusuutlikkus võrdluspildis. – Riigikogu Toimetised 2019/40.

¹⁵² *Ibid.*

¹⁵³ ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee lõppjärelused Eesti kolmanda perioodilise aruande kohta: E/C.12/EST/CO/R.3 (vm.ee).

1942–1982 sündinud inimestest hõlmab see vaid 62%¹⁵⁴. Komitee juhib tähelepanu majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste komitee üldkommentaari nr 19, mis rõhutab iga inimese õigust sotsiaalsele turvalisusele, st piisavale sotsiaalkaitsele töötuse, haigestumise, vananemise ja elatusvahendite kaotuse korral inimesest sõltumatutes olukordades¹⁵⁵.

Märkimist väärib, et pensionikulude osakaal Eestis on üks Euroopa madalamaid (8% SKT-st), kuid pensionäride osakaal rahvastikus on üks suurimaid ja pensionikulud jagunevad ligi kolmandikule rahvastikust, mis on üks kõige enam tasakaalust väljas suhtarv Euroopas.¹⁵⁶ Kuna prognoosi järgi rahvastik väheneb ja vananeb¹⁵⁷, suureneb pensionäride osakaal veelgi. Lauri Leppik on öelnud, et 2019. aastal, enne kogumispensioni reformi jõustumist oli Eesti teelahkmel ja Eesti pensionisüsteemis oli võimalik liikuda nii suurema individuaalse vastutuse kui ka suurema ühisvastutuse suunas¹⁵⁸. Seevastu 2021. aastal tuli tõdeda, et „tänavu jõustunud teise pensionisamba muudatused pakuvad isetegemisrõõmu – tööeas pensioniks raha kogudes on võimalik astuda investeerimisspetsialisti rolli ja pensioniea lähenedes saab proovida kindlustusmatemaatika ehk aktuaari ametit“.¹⁵⁹ Uuringute tulemused näitavad, et inimesed ei jälgi enda pensionikonto seisuga kuigi sageli, ehkki pensionisamba teema on meedias sageli esiplaanil.¹⁶⁰

Leian, et Eestis on sotsiaalõiguse tagamisel üks oluline puudus: see on inimeste ebavõrdne ligipääs elu- ja infokeskkonnale, sh sotsiaalse turvalisuse õiguse rahuldamiseks vajalikele vahenditele. Tahan sellega öelda, et inimeste vajadusi tuleb hinnata ja nende sotsiaalsed õigused tagada hüvede kombinatsioonis. Sotsiaalkaitse sekkumisi tuleks mõõta mittediskrimineerimise, osalemise ja kaasamise, ligipääsetavuse ning meeste ja naiste võrdsete võimaluste põhimõtete alusel, selleks et tagada inimväärne elukvaliteet.

Ligipääsetavus tähendab, et kogu elanikkond on kaasatud elu- ja infokeskkonda ning kõigile inimestele (olenemata nende vanusest või tervislikust seisundist) on tagatud võrdsed võimalused ühiskonnaelus osaleda.¹⁶¹ Elukeskkonna ligipääsetavuse analüüs¹⁶² näitas, et paljude Eesti inimeste jaoks on suurem osa elukeskkonnast täielikult või osaliselt ligipääsmatu. Elukeskkonna kujundamisel ei võeta näiteks arvesse inimese elukaart ja asjaolu, et suure osa ühiskonnast moodustavad lapsed, vanemaealised, erivajadusega inimesed ja paljud teised, kes ei saa keskkonda ühtviisi kasutada.¹⁶³ Kui näiteks ratastoolis inimene ei pääse vabaõhukeskusesse¹⁶⁴ puuduva või valesti ehitatud kaldtee tõttu või kui kroonilise haigusega inimene ei saa käia tööl, omandada haridust või ennast teostada ebapiisavate või

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment no 19. (2008) on the right to social security (art 9).

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ Rahvastikuprognoos näitab rahvaarvu vähenemise aeglustumist. Statistikaamet 20.06.2019. – <https://www.stat.ee/et/uudised/pressiteade-2019-077>.

¹⁵⁸ Leppik.

¹⁵⁹ Leppik, L. Mida kaaluda teise pensionisamba väljamaksete valikul – ehk sissejuhatus harrastusaktuaariasse. Demograafiablogi sissekanne nr 28, 11.01.2021.

¹⁶⁰ Eesti elanike finantskirjaoskuse ehk rahatarkuse uuring. Rahandusministeeriumi uuring, 2019/08. Turu-uuringute AS.

¹⁶¹ Ligipääsetavuse rakkerühma lõpparuanne.

¹⁶² Ligipääsetavuse rakkerühma lõpparuanne. Riigikantselei 2021 – <https://www.riigikantselei.ee/ligipaasetavus>.

¹⁶³ *Ibid.*

¹⁶⁴ Eesti Liikumispuudega Inimeste Liit. Uues kuues Rakvere Vallimäel on võimatu ratastoolis liikuda. ELIL 01.09.2020. – <https://www.elil.ee/42-teated/350-uues-kuues-rakvere-vallimaedel-on-voimatu-ratastoolis-liikuda>.

kättesaamatute sotsiaalteenuste tõttu¹⁶⁵, piirab see nende inimeste võimalusi kogukonnas iseseisvalt elada ja nende sotsiaalseid õigusi on rikutud. Samas on riikidel kohustus tagada puuetega inimestele teistega võrdne ligipääs sotsiaalkaitseprogrammidele ja -teenustele¹⁶⁶, mis seostub õigusega iseseisvalt elada ja olla kaasatud kogukonda, austada kodu ja perekonda ning omandada haridust, see seostub ka õigusega tervishoiule, tööhõivele, rehabilitatsioonile ja rehabilitatsioonile.¹⁶⁷

Ligipääsetavuse tervikliku vaate puudumine ei võimalda haavatavamatel sihtrühmadel (eelkõige erivajadusega inimesed ja terviseprobleemidega eakad) ühiskonnaelust iseseisvalt osa võtta¹⁶⁸. Näiteks üksnes vähesed ühissõidukid on madala sisenemise võimalusega, mis tähendab, et suuremale osale erivajadustega inimestest ei ole ühissõidukid kas üldse või mõistlikult kättesaadavad. Samamoodi on liinibussi keeruline pääseda lapsevankriga reisijatel ja eakatel. Ka see, kui perearstikeskuse ruumilahenduses on arvestatud kaasava disaini põhimõtteid, ei taga veel kõigile inimestele juurdepääsu keskuse teenustele. Riigi teenused ei ole kasutajatele veebis lihtsalt leitavad: e-keskkonnad on erineva kujunduse ja ülesehitusega, mistõttu peab kasutaja eri keskkondades liikudes pidevalt ümber õppima või harjuma.

Eluliselt oluline on mainida, et mitme sihtrühma ligipääs hädaabinumbri 112 on piiratud. Kuna telefonikõne eeldab inimeselt nii kõnelemis- kui kuulmissuutlikkust, on hädaabinumbrit keeruline kasutada vaegkuuljatel ja kõnelemisprobleemidega inimestel. Koduvägivalla all kannatavale inimesele võib probleemiks saada see, et tal ei ole võimalik vägivallatseja läheduses olles telefonitsi abi kutsuda. Loodud on küll SMS-i rakendus, kuid selle sisestamine võtab aega, teenust ei saa kasutada viipekeelsed kurdid, kelle eneseväljendusoskus eesti keeles võib olla ebapiisav. Sotsiaalse turvalisuse õiguse perspektiivist on need olulised lüngad.

ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsioon vaatabki traditsioonilistest puuetega inimeste heaolu kaalutlustest keeruka võrdõiguslikkuse mudeli suunas, mis tõstab esile kõigi inimeste vastastikust sõltuvust ja nende kategoriseerimise vältimist ning rõhutab, et puuetega inimesed peavad saama kasutada õigusi teistega võrdsel alustel. Uuringutele tuginedes tuleb siiski tõdeda, et kui küsimuse all on psüühikahäiretega inimeste integreerimine kogukonda, on Eestis nii mõnigi kord vastandunud psüühikahäiretega inimeste vaatenurk kogukonnaliikmete arusaamadega, sest kogukonnad ei ole valmis erivajadustega inimesi vastu võtma.¹⁶⁹ Seega, inimõiguste konventsioonid üksi ei taga, et ühiskond võtab näiteks puuetega inimesi või ka Eestisse sisse rännanud inimesi võrdsete kogukonnaliikmetena. Samuti ei taga konventsioonid, et nendel inimestel on võimalused ja võimekus enda elu eest aktiivselt vastutust võtta.

Uuringutest selgub, et Eestis on nii sotsiaalkaitseüsteem kui ka tervishoiuvaldkond killustunud ja eri osapoolte vastutus ebaselge. Leian, et see on toonud kaasa inimeste probleemide lahterdamise väga väikesteks osadeks, see tähendab keerukuse süvenemist ning inimese kui terviku mõistmise taandumist. Näiteks puuetega inimeste teenuste kasutamise kogemusi analüüsid¹⁷⁰ on toodud välja, et Eesti õigusruumis, teenuste korralduses ja rahastuses eristatakse selgelt meditsiinilist, sotsiaalset ja tööalast rehabilitatsiooni, mida

¹⁶⁵ Hanga, K. Puuetega inimeste sotsiaalse rehabilitatsiooni vajaduse eelhindamise ja rehabilitatsiooniteenuste sisu kujundamine Eestis. Doktoritöö. Tallinna Ülikool 2018.

¹⁶⁶ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll. – RT II, 04.04.2012, 6.

¹⁶⁷ *Ibid.*, art 26.

¹⁶⁸ *Ibid.*

¹⁶⁹ Bugarszki, Z. *et al.* Uuring psüühilise erivajadusega inimestele suunatud erihoolekandesüsteemid ümberkorraldamiseks ja tõhustamiseks teiste riikide praktikate alusel: lõppraport. Tallinna Ülikool 2016.

koordineerivad kolm riigiasutust erinevate põhimõtete alusel. Samal ajal on inimeste tervises seisundist tingitud piirangud põimunud keskkondlike ning individuaalsete teguritega, mis takistab igapäevategevusi ja ühiskonnaelus osalemist. Samuti ei piisa sellest, et inimeste tervise muredele lahenduse leidmiseks pööratakse tähelepanu üksnes meditsiinile, selle tõttu ei ole inimesed valmis püstitama ühiskonnas osalemisele laiemaid sotsiaalseid eesmärke, näiteks töötama. Üksnes sotsiaalsetele eesmärkidele keskendudes jäetakse kõrvale väga oluline komponent – inimese tervises seisund.

Eesti põhiseadus paneb riigile kohustuse abistada inimest sotsiaalsete riskide ilmnemisel ja kindlustada, et peamised sotsiaalsed õigused oleksid kättesaadavad ühtmoodi kogu Eestis. Kersti Kriisk¹⁷¹ on analüüsinud kohalike sotsiaalpoliitiliste meetmete varieeruvust Eestis ja leidnud, et kohalike omavalitsuste vahel on endiselt suured erinevused. Lähestikku paiknevatel omavalitsustel on seevastu palju sarnaseid jooni, mis tähendab, et sotsiaalpoliitiliste meetmete osutamisel tuleb „arvestada lisaks elanikkonna vajadustele ka piirkonna vajadustega, et luua eeldus territoriaalseks õiguseks“.

Uuringust selgus, et mitmeid kohalikke sotsiaalpoliitilisi meetmeid pakuvad vaid pooled omavalitsused ja meetmete kättesaadavus võib olla piiratud selle tõttu, et tegemist on kas rahaliselt või inimressursi mõttes ressursimahukate meetmetega. Kriisk on öelnud, et „vahendite piiratud korral võivad kohalikud omavalitsused kasutada otsustusõigust vahendite ümberjaotamisel, mis omakorda võib vähendada just ressursimahukate meetmete kättesaadavust ja seega vähendada sotsiaalset sidusust sõltuvalt elukohast“. Üks analüüsi oluline järeldus on, et „muutused riigi või kohalike omavalitsuste poliitilises agendas või kulude kokkuhoid, kas riigi või kohaliku omavalitsuse tasandil võib viia olukorrani, kus kohalikud omavalitsused kasutavad oma otsustus- või kaalutusõigust viisil, mis piirab teatud sotsiaalpoliitiliste meetmete kättesaadavust“¹⁷².

Riigikohtu hinnangul peavad kohalikud omavalitsused lähtuma seaduses sätestatust, st igal abivajajal on õigus saada sotsiaalteenuseid vastavalt oma abivajadusele ja seadusega ettenähtud mahus. Probleemide süvenemise vältimiseks peab inimestele osutatav abi olema ajakohane ja kohalik omavalitsus ei saa keelduda inimesele teenuse osutamisest selle tõttu, et teenuse osutamine ületab teenuse mahupiirangu. Riigikohtu hinnangul¹⁷³ ei saa kohalik omavalitsus keelduda inimesele eluruumi andmisest selle pärast, et eluruume parajasti ei ole.

Tuleb tõdeda, et kuigi Eesti Vabariigi põhiseaduse ja sotsiaalhoolekande seaduse kohaselt on riigi kohustus abistada inimest sotsiaalsete riskide ilmnemisel ja kindlustada, et peamised sotsiaalsed õigused oleksid tagatud ühtmoodi kogu Eestis, jääb õigluse eest võitlemine kohtus iga inimese enda võidelda. Haavatavas olukorras inimeste seisukohast on sellised küsimused eriti õigustatud.

¹⁷⁰ Hanga, K. Puuetega inimeste sotsiaalse rehabilitatsiooni vajaduse eelhindamise ja rehabilitatsiooniteenuste sisu kujundamine Eestis. Doktoritöö. Tallinna Ülikool 2018.

¹⁷¹ Kriisk, K. Kohalike sotsiaalpoliitiliste meetmete kättesaadavus lähtuvalt valitsemistasandite vahelistest suhetest ja territoriaalsetest eripäradest: Eesti-sisene uuring. Doktoritöö. Tallinna Ülikool 2020.

¹⁷² Kriisk.

¹⁷³ RKPJK, 5-18-7, 09.12.2019.

Kokkuvõte

Sotsiaalkaitsemeetmeid tuleb vaadelda kui potentsiaalselt suure tuluga investeeringut, kuna see toob kaasa inimeste võimekuse ja võimaluste arengu, sellel on märkimisväärne mitmekordne kasu kohalikule majandusele ning see suurendab säilenõtkust kriisi ajal.¹⁷⁴ Lisaks leian, et sotsiaalsed probleemid, perevägivald, koolikiusamine, vaimse tervise häired oleks vähem levinud, kui inimestele oleks tagatud õigus sotsiaalsele turvalisusele sotsiaalsete riskide tekkimisel.

Inimõigustel põhinev lähenemine loob normatiivse raamistiku tervikliku sotsiaalkaitseüsteemi loomiseks ja praktilisteks tegevusteks vaesuse, ilmajätuse ja haavatavuse leevendamiseks ja ennetamiseks. Arvestades nende elementide omavahelist seost, ei ole võimalik ühte põhjuslikku seost teisest eristada. Selleks et iga inimene tunneks ennast ühiskonda kaasatuna ja väärikana, on oluline kujundada sotsiaalkaitseüsteemi ligipääsetavuse tagamiseks terviklik tegevuskava, alates sotsiaalsete riskide ilmumisest kuni vajaliku teenuse pakkumiseni. Kui õigus sotsiaalsele turvalisusele on saavutanud oma ideaalid ja inimestel on juurdepääs minimaalsele sotsiaalkaitsele¹⁷⁵, sealhulgas nende vajadustele vastavatele sotsiaaltoetustele ja -teenustele, kaitseb ja jõustab see ka haavatavuse ja vaesusriskide eest. Vaesuse, sealhulgas absoluutse vaesuse ning materiaalse ilmajätuse näitajad kõnelevad endiselt sellest, et igapäevane õigus sotsiaalsele turvalisusele ei ole realiseerunud ning püsib tohutu lõhe õigusaktides sõnastatud kohustuste ja tegelikkuse vahel.

Minu arvates on inimõiguste ülddeklaratsioonis sõnastatud sotsiaalse turvalisuse õiguse kõige olulisem omadus just see, et ühiskonda nähakse kogukonnana. Nende vabade inimeste omavahelist sõltuvust rõhutavate põhimõtete valgusvihku toomine on ainus võimalik lahendus, mis võib suunata meil vohava individualistliku kultuuri kogukondlikule.

Tänapäeva sotsiaalkaitseüsteemi korralduses on oluline jälgida iga inimese õigust turvalisusele tema elu eri etappides. Sotsiaalse turvalisuse õiguse kaitsega seotud kohustused ei ole olulised mitte ainult lõppeesmärgina teatud hüvede tagamisel (näiteks minimaalsel tasemel toiduabi või eluaseme tagamisel), vaid need kohustused on olulised ka sotsiaalkaitseüsteemide rakendamisel. Näiteks, tehes naised või eakad inimesed sotsiaalkaitseüsteemi kasusaajateks, ei kindlustata veel võrdõiguslikkust, soolist võrdõiguslikkust ja tasakaalu, vaid vaja on tagada muu hulgas naiste ja meeste võrdne ligipääs sotsiaalteenustele. Sellisel viisil tegutsedes saavad hästi läbimõeldud elukeskkonnad ja sotsiaalkaitseprogrammid edendada kaasatust, juurdepääsu kapitalile, luua paremaid sissetulekuvõimalusi ja otseselt parandada inimõiguste teostamist, sealhulgas toetada inimväärikust. Sotsiaalõiguste väärtuspõhimõtted on inimväärikuse austamine ja õiguspõhisus, mis tähendab, et tegemist on kõikide inimeste sünnipärase õigusega.

Olukorras, kus vanemaaliste ning puudega ja erivajadustega inimeste osakaal rahvastikus kasvab ning ühiskonna kultuuriline ja religioosne mitmekesisus suureneb, muutub üha olulisemaks õigus sotsiaalsele turvalisusele. Rahvastiku vananemisega kaasneb vajadus naiste suurema tööhõive järele, sest naised elavad kauem kui mehed, mistõttu tuleb võtta arvesse

¹⁷⁴ De Schutter, O. Global Fund for Social Protection: International Solidarity in the Service of Poverty Eradication. Report of the Special Rapporteur on extreme poverty and human rights. Human Rights Council 2021. – <https://undocs.org/A/HRC/47/36>.

¹⁷⁵ ILO Social Protection Floors Recommendation, 2012 (No. 202). – https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524.

sootundlikku vaatenurka kõikide valdkondade poliitika kujundamisel. Erinevate väärtussüsteemide kokkupõrge on ka sotsiaalse turvalisuse õiguse vaatest paratamatu.

Sotsiaalse turvalisuse õiguse aktsepteerimine sõltub riigi sotsiaalpoliitilistest traditsioonidest ja korraldusest. Eesti on hiilgavalt hakkama saanud rahvusriigi ülesehitamisega pärast taasiseseisvumist, kuid mitmesuguste kriiside lahendamise kogemused on näidanud, et Eesti ühiskonna erijoon on tugev isiklikku vabadust ja vastutust rõhutav mõttesuund, mis jätab tagaplaanile vastutustundliku kogukondliku vaatenurga.

Leian, et kuigi on hulgaliselt positiivseid arenguid, on Eestis veel küllaltki sügav lõhe sotsiaalsete õiguste kui õigusperspektiivi ja nende arenguperspektiivi vahel. Sotsiaalse turvalisuse õigusest tulenevate kohustuste täitmine on siiski veel vähe järjepidev, ebahütlane ja ebapiisav. Muudatustes ja kriisiolukordades tuleb tõdeda, et valusalt saavad puudutada kõige haavatavamad. Kas see tähendab, et inimestel on vähe teadmisi sünnipärastel õigustel põhinevatest sotsiaalsetest õigustest ja nende kaitsest?

Leian, et endiselt pööratakse liialt vähe tähelepanu haavatavusele, mis on tingitud sotsiaalsest, kultuurilisest ja poliitilisest keskkonnast. Leian, et vaesust ja ilmajätetust käsitlevate diskursuste kõrval on haavatavust analüüsivad arutlusi Eestis olnud pigem vähe, ehkki need pakuks võimalust ümber mõtestada haavatavust ja vaesusriski soodustavaid keskseid teemasid: näiteks viimasel ajal suurt tähelepanu pälvinud perevägivalda levik ja vaimse tervise häirete sagenemine seostub haavatavusega nii individuaalsel kui ka kogukondlikul tasandil. Väärtuslik võiks olla haavatavuse seostamine sotsiaalse turvalisuse õigust tagavate sotsiaalkaitsemeetmete kättesaadavusega, et leevendada vaesusriski.

Niisiis on meie sotsiaalkaitseüsteemi kõige tähtsam väärtusi puudutav küsimus selles, millised on praegu meie sisulised teviidid, kuidas need paigutuvad sotsiaalse turvalisuse õiguse perspektiivi ja kuidas innustada eri valdkondi selles suunas pingutama.