

## Peatükk 18

### Vanemaealiste inimeste õigused

Art-Peeter Roosve

#### Sissejuhatus

„Ma ei ole vana, olen lihtsalt maailmas pikka aega kohal olnud ja tee peal ka paar asja õppinud.“<sup>1</sup>

Eileen Kramer

Vanus on oma olemuselt alati ajas muutuv. Ajas muutuv on ka see, mida me üldse mõistame sõna *vana* all. Inimõigused seevastu püsivad alati, olenemata inimese vanusest, lihtsalt seetõttu, et oleme inimesed. Keegi ei saa olla inimõiguste jaoks kas liiga vana või liiga noor. Igaühe õigusi tuleb austada ja kaitsta sõltumata sellest, milline sünniaasta vaatab vastu tema passist.

Kuigi inimõigused peavad olema samaväärselt tagatud nii vanemaealistele kui ka noortele, on mõlema rühma õiguste tagamisel peale üldpõhimõtete ka oma spetsiifika. Selles peatükis keskendun vanemaealiste õiguste tagamist puudutavale alates teoreetilisest poolest kuni rahvusvaheliste (Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, Euroopa Nõukogu), piirkondlike (Euroopa Liit) ja riigisiseste (Eesti Vabariik) õiguslike garantiideni. Eraldi tähelepanu all on valdkonna tõhusam õiguslik areng ja täpsem kindlaksmääramine. Peatüki temaatika võtan kokku ülevaates praegu arutluse all olevast Ühinenud Rahvaste Organisatsiooni (ÜRO) vanemaealiste õiguste kaitse konventsioonist.

Vanemaealise mõiste sisustamisel olen selles peatükis lähtunud TNS Emori ja SA Praxis tehtud „Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuringust 2015“ (2015), milles võeti vaatluse alla 50-aastased ja vanemad inimesed. *Eakas* on siinkohal alammõiste: ÜRO määrtleb eakat kui inimest kes on 60 või vanem. Seal tõmbavad joone ka demograafid. Siiski on paljudes riikides selleks piiriks 65, kuna sellest vanusest hakatakse tihti inimesele vanadusega seotud sotsiaalteotuseid maksma. Seega puudub *eaka* mõistel otsene ametlik number.<sup>2</sup> Aluseks võetud Eesti uuringu<sup>3</sup> järgi on eakas koguni vähemalt 75-aastane inimene.

<sup>1</sup> 2021. a tegeles 106-aastane Eileen Kramer veel maalimise, tantsimise ja raamatute kirjutamisega. Vt: The dancer aged 106 who bans the word 'old' – BBC News. – <https://www.bbc.com/news/world-australia-57250509> (08.11.2021).

<sup>2</sup> United Nations Population Fund. Ageing in the Twenty-First Century: A Celebration and A Challenge. - <https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/Ageing%20report.pdf>

<sup>3</sup> [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium\\_kontaktid/Uuringu\\_ja\\_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne\\_tnsemors\\_apraxis\\_final.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemors_apraxis_final.pdf) Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. – [http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/03/VEU2015-l%C3%B5pparuanne\\_TNSEmorSAPraxis\\_07122015.pdf](http://www.praxis.ee/wp-content/uploads/2016/03/VEU2015-l%C3%B5pparuanne_TNSEmorSAPraxis_07122015.pdf); vt ka <https://www.un.org/en/observances/older-persons-day>.

## 1. Vanemaealiste inimõiguste tagamine

Meditsiini, elatustaseme ja töötingimuste areng on toonud kaasa keskmise oodatava eluea märkimisväärse pikenemise. See rõõmustav suundumus ei näi peatuvat ning sellega kaasneb üksikisiku ja ühiskondlikul tasandil eeliseid, ent kuna rahvastik vananeb, paneb eluea pikenemine proovile nii riikide majanduse, sotsiaalvaldkonna kui ka poliitilise elu.<sup>4</sup> Üle 60-aastaste inimeste arv kasvab 2050. aastaks hinnanguliselt kahele miljardile.<sup>5</sup> Sellele nähtusele reageerimist on muu hulgas kirjeldatud kui suurt väljakutset.<sup>6</sup>

Hoolimata eakate õiguste tagamise kasvavast päevakajalisusest on vanemate inimeste õigused kui omaette valdkond ühiskonnaelus tihti nähtamatu. Enamikus riikides on teave eakate olukorra ja tegelikkuse kohta parimal juhul killustatud. Sageli puuduvad riiklikul tasandil ka asjakohased õigusaktid, mis kaitseksid eakaid diskrimineerimise ja väärkohtlemise eest piisavalt tõhusalt.<sup>7</sup>

Väikesearvulise rahvastikuga riigis, nagu on Eestis, on vananemise mõju eriti tuntav, mistõttu on seda vajalikum reageerida sellele suundumusele õigel ajal.<sup>8</sup> Kui Statistikaameti andmetel on Eestis 2021. aastal vähemalt 65-aastaste elanike osatähtsus rahvastikus 20,4%, siis põhiprognoosi järgi suureneb see näitaja 2050. aastaks 27,9%-ni.<sup>9</sup>

Nähtus, et vanemaealiste õiguste tagamiseks puuduvad piisavalt üksikasjalikud õiguslikud garantiid, on tuntud kui normatiivne lõhe.<sup>10</sup> Rahvusvahelise inimõiguste raamistiku kontekstis on siiski vaieldav, kas vanemaealiste õiguste tõhusamaks tagamiseks piisab olemasolevate õiguslike garantiide süsteemsemast rakendamisest (koos väikeste muudatustega) või oleks lahendus luua eraldi vanemaealiste inimeste õiguste konventsioon. Ma ei soovi anda siinses peatükis sellele küsimusele resoluutset vastust, vaid võtan eesmärgiks kirjeldada nii olemasolevaid õiguslikke garantiisid kui ka võimalikku uut konventsiooni. Minu hinnangul on siiski selge, et 2021. aasta seisuga jääb vanemaealiste õiguste tagamisel puudu süsteemsusest. Selline õiguste fookuse hajutatud muudab eakate inimõiguste paljud rasked rikkumised nähtamatuks juba ainuüksi ebapiisava uurimise ja andmekogumise tõttu. Näiteks on rahvusvaheliste inimõiguskonventsioonidega tegelevate organite 2500 soovitusel ainult 0,8% seotud vanemate inimeste ja nende olukorraga.<sup>11</sup>

<sup>4</sup> Mattsson, T. Age, vulnerability and disability. Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons. Lund University Publications 2018, lk 38.

<sup>5</sup> World Population Prospects: the 2008 Revision. Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat. 2009. – [https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jan/un\\_2008\\_world\\_population\\_prospects-2008\\_revision\\_volume-ii.pdf](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jan/un_2008_world_population_prospects-2008_revision_volume-ii.pdf).

<sup>6</sup> Mattsson, lk 38.

<sup>7</sup> Older persons remain chronically invisible despite pandemic spotlight, says UN expert. 2020. – <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=26319&LangID=E>.

<sup>8</sup> Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020. – [https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena\\_vananemise\\_arengukava\\_2013-2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf) (08.11.2021).

<sup>9</sup> Statistikaameti rahvastikuprognosis 2020–2080. – [https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik\\_rahvastikunaitajad-ja-koosseis\\_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV088](https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik_rahvastikunaitajad-ja-koosseis_rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV088).

<sup>10</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention. – [Coalition to Strengthen the Rights of Older People.pdf \(un.org\)](https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/files/documents/2020/Jan/un_2008_world_population_prospects-2008_revision_volume-ii.pdf).

<sup>11</sup> Ageism renders rights violations in old age invisible! concluded UN Working Group in New York. – <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/ageism-renders-rights-violations-old-age-invisible-concluded-un-working-group-new>.

Kui selle probleemiga mitte tegeleda, siis vanemaealistele osaks saava diskrimineerimise ja stigmade kahjustav mõju vananeva rahvastikuga ühiskonnas ainult mitmekordistub. See tooks kaasa ühiskonna lõhestumise ja seetõttu pärsiks kogu arengut.

## 2. Vanuse mõiste ja selle indiviidipõhisem sisustamine

Enne kui rääkida olemasolevatest õiguslikest garantiidest ning võimalike uute loomisest, tuleb luua selgem pilt eakate õiguste temaatika kesksetest mõistetest ja erisustest. Eraldi välja toomist väärrib seejuures vajadus senisest indiviidipõhisema lähenemise poole vanemaealistesse suhtumisel. Kui me ei näe vanemaealisi esmalt kui mitmekesisid indiviide, on praktiliselt võimatu tagada neile kaitse, heaolu ning võrdsed võimalused.

### 2.1. Vanadus kui ajas ja oludes muutuv mõiste

Vanus on ühiskonnas nii tööjaotuse kui ka staatuse omandamise alus. See on suhteline kontseptsioon, mis on viimase paarikümne aasta jooksul märkimisväärselt muutunud. See, kes on noor ja kes vana, sõltub sageli hindaja enda vanusest ning terminitel *vana*, *vanem* ja *vanadus* pole olemas ühest määratlust. Neid võib määratleda isiklikust arvamusest või riikliku poliitika vajadustest lähtudes.<sup>12</sup>

Termin *vana* on lisaks astronoomilisele (elatud aastad) ja bioloogilisele (vorm/võimekus) sisule ka sotsiaalse sisuga. Näiteks on pakutud välja, et palju õigem oleks rääkida nn *kolmandast vanusest* (aeg elus, mil inimesel on endiselt võrdlemisi hea tervis, mida ta kasutab reisimise, õppimise ja eneseteostuse jaoks) ning *neljandast vanusest* (aeg elus, mida iseloomustab suurenev hoolekandevajadus, haigused ja puuded, aga mitte alati).<sup>13</sup> Järjest rohkem normaliseeritakse tänapäeva ühiskonnas ka elukestvate õpet ja julgustatakse ettevõtjaks hakkama igas vanuses.

Samuti peab pidama vanemaealiste õigusi edendades ja kaitstes alati silmas mitmekesisust vanemaealiste endi seas. Nad ei ole homogeenne rühm ja diskrimineerimine, mida nad kogevad, on sageli mitmetasandiline. See ei põhine mitte ainult vanusel, vaid ka muudel teguritel, nagu näiteks sugu, etniline päritolu, puue, vaesus, seksuaalne ja sooline identiteet ning kirjaoskuse tase.<sup>14</sup> Vana olla võib seega tähendada väga erinevat tegelikkust, mis sõltub inimese muudest tunnustest.

### 2.2. Vajadus liikuda senisest indiviidipõhisema lähenemise poole

Indiviidi märkamine ning sildistamise vältimine on üks inimest ja inimõigusi austava ühiskonna tähtsamaid eeldusi. Kuna vanuse tunnus on niivõrd suhteline ja ajas muutuv tegur, on vanemaealiste õiguste tagamisel hästi toimiva hoolekandesüsteemi kõrval vajalik ka senisest märksa sügavam indiviidi- ja vajaduspõhisem lähenemine. Vastasel juhul võib tagajärjeks olla see, et vanemaealine inimene mitte ainult ei kannata emotsionaalselt stigmade ja eelarvamuste all, vaid jääb ilma ka vajalikest sotsiaalsetest hüvedest.

<sup>12</sup> Albrant, M., Meiorg, M., Papp, Ü. M. Võrdse kohtlemise seadus: käsiraamat. Tallinn: Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituut 2015, lk 21. –

[https://humanrights.ee/app/uploads/2017/01/V6rdse20kohtlemise20kasiraamat\\_EST\\_veeb.pdf](https://humanrights.ee/app/uploads/2017/01/V6rdse20kohtlemise20kasiraamat_EST_veeb.pdf).

<sup>13</sup> Mattsson, lk 42.

<sup>14</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 5.

Näiteks võib tekkida olukord, kus üle 65 aasta vanused inimesed ei saa juurdepääsu puuetega seotud sotsiaalteenustele, sest nende puuet peetakse nn normaalse vananemise tagajärjeks, või olukord, kus inimene ei kvalifitseeru sotsiaabile, sest ta on selle jaoks liiga vana.<sup>15</sup> Tervishoidu ja sotsiaalhoolekannet puudutavas peetakse vanemaealiste inimeste elu vahel vähem oluliseks või vähem investeerimist vääriavaks.<sup>16</sup> Sellised sätted ja praktika tulenevad eelkõige stigmast, et vanemaealised on eranditult haavatavamad kui teised.

Haavatavust tuleks tegelikult käsitada kui olekut, mis võib langeda osaks igale inimesele ja mis ei tulene automaatselt teatud vanusesse jõudmisest.<sup>17</sup> Kui omistame vanemaealistele stereotüübi, et nad on eranditult haavatavad, tähendab see, et me ei eelda ka hea tervisega (või lihtsalt väikeseid, east tulenevaid kohandusi vajavatelt) vanemaealistelt inimestelt enesega toimetulekut ja hoopis alavääristame nende iseseisvust.<sup>18</sup>

Igaüks kogeb maailma erineva vastupidavusega. Nii riikide kui ka rahvusvahelisel tasandil on seepärast vaja tagada, et liigutakse igapäevase spetsiifilisi vajadusi arvesse võtvate toimetulekuvõimaluste edendamise poole. Ka seadusandjad ei peaks suhtuma vanemaealistesse kui pelgalt ühte inimrühma, mida iseloomustab teatud vanus, vaid austama igapäevase individuaalseid erinevusi ja just talle omaseid vajadusi kogu tema elukaare jooksul.<sup>19</sup>

Kahtlemata tuleb tagada nende vanemaealiste (ja ka kõigi teiste inimeste) hoolekanne, kes seda abi vajavad. Indiviidipõhise vaate senisest tähtsamale kohale seadmine ei vähenda tugeva riigisisese abi- ja hoolekandesüsteemi olulisust. Kui eakas inimene vajab abi või näiteks ravimeid, siis pole ta selles n-ö süüdi.<sup>20</sup> Tasakaalu leidmine inimese vajaduste ja hästi toimiva hoolekandesüsteemi vahel on eakate õiguste tagamisel üks keskseid ülesandeid. See tuleb selgesti välja mitmese diskrimineerimise kontekstis (vt lähemalt alapunkt 3.5).

Näiteks on puuetega inimeste toetused ja teenused – rehabilitatsioon, isiklik abi jm – teatud vanuses inimestele sageli kättesaamatud. Eakad puuetega inimesed kipuvad olema jäetud välja ka isikliku sõltumatus suurendamise programmide ja teenustest. Nad on suurema tõenäosusega institutsionaliseeritud ning seega suuresti jäetud ilma isiklikust autonoomiast ja vabadusest. Probleem on selles, et paljud rahvusvahelised normid põhinevad meditsiinilisel mudelil, mille järgi vaadeldakse füsioloogilisi piiranguid kui midagi, mis käivad alati ja eranditult vananemisega kaasas. Kui ollakse sellisel seisukohal, on peaaegu võimatu kohaldada vanemas eas puuetega inimeste õigusi võrdsest.<sup>21</sup>

Teatud juhtudel on aktsepteeritav, et riik võib kohelda eri vanuserühmi erinevalt. Leidub mõjuvaid põhjusi, miks vanus ja eluetapid võetakse sotsiaalteenuste ja muu avaliku toetusega seotud hinnangute aluseks. Väga praktilisel tasandil võib selle taga olla näiteks ka soov piirata nappide ressursside jaotust ilma selleta, et oleks vaja anda aeganõudvaid vajaduspõhiseid

<sup>15</sup> Mattsson, lk 40.

<sup>16</sup> Harding, H. Equality, social justice and older people. – Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons – European Perspectives on the Rights of Older Persons. Lund University Publications 2018, lk 30.

<sup>17</sup> Mattsson, lk 42.

<sup>18</sup> *Ibid.*, lk 45.

<sup>19</sup> *Ibid.*, lk 47.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> Georgantzi, G. AGE Platform Europe Statement at 13th Conference of States Parties to the CRPD Round Table 2 on „Addressing the rights and needs of older persons with disabilities: ageing and demographic trends“. Brüssel 2020. – [https://www.age-platform.eu/sites/default/files/AGEPlatformEurope\\_Statement\\_Roundtable\\_COSP13\\_olderpersonswithdisabilities.pdf](https://www.age-platform.eu/sites/default/files/AGEPlatformEurope_Statement_Roundtable_COSP13_olderpersonswithdisabilities.pdf).

hinnanguid.<sup>22</sup> Samas, kuigi vananemine muudab inimest, ei ole vananemine kui selline objektiivselt mõõdetav raamistik, milles hinnata indiviidi vajadusi ja võimeid. Seetõttu võivadki earühmade erineva kohtlemise kohta toodud põhjendused kergesti muutuda eakate suhtes diskrimineerivaks.<sup>23</sup>

### 3. Vanuseline diskrimineerimine ja vanussurve

Järgnev peatükk annab ülevaate vanuselise diskrimineerimise spetsiifikast. Enne seda on oluline aga ära määratleda, kuidas *vanuselise diskrimineerimise* termin suhestub lähedase, aga mitte sama sisuga terminiga: *vanussurve* (ühtlasi tuntud ka võõrkeelse väljendi „*ageism*“ all).

#### 3.1. Vanuseline diskrimineerimine ei ole sama mis vanussurve

Vanuseline diskrimineerimine on kellegi põhjendamatult erinev kohtlemine vanuse tõttu. *Vanussurve* on seevastu laiem mõiste, mille alla ei kuulu mitte ainult diskrimineerimine, vaid ka kõik seisukohad, eelarvamused, hoiakud ja stigmad ning stereotüüpide omistamine, mis seisavad vanuselise diskrimineerimise taga.

Näiteks on tüüpiline vanussurvest tingitud hoiak ja levinud stereotüüp, et vanemaealised inimesed on paindumatud ja õpivõimetud, ei sobi noorte kollektiivi, haigestuvad tihedamini ning puuduvad seetõttu töölt sagedamini. Vanuseliselt diskrimineeriv praktika võib olla aga vanemaealisele inimesele koolituse mittevõimaldamine (ja seejärel seetõttu ka näiteks negatiivse ametialase hinnangu andmine), samuti ajalehes avaldatud tööpakkumine, milles otsitakse töötajat vanusega kuni 30 aastat, või keeldumine töötaja edutamisest ja selle asemel väljastpoolt asutust noorema töötaja palkamine põhjendusega, et ettevõtte vajab n-ö värsket verd.<sup>24</sup>

#### 3.2. Vanuseline diskrimineerimine ja selle spetsiifika

Diskrimineerimine on inimese või inimrühma igasugune õigustamatu ja põhjendamatult teistest halvemini kohtlemine. Vanuseline diskrimineerimine, mille üks avaldumisviis on vanemaealiste diskrimineerimine, toimub siis, kui kedagi koheldakse põhjendamatult erinevalt tema vanuse tõttu.

Diskrimineerimine on otsene juhul, kui üht inimest on võrreldes teise inimesega koheldud erinevalt ühe või mitme kindla tunnuse tõttu.<sup>25</sup> Kui näiteks paremini kvalifitseeritud inimese asemel palgatakse vähem kvalifitseeritud, aga noorem kandidaat, või kui vanaduspensionile saadetakse keegi, kes tahaks veel edasi töötada, siis on tegu otsese diskrimineerimisega.

Kaudne on diskrimineerimine juhul, kui esiti neutraalsena sõnastatud sätte, tava või tegevuse tagajärjel on üks rühm inimesi asetatud halvemasse olukorda kui ülejäänud inimesed.<sup>26</sup> See on näiteks juhtum, mille puhul tööandja nõuab sellise füüsilise tervise testi tegemist, mis pole otseselt seotud ametiülesannete eduka täitmisega, ning paneb vanemaealised (samuti näiteks puuetega) inimesed seetõttu põhjendamatult halvemasse olukorda.

---

<sup>22</sup> Mattsson, lk 46.

<sup>23</sup> *Ibid.*

<sup>24</sup> Albrant, Meiorg, Papp, lk 21.

<sup>25</sup> *Ibid.*, lk 36.

<sup>26</sup> *Ibid.*, lk 38.

### 3.3. Vanuseline diskrimineerimine tööturul ja eakate väärkohtlemine

2013. aastal valminud Eesti „Aktiivsena vananemise arengukavas 2013–2020“<sup>27</sup> on märgitud, et vanuselist diskrimineerimist tajutakse ja kogetakse kõige rohkem töösuhetes.<sup>28</sup>

Kui ühest küljest on vanemaealiste inimeste tööjõus osalemise kõrge määr kasulik nii neile endile kui ka kogu ühiskonnale, siis teisest küljest ei leia mitte kõik neist rakendust enda haridusele ja kogemustele vastaval ametikohal.<sup>29</sup> Tööturu hoiak vanemaealiste suhtes on tõrjuv ja vanus on takistuseks eelkõige värbamisel.<sup>30</sup> Vanematele inimestele võib olla seega tõkestatud ligipääs teenustele ja töökohtadele ning neid peetakse tihti töövõimetuteks ainuüksi vanuse tõttu.<sup>31</sup> Diskrimineerimisvastased õigusnormid ei paku vanematele inimestele alati piisavat kaitset, sest osa diskrimineerimisjuhtumeid võib jääda normide reguleerimisalast väljapoole.<sup>32</sup>

Vanemaealiste inimeste õiguste ja tööelus osaluse tagamine pole mitte ainult isikliku ja majandusliku sõltumatuse tugev garantii, vaid mängib suurt rolli ka eneseteostuses ja osalemises ühiskonnaelus.<sup>33</sup> Alates 2010. aastast on Euroopa Kohus korduvalt rõhutanud, et üldjuhul ei ole võimalik kehtestada teatud ametikohtadele töölevõtmise vanusepiiri.<sup>34</sup> Diskrimineerivaks on kohus pidanud veel seda, kui töötaja jäetakse töölepingu ülesütlemise korral hüvitisest ilma põhjusel, et ta võib saada vanaduspensioni.<sup>35</sup> Veel on Euroopa Kohus olnud seisukohal, et riigisisene kohus peab isegi eraõiguslike isikute vahelises vaidluses tagama vanuse alusel diskrimineerimise keelu järgimise, jättes vajaduse korral kohaldamata kõik riigisiseseid õigusnormid, mis on selle põhimõttega vastuolus.<sup>36</sup>

Teine levinud ja mitmes mõttes keerulisem probleem eakate õiguste tagamisel on võitlus ahistamise ning lähisuhtevägivallaga. Kuigi eakate väärkohtlemine on üleilmne probleem, jääb see siiski suhteliselt varjatuks ja esineb sageli perekeskonnas või kinniste uste taga.<sup>37</sup> Väärkohtlemine võib seejuures olla inimese nii verbaalne, seksuaalne, psühholoogiline kui ka rahaline kuritarvitamine.<sup>38</sup> Vanema inimese väärkohtleja rikub paljusid inimõigusi, sealhulgas õigust turvalisusele, vabadust mitte kogeda julma, ebainimlikku või alandavat kohtlemist,

<sup>27</sup> Sotsiaalministeerium. Eesti Aktiivsena vananemise arengukava 2013–2020.

[https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid\\_ja\\_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena\\_vananemise\\_arengukava\\_2013-2020.pdf](https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/eesmargid_ja_tegevused/Sotsiaalhoolekanne/Eakatele/aktiivsena_vananemise_arengukava_2013-2020.pdf).

<sup>28</sup> Palo, K. Vanemaealiste vanuselise diskrimineerimise tajumine ja tööelu parandamise võimalused tööturul. 2020. Tallinn.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 5.

<sup>32</sup> Palo, K. Vanemaealiste vanuselise diskrimineerimise tajumine ja tööelu parandamise võimalused tööturul. Tallinn, 2020.

<sup>33</sup> Mikołajczyk, B. Legal basis of active ageing: European developments. - Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons. – European Perspectives on the Rights of Older Persons. Lund University Publications 2018, lk 85.

<sup>34</sup> Euroopa Liidu Kohus. Euroopa kohus ja võrdne kohtlemine. 2020, lk 23. –

[https://humanrights.ee/app/uploads/2017/01/V6rdse20kohtlemise20kasiraamat\\_EST\\_veeb.pdf](https://humanrights.ee/app/uploads/2017/01/V6rdse20kohtlemise20kasiraamat_EST_veeb.pdf).

<sup>35</sup> 12. oktoobri 2010. aasta kohtuotsus Andersen, C-499/08.

<sup>36</sup> 19. aprilli 2016. aasta kohtuotsus Dansk Industri, C-441/14.

<sup>37</sup> Lewis, B., Purser, K., Mackie, K. The Human Rights of Older Persons. A Human Rights-Based Approach to Elder Law. Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2020, lk 173.

<sup>38</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 5.

samuti õigust liikumisvabadusele ja mõistlikule elatustasemele. Peale selle on väärkohtlemine vastuolus selliste inimõiguste põhiväärtustega nagu väärikus, isiklik autonoomia ja vabadus.

Nagu mainitud, võib paljudel eakatel puududa rahaline kindlustatus (muu hulgas pensioni suuruse ja sotsiaalkindlustussüsteemi tõttu). Nii satuvad nad olukorda, kus nad muutuvad teistest inimestest rahaliselt sõltuvaks. Vägivaldada või ahistamist kogevad eakad ei pruugi oma vanuse tõttu saada ka sobivat tervishoiu- ja sotsiaalabi. Lisaks kehtivad mõnes maailma paigas siamaani pärimisseadused, mis eitavad naise (sõltumata tema vanusest) õigust omandile või pärimisele pärast seda, kui ta mees sureb.<sup>39</sup> Omaette küsimus on paljude väärkoheldud eakate puhul üldse nende probleemide tuvastamine ning nende veenmine, et abi on olemas ja nad ei pea halva olukorraga leppima.

Eakate väärkohtlemist kõrvaldavate strateegiate väljatöötamisel on seaduslike garantiidega tegelemise kõrval vaja ka sidusrühmade tugevat koostööd<sup>40</sup> ning valdkonnaülest lähenemist, milles on ühendatud eelkõige õigus-, tervise-, finants- ja sotsiaalvaldkond.<sup>41</sup>

Nende ridade kirjutamise ajal on värskeim näide vanemaealiste inimeste diskrimineerimisest Covid-19 leviku tõkestamiseks võetud meetmete negatiivne kõrvalmõju eakatele ja puuetega inimestele. Nii on mitmes Euroopa Liidu liikmesriigis täheldatud, et arvukad ettevõtted (kinod ja supermarketid) ning ka osa riigiteenuseid osutavaid asutusi (nt Covid-19 testimise rajatised) pakkusid infot oma teenustele juurdepääsu kohta ainult veebis. See tähendab, et ei võetud arvesse, et paljudel eakatel ei ole interneti kasutamise harjumust. Väga tähtis ülesanne on seepärast tagada eakatele info kanalites, mille kasutamine on neile jõukohane ja harjumuspärane. Näiteks Eestis selgus, et Ida-Virumaa eakate usaldust vaktsineerimise vastu aitaksid suurendada perearstide antavad soovitusel.<sup>42</sup>

Lisaks kannatasid 2019. aasta kevadel alanud pandeemia esimese laine ajal paljud hooldekodudes olevad vanemad inimesed suure üksinduse, hüljatuse ja tõrjutuse all. Maailma Terviseorganisatsiooni (WHO) hinnangul oli umbes 50% Covid-19 tõttu esimese laine ajal surnud inimestest just hooldekodus viibinud vanemad inimesed.<sup>43</sup>

---

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> Lewis, B., Purser, K., Mackie, K. The Human Rights of Older Persons. A Human Rights-Based Approach to Elder Law. Springer Nature Singapore Pte Ltd. 2020, lk 173.

<sup>41</sup> Lewis, Purser, Mackie, lk 177.

<sup>42</sup> Vt uuringut Sotsiaalministeeriumi veebilehelt <https://www.sm.ee/et/uudised/uuring-ida-virumaa-eakate-usaldust-vaktsineerimise-vastu-aitaks-tosta-perearstide-antud>.

<sup>43</sup> Georgantzi, 2020.

### 3.4. Üldise diskrimineerimiskeelu erandid

#### Positiivsed meetmed

Erinev kohtlemine ei ole alati tingitud halvadest kavatsustest või põhjustest. Vahel võib see tuleneda hoopis eesmärgistatud tegevusest edendada mõne alaesindatud või halvemini koheldud ühiskonnarühma olukorda. Sellised ohus oleva rühma õiguste edendamiseks võetavad proportsionaalsed sammud seisavad eraldi üldisest diskrimineerimiskeelust ja on siinkohal määratletud positiivsete meetmetena.

Positiivsete meetmete kasutamine on võrdsuspõhiõiguste kaitsmise puhul tavapraktika. Need on kehtestatud mitmes rahvusvahelises konventsioonis nagu näiteks ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIK) artikli 5 lõikes 4, mis sätestab, et konventsiooni mõistes ei loeta diskrimineerimiseks erimeetmeid, mis on vajalikud, et kiirendada puuetega inimeste faktilise võrdsuse saavutamist või see tegelikult saavutada. ÜRO konventsiooni naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (CEDAW) artikli 4 lõikes 1 sõnastab, et osavõtivate riikide poolt ajutiste eriabinõude rakendamist meeste ja naiste tegeliku võrdõiguslikkuse kiiremaks saavutamiseks ei loeta konventsiooni tähenduses diskrimineerivaks, kuid see ei tohi mingil moel kaasa tuua ebavõrdsete või diferentseeritud standardite säilimist; kui võimaluste ja suhtumise võrdsus on saavutatud, tuleb need abinõud tühistada.

Eestis on võimalus kasutada vanemaealiste olukorra parandamiseks erimeetmeid sätestatud võrdse kohtlemise seaduse §-s 6.<sup>44</sup> Näiteks võib vanemaealistele teha soodustusi või korraldada julgustuskampaaniaid, et toetada nende elukestvat õpet ja innustada neid õppima ka vanemas eas midagi uut. Enamasti on ühtlasi aktsepteeritav selline värbamispoliitika, mille alusel eelistatakse võrdsete kandidaatide korral näiteks üle 50-aastast inimest. Samuti ei peeta üldjuhul diskrimineerivaks seda, *kui inimesed saavad alates teatud vanusest sõita ühissõidukiga soodsamalt kui neist nooremad sõitjad*. Muidugi peab selline tegevus olema alati taotletava eesmärgiga proportsionaalne ja selle alusel ka põhjustatud.<sup>45</sup>

#### Millal on vanemaealiste halvem erinev kohtlemine lubatud?

Kindlatel ja seadusega määratletud alustel esineb olukordi, kus inimese halvem erinev kohtlemine lihtsalt tema vanuse tõttu võib proportsionaalsuse piirides ja üldsuse huvides olla õigustatud. Eesti võrdse kohtlemise seaduse alusel võivad vanusega seotud erandid tuleneda seadusega sätestatud normidest või olla põhjendatud objektiivsete tööhõive- ja tööturupoliitika või kutseõppe õigustatud eesmärkidega (võrdse kohtlemise seaduse (VõrdKS) § 9 lg 2). Näiteks ei pruugi olla tegu diskrimineerimisega juhul, kui kindlustajad ja pangad kasutavad kliendi riskiprofiili hindamisel vanust matemaatilise tegurina.

Lisaks ei loeta diskrimineerimiseks meetmeid, mida rakendatakse avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks, kuritegude ennetamiseks ning tervise, teiste inimeste õiguste või vabaduste kaitseks (VõrdKS § 9 lg 1). Nii võib leiduda ameteid, mille täitjailt peab ohutuseesmärkidel

<sup>44</sup> „Käesolev seadus ei piira selliste meetmete rakendamist, mille eesmärk on vähendada või vältida käesoleva seaduse § 1 lõikes 1 nimetatud tunnusest tulenevat ebavõrdsust. Sellisel rakendatavad meetmed peavad olema proportsionaalsed taotletava eesmärgiga.“

<sup>45</sup> <https://volinik.ee/sul-on-huvi/teemalched/>.

eeldama tiptasemel füüsilist vormi, vastupidavust ja reaktsiooniaega – seda kõike on teatud vanuses inimestelt oodata peaaegu võimatu või ebaõiglane.

Viidatud võrdse kohtlemise seaduse säte tuleneb nõukogu direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel) artikli 2 lõikest 5. Direktiivi preambulis on rõhutatud, et relvajõud, politsei, vangla- või päästetalitused ei pea võtma tööle ega hoidma tööl inimesi, kellel ei ole nõuetekohaseid võimeid.<sup>46</sup> Täpsemalt on sellised vanuselise erikohtlemise erandid toodud artikli 6 lõikes 1 ja need on järgmised:

- „a) tööle ja kutseõppele pääsemise, töö saamise ja kutsealale pääsemise ning töölt vabastamise ja palga eritingimuste kehtestamine noortele, vanematele töötajatele ja hooldamiskohustusi täitvatele inimestele, kui eesmärk on edendada nende kutsealast integreerimist või tagada nende kaitse;
- b) vanuse, töökogemuse või teenistusalase vanemusega seotud tööle pääsemise või teatavate töösoodustuste miinimumtingimuste kehtestamine;
- c) tööle võtmise vanuse ülempiiri kehtestamine kõnealuse ametikoha koolitusnõuete alusel või selleks, et pensionile jäämisele eelneks mõistlik tööstaaž.“<sup>47</sup>

Direktiivi artikli 6 lõikega 2 on vanuse tõttu erinev kohtlemine lubatud kutsealaste sotsiaalkindlustuskavade kasutamisel.

Euroopa Kohus käsitles artikli 6 kohaldamisala esimest korda Palaciose kohtuasjas seoses kohustusliku pensionieaga.<sup>48</sup> Selles lahendis leidis kohus, et 65 aasta vanuse inimese kohustuslikus korras pensionile saatmine võib olla lubatud juhul, kui selle eesmärk on paremini jaotada põlvkondadevahelist tööhõivet ja eelkõige vähendada töötust, ning kui puudutatud inimesed saavad piisavalt suurt vanaduspensionit.<sup>49</sup> Kindlasti on pensioni paindlikkus oluline tegur, et vähendada diskrimineerimist ja selle tajumist.

Sama suunda järgides leidis Euroopa Kohus, et 65 aasta vanusepiir, mis on liidu õiguses ette nähtud reisijate-, kauba- ja postiveo pilootidele ärilises lennutranspordis, on proportsionaalne. See on põhjendatud eesmärgiga tagada tsiviillennunduse ohutus.<sup>50</sup> Siiski otsustas kohus, et kutsetöö täielik keelamine pärast liinipiloodi 60. eluaasta täitumist tähendab vanuselist diskrimineerimist. Niisugune keeld läheb kaugemale sellest, mis on vajalik lennuohutuse tagamiseks, st see ehk ei ole proportsionaalne.<sup>51</sup>

Mõlemad lahendid peegeldavad seda, kui tähtsaks peab Euroopa Kohus sel teemal proportsionaalsuse üksikasjalikku analüüsi, st selle analüüsimist, kas vanemaealiste õiguste piiramine (või, vastupidi, positiivsete meetmete rakendamise kaudu neile teatud eeliste andmine) on vajalik, sobiv ja mõõdukas.

<sup>46</sup> Albrant, Meior, Papp, lk 31.

<sup>47</sup> Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

<sup>48</sup> Numhauser-Henning, A. Ageism, age discrimination and employment law in the EU. Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons. – European Perspectives on the Rights of Older Persons. Lund University Publications 2018, lk 105.

<sup>49</sup> EK, C-411/05, Palacios de la Villa, 16.10.2017.

<sup>50</sup> EK, C-190/16, Fries, 05.07.2017.

<sup>51</sup> EK, C-447/09, Prigge jt, 13.09.2011.

Ebavõrdne kohtlemine vanuse alusel on sobiv siis, kui see soodustab taotletava eesmärgi saavutamist. Vaieldamatult ebaproportsionaalne on sobivuse mõttes abinõu, mis ühelgi juhul ei soodusta eesmärgi saavutamist. Ebavõrdne kohtlemine vanuse alusel on vajalik juhul, kui eesmärki ei ole võimalik saavutada mõne teise, kuid inimest vähem koormava abinõuga, mis on vähemalt sama tõhus kui esimesena nimetatud. Mõõdukuse hindamiseks tuleb kaaluda ühelt poolt võrdsuspõhiõigusesse vanuse alusel sekkumise ulatust ja intensiivsust ning teiselt poolt taotletava eesmärgi tähtsust (näiteks ravikindlustusraha säästmine).<sup>52</sup> Selle põhimõtte sõnastus pärineb Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni<sup>53</sup> artiklitest 8–11 ja lisaprotokollis artiklist 2, aga ka ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisest paktist (art-d 21 ja 22). Veel on see kajastatud Euroopa Liidu põhiõiguste harta<sup>54</sup> artikli 52 lõikes 1, milles on sätestatud, et „hartaga tunnustatud õiguste ja vabaduste teostamist tohib piirata ainult seadusega ning arvestades nimetatud õiguste ja vabaduste olemust“.<sup>55</sup>

Selles küsimuses on proportsionaalsuse olulisust rõhutatud ka Badecki kohtuasja punktides 31–32<sup>56</sup>, milles kohus leidis, et kandidaate hinnates on õigustatud võtta arvesse erinevaid positiivseid ja negatiivseid aspekte.<sup>57</sup> Samas tuleks muu hulgas staaži, vanust ja eelmise edutamise aega võtta arvesse ainult niivõrd, kuivõrd see on tähtis kandidaatide sobivuse, kvalifikatsiooni ja professionaalse suutlikkuse hindamiseks.<sup>58</sup>

Euroopa Liidu õigust ja mainitud direktiivi 2000/78 artikli 6 lõiget 1 tuleb tõlgendada nii, et sellega on vastuolus niisugune riigisisene õigusnorm, millega lubatakse näiteks sõlmida ilma piiranguteta tähtajaline tööleping vähemalt 52-aastaseks saanud töötajaga. Riigi kohus peab tagama vanuse alusel võrdse kohtlemise üldpõhimõtte täieulatusliku rakendamise ning jätma kohaldamata iga sellega vastuolus oleva riigisisese õigusnormi isegi juhul, kui kõnealuse direktiivi ülevõtmise tähtaeg ei ole veel möödunud.<sup>59</sup>

### 3.5. Mitmene diskrimineerimine ja interseksionaalsus

Üks põhjus, miks eakate õigused kipuvad olema ühiskonnas nähtamatud, on asjaolu, et eakaid diskrimineeritakse mitmel tasandil. Teisisõnu on tegu olukorraga, kus inimest koheldakse põhjendamatult ebavõrdselt mitmel erineval alusel kas samal ajal ja üksteisega põimuvalt (*interseksionaalsus*) või üksteisest sõltumatult (*mitmene diskrimineerimine*).<sup>60</sup> Nii võib olla inimene, keda diskrimineeritakse tema vanuse tõttu, diskrimineeritud ka näiteks soo, seksuaalse identiteedi, usutunnistuse või veendumuste või puude alusel. Näiteks mõnesse seksuaalvähemusse ja/või vähemusrahvusse kuuluv liikumispuudega naine võib kogeda diskrimineerimist kas korraga kõigil nendel alustel või ühes olukorras tunnetada, et teda koheldakse ebasoodsalt soolise identiteedi, teises olukorras aga hoopis vanuse tõttu.

<sup>52</sup> RKÜK, 3-4-1-12-10, 07.06.2011, p 43–50.

<sup>53</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon. – RT II2010, 14, 54.

<sup>54</sup> Euroopa Liidu põhiõiguste harta. 2012/C 326/02. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012P%2FTXT>.

<sup>55</sup> Kalmo, H., Kask, K. Paragrahv 11/2. – Madise, Ü. et al. (toim). Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Tartu: Sihtasutus Iuridicum 2020. – <https://pohiseadus.ee/>.

<sup>56</sup> EK, C-158/97, Badeck, 28.03.2000.

<sup>57</sup> EK, C-158/97, Badeck, 28.03.2000.

<sup>58</sup> 12. jaanuari 2010. aasta kohtuotsus Wolf, C-229/08; 13. novembri 2014. aasta kohtuotsus Vital Pérez, C-416/13; 15. novembri 2016. aasta kohtuotsus Salaberria Sorondo, C-258/15.

<sup>59</sup> EK, C-144/04, Mangold, 22.11.2005.

<sup>60</sup> Statement submitted by International Network for the Prevention of Elder Abuse, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council. ÜRO 2020, lk 2. – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/359/69/PDF/N2035969.pdf?OpenElement>.

Seda mitmekesisust tuleb arvesse võtta ka eakate vaesust analüüsid. Muutused pensionisüsteemis mõjutavad eelkõige neid vanemaid inimesi, kellel on ühiskonnas nõrgem sotsiaal-majanduslik koht.<sup>61</sup> Mõne inimese jaoks võib vananemisega kaasneda vaesus, kuna neil väheneb juurdepääs materiaalsele ja muudele hüvedele. Teised kogevad vanemaks saades vaesust seetõttu, et neil oli juba varasemas elus vähe ressursse, mille tõttu oli neil ka vähem võimalusi soetada materiaalsed ja muud vara, mis toetaks korralikku elatustaset vanemas eas. Samas võib mõnes ühiskonnas nn töötavate vaeste olukord vanemas eas isegi paraneda, ent ainult eeldusel, et riigilt või muudest allikatest saadavad toetused on töötamise lõpetanute jaoks piisavad.<sup>62</sup>

Sageli on diskrimineerimine seotud inimese vanusest tulenevate suhtluskanalite piiratusega: eakal pole iga kanali kasutamise oskust või majanduslikku võimalust. Seda võib põhjustada ka puue, sealhulgas kõnevõime kaotamine insuldi tagajärjel. Seetõttu on vanemate inimeste õiguste tõhusaks kaitseks vaja võtta arvesse ühiskonnas valitsevat sotsiaalset ebavõrdsust laiemalt ja selle väga suurt mitmekesisust eakate endi seas.<sup>63</sup>

Vahel võib diskrimineerimine samal ajal ja mitmel alusel olla niivõrd sisemiselt põimunud, et see nõuab eraldi tähelepanu ning muutub põhimõtteliselt uueks diskrimineerimise vormiks. Seda nähtust tuntakse interseksionaalsuse nime all.

Eakate õigustest rääkides on interseksionaalsuse ilmekas näide diskrimineerimine, mida kogevad vanemad naised. Eesti kontekstis on selle olulisus toodud esile näiteks puuetega inimeste õiguste komitee Eestit puudutavas 2021. aasta aruandes, kus on eraldi rõhutatud puuetega vanemate inimeste ja esmajoones puuetega vanemate naiste õiguste tõhusa tagamise tähtsust.<sup>64</sup>

Tõsiasi, et naised elavad ÜRO liikmesriikides kauem kui mehed ja neid on rohkem kui mehi, koos asjaoluga, et naised kogevad suurt soolist diskrimineerimist ja ebaõiglust sõltumata vanusest, suurendab nende vaesuse, halva tervise ja väärkohtlemise ohtu.<sup>65</sup> Mitmes Euroopa riigis on täheldatud, et vanemad sisserännanud naised seisavad silmitsi vanussurve ja seksismi topeltnõuga, kuna neil on väga harva olemas selline erialane tegevus, millest piisab pensioniõiguse väljateenimiseks. Mõnikord on neil lisaks ainult osaline õigus miinimumpensionile.<sup>66</sup>

Ka ei ole naistele mõeldud varjupaigad ja teenused tihti varustatud vanemate naiste majutamiseks sobival. Veel ühe näitena on leitud, et kuigi naised on ühiskonna enamikus otsustusfunktsioonides (parlamendi- ja valitsuse liikmetena, riigipeadena, kõrgemate kohtute

---

<sup>61</sup> De Pauw, M., Sleep, B., Georgantzi, N. Ageism and age discrimination in international human rights law. Ageing, Ageism and the Law: European Perspectives on the Rights of Older Persons – European Perspectives on the Rights of Older Persons. Lund University Publications 2018, lk 177.

<sup>62</sup> Davis, M. F., Kjaerum, M., Lyons, A. Research Handbook On Human Rights And Poverty. 2021, lk 134.

<sup>63</sup> De Pauw, Sleep, Georgantzi, lk 177.

<sup>64</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities. Concluding observations on the initial report of Estonia. 2021 (51), lk 14.– [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/EST/CO/1&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/EST/CO/1&Lang=En).

<sup>65</sup> Lewis, Purser, Mackie, lk 191.

<sup>66</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons. – The human rights of older, lk 9-10.

kohtunikena, tegevjuhtidena, suurettevõtete juhatuse liikmetena jne) ikka veel alaesindatud, kehtib see just vanemate naiste kohta.<sup>67</sup>

Andmeid sellise vanuselise ja soolise diskrimineerimise ühisosa kohta kogutakse paraku harva ning tihti puudulikult. Näiteks Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi soolise võrdõiguslikkuse indeksi „Power“ domeenis pole vanuse järgi eraldi jaotust saadaval.<sup>68</sup> Vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse näitajad jätavad aga sageli nähtamatuks 85-aastaste ja vanemate inimeste vanuserühma, mille esindajad võivad veel eriti seista silmitsi sotsiaalse tõrjutusega.<sup>69</sup>

Peaaegu 20% naistest osutab abi oma haigele või puudega pereliikmele, kusjuures näitaja ei hõlma neid vanemaealisi naisi, kes on pidanud hoolduskohustuste tõttu tööturult lahkuma.<sup>70</sup> Mitteametlik hooldus on seotud suurema vaesuse ja sotsiaalse tõrjutuse riskiga, üksilduse tundmisega ning füüsilise või vaimse tervise probleemidega. Vanemaealiste naissoost (ja meessoost) töötajate jaoks on eriti keeruline seega naasta tööturule pärast mitteametliku pikaajalise hoolduse osutamise perioode.<sup>71</sup> Selle vastu, et vältida selle muutumist täiendava diskrimineerimise põhjuseks, aitaks näiteks kõnealuse hooldusvormi riiklik ühtlustamine.

Interseksionaalsus esineb muidugi ka teistes vanuselise ja muude diskrimineerimise vormide ristumise kohas. Euroopa Puuetega Inimeste Foorum on juhtinud tähelepanu asjaolule, et puuetega vanemad naised satuvad tunduvalt suurema tõenäosusega majandusliku sõltuvuse olukorda.<sup>72</sup> Puuetega eakate inimeste puhul peab arvesse võtma vanussurve ja puude alusel diskrimineerimise ühisosi ning ainulaadseid katsumusi, mida need endaga kaasa toovad.<sup>73</sup>

Vanematel LGBTIQ+-inimestel (lesbid, geid, biseksuaalid, trans- ja intersoolised ning queer-inimesed) on märkimisväärselt kehvemad tervisenäitajad, sealhulgas suurem spetsiifiliste seisundite, näiteks rasvumise, rinnavähi või HIV-i esinemise sagedus. On teatatud, et vanemad LGBTIQ+-inimesed varjavad ka oma identiteeti, eelkõige hooldusasutustes. Kuna LGBTIQ+-eakad vananevad suurema tõenäosusega ilma lasteta, puuduvad neil piisavad mitteametlikud hooldusvõrgustikud. Vanemaealistele LGBTIQ+-inimestele suunatud organisatsioone on vähe ja veelgi vähem on neid, kus keskendutakse just naistele.<sup>74</sup>

Kõnealune temaatika on saanud tähelepanu ka rahvusvahelise õiguse dokumentides. Näiteks 1995. aastal Pekingis peetud üleilmsel naistekonverentsil juhiti tähelepanu asjaolule, et vanus, puue, sotsiaal-majanduslik positsioon ja teatud etnilisse rühma kuulumine võivad luua naistele ühiskonnas eriomaseid tõkkeid.<sup>75</sup> Vajadust mitmekordse diskrimineerimise probleemi paremini mõista ja tõhusamalt lahendada on teadvustatud juba ammu ka Euroopa Liidu

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons. – The human rights of older, lk 2–3.

<sup>69</sup> *Ibid.*

<sup>70</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons. – The human rights of older, lk 5.

<sup>71</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons. – The human rights of older, lk 5.

<sup>72</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons – The human rights of older, lk 9–10.

<sup>73</sup> Statement submitted by International Network for the Prevention of Elder Abuse, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council. ÜRO 2020, lk 4.

<sup>74</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons - The human rights of older, lk 9–10.

<sup>75</sup> S. Fredman. Intersectional discrimination in EU gender equality and non-discrimination law. 2016, lk 27.

tasemel.<sup>76</sup> Seetõttu on Euroopa Liidu võrdse kohtlemise direktiivide preambulites rõhutatud näiteks soolise ebavõrdsuse aspekti arvestamise tähtsust muudel alustel toimuva diskrimineerimise puhul.<sup>77</sup>

#### 4. Vanemaealiste inimeste õiguslikud garantiid

Eespool kirjeldatud probleeme ja eakate eripära silmas pidades tekib küsimus, kas praegused õiguslikud garantiid ning inimõiguste süsteem on vanemate inimeste õiguste tõhusaks kaitseks piisav või oleks vaja luua õiguslikke lisagarantiisid. Enne kui vaatleme ühe sellise lisagarantii loomise pooltargumente, peame esmalt võtma arvesse olemasolevat õigusraamistikku ja kasvuruumi selle sees. Võimalikult tervikliku pildi loomiseks on lisaks rahvusvahelisele tasandile (Ühinenud Rahvaste Organisatsioon, Euroopa Nõukogu) vajalik anda ülevaade piirkondlikest (Euroopa Liit) ja riigisisestest (Eesti Vabariik) õiguslikest garantiidest.

##### 4.1. Rahvusvaheline ehk ÜRO ja Euroopa Nõukogu tasand

ÜRO senistes konventsioonides on viited vanusele rohkem seotud laste ja noorte, mitte vanemate inimestega.<sup>78</sup> Samas, kuigi vanemate inimeste õigused ei ole paljudes rahvusvahelistes inimõiguskonventsioonides eraldi nimetatud, on need tuletatavad neis, mis käsitlevad majanduslikke, sotsiaalseid, kodaniku-, kultuurilisi ja poliitilisi õigusi. Sellised on näiteks allikad, mis hõlmavad õigust võrdsele kaitsele seaduse ees, õigust omada vara, õigust haridusele, õigust tööle ja õigust osaleda valitsuses.

Nüüd juba tavaõiguseks peetava ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooni<sup>79</sup> artikli 2 järgi peavad olema kõik deklaratsioonis toodud õigused ja vabadused igatüüpi olenemata rassist, nahavärvusest, soost, keelest, usulistest, poliitilistest ja muudest veendumustest, rahvuslikust või sotsiaalsest päritolust, varanduslikust, sünnipärasest ja muust asjaolust.

Täpsemalt on eakate õigused esile toodud ÜRO võõrtöötajate ja nende perekonnaliikmete õiguste kaitse rahvusvahelises konventsioonis, mis on praegu ühtlasi üks väheseid õiguslikult siduvaid ÜRO inimõiguste põhilepinguid, kus on eraldi nimetatud vanust.<sup>80</sup> Üldine tuletatav kaitse on vanematele inimestele tagatud veel näiteks kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise paktiga<sup>81</sup> (1966) ning majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvahelise paktiga<sup>82</sup> (1966). Mõlemast paktist tulenevad õigused on tagatud kõigile inimestele olenemata nende vanusest.

Lisaks on vanus kui tunnus kirjas puuetega inimeste õiguste konventsiooni<sup>83</sup> artiklis 8. Selles on sätestatud, et osalisriigid kohustuvad võtma kohe tõhusaid ja asjakohaseid meetmeid, et

<sup>76</sup> Albrant, Meior, Papp, lk 27.

<sup>77</sup> Statement submitted by International Network for the Prevention of Elder Abuse, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council. ÜRO 2020, lk 2 – <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N20/359/69/PDF/N2035969.pdf?OpenElement>.

<sup>78</sup> 8<sup>th</sup> session of the UN Open-Ended Working Group on Ageing. – <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/ageism-renders-rights-violations-old-age-invisible-concluded-un-working-group-new>.

<sup>79</sup> ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. – <https://vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon>.

<sup>80</sup> Samas ei ole Eesti seda ratifitseerinud, mistõttu pole see Eestile siduv. Vt <https://indicators.ohchr.org>.

<sup>81</sup> ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1994, 10, 11.

<sup>82</sup> ÜRO majanduslike, sotsiaalsete ja kultuurialaste õiguste rahvusvaheline pakt. – RT II 1993, 10, 13.

<sup>83</sup> ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni ratifitseerimise seadus. – RT II, 04.04.2012, 5.

võidelda kõigil elualadel puuetega inimesi puudutavate, sealhulgas sool ja vanusel põhinevate stereotüüpide eelarvamuste ja kahjulike praktikate vastu. Sama konventsiooni artiklis 16 on sätestatud, et osalisriigid võivad võtta asjakohaseid meetmeid, et ennetada kõiki ekspluateerimise, vägivalla ja väärkohtlemise vorme, tagades puuetega inimestele, nende perekondadele ja hooldajatele muu hulgas asjakohase soo- ja vanusetundliku abi. Ühtlasi on osalisriikidel kohustus tagada, et kaitseteenuseid pakkudes arvestatakse inimese vanuse, soo ja puude eripära.

Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklist 13 tuleneb osalisriikidele kohustus tagada neile inimestele teistega võrdsel alusel juurdepääs õigusemõistmisele. See hõlmab kohustust võimaldada menetluslikke või vanusele vastavaid abinõusid, et hõlbustada puuetega inimeste otsesest ja kaudset osalemist, muu hulgas tunnistajana kõigis kohtumenetlustes, kaasa arvatud juurdluses ja teistes ettevalmistavates etappides. Osalemise tagamisel peab pakkuma vanust arvessevõtvalt ka mõistlikke abinõusid.<sup>84</sup>

Kokkuvõtvates kommentaarides artikli 5 kohta rõhutab puuetega inimeste õiguste komitee, et liikmesriigid peavad rakendama erimeetmeid võrdsuse saavutamiseks ja esmajoones nende puuetega inimeste huve silmas pidades, kes kogevad mitmest diskrimineerimist (muu hulgas vanuse tõttu).<sup>85</sup>

Teisalt on osalisriigid puuetega inimeste õiguste konventsiooni rakendades suures osas keskendunud tööealistele ja noorematele inimestele ning ei arvesta piisaval määral neid puuetega inimesi, kes on eakad. Näiteks komitee Eestit puudutavas 2021. aasta aruandes on soovitatud Eestil laiendada puuetega inimeste õigusi riiklikku vaesuse kaotamise strateegiasse, sealhulgas võttes konkreetseid ja kiireid meetmeid ning eraldades eelarve, et tegeleda puuetega eakate inimeste takistuste ja tõrjutusega ühiskonnas.<sup>86</sup>

Vanemate inimeste õiguste kaitseks olulised raamistikku loovad dokumendid on veel Viini tegevuskava ja vananemise teemaline Madridi rahvusvaheline tegevuskava (MIPAA)<sup>87</sup>.

Viini tegevuskava võeti vastu ÜRO riikideülesel kohtumisel ja foorumil. Selle eesmärk oli pakkuda tegevusprogrammi eakate inimeste majandusliku ja sotsiaalse turvalisuse loomiseks ning luua paremad võimalused selle arenguks riiklikul tasandil. Selle haare on piiratud peamiselt tööelu ja haridusvaldkonnaga. 1991. aastal võttis ÜRO Peaassamblee Viini tegevuskava kümnenenda aastapäeva ettevalmistamiseks vastu ÜRO eakate inimeste põhimõtted.<sup>88</sup>

Järgmise eakate õiguste seisukohast olulise raami loova sammuna võeti 2002. aastal vastu vananemise teemaline Madridi rahvusvaheline tegevuskava. Selle eesmärk on pakkuda terviklikku plaani 21. sajandi rahvastiku vananemise probleemiga tegelemiseks ja igale vanusele sobiva ühiskonna loomiseks. Dokumendis keskendutakse eakate inimeste heaolule ja arengule ning selleks toetava keskkonna tagamisele. See on esimene üleilmne kokkulepe, mis

<sup>84</sup> CRPD Committee Concluding Observations on the Initial Report of Qatar, 2 October, 2015, CRPD/C/AT/CO/I, p 23.

<sup>85</sup> CRPD Committee General Comment, No. 6 on Article 5 (Equality and Non Discrimination), 2018.

<sup>86</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities - Concluding observations on the initial report of Estonia. 2021 (51), lk 14. – [https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/EST/CO/I&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/EST/CO/I&Lang=En).

<sup>87</sup> Madrid Plan of Action and its Implementation. – <https://www.un.org/development/desa/ageing/madrid-plan-of-action-and-its-implementation.html>.

<sup>88</sup> De Pauw, Sleaf, Georgantzi, lk 180. – <https://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/olderpersons.aspx>.

motiveerib valitsusi siduma vananemisteema teiste sotsiaalset ja majandusarengut ning inimõigusi puudutavate valdkondadega. Samuti kutsutakse valitsusi üles senisest rohkem kaasama vanemaid inimesi kavaloomeprotsessi. Näiteks iga viie aasta tagant korraldatavas kava järgimise kontrollis on vanemaeliste eakate kaasatus eraldi soovitatud.<sup>89</sup>

Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsiooni artikli 14 alusel tagatakse konventsioonis sätestatud õiguste ja vabaduste kasutamine ilma mingi diskrimineerimiseta selliste tunnuste alusel nagu sugu, rass, nahavärvus, keel, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, rahvuslik või sotsiaalne päritolu, rahvusvähemusse kuuluvus, varanduslik, sünni- või muu seisund. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on öelnud, et see nimekiri on näitlik.

Kuna inimõiguste konventsioon on n-ö elav instrument, tuleb seda ka tõlgendada tänapäeva kontekstis. Näiteks on Euroopa Inimõiguste Kohus lugenud artikli kaitsealasse kuuluvaks seksuaalse identiteedi, puude ja vanuse.<sup>90</sup>

Euroopa sotsiaalharta<sup>91</sup> artiklist 15 tuleneb puuetega inimeste õigus elada iseseisvalt, sotsiaalselt lõimuda ja võtta ühiskonnaelust osa sõltumata vanusest. Artiklis 23<sup>92</sup> on sätestatud vanemate inimeste õigus saada sotsiaalset kaitset, mis sisaldab kohustust võimaldada neil jääda võimalikult kauaks ühiskonna täieõiguslikuks liikmeks (tagades neile selleks piisavad vahendid ja info), samuti kohustust võimaldada neil vabalt valida oma eluviis ning jätkata iseseisvat elu harjumuspärasel ümbruses nii kaua, kuni nad seda soovivad ja on selleks võimelised. Lisaks on artiklis sätestatud kohustus tagada vanemate inimeste eraelu puutumatus, hooldekodudes elavate inimeste kohane toetus ja osalus hooldekodu elutingimusi puudutavate otsuste langetamises.

## 4.2. Piirkondlik ehk Euroopa tasand

Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 10 on sätestatud, et oma poliitika ja meetmete määratlemisel ja rakendamisel püüab liit võidelda diskrimineerimisega soo, rassilise või etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, puute, seksuaalse sättumuse ja ka vanuse alusel. Sama lepingu artiklist 9 tuleneb kohustus võtta oma poliitika ja meetmete määratlemisel ning rakendamisel arvesse tööhõivetaseme edendamise, piisava sotsiaalse kaitse tagamise, sotsiaalse tõrjutuse vastase võitluse ning hariduse, koolituse ja inimeste tervise kaitse kõrge taseme tagamisega seotud nõudeid. Kaudselt on ka see vanemate inimeste õiguste tagamise lisagarantii.

1997. aastal andis Amsterdami leping Euroopa Liidule pädevuse võidelda diskrimineerimise vastu soo, etnilise päritolu, usutunnistuse või veendumuste, vanuse või seksuaalse identiteedi alusel. Euroopa Liidu tähtsaim dokument, kus on vanus kaitstava tunnuseks eraldi kirjas, on Euroopa Liidu põhiõiguste harta, millest sai õiguslikult siduv dokument 2009. aastal

<sup>89</sup> AGE Platform Europe contribution to the 2017 review of the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). – <https://www.age-platform.eu/policy-work/madrid-international-plan-action-ageing-mipaa>.

<sup>90</sup> Kivioja, A., Muller, K., Oja, L. Paragrahv 12. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2020, p 4. – <https://pohiseadus.ee/>; vt ka EIK, 33290/96, Salgueiro da Silva Mouta vs. Portugal, 21.12.1999; EIK, 8695/79, Inze vs. Austria, 28.10.1987

<sup>91</sup> Eesti on ühinenud Euroopa sotsiaalharta nüüdisajastatud ja kõrgemaid standardeid sisaldava uue versiooniga, mille pealkiri on eesti keeles „Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta“ – RT II, 29.05.2012, 2.

<sup>92</sup> Eesti ei ole Euroopa sotsiaalharta seda parandatud ja täiendatud sätet ratifitseerinud. Parandatud ja täiendatud Euroopa sotsiaalharta ratifitseerimise seadus. – RT II, 29.05.2012, 2.

Lissaboni lepingu allkirjastamisega. Selgituste<sup>93</sup> järgi on põhiõiguste harta mitme artikli sisustamisel toetunud Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioonile ning Euroopa sotsiaalhartale. Põhiõiguste harta artikli 21 lõikes 1 sätestatud üldisele diskrimineerimiskeelule (muu hulgas vanuse alusel) lisaks tunnustatakse ja austatakse harta artikliga 25 eakate õigust elada inimväärset ja iseseisvat elu ning osaleda sotsiaal- ja kultuurielus.

Põhiõiguste harta artiklis 30 on sätestatud, et igal töötajal on õigus kaitsele põhjendamatu vallandamise eest liidu õiguse ning riigisiseste õigusaktide ja tavade alusel. Vahemärkusena olgu lisatud, et artikli 30 sõnastuse alusel on küll tagatud kaitse vanuse põhjal vallandamise eest, aga see on liikmesriigiti märkimisväärselt erinev.<sup>94</sup> Eelmises peatükis mainitud mitmese diskrimineerimise ja vanemate naiste olukorraga seoses tuleb lisada, et Euroopa Liidu põhiõiguste hartaga on keelatud diskrimineerida nii soo kui ka vanuse alusel.

Põhiõiguste hartaga tihti koos vaadeldava dokumendina loob eakate õiguste kaitseks raame Euroopa Komisjoni vastu võetud Euroopa sotsiaalõiguste samba oma 20 põhimõttega.<sup>95</sup> Kuigi see ei ole veel õiguslikult siduv dokument, astutakse õigusliku siduvuse poole samme ning ka praegu tugevdab ja täpsustab see harta mitut põhimõtet.

Euroopa sotsiaalõiguste sambas on näiteks nimetatud pensionil olevate töötajate ja füüsilisest isikust ettevõtjate õigus saada pensioni, mis vastab nende panusele ning tagab piisava sissetuleku. Samuti on eraldi rõhutatud naiste ja meeste võrdseid võimalusi pensioniõiguste valdkonnas. 20 põhimõtte hulka kuuluvad lisaks kõigi eakate õigus toimetulekuvahenditele, mis võimaldavad elada inimväärset elu, (põhimõte nr 15) ning igaühe õigus kvaliteetsetele ja taskukohastele pikaajalise hoolduse teenustele, mis hõlmab ka kodus osutatavaid ja kogukonnapõhiseid teenuseid, (põhimõte nr 18).

Nagu eelmises alapunktis selgitasin, reguleerib eakate õigusi veel nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel<sup>96</sup> ning milles on muu hulgas sätestatud proportsionaalsed erandid üldisest diskrimineerimiskeelust.<sup>97</sup> Tööhõive raamdirektiiv sisaldab erandeid vanuse alusel.<sup>98</sup>

Nõukogu direktiiv 79/7/EMÜ, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas<sup>99</sup> võeti vastu juba 1979. aastal. See sisaldab aegunud erandeid, millest üks on liikmesriikide voli kehtestada meestele ja naistele erinev pensioniea alguse aeg.<sup>100</sup>

<sup>93</sup> Selgitused (1) põhiõiguste harta kohta. 2007/C 303/02. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007X1214%2801%29>.

<sup>94</sup> Numhauser-Henning, lk 100.

<sup>95</sup> Euroopa sotsiaalõiguste samba 20 põhimõtet. – [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet\\_et.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_et.pdf).

<sup>96</sup> Nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0078>.

<sup>97</sup> EK rõhutab proportsionaalsust.

<sup>98</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons - The human rights of older women, lk 2 lk 3. Vt ka nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, 27. november 2000, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

<sup>99</sup> Nõukogu direktiiv, 19. detsember 1978, meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas (79/7/EMÜ). – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A31979L0007>.

<sup>100</sup> *Ibid.*, art 7.

Tulevikku vaadates käsitletakse vanuselise ja interseksionaalse diskrimineerimise aluseid nn võrdse kohtlemise horisontaaldirektiivi eelnõus, mille esitas Euroopa Komisjon 2008. aastal. Paraku ei ole seda 2021. aastaks veel vastu võetud.<sup>101</sup>

Alates 2013. aastast võib AGE Platform Europe ehk võrgustik „Vanemate inimeste hääl ELi tasandil“ (AGE) esitada kaebusi Euroopa sotsiaalõiguste komiteele. See komitee on Euroopa Nõukogu organ, mis kontrollib Euroopa sotsiaalharta sätetatud õiguste järgimist liikmesriikides. 2020. aastal töötas Euroopa Liit välja strateegia „Europe 2020“, mille üks eesmärke on võimaldada osaleda vanematel inimestel tööturul nii kaua kui võimalik ja edendada aktiivset vananemist.<sup>102</sup>

Aktiivse vananemise mõiste ongi strateegias „Europe 2020“ kesksel kohal. Sellega viidatakse üldjoontes ideele, et eakal inimesel peab olema võimalus jääda aktiivseks töötaja,arbija, hooldaja, vabatahtliku ja kodanikuna. Selle edendamine ja elluviimine on võimalik aga ainult siis, kui on loodud tõhusad õiguslikud vahendid vanuselise diskrimineerimise vältimiseks, arvesse on võetud vananemise eripärasid ning au sees on põlvkondadevaheline solidaarsus.<sup>103</sup>

### 4.3. Riigisisene ehk Eesti tasand

Eesti Vabariigi põhiseadus on ÜRO inimõiguste ülddeklaratsiooniga kooskõlas. Põhiseaduse § 12 alusel on kõik inimesed seaduse ees võrdsed ning diskrimineerimine ja sellele õhutamise on seadusega keelatud ja karistatav. Kuigi vanus pole põhiseaduse § 12 esimese lõike teises lauses eraldi esile toodud, luges Riigikohus oma 7. juuni 2011. aasta otsuses vanuse alusel erineva kohtlemise põhiseaduse § 12 lõikes 1 sätetatud võrdsuspõhiõiguse riiveks, st erinevaks kohtlemiseks sättes nimetamata asjaolul. Riigikohus lisas, et selle proportsionaalsuse kaalumisel saab võtta arvesse riivega saavutatava eesmärgi kaalukust, võrreldes seda vanuse kui asjaoluga.<sup>104</sup>

Kõnealuse kohtuasja keskmes oli tolleaegse ravikindlustuse seaduse põhiseaduslikkuse kontroll osas, milles see välistab vähemalt 65-aastase kindlustatu õiguse saada haigushüvitist kokku rohkem kui 90 päeva kalendriaastas. Üldkogu arvates ei põhjendanud vähemalt 65-aastaste inimeste eest haigushüvitise maksmiseks kuluva ravikindlustusraha kokkuhoidu ei eakate keskmiselt halvem tervis ega ka vanaduspensioni saamine.

Vanusepiir kui formaalne kriteerium ja riikliku vanaduspensioni saamine ei saa olla piisavad põhjused, et jätta 65-aastased ja vanemad inimesed ilma hüvedest, mida said tolleaegse ravikindlustuse seaduse alusel neist nooremad inimesed. Seetõttu ei olnud üldkogu hinnangul ravikindlustusraha säästmise eesmärgil 65-aastaste ja vanemate inimeste ebavõrdne kohtlemine võrreldes alla 65-aastastega haigushüvitise maksmise kestusel ühes kalendriaastas mõeldukas abinõu. Üldkogu tunnistas põhiseadusega vastuolevaks sätte, mille järgi on vähemalt 65-aastaselt kindlustatul õigus saada haigushüvitist kokku kuni 90 kalendripäeva

<sup>101</sup> AGE Platform Europe contribution to the Independent Expert on the Enjoyment of All Human Rights by Older Persons – The human rights of older women, lk 2–3; vt ka [https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2008\\_140](https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2008_140) – Proposal for a Council Directive on implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of religion or belief, disability, age or sexual orientation {SEC(2008) 2180} {SEC(2008) 2181}.

<sup>102</sup> AGE Platform Europe contribution to the 2017 review of the Madrid International Plan of Action on Ageing (MIPAA). – <https://www.age-platform.eu/policy-work/madrid-international-plan-action-ageing-mipaa>.

<sup>103</sup> Mikołajczyk, lk 76.

<sup>104</sup> RKÜK, 3-4-1-12-10, 07.06.2011., p 33.

aastas.<sup>105</sup> Riigikohus on varemgi rõhutanud, et igasugune vanusepõhine võrdsuspõhiõiguse piirang peab olema proportsionaalne ning põhjendatud mõistlikult ja asjakohaselt.<sup>106</sup>

Ealist diskrimineerimist reguleerib Eestis põhiseaduse kõrval ka 2009. aastal vastu võetud võrdse kohtlemise seadus, milles on ühe diskrimineerimise alusena kirjas vanus. Seaduse §-s 2 on keelatud diskrimineerida vanuse alusel tööl ja tööga seotud keskkondades. Samalaadset kaitset ei ole aga sõnastatud teiste eluvaldkondade kohta, mis on samas seaduses nimetatud näiteks rahvuse, etnilise päritolu (rassi) või nahavärvusega seotud lõikudes.<sup>107</sup>

Tugeva õigusraamistiku kõrval on olulised üldine edendustegevus ja nn pehme õiguse meetmed. Näiteks tuleneb võrdse kohtlemise seaduse kolmandast peatükist tööandjate, haridus- ja koolitusvaldkonna esindajate ning ministriumide kohustus edendada võrdset kohtlemist. Ühtlasi on sama seadusega loodud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikul kohustus võtta meetmeid võrdse kohtlemise edendamisel (sh vanemaealiste ja eakate õiguste puhul).

Näiteks on andnud volinik 2021. aastal välja trükise, mille eesmärk on teavitada vanemaealisi inimesi nende õigustest ja võimalustest ning julgustada ka nende eest seisma.<sup>108</sup> Vanemaealiste ja eakate õiguste austamise eest seisab põhiseaduslikkuse järelevalvet tehes ka õiguskantsleri institutsioon (õiguskantsleri seaduse<sup>109</sup> § 15). Õiguskantsler on käsitlenud vanemaealiste ja eakate heaolu teemat korrapäraselt muu hulgas oma aastaülevaadetes, kus on põhjalikult kaetud selliseid teemasid nagu väärikas vananemine ja diskrimineerimine vanuse tõttu.<sup>110</sup>

#### **4.4. Kuidas rakendada olemasolevaid õiguslikke garantiisid tõhusamalt?**

Nagu juba rõhutasin, ei pretendeeri ma selles peatükis resolootse vastuse andmisele küsimusele, kas vanemaealiste õiguste tagamiseks oleks vaja eraldi konventsiooni või piisab praeguste õiguslike garantiide süsteemsemast rakendamisest. Küll on aga selge, et konventsioonita või ilma, vanemaealiste õigused tuleb tagada senisest tõhusamalt ja sidusamalt.

Vanemaealiste õiguste tõhusamaks tagamiseks praegustes õiguslikes raamides on vaja esmalt garanteerida, et kõikide (sh vanemaealiste) kogemused, õigused ja hääl on osa olemasolevast üldisest inimõiguste kaitsest. See eeldab näiteks andmete paremat kogumist ja liigendamist vanuse ja muude omaduste alusel ning poliitilise ja ühiskondliku teavitustöö kaudu hoiakute muutmist vanemaealiste õiguste suhtes. Samuti tuleb pöörata tähelepanu vanemaealiste alarühmadele, kes võivad olla mõnes kogukonnas eriti vastuvõtlikud näiteks vaesusele. Selles kontekstis tuleb vaesuse kaotamiseks mõeldud juriidilisi ja poliitilisi sekkumisi kavandades võtta muu hulgas arvesse eakate sugu, puude olemasolu/puudumist ja sotsiaalset seisundit.<sup>111</sup>

<sup>105</sup> RKÜK, 3-4-1-12-10, 07.06.2011, p-d 58–59.

<sup>106</sup> RKPSJK, 3-4-1-14-07, 01.10.2007, p 14.

<sup>107</sup> Tambaum, lk 238.

<sup>108</sup> Ise oled vana! Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, 2021. – [https://volinik.ee/wp-content/uploads/2021/02/IseOledVana\\_2.tru%CC%88kk\\_veeb.pdf](https://volinik.ee/wp-content/uploads/2021/02/IseOledVana_2.tru%CC%88kk_veeb.pdf) (volinik.ee).

<sup>109</sup> Õiguskantsleri seadus. – RT I, 26.05.2020, 11.

<sup>110</sup> Vt nt õiguskantsleri aastaülevaade 2019. – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2019/sotsiaalne-turvalisus#16>; õiguskantsleri aastaülevaade 2018. – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2018/vaarikas-vananemine>; õiguskantsleri aastaülevaade 2017. – <https://www.oiguskantsler.ee/ylevaade2017/vaarikas-vananemine>.

<sup>111</sup> Davis, M. F., Kjaerum, M., Lyons, A. Research Handbook On Human Rights And Poverty. 2021, lk 138.

Euroopa tasandil aitaks kindlasti kaasa senisest tihedama koostöö edendamine riiklike võrdõiguslikkusorganite ja kodanikuühiskonna organisatsioonide vahel. Koostöö on kasulik mõlemale poolele, sest nad täiendavad üksteist. Kui riiklikel organitel on rohkem ressursse, sidemeid ja laiem teadmistepagas, siis kodanikuühiskonna organisatsioonide teadmised on jälle spetsiifilisemad ning nad on oma tegevuses vabamad.<sup>112</sup>

Riigi tasandil peab edendama vanemaealiste inimeste õigusi eesmärgipäraselt. Lähtuda tuleks rahvusvaheliste inimõigusasutuste põhimõtetest ja standarditest, rakendades elukaart arvesse võtvat lähenemist ning tehes kindlaks, et vanusetemaatikat puudutava poliitika kavandamisel kõlaks ka vanemaealiste endi hääl.<sup>113</sup> Väga tähtis on mõista, et eakate õiguste tagamisega saavutatakse ühiskonna märkimisväärselt suurem sidusus, mis lõppkokkuvõttes muudab ühiskonna ka majanduslikult tõhusamaks.

## **5. Vaadates tulevikku. Vanemate inimeste õiguste tugevdamise konventsioon**

Erinevalt teistest rühmadest – näiteks naistest, lastest, sisserändajatest ja puuetega inimestest – ei ole eakate inimõiguste kohta terviklikku rahvusvahelist lepingut, milles võetaks arvesse temaatika eripärasid.<sup>114</sup> Kuigi vanemate inimeste õiguste konventsiooni loomise ümber on endiselt veel ebakindlust, on selle poole astunud sammude rohkust arvetades möödapääsmatu seda ka eraldi avada.

### **5.1. Miks oleks rahvusvaheline vanemate inimeste õiguste konventsioon kasulik?**

7. juulil 2017 julgustas AGE'i president Ebbe Johansen ÜRO vananemise avatud tööriühma<sup>115</sup> AGE'i 8. istungil<sup>116</sup> Euroopa Liidu liikmesriike olema kriitiline vanusega seotud eelarvamuste suhtes, mis on põimunud traditsioonidesse, seadustesse ja poliitikatesse; samuti kutsus ta arutlema selle üle, milliseid lisameetmeid tuleb võtta, et eakad inimesed saaksid teostada oma inimõigusi teistega võrdselt.<sup>117</sup> Sellest võib lugeda välja vajaduse aidata kaasa avatud interseksionaalse diskrimineerimise vähendamisele.

Üks selline samm võiks olla eraldi eakate õigustele suunatud konventsiooni vastuvõtmine. Kuigi alates vananemise avatud tööriühma asutamisest (2010) on pööratud inimõiguste süsteemis vanuse ja vanaduse aspektile üha suuremat tähelepanu, ei ole praeguses õigusraamistikus piisavalt järjepidevalt ja süsteemselt käsitletud probleeme, millega seisavad silmitsi eakad inimesed. Selline killustunud lähenemisviis tuleneb suuresti vanussurvelevikust

---

<sup>112</sup> Equality has no age limit: young people deserve better! – Equinet. – [https://equineteurope.org/2021/equality-has-no-age-limit-young-people-deserve-better/?fbclid=IwAR3ZZGCztdZZJohWKfXQ3dsh4koVvc\\_pFp3SSTHEl6AoYYVDdWeyIT04IU0\\_](https://equineteurope.org/2021/equality-has-no-age-limit-young-people-deserve-better/?fbclid=IwAR3ZZGCztdZZJohWKfXQ3dsh4koVvc_pFp3SSTHEl6AoYYVDdWeyIT04IU0_)

<sup>113</sup> Statement submitted by International Network for the Prevention of Elder Abuse, a non-governmental organization in consultative status with the Economic and Social Council. ÜRO 2020, lk 4.

<sup>114</sup> De Pauw, Sleaf, Georgantzi, lk 174.

<sup>115</sup> UN Open-Ended Working Group on Ageing. – OEWG <https://www.age-platform.eu/un-open-ended-working-group-ageing-oewg>

<sup>116</sup> Open-ended Working Group on Ageing for the purpose of strengthening the protection of the human rights of older persons. – <https://social.un.org/ageing-working-group/eighthsession.shtml>

<sup>117</sup> Ageism renders rights violations in old age invisible! concluded UN Working Group in New York. – <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/ageism-renders-rights-violations-old-age-invisible-concluded-un-working-group-new>.

seadustes, poliitikas ja ühiskonnas ning muudab nähtamatuks paljud vanemaealiste inimõiguste rikkumised (näiteks väärkohtlemine, vägivald ja hooletusse jätmine).<sup>118</sup>

Kuna suur osa just vanemaealiste õiguste kaitseks loodud dokumente ja algatusi ei ole õiguslikult siduvad, tuleneb neist valitsustele ainult moraalne kohustus neid järgida.<sup>119</sup> Senised õiguslikult siduvad dokumendid, millest on eakate õigused kas tuletatavad või kus on need otseselt kirjas, ei ole aga piisavalt täpsed ega fookustatud, et arvestada selle teema kõiki nüansse.<sup>120</sup> Sellest üldisest ja/või õiguslikult mittesiduvast kaitsest ei pruugi minu hinnangul piisata juhul, kui neid dokumente ja algatusi ei suudeta süsteemselt ja sidusalt rakendada, seda enam, et ka piirkondlikes ja riigisisestes raamides on eakate õiguste tagamisel kitsaskohti.<sup>121</sup> Seepärast oleks üks võimalik lahendus koostada uus ÜRO konventsioon.

Ehkki arutelu on kestnud juba mitu aastat, ei ole sellise lepingu vajaduses veel saavutatud rahvusvahelist üksmeelt.<sup>122</sup> 2009. aastal loodi eksperdirühma koosolek, mille eemärk oli teavitada ÜRO üldkogu vanemaealiste õiguste olukorrast maailmas. Eksperdirühm oli ühel meelel selles, et uus konventsioon peaks vanemaealiste õiguste kaitset siduva rahvusvahelise raamistiku, aitaks vähendada normatiivset lõhet ning tooks kaasa ka põhimõttelise muutuse selles, kuidas ühiskond vaatab ja märkab vanemaealisi inimesi kui sotsiaalset rühma.<sup>123</sup> Kuigi 2021. aasta kevade seisuga pole veel midagi kinnitatud, väärneb see algatus minu hinnangul suundanäitavas mõttes järgnevalt üksikasjalikumat vaadet.

## 5.2. Mida konventsiooniga täpsemalt saavutatakse?

Uus konventsioon ja selle põhjal loodav eriraportööri institutsioon annaks valitsustele selge ning siduva õigusraamistiku, juhtnöörid ja toetuse, mis võimaldab tagada vanemaealiste õigused vananevas ühiskonnas.<sup>124</sup> Lisaks tugevdaks sellest tulenev suurenev õigusselgus ülalmainitud rahvusvahelise õiguse allikate senisest kindlakäelisemat rakendamist.<sup>125</sup> Konventsioon aitaks vähendada vanuselist diskrimineerimist ja vanussurvet ning kohustada seda ratifitseerivaid riike võtma vastu mittediskrimineerivaid seadusi.<sup>126</sup>

See peaks olema selgemad miinimumstandardid vanemate inimeste õiguste tagamisel, selgitaks välja nende kaitsmiseks vajalikud meetmed ning määraks selgemalt kindlaks vastutavate isikute ja institutsioonide ringi. Muu hulgas tuleneks konventsioonist riikide aruandluskohustus ja vanemaealiste õiguste rikkumiste hüvitamise tõhusam süsteem.<sup>127</sup> Selles mängiks rolli ka konventsiooni alusel loodav vanemaealiste inimeste õiguste raportööri institutsioon, kes nõustaks ja toetaks liikmesriike nii uue konventsiooni kui ka eespool mainitud vananemise teemalise Madridi rahvusvahelise tegevuskava parema rakendamise suhtes.<sup>128</sup> Uus konventsioon pakuks tugevaid juhiseid ja aruandlusmehhanisme, et võidelda vägivalda, väärkohtlemise ja hooletussejätmisega vanemas eas.<sup>129</sup>

---

<sup>118</sup> *Ibid.*

<sup>119</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 3.

<sup>120</sup> *Ibid.*

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

<sup>122</sup> De Pauw, Sleaf, Georgantzi, lk 174.

<sup>123</sup> De Pauw, Sleaf, Georgantzi, lk 185.

<sup>124</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 7.

<sup>125</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 8.

<sup>126</sup> *Ibid.*

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 9.

Üldisemal tasandil aitaks konventsioon juhtida tähelepanu eespool kirjeldatud mitmese diskrimineerimise ja interseksionaalsuse temaatikale, parandaks põlvkondadevahelist solidaarsust ning suurendaks ühiskonna teadlikkust vanemaealiste õigustest. Samuti aitaks konventsioon tugevdada selleteemalist rahvusvahelist dialoogi liikmesriikide, nende institutsioonide, kodanikuühiskonna organisatsioonide, aga ka vabaühenduste vahel. Konventsioonist saaksid oma standardide kujundamisel juhinduda veel näiteks tervise- ja finantsteenuseid pakkuvad ettevõtted ning valitsusvälised organisatsioonid.<sup>130</sup>

Kokkuvõttes: ehkki konventsiooni loomise vajalikkus on endiselt küsimärgi all, annaks see vanemate inimeste õiguste tagamiseks selgema raamistiku ja sellest ei saaks kasu mitte ainult riiklikud institutsioonid, vaid ka näiteks kodanikuühiskonna organisatsioonid.<sup>131</sup> See oleks kindlasti üks viis liikuda kaasavama, õiglasema ja jätkusuutlikuma ühiskonna poole ning aidata vanematel inimestel elada väärikat elu, osaledes enda ja ühiskonna arengus.<sup>132</sup> Neil põhjustel oleks konventsioon suur samm iniviidipõhisema lähenemise poole.

Vananimise avatud töörühma 2017. aasta istungil, mille korraldas AGE, põhjendas ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee<sup>133</sup> endine esimees María Soledad Cisternas Reyes vanemaealiste inimeste õiguste nähtamatust ühiskonnas just asjaoluga, et puudub konkreetne vahend, mis tugevdaks nende kohta olemasolevas süsteemis, ja et on viimane aeg suurendada vanemaealiste inimeste õiguste kaitset uue õiguslikult siduva konventsiooni kaudu.<sup>134</sup>

## Kokkuvõte

Antud peatükis keskendusin eelkõige sellele, et anda mahu piires vanemaealiste õiguste spetsiifikast ning tulevikusuundadest ja väljakutsetest võimalikult üldine ning kõikehõlmav ülevaade. Seetõttu on paljud olulised ja tegelikult eraldi tähelepanu vääriavad alateemad nagu mitmetasandiline diskrimineermine ja inerseksionaalsus, vanemaealiste vastu suunatud vägivald ja diskrimineermine tööelus kas väga üldiselt kirjeldatud või ainult põgusalt mainitud. Ehk inspireerib see peatükk lugejat mõnda selle tahku lähemalt uurima.

Mis puutub valdkonna tõhusamasse õiguslikku arengusse tulevikus, leian, et vanemaealiste õigused peavad saama paralleelselt suuremat tähelepanu nii eraldi valdkonnana, aga ka laiemas inimõiguste kaitse kontekstis ja seotuses teiste tunnustega nagu näiteks sugu, sotsiaalne staatus või etniline päritolu. Seega on ühelt poolt vajalik senisest süsteemsem infokogumine, teavitustöö ja täpsemate õiguslike grantide loomine. Teisalt aga vanemaealiste käitlemine mitmekesiste indiiviididena, erinevate potentsiaalide, võimaluste ja tunnustega.

Jätan õhku küsimuse, kas selle kõige efektiivemaks realiseerimiseks oleks vanemaealstele suunatud eraldi konventsiooni loomine hädavajalik. Kindlasti paraneks selle loomise järel

---

<sup>129</sup> Ageism renders rights violations in old age invisible! concluded UN Working Group in New York. – <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/ageism-renders-rights-violations-old-age-invisible-concluded-un-working-group-new>.

<sup>130</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 8.

<sup>131</sup> Ageism renders rights violations in old age invisible! concluded UN Working Group in New York. – <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/ageism-renders-rights-violations-old-age-invisible-concluded-un-working-group-new>.

<sup>132</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 7.

<sup>133</sup> Ageism renders rights violations in old age invisible! concluded UN Working Group in New York. – <https://www.age-platform.eu/policy-work/news/ageism-renders-rights-violations-old-age-invisible-concluded-un-working-group-new>.

<sup>134</sup> *Ibid.*

andmekogumine ja liikmeriikidele suunatud kontroll antud valdkonnas. Siiski poleks tegu mingisuguse võluvitsaga. Vanemaealiste õiguste garanteerimine peab esmajoones aset leidma piirkondlikul ning riigisisisel tasandil.

Kas konventsiooni toel või ilma selleta, inimõiguste tunnustamine ja esiletoomine muudab inimeste elu. Vanemaealiste inimeste õiguste mõistmine ja tõhus kaitsmine aitab neil elada väärikat ning turvalist elu võrdsete ühiskonnaliikmetena. Suhtudes vanemaealistesse inimestesse lugupidavalt ja võrdsetel alustel noorematega, võimaldame kõigil sõltumata nende vanusest osaleda meie kiiresti vananeva ühiskonna arengus ning aidata selle arengule kaasa. Muidugi ei tohi tugevamate õiguslike garantiide poole liikudes unustada, et vanemaealiste endi arvamus peaks olema ühiskonnas selgesti kuulda, esmajoones neid puudutavates küsimustes.<sup>135</sup>

Vanus ise on ainult arv. Vananemine on teekond. Selle eri etappides võivad tekkida küll erinevad vajadused, aga meie inimõigused ja väärikus püsivad muutumatuna kogu selle teekonna vältel. Tehkem kõik selleks, et see lihtne ja üldinimlik tõde peegelduks ka praktikas, täpsemalt nii seadustes, tegudes kui ka hoiakutes.

---

<sup>135</sup> Strengthening Older People's Rights: Towards a UN Convention, lk 3.