

3. Õiguskaitsese naistevastase vägivalda eest kui mitmekihiline mosaiik

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

3.1. Rahvusvaheline õigusraamistik naistevastase vägivalda vastu võitlemiseks

Kuigi paljudes rahvusvahelistes inimõigusi käsitlevates lepingutes osutatakse naistevastasele vägivaldale,¹ ei ole endiselt olemas rahvusvahelist õiguslikult siduvat normi, mis keelaks selle sõnaselgelt kui inimõiguste rikkumise.² Selle normatiivse lünga kontekstis on kaitses naistevastase vägivalda vastu justkui mitmekihiline mosaiik või kollaaž: kaitses moodustub eri tasanditel sätestatud õiguslikest vahenditest. Globaalsel tasandil moodustavad kaks tähtsat mosaiigi osa naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee üldised soovitused ja Rahvusvahelise Tööorganisatsiooni (International Labour Organization – ILO) 2019. aastal vastu võetud vägivalda ja ahistamise vastu võitlemise konventsioon (nr 190).

Konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta

Kuigi 1979. aasta CEDAW tekstis naistevastast vägivalda ei mainita, käsitletakse seda üldistes soovitustes: nr 12 (1989), 19 (1992) ja 35 (2017).³ Üldises soovituses nr 12 rõhutatakse CEDAW artiklites 2, 5, 11, 12 ja 16 kehtestatud riikide kohustust kaitses naise vägivalda eest perekonnas, tööl või muus ühiskondliku elu valdkonnas. Lisaks määratletakse üldises soovituses nr 19 sooline vägivald kui diskrimineerimise vorm, mis takistab naistel võrdselt meestega teostamast õigusi ja vabadusi.

Üldise soovituse nr 19 punktis 6 on öeldud:

„Diskrimineerimise mõiste hõlmab soolist vägivalda, st vägivalda, mis on suunatud naise vastu, kuna ta on naine, või mis mõjutab naisi ebaproportsionaalselt. Siia kuuluvad teod, mis tekitavad füüsilist, vaimset või seksuaalset kahju või kannatusi, selliste tegudega ähvardamine, sundimine ja muud vabaduse võtmised. Sooline vägivald võib rikkuda konventsiooni konkreetseid sätteid, olenemata sellest, kas nendes sätetes on vägivalda sõnaselgelt nimetatud.“[4](#)

Selle üldise soovitusel vastuvõtmist võib pidada oluliseks arenguks, sest kuna puudub selge õiguslikult siduv norm, on naistevastase vägivalla määratlemine osana soopõhisest diskrimineerimisest muutunud õigusteadlaste ja praktikute üheks peamiseks strateegiaks.[5](#) Üldise soovitusel nr 19 25. aastapäeva tähistamiseks täiendas ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee naistevastase vägivalla rahvusvahelisi standardeid. Üldises soovitusel nr 35 on öeldud, et naistevastase vägivalla keeld on muutunud rahvusvahelise tavaõiguse põhimõtteks, mis on siduv kõikidele riikidele.

Ronagh McQuigg on analüüsinud naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee tegevust, mis põhineb nendel kolmel üldisel temaatilisel soovitusel.[6](#) Komitee esitab oma lõppjäreldest sageli naistevastase vägivallaga seotud soovitusi aruannete kohta, mille riigid on esitanud konventsiooni järelevalvemenetluse raames.[7](#) Lisaks on komitee (konventsiooni fakultatiivprotokollis sätestatud individuaalse teabevahetusmenetluse raames) leidnud, et riigid rikuvad konventsiooni seoses naistevastase vägivallaga, ning on esitanud asjaomastele riikidele soovitusi selle kohta, kuidas olukorda parandada.[8](#)

Naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee vaatas läbi konventsiooni rakendamise Eestis 2016. aastal, tuginedes riigi esitatud viiendale ja kuuendale perioodilisele koondaruandele.[9](#) Oma lõppjäreldest tõi komitee välja peamised mureküsimused ja saatis Eestile mitmeid soovitusi konventsiooni, fakultatiivprotokollis ja komitee üldiste soovitusel rakendamise kohta, sealhulgas naistevastase vägivalla käsitlemise kohta. Näiteks soovitas komitee Eestil kiirendada Istanbuli konventsiooni ratifitseerimist, mille Eesti seejärel 2017. aastal ka lõpule viis.

Komitee muud soovitusel hõlmasid näiteks karistusseadustiku muutmist, et vaadataks läbi vägistamise määratlus. Soovitusel puudutasid ka seksuaalse ahistamise kriminaliseerimist; majandusliku ja psühholoogilise vägivalla lisamist perevägivalla definitsiooni ning perekonnaseaduse muutmist tagamaks, et laste

hooldusõiguse kindlaksmääramisel võetak alati arvesse perevägivalda esinemist. Siin mainitud soovitud on Eestis seni [10](#) rakendatud ainult seksuaalse ahistamise kriminaliseerimise soovitud. [11](#)

ILO konventsioon vägivalda ja ahistamise kaotamise kohta töömaailmas

Õiguslikult siduvate vahendite seisukohalt võib pidada oluliseks arenguks ILO konventsiooni nr 190 vägivalda ja ahistamise kaotamise kohta töömaailmas. [12](#) 2019. aasta juunis ILO konverentsil vastu võetud konventsioon nr 190 on pöördelise tähtsusega kokkulepe. See on esimene rahvusvaheline tööstandard, mis käsitleb vägivalda ja ahistamist töökeskkonnas, ja ka esimene rahvusvaheline õiguslikult siduv dokument, mis käsitleb sõnaselgelt soopõhist vägivalda ja ahistamist, kuigi vaid töökeskkonna kontekstis. Koos soovitud nr 206 [13](#) loob see ühise raamistiku väärikusel ja austusel põhineva töömaailma kujundamiseks.

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

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

Konventsiooni artiklis 1 määratletakse soolist vägivalda ja ahistamist järgmiselt: „Vägivald ja ahistamine, mis on suunatud isikutele nende soo tõttu või mis mõjutab ebaproportsionaalselt teatavast soost isikuid, sealhulgas seksuaalne ahistamine.“ 2021. aasta juunis jõustunud konventsiooni [14](#) võib pidada rahvusvaheliseks õiguslikuks vastuseks seksuaalse kuritarvitamise ja ahistamise (eelkõige töökeskkonnas) vastasele sotsiaalsele liikumisele #metoo, [15](#) mis oli murranguline, valgustades seda varem suures osas nähtamatut probleemi.

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

ohvrid kui ka vägivalla ja ahistamise toimepanijad.

Naistevastase vägivalla seisukohast on oluline ka see, et konventsioon hõlmab perevägivalla mõju töömaailmale. Konventsiooni preambulis on öeldud, et „perevägivald võib mõjutada tööhõivet, tootlikkust ning tervishoidu ja ohutust ning et valitsused, tööandjate ja töötajate organisatsioonid ning tööturuasutused võivad aidata muude meetmete raames perevägivalla mõju ära tunda, sellele reageerida ja sellega tegeleda“. See on oluline samm perevägivalla varjust väljatoomisel ja mõtteviiside muutmisel.[16](#)

Kas naistevastase vägivalla vastase õiguskaitse rahvusvaheline raamistik on piisav?

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

Alice Edwards on oma analüüsis hinnanud, kuidas rahvusvahelised inimõiguste institutsioonid on reageerinud naistevastase vägivalla probleemile, arvestades seda, et rahvusvahelises inimõigusi puudutavas õiguses puudub selle kohta selge keeld.[17](#) Ta keskendub kahe peamise soolõime[18](#) (*gender mainstreaming*) strateegia tõhususe uurimisele, mida inimõiguste lepingute organid kasutavad naistevastase vägivalla teema integreerimiseks oma volitustesse ja kohtupraktikasse.

Esimeses strateegias määratletakse naistevastane vägivald soolise diskrimineerimise vormina ning teises tuginetakse olemasolevate inimõiguste loominguulisele ümbertõlgendamisele, et võtta arvesse naiste kogemusi. Edwards on öelnud, et kuigi rahvusvahelises kohtupraktikas on märkimisväärselt suurenenud viidete arv nii naistele kui ka naistevastasele vägivallale, on naiste elu analüüs olnud pigem retooriline kui struktuurne. Kolme Edwardsi analüüsitud õiguse (diskrimineerimiskeeld, õigus elule, piinamise ja muu julma, ebainimliku ja alandava kohtlemise või karistamise keeld) käsitlemise ühine joon on tema arvates see, et naiste kogemustega tegeldakse erandina nende konkreetsete sätete peamistest või üldistest arusaamadest. Rahvusvahelise inimõiguste kaitse saamiseks peavad naised kas võrdsustama oma kogemused meestele tavaliselt tekitatava kahjuga või

põhjendama, miks nende kogemused väärivad reeglist erandi tegemist. Esimene lähenemisviis tugevdab süsteemi soopõhist hierarhiat, teine aga muudab naiste kogemused erandiks. Edwards järeldab, et naised ei ole veel rahvusvahelise õiguse alusel võrdsed, sest nad peavad veenma rahvusvahelisi lepinguorganisatsioone selles, et nende kannatused „väärivad“ rahvusvahelist tähelepanu.

Endine ÜRO naistevastase vägivalda, selle põhjuste ja tagajärgedega tegelev eriraportöör Rashida Manjoo on väitnud, et naistevastase vägivalda kohta õiguslikult siduva erivahendi puudumine ÜRO süsteemis on normatiivne lünk, mis nõrgestab selle laialt levinud inimõiguste rikkumise kaotamise püüdlusi.¹⁹ Manjoo selgitas oma seisukohta järgmiselt:

„Naistevastast vägivalda käsitleva õiguslikult siduva dokumendi puudumine välistab küsimuse käsitlemise inimõiguste rikkumisena, mis võimaldaks terviklikult käsitleda kõiki naistevastase vägivalda vorme ning sätestada selgelt riikide kohustuse tegutseda naistevastase vägivalda kaotamiseks nõuetekohase hoolsusega.“²⁰

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

Bonita Meyersfeld uuris, milline on perevägivalda kui inimõiguste rikkumise staatus rahvusvahelises õiguses.²¹ Rahvusvaheliste õigusaktide ja riigi tavade analüüsi põhjal järeldas Meyersfeld, et rahvusvahelises õiguses on tõendeid areneva õigusliku normi kohta, millega keelatakse perevägivald kui inimõiguste rikkumine. Kuigi õigusraamistik ja poliitilistes aruteludes on võitluses naistevastase vägivalda vastu toimunud mitmesuguseid arenguid, väidab Meyersfeld, et probleemi makrotasandil sekkumine on endiselt puudulik, sest „jätkuvalt valitseb arusaam, et perevägivald ei kujuta endast äärmuslikku kahju, et see piirdub ühiskonna hälbivate liikmetega ja et tegemist ei ole inimõiguste rikkumisega“.²²

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

Naistevastast vägivalda puudutav ÜRO leping?

Samal ajal kui paljud eksperdid väidavad, et normatiivse lünga täitmiseks on vaja eraldi globaalset õiguslikult siduvat õigusakti naistevastase vägivalda kohta, on teised seisukohal, et tuleks keskenduda olemasolevate inimõigustealaste kohustuste tõhusale rakendamisele.[23](#)

Näiteks ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee on seisukohal, et piisab üldisest soovituselt nr 19 ja seega puudub vajadus naistevastast vägivalda käsitleva lepingu järele.[24](#) Ronagh McQuigg on märkinud siiski, et üldine soovitus nr 19 ise on rangelt juriidilisest vaatenurgast lähtudes vaid CEDAW mittesiduv tõlgendus. Kuigi on selge, et „pehme õigus“ on olnud väga kasulik jõupingutustes tunnistada naistevastane vägivald inimõiguste rikkumiseks, ei ole mittesiduvad inimõiguste normid pikas plaanis üldiselt nii tõhusad kui õiguslikult siduvad normid.[25](#)

Manjoo on juhtinud tähelepanu naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee 35. üldsoovituse punktidele 6 ja 7, milles komitee tunnistab, et naistevastane vägivald on endiselt levinud kõigis maailma riikides, valitseb karistamatus ning paljudes riikides ei ole seda probleemi käsitlevaid õigusakte olemas või on need ebapiisavad ja/või nende rakendus on puudulik. Need asjaolud on väidetavalt ülekaalukaks põhjuseks, miks on vaja arendada ja vastu võtta ÜRO naistevastast vägivalda käsitlev leping.[26](#) McQuigg on väitnud, et kuigi 1979. aastal, kui CEDAW koostati, ei olnud naistevastase vägivalda levimusest ja tagajärgedest üldiselt teadlikud, teevad vägivallast arusaamise ja sellele reageerimise edusammud rahvusvaheliste siduvate sätete puudumise vastuvõetamatuks.[27](#)

Kuigi Aafrika, Euroopa ja Ameerika piirkondlikes inimõiguste kaitse süsteemides on olemas õiguslikult siduvad naistevastase vägivalda vastased sätted, on õiguslikult siduvate normatiivsete raamistike väljatöötamine maailma teistes piirkondades minimaalne või puudulik[28](#) ning olemasolevate piirkondlike sätete ulatus on väga erinev.[29](#) Selline kontekst nõuab ühtsete standardite arendamist ja vastuvõtmist – inimõigused on universaalsed ja seega on naistevastase vägivalda lõpetamiseks vaja universaalseid standardeid.[30](#)

Veel üks argument, mis toetab naistevastase vägivalda vastase rahvusvahelise lepingu vajadust, on see, et lepingu puudumise korral peavad juristid ja otsusetegijad tegelema õigusaktide loomingu tõlgendamise, [31](#) mida Manjoo on nimetanud „jurisdiktsiooniliseks võimlemiseks“ seoses naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee tööga selles valdkonnas.[32](#) See käsitus põhineb rahvusvahelise lepinguorganisatsioonide (kus on endiselt ülekaalus mehed)

üksikotsustajate tahtel.[33](#)

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

Fakultatiivprotokoll (mida soovib ka Edwards[34](#)) eeliseks oleks see, et protokoll hõlmaks CEDAW sätteid ja kinnistaks seni väljakujunenud kohtupraktikat. Manjoo viitab piinamisvastase konventsiooni fakultatiivprotokollile ja selle järelevalvemehhanismile kui mudelile, mida saaks järgida ka naistevastase vägivalda puhul.

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

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

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

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

Euroopa Inimõiguste Kohtu roll naistevastase vägivalda käsitlemisel

Euroopa tasandi peamiste õigusaktide ja arengusuundade analüüsi taustana tuleb märkida Euroopa inimõiguste konventsiooni ja Euroopa Inimõiguste Kohtu rolli naistevastase vägivalda käsitlemisel inimõiguste küsimusena. Euroopa inimõiguste konventsioon on selle piirkonna peamine inimõiguste leping, mis tagab kõigile

Euroopa Nõukogu liikmesriikide jurisdiktsiooni alla kuuluvatele isikutele õigused ja vabadused. Konventsiooni alusel on Euroopa Inimõiguste Kohus teinud naistevastase vägivallaga seotud kohtuasjades märkimisväärselt palju otsuseid, hoolimata asjaolust, et konventsioonis sellekohaseid erisätteid ei ole.[35](#)

Jelena Ristik on käsitlenud Euroopa Inimõiguste Kohtus arutusel olnud soolise vägivalla juhtumeid. Oma ülevaates märgib ta, et soolise vägivalla seisukohast on kohus kasutanud olulise kohtupraktika väljatöötamiseks järgmisi konventsiooni sätteid: artikkel 2 (õigus elule), artikkel 3 (piinamise keelamine), artikkel 4 (orjuse ja sunniviisilise töö keelamine), artikkel 6 (õigus õiglasele kohtulikule arutamisele), artikkel 8 (õigus era- ja perekonnaõiguse austamisele), artikkel 13 (õigus tõhusale õiguskaitsevahendile), artikkel 14 (diskrimineerimise keelamine) ja konventsiooni protokoll nr 12 (diskrimineerimise üldine keeld).[36](#) Kohus on enamasti käsitlenud perevägivalla, vägistamise ja seksuaalse kuritarvitamisega seotud juhtumeid, kuid vähemal määral ka muid naistevastase vägivalla vorme, nagu naiste suguelundite moonutamine, nn aukuriteod, sundabielud ja inimkaubandus.[37](#)

Kohus käsitles naistevastase vägivalla diskrimineerimise aspekti pöördelise tähtsusega kohtuasjas Opuz vs. Türgi (EIK, 33401/02, 2009). See oli esimene perevägivalla juhtum, mille kohta kohus leidis, et on rikutud konventsiooni artiklit 14 (diskrimineerimise keelamine) koostoimes artiklitega 2 (õigus elule) ja 3 (piinamise keelamine). Kohus tunnistas, et perevägivald mõjutab peamiselt naisi, samal ajal kui üldine ja diskrimineeriv kohtu passiivsus Türgis lõi seda soodustava õhkkonna. Kohtu järelduste kohaselt võis juhtunut pidada soopõhiseks ja naistevastaseks diskrimineerimiseks.[38](#)

Euroopa inimõiguste konventsiooni osalisriikidel on mitmeid naistevastase vägivallaga seotud kohustusi, mis tulenevad Euroopa Kohtu praktikast.[39](#) Osalisriikidel peab olema sobiv kriminaalõigus, et kaitsta inimesi seksuaalkuritegude eest,[40](#) uurida tõhusalt vägivalla kohta esitatud väiteid,[41](#) võtta kaitsemeetmeid[42](#) ning võtta vastu tõhusad õigusraamistikud ja neid praktikas kohaldada, et vägivalda saaks ennetada ja selle vastu võidelda.[43](#)

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

Istanbuli konventsioon, mis allkirjastati 2011. aastal ja jõustus 2014. aastal, tugineb piirkondlikus ja rahvusvahelises inimõigustealases õiguses toimunud arengule. See

on esimene sõnaselgelt naistevastase vägivalda vastane õiguslikult siduv instrument Euroopas. Istanbuli konventsiooni preambulis viidatakse nii Euroopa inimõiguste konventsioonile kui ka CEDAW-le. Seletuskirjas mainitakse Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikat ja naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee tööd, mis on oluliselt mõjutanud Istanbuli konventsiooni mõisteid ja sätteid.[44](#)

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

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

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

Praeguseks[45](#) on Istanbuli konventsiooni ratifitseerinud 34 riiki ja veel 11 on sellele alla kirjutanud, kuid ei ole seda veel ratifitseerinud. Konventsiooni on allkirjastanud

kõik Euroopa Liidu liikmesriigid ning praeguseks on selle ratifitseerinud 21 liikmesriiki, sealhulgas Eesti (2017. aastal).[46](#)

Istanbuli konventsiooni mõju Euroopa riikides vähem kui kümme aastat pärast selle jõustumist on märkimisväärne.[47](#) Seda mõju toetab konventsiooni rakendamise- ja järelevalvesüsteemi olemus: järelevalveorganite seas on 15-liikmeline naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastaste meetmete eksperdirühm GREVIO (Group of Experts on Action Against Violence Against Women and Domestic Violence) ja osalisriikide esindajatest koosnev konventsiooniosaliste komitee.[48](#) Konventsioon on muu hulgas aidanud parandada vägivaldaohvrite kaitset, mõjutades riigisiseseid õigusakte ja poliitikat, ning seda on arvestatud kriminaalõiguses sätestatud raskendavate asjaolude ja vägistamise määratluse üle peetud aruteludes (kas jõu kasutamise asemel peaks põhielemendina arvesse võtma nõusoleku puudumist).[49](#)

Eestis jõustus Istanbuli konventsioon 1. veebruaril 2018 ja selle riiklikku rakendamisprotsessi koordineerib Justiitsministeerium. Enne konventsiooni ratifitseerimist vaadati läbi asjakohane riigisisene õigusraamistik ja muudeti näiteks karistusseadustikku (KarS),[50](#) välismaalaste seadust,[51](#) ohvriabi seadust[52](#) ja kriminaalmenetluse seadustikku.[53](#)

Aastal 2015 jõustusid karistusseadustiku muudatused kehalise väärkohtlemise kohta, mis võimaldavad arvesse võtta karistust raskendavaid asjaolusid (KarS § 121 lg 2). See aitab viia Eesti õiguse vastavusse Istanbuli konventsiooniga. Nimelt, kui valu põhjustav kehaline väärkohtlemine pannakse toime lähisuhtes või alluvussuhtes või seda tehakse korduvalt, võib kuriteo eest määrata rahalise karistuse või kuni viieaastase vangistuse. Naistevastase vägivalda vähendamise seisukohast on see oluline muudatus, sest seda tüüpi vägivalda pannakse tavaliselt toime lähisuhtes ja sageli esineb see korduvalt pika aja jooksul. Istanbuli konventsiooni miinimumnõudeid arvestades võeti Eestis 2017. aastal vastu ka seadusemuudatused, et kriminaliseerida seksuaalne ahistamine, ahistav jälitamine, naiste suguelundite moonutamine, sundabielud ja inimkaubanduse ohvritelt seksuaalteenuste ostmine. Need karistusseadustiku täiendused aitavad kaasa naistevastase vägivalda mõningate vormide tõkestamisele.[54](#)

Samal aastal jõustusid ka ohvriabi seaduse muudatused, milles määratleti naistevastase vägivalda ohvrina „naine, kellele tema suhtes toime pandud soolise vägivalda või sellega ähvardamisega on tekitatud füüsilisi, seksuaalseid, psüühilisi või majanduslikke kahjusid või kannatusi kas avalikus või eraelus“ (art 65 lg 2), ning

kirjeldati naiste tugikeskuste teenust ja naistevastase vägivalda ohvritele kättesaadavaid meetmeid.[55](#) Kuigi see ohvri määratlus hõlmab ka psüühilist ja majanduslikku vägivalda, ei ole need vägivaldatüübid ega ka sundiv kontroll Eestis sõnaselgelt seaduslikult keelatud. Seega on niisuguse vägivalda all kannatavatel naistel väga keeruline õiguskaitset leida.

Eesti esitas oma esimese aruande GREVIO-le 2021. aasta mais.[56](#) Tulevasest GREVIO Eestit käsitlevast aruandest oodatakse hinnangut Eestis võetud rakendusmeetmete ning naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastase kaitse riikliku õigus- ja poliitilise raamistiku positiivsete aspektide ja lünkade kohta.[57](#)

Kuigi Istanbuli konventsioon on avaldanud suurt mõju mitte ainult riikide tasandil, vaid ka Euroopas piirkondlikult ja rahvusvaheliselt, ei ole konventsiooni sisu ja rakendamise protsess kulgenud piirangute ega tagasilöökideta. Konventsiooni sisu on maailmas küll laialdaselt tunnustatud kui kõige ulatuslikumat rahvusvahelist õiguslikult siduvat instrumenti, kuid seda on kritiseeritud näiteks interseksionaalsuse perspektiivi puudulikkuse tõttu. Kui naissoost sisserändajad ja varjupaigataotlejad välja arvata, ei käsitleta konventsioonis konkreetselt probleeme, millega seisavad silmitsi haavatavas olukorras olevad naisterühmad.[58](#) Pealegi pole kümneaastases konventsioonis piisavalt põhjalikult käsitletud mõningaid uusi vägivaldavorme, eelkõige kübervägivalda, mis praeguseks on laialt levinud ja mille vastu tuleb otsustavalt võidelda.

Viimastel aastatel on pööratud tähelepanu ka sellele, kuidas kulgeb konventsiooni ratifitseerimisprotsess EL-i tasandil ja selle liikmesriikides. EL allkirjastas konventsiooni 2017. aastal,[59](#) kuid EL-i Nõukogu ei ole konventsiooniga ühinemise protsessi lõpule viinud. Mõne Kesk- ja Ida-Euroopa riigi vastasus EL-i konventsiooniga ühinemisele on seotud nende vastuseisuga konventsiooni ratifitseerimisele ja/või rakendamisele riiklikul tasandil.[60](#) Kuigi enamik riike, kelle valitsused on EL-i konventsiooniga ühinemise vastu, ei ole konventsiooni riiklikul tasandil ratifitseerinud (Bulgaaria, Tšehhi, Ungari, Läti, Leedu ja Slovakkia), ratifitseeris Poola konventsiooni 2015. aastal, kuid Poola valitsus on teatanud oma soovist konventsioonist taganeda.[61](#) 2018. aastal leidis Bulgaaria Konstitutsioonikohus, et konventsioon ei ole riigi põhiseadusega kooskõlas.[62](#)

Vastuseis konventsioonile on arenenud laiema soolise võrdõiguslikkuse vastase liikumise kontekstis Euroopas ja rahvusvahelisel tasandil.[63](#) Vastuseis on tihti tingitud mitmesugustest müütidest ja väärarusaamistest. Näiteks mõnes riigis on

konventsioon pälvinud poliitilist tähelepanu ja vastuseisu, sest seda on tõlgendatud nii, nagu nõuaks see riikidelt perekonna mõiste muutmist.[64](#) 2021. aastal oli šokeeriv see, et konventsioonist otsustas taganeda Türgi, mille linna nime konventsioon kannab. Otsus pälvis rahvusvahelise hukkamõistu ja põhjustas riikides proteste.[65](#)

Euroopa Liidu direktiiv naistevastase vägivalda lõpetamise kohta

Euroopa Liidu võimaliku Istanbuli konventsiooniga ühinemise protsessi taustaks on asjaolu, et praegu puudub konkreetne EL-i õigusakt, mis käsitleks naistevastast vägivalda ja perevägivalda. See teema kuulub siiski mitme EL-i direktiivi ja määruse kohaldamisalasse kriminaalõiguse, varjupaiga ja soolise võrdõiguslikkuse valdkondades. On olemas mõned EL-i õigusaktid, milles käsitletakse konkreetset liiki vägivalda, nagu seksuaalne ahistamine.[66](#) Peale selle on veel EL-i lähenemiskeeldu käsitlev direktiiv[67](#) ning kuriteoohvrite kaitset ja toetamist käsitlevad üldised õigusaktid (nt EL-i 2012. aasta kuriteoohvrite direktiiv[68](#)). Ometi ei ole ühtset EL-i õigusakti, mis käsitleks igakülgset naistevastast vägivalda kõigis selle vormides.

Sooline võrdõiguslikkus on osa EL-i aluslepingutest ja naistevastasele vägivallale osutatud poliitiline tähelepanu on viimastel aastatel pidevalt suurenenud. Praegune Euroopa Komisjoni president Ursula von der Leyen on 2019. aasta poliitilistes suunistes[69](#) märkinud, et EL „peaks tegema kõik endast oleneva, et ennetada perevägivalda, kaitsta ohvreid ja karistada õigusrikkujaid“. Suunistes on öeldud, et kuigi EL-i ühinemine Istanbuli konventsiooniga jääb esmatähtsaks teemaks, kaalub komisjon soopõhist ja perevägivalda käsitlevate seadusandlike ettepanekute esitamist, kui ühinemisprotsessi EL-i Nõukogus jätkuvalt takistatakse.

Kontekstina on tähtis ka see, et poliitiline raamistik, mille Euroopa Komisjon kehtestas 2019.–2024. aasta ametiajaks, aitab tõhustada meetmeid naistevastase vägivalda vastu. Soolise vägivalda kaotamine on EL-i soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025[70](#) keskne teema. Koos sellega seotud sooliste stereotüüpide vastu võitlemise teemaga on soopõhise vägivalda lõpetamine kõnealuse poliitilise raamistiku kolmest peamisest sambast esimene. Naistevastase vägivalda ja perevägivalda vastu võitlemise vajadus on olulisel kohal ka EL-i laste õiguste strateegias (2021–2024)[71](#) , EL-i ohvrite õiguste strateegia (2020–2025)[72](#) , LGBTIQ-inimeste võrdõiguslikkuse strateegias 2020–2025[73](#) ja puuetega inimeste õiguste strateegias 2021–2030.[74](#) EL-i välistegevuse soolise võrdõiguslikkuse kolmanda tegevuskava[75](#) kohaselt on soolise vägivalda vastane võitlus üks EL-i välistegevuse

prioriteete.

Euroopa Komisjon teatas oma 2021. aasta tööprogrammis, et pärast mitmeid aastaid kestnud naistevastase vägivallaga seotud poliitika- ja rahastamismeetmete väljatöötamist ja rakendamist esitab ta seadusandliku ettepaneku naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja selle vastu võitlemise kohta. See oli pöördeline hetk ning vastab kodanikuühiskonna organisatsioonide ja Euroopa Parlamendi korduvatele üleskutsetele, et komisjon esitaks selles valdkonnas ettepaneku õigusakti vastuvõtmiseks.[76](#)

Euroopa Parlament rõhutas 2021. aasta jaanuaris taas vajadust võtta meetmeid, et kõrvaldada erinevused liikmesriikide õigusaktides, poliitikas ja teenustes, ning kutsus üles võtma vastu „EL-i raamdirektiivi soolise vägivalla igasuguste vormide ennetamiseks ja nende vastu võitlemiseks“[77](#) . Üks EL-i õigusaktides tuvastatud lünki on naistevastast kübervägivalda käsitlevate sätete puudumine, sealhulgas ühtlustatud määratluse puudumine.[78](#) Jällegi sarnaselt Istanbuli konventsiooniga ei käsitleta ka EL-i õigusaktides sõnaselgelt seda liiki vägivalla ohvreid, kes kannatavad interseksionaalse diskrimineerimise all.[79](#)

Pärast Euroopa Komisjoni kavandatud direktiivi esitamist alustavad EL-i Nõukogu ja Euroopa Parlament selle üle läbirääkimisi. On tõenäoline, et neid läbirääkimisi iseloomustavad sarnased raskused, nagu on seotud EL-i ühinemisega Istanbuli konventsiooniga, eelkõige seoses mõistetega *sugu* ja *soopõhine vägivald*, millele mõned liikmesriigid on vastu seisnud.[80](#) See tulevane EL-i seadusandlik ettepanek märgib siiski naistevastase vägivalla ja perevägivalla vastase võitluse uue ajastu algust.

3.3. Eesti riiklik õigus- ja poliitiline raamistik naistevastase vägivalla lõpetamiseks

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

Eesti riiklik õigus

Eesti põhiseaduses[81](#) on mitmeid naistevastase vägivalla vastu võitlemise seisukohast olulisi sätteid, nagu võrdsus, diskrimineerimise, piinamise või julma või

alandava kohtlemise keeld, õigus isikuvabadusele ja turvalisusele, õigus tervise kaitsele jne. Eestis ei ole aga naistevastast vägivalda otseselt käsitlevaid õigusnorme. Siiski, naistevastase vägivalla ja perevägivallaga seotud sätted on lisatud karistusseadustikku (mis hõlmab vägivalla eri vorme); kriminaalmenetluse seadustikku ja ohvriabi seadusesse (mis on kaks peamist õigusakti, milles kirjeldatakse ohvrite õigusi); ning soolise võrdõiguslikkuse seadusesse⁸² (millega keelatakse seksuaalne ahistamine). Ka tsiviilkohtumenetluse seadustik⁸³, riigi õigusabi seadus⁸⁴, perekonnaseadus⁸⁵ ja sotsiaalhoolekande seadus⁸⁶ sisaldavad asjakohaseid sätteid.⁸⁷ Sätete sõnastus on üldiselt sooneutraalne.⁸⁸

Eestil ei ole naistevastase vägivalla kohta konkreetset õiguslikku määratlust. Samas on Eesti oma poliitikadokumentides vastu võtnud mitte ainult EL-i kuriteoohvrite õiguste direktiivis esitatud soolise vägivalla määratluse, vaid ka Istanbuli konventsioonis esitatud määratlused *sooline vägivald naiste vastu* ja *naistevastane vägivald*.⁸⁹

Sara De Vido ja Lorena Sosa on analüüsinud⁹⁰ kriminaalõiguse sätteid, mida kohaldatakse naistevastase vägivalla, sealhulgas perevägivalla ja kübervägivalla korral 31 Euroopa riigis (27 EL-i riigis, kolmes Euroopa Majanduspiirkonna riigis ja Ühendkuningriigis). Oma analüüsis on nad esile toonud ka Eesti praeguse õigusnormistiku mõned tugevad ja nõrgad küljed.⁹¹

Näiteks on Eesti üks kümnest Euroopa riigist⁹², kus on kehtestatud kriminaalsätted seksuaalse ahistamise kohta kõikides valdkondades, mitte ainult töö- või sellega seotud keskkonnas. Samas tuleb märkida, et seksuaalset ahistamist on Eesti karistusseadustikus käsitletud väärteona, mitte kuriteona. Peale selle on seksuaalse ahistamise väärteo mõjuväli karistusseadustikus kitsam kui Istanbuli konventsioonis.⁹³ Karistusseadustiku § 153¹ lõike 1 järgi on seksuaalne ahistamine „teise inimese tahte vastane ja tema inimväärikust alandava eesmärgi või tagajärjega tema suhtes toime pandud kehalise seksuaalse iseloomuga tahtlik tegevus“. Istanbuli konventsiooni asjakohane artikkel 40 hõlmab aga sõnaselgelt ka verbaalset käitumist ja toimepanija tahet ei ole mainitud. Selle artikli järgi on seksuaalne ahistamine mistahes seksuaalse alatooniga soovimatuks peetav verbaalne või füüsiline käitumine, mille eesmärgiks või tagajärjeks on isiku väärikuse riivamine, eriti hirmutava, vaenuliku, heidutava, alandava või ründava õhustiku tekitamine.

Uuringute järgi on nii Eestis kui ka EL-is üldiselt rohkem kui pooled (EL-is 55%; Eestis 53%) naistest kogenud seksuaalset ahistamist alates 15. eluaastast.⁹⁴ Niisiis on

seksuaalse ahistamise kriminaliseerimine suur edusamm. Ometi võimaldaks laiem õiguslik mõjuväli ja käsitlus, mis võtaks arvesse seksuaalse ahistamise mitmekesisust ja tihti korduvat olemust, õiguskaitset rohkematele kannatanutele.[95](#)

Mis puudutab võitlust naistevastase kübervägivalla vastu, siis Eesti ei kuulu nende 11 Euroopa riigi[96](#) hulka, kes de Vido ja Sosa analüüsi põhjal on konkreetselt kriminaliseerinud intiimsete/seksuaalsete kujutiste ilma nõusolekuta levitamise ja avalikustamise (kübervägivalla üks peamisi vorme). Nende riikide kriminaalseadustike muudatused on tehtud viimase viie aasta jooksul ja need kajastavad vajadust reageerida infotehnoloogia laialdasele kasutamisele kuriteo toimepanemisel.[97](#) Eestis on kübervägivalla vastu võetud ennetavaid meetmeid ning rikkumisi uurivad veebikonstaablid. Leian, et ka Eesti võiks kaaluda kübervägivalla kriminaliseerimist.

Eesti kuulub 15 Euroopa riigi[98](#) hulka, kes on seni säilitanud vägistamise määratluse, mis piirdub jõu kasutamise või ohuga, või põhineb ohvri seisundi ärakasutamisel, milles ta ei olnud võimeline vastupanu osutama või toimunust aru saama, mitte ei põhine pelgalt nõusoleku puudumisel, nagu määratletakse üha rohkemates Euroopa riikides (praegu 11 riigis[99](#)).[100](#) Nõusolekul põhinevad määratlused aitavad muuta tõendamiskohustuse ohvri ja kuriteo toimepanija vahel võrdsemaks.[101](#) Vägistamise määratluse läbivaatamine oli ka üks eespool nimetatud naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee 2016. aasta soovitustest Eestile.

Tuleb veel mainida, et kui 13 Euroopa riigis[102](#) hõlmavad perevägivallaga seotud kuriteod psühholoogilist vägivalda, üheksas riigis[103](#) ka majandusvägivalda ja kuues sundivat kontrolli,[104](#) siis Eestis ei ole need lähisuhtevägivalla sagedased vormid sõnaselgelt õiguslikult keelatud.[105](#) Naistevastase vägivalla seisukohast on see oluline seaduselünk.

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

Eesti riiklik poliitika

Seoses Eesti poliitilise raamistikuga tuleb märkida, et mitu valitsust on viimastel aastakümnetel pööranud tähelepanu võitlusele perevägivalla ja naistevastase vägivalla vastu. Vägivalla eri vormide ennetamise tähtsust on käsitletud mitmes strateegias ja tegevuskavas, kus rõhutatakse, et vägivald on probleem, mis kahjustab inimõigusi, piirates inimeste õigust elule, vabadusele, turvalisusele, väärikusele, vaimsele ja füüsilisele puutumatusse ning mittediskrimineerimisele.¹⁰⁶ Siiski ei ole Eesti poliitikadokumentides ja arutelus alati selgelt välja toodud soolise võrdõiguslikkuse ja inimõiguste seost, eelkõige seoses naistevastase vägivallaga.

Eesti riiklikus arengustrateegias 2035¹⁰⁷ on märgitud, et psühholoogilise ja füüsilise vägivalla vähendamiseks on kavas välja töötada varajase avastamise süsteem, suurendada perekonna ja kogukonna rolli vägivallale reageerimisel, laiendada mitmesuguseid tõenditel põhinevaid ennetus- ja sotsiaalprogramme, et ennetada ja vähendada kiusamist, ahistamist, lähisuhtepartneri ja seksuaalvägivalda, arendada välja vägivallaohvrite toetamise võrgustik ja meetmed vägivalla ennetamiseks. Heaolu arengukava aastateks 2016–2023¹⁰⁸ hõlmab soolise võrdõiguslikkuse edendamise ning ohvriabi ja teenuste arendamise meetmeid, mis on mõeldud ka naistevastase vägivalla ohvritele.

Alates 2010. aastast on Eesti valitsus vastu võtnud ka kolm vägivalla ennetamise strateegiat: aastateks 2010–2014, 2015–2020 ja 2021–2025. Aastaid 2021–2025 hõlmava vägivallaennetuse kokkuleppe (VEKO)¹⁰⁹ rakendamist koordineerib Justiitsministeerium vägivallaennetuse juhtrühma abil, millesse vastutavad asutused määravad oma esindaja. Kokkuleppe täitmine tagatakse laiemalt ka vägivallaennetuse võrgustiku kaudu, kuhu on kaasatud kohalikud omavalitsused, vabaühendused, erasektor ja teised huvirühmad.

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

Leian, et need tegevusvaldkonnad kajastavad hästi nii pikaajalisi probleeme vägivalla ennetamisel (nt sotsiaalsete normide käsitlemine) kui ka uuemaid ülesandeid (nt vägivalla ennetamine digimaailmas), kuid samas ei rõhutata kokkuleppes piisavalt vägivalla soopõhisust. Vägivallaennetuse kokkuleppe kooskõlastamisel märkis Sotsiaalministeerium, et dokumendis ei kasutata läbivalt sootundlikku statistikat, naistevastase vägivalla teema on liiga tagasihoidlikult kajastatud ning perevägivalda käsitlevas peatükis on põhirõhk lastel.¹¹⁰ Kokkuleppes on mainitud, et perevägivalla ennetamiseks ja tõkestamiseks viiakse ellu lähisuhtevägivalla ennetamise tegevuskava 2010–2023,¹¹¹ kuid see tegevuskava on sooneutraalne, lähtudes WHO üldisest vägivalla määratlusest. Sootundlik lähenemine vägivallaennetusele aitaks tegevust paremini suunata. Tuleb arvestada, et aastal 2020 olid pooled Eestis registreeritud vägivallakuritegudest seotud perevägivallaga, et paarisuhtevägivald moodustas kaks kolmandikku (68%) perevägivalla juhtumitest ning et 88% perevägivalla toimepanijatest olid mehed ja 81% ohvritest olid naised.¹¹²

Kokkuvõtteks võib öelda, et Eesti on viimastel aastatel kahtlemata teinud edusamme naistevastase vägivalla tunnistamisel ja sellega tegelemisel nii seadustes, poliitikas kui ka praktikas. Need arengud on paljudel juhtudel olnud seotud rahvusvaheliste ning Euroopa ja EL-i õigusraamistike ja vahendite, eelkõige Istanbuli konventsiooni rakendamisega. Eestis on siiski veel palju teha, et võidelda sõnaselgelt ja tõhusalt naistevastase vägivalla kõigi vormide vastu ning tegeleda selle sooliste põhjuste ja tagajärgedega. Loodetavasti lihtsustavad seda tööd eelseisev GREVIO aruanne Istanbuli konventsiooni rakendamise kohta Eestis ning tulevane Euroopa Komisjoni seadusandlik ettepanek naistevastase vägivalla ja perevägivalla vastase võitluse kohta. Asjaolu, et uus rahvusvaheline õigusakt võib parandada oma partneri vägivalla all kannatava naise väljavaateid Eestis, rõhutab mitmetasandilise ja kaasava jõupingutuse tähtsust selle inimõiguste rikkumise lõpetamiseks.

- ¹Nende hulka kuuluvad kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvaheline pakt, rassilise diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsioon, lapse õiguste konventsioon, konventsioon naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta, piinamise ning muu julma, ebainimliku või inimväärikut alandava kohtlemise ja karistamise vastane konventsioon ning puuetega inimeste õiguste konventsioon. ÜRO Inimõiguste Nõukogu. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. A/HRC/26/38, 28.05.2014. – <http://www.refworld.org/docid/53982b0a4.html>

(04.10.2021).

- [2](#) Ibid.
- [3](#) CEDAW komitee. General recommendations.
<https://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/recommendations.aspx>
(23.11.2021).
- [4](#) CEDAW komitee. General recommendation No. 19: Violence against women.1992
-https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/1_Global/INT_CEDA
(22.11.2021).
- [5](#) Edwards.
- [6](#) McQuigg, R. J. A. Is it time for a UN treaty on violence against women? - The International Journal of Human Rights 2018/22 (3).
- [7](#) Vaata nt CEDAW komitee lõppjäreldusi Eesti riigi poolt komiteele esitatud viienda ja kuuenda perioodilisele koondaruande kohta. Naistevastase vägivallega seotud mureküsimumste ja soovituste loetelu on esitatud punktides 18 ja 19. CEDAW. Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Estonia. CEDAW/C/EST/CO/5-6, 18.11.2016.
-https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=6&Lang=En (04.10.2021).
- [8](#) McQuigg toob järgmised näited: AT vs. Ungari (teatis nr 2/2003, 26. jaanuar 2005, CEDAW/C/32/D/2/2003); Goekce vs. Austria (teatis nr 5/2005, 6. august 2007, CEDAW/C/39/D/5/2005); Yildirim vs. Austria (teatis nr 6/2005, 1. oktoober 2007, CEDAW/C/39/D/6/2005); VK vs. Bulgaaria (17. augusti 2011. aasta teatis nr 20/2008, CEDAW/C/49/D/20/2008); Jallow vs. Bulgaaria (teatis nr 32/2011, 28. august 2012, CEDAW/C/52/D/32/2011).
- [9](#) Eesti CEDAW 5. ja 6. perioodiline koondaruanne, CEDAW komitee teemade ja küsimuste loetelu, Eesti vastused ja CEDAW komitee lõppjäreldused on kättesaadaval veebilehel
<https://www.refworld.org/publisher,CEDAW,,EST,,,0.html> (23.11.2021).
- [10](#) 2021. aasta oktoobri seisuga.
- [11](#) Karistusseadustiku § 153'1. – RT I, 21.05.2021, 9.
- [12](#) ILO. Vägivalla ja ahistamise vastu võitlemise konventsioon (nr 190), 2019.
- [13](#) Soovitus nr 206 on sätestatud konventsiooni rakendamist toetavad praktilised meetmed, sealhulgas ohvritele mõeldud paindlik töökorraldus ja teadlikkuse suurendamine. ILO. Vägivalla ja ahistamise soovitus (nr 206), 2019.
- [14](#) Konventsiooni ratifitseerinud riikide loetelu leiab veebilehelt
https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUME

(22.11.2021).

- [15](#)Vt Vogelstein, R. B., Stone. M. Awakening: #MeToo and the Global Fight for Women's Rights. New York: Public Affairs 2021.
- [16](#)Vt ILO. ILO Convention on Violence and Harassment: Five key questions. – https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_711891/lang-en/index.htm (04.10.2021).
- [17](#)Edwards.
- [18](#)Soolõime on strateegia, mille rakendamisel arvestatakse kõigi poliitikameetmete ja tegevuste kavandamisel soolise võrdõiguslikkusega. Soolõime eesmärk on kujundada poliitikat ja planeerida tegevusi nii, et need arvestaksid meeste ja naiste huvide, vajaduste ja võimalustega ega asetaks ühte sugupoolt teisest halvemasse olukorda. Sotsiaalministeerium. Soolõime. – <https://www.sm.ee/et/sooloime-0> (22.11.2021).
- [19](#)Manjoo, R. Closing the Normative Gap in International Law on Violence against Women: Developments, Initiatives and Possible Options. – Manjoo, R., Jones, J. (toim). The Legal Protection of Women From Violence Normative Gaps in International Law. Oxon: Routledge 2018.
- [20](#)ÜRO Inimõiguste Nõukogu. Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences. 2014 lk 18.
- [21](#)Meyersfeld, B. Domestic Violence and International Law. Oxford: Hart Publishing 2010.
- [22](#)ibid., lk 251.
- [23](#)Vt nt CEDAW chairperson's statement on strengthening international legal frameworks on violence against women. CEDAW 2013. – <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/StatementsChair/CEDAWchairpers> (04.10.2021).
- [24](#)Vt nt Hayashi, Y. Kiri 31.05.2016. CEDAW/js. – <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/SR/Framework/CEDAW.pdf> (04.10.2021).
- [25](#)Shelton, D. Commitment and Compliance: The Role of Non-binding Norms in the International Legal System: Oxford University Press 2003.
- [26](#)Manjoo, R. Closing the Normative Gap in International Law on Violence against Women: Developments, Initiatives and Possible Options.
- [27](#)McQuigg.
- [28](#) Manjoo, R. Closing the Normative Gap in International Law on Violence against Women: Developments, Initiatives and Possible Options.
- [29](#) McQuigg.

- [30](#) Ibid.
- [31](#) Edwards.
- [32](#) Manjoo, R., Nadj, D. Bridging the Divide: An Interview with Professor Rashida Manjoo, UN Special Rapporteur on Violence Against Women. – Feminist Legal Studies 2015/23 (3).
- [33](#) Edwards.
- [34](#) Edwards, peatükk 8.
- [35](#) Ülevaate saamiseks Euroopa Inimõiguste Kohtu lähenemisviisist soolise vägivalda juhtumitele vt Ristik, J. Protection from gender-based violence before the European Court of Human Rights. – Journal of Liberty and International Affairs 2020/6 (2); Stoyanova, V. Due Diligence versus Positive Obligations: Critical Reflections on the Council of Europe Convention on Violence against Women. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention. Oxon: Routledge 2020.
- [36](#) Ristik.
- [37](#) Ibid.
- [38](#) Ibid.
- [39](#) Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.
- [40](#) Nt EIK, 39272/98, M. C. vs. Bulgaaria, 04.12.2003.
- [41](#) Nt EIK, 33234/07, Valiuliene vs. Leedu, 26.02.2013.
- [42](#) Nt EIK, 87/1997/871/1083, Osman vs. Ühendkuningriik, 28.10.1998.
- [43](#) Nt EIK, 57693/10, Kalucza vs. Ungari, 24.04.2012. Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe.
- [44](#) Ibid.
- [45](#) Olukord oktoobris 2021.
- [46](#) Ajakohastatud teavet allkirjastamise ja ratifitseerimise kohta: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210?module=signatures-by-treaty&treatynum=210> (04.10.2021).
- [47](#) Vt Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.

- [48](#)Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. Introduction: The Istanbul Convention as a Response to Violence against Women in Europe.
- [49](#)Ibid.
- [50](#)Karistusseadustik. – RT I, 21.05.2021, 9.
- [51](#)Välismaalaste seadus. – RT I 2010, 3, 4.
- [52](#)Ohvriabi seadus. – RT I, 06.05.2020, 22.
- [53](#)Kriminaalmenetluse seadustik. – RT I, 08.07.2021, 9.
- [54](#)Laas, A. Country report – Gender equality: How are EU rules transposed into national law? Aruande period 1.01.2020–1.01.2021. Euroopa Komisjon, European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination. Luxembourg: Publications Office of the EU 2021. – <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5502-estonia-country-report-gender-equality-2021-1-38-mb> (04.10.2021).
- [55](#)First report by Estonia on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) March 2021 (Eesti aruanne GREVIO-le 2021). – <https://rm.coe.int/grevio-inf-2021-3-state-report-estonia/1680a24cd4> (04.10.2021).
- [56](#) Ibid.
- [57](#)GREVIO aruanne Eesti kohta on oodata 2022. aastal.
- [58](#)Niemi, J., Verdu Sanmartin, A. The concepts of gender and violence in the Istanbul Convention. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.
- [59](#)Nõukogu otsus (EL) 2017/865, 11. mai 2017, Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses küsimustega, mis puudutavad õiguslast koostööd kriminaalasjades; Nõukogu otsus (EL) 2017/866, 11. mai 2017, Euroopa Nõukogu naistevastase vägivalla ja perevägivalla ennetamise ja tõkestamise konventsiooni Euroopa Liidu nimel allkirjastamise kohta seoses varjupaiga ja mittetagasisaatmisega.
- [60](#)Vt nt European Women’s Lobby. Towards a Europe Free from Male Violence against Women and Girls: Recommendations from the European Women’s Lobby to end violence against women and girls in Europe once and for all. European Women’s Lobby 2020. – <https://womenlobby.org/IMG/pdf/ic-2.pdf> (22.11.2021).
- [61](#)Vt nt Hutchinson, L. EU policymakers condemn Poland over withdrawal from Istanbul Convention. The Parliament Magazine 27.07.2020 –

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

- [62](#)Vt nt Smilova, R. Promoting „Gender Ideology“: Constitutional Court of Bulgaria Declares Istanbul Convention Unconstitutional. Oxford Human Rights Hub 2018. – <https://ohrh.law.ox.ac.uk/promoting-gender-ideology-constitutional-court-of-bulgaria-declares-istanbul-convention-unconstitutional/> (24.11.2021).
- [63](#)Vt nt Sosa, L. Beyond gender equality? Anti-gender campaigns and the erosion of human rights and democracy. – Netherlands Quarterly of Human Rights 2021/39 (1). Ülevaate saamiseks soolise võrdõiguslikkuse vastaste kampaaniate arengust vt Kuhar, R., Paternotte, D. (toim.). Anti-Gender Campaigns in Europe: Mobilizing against Equality. London: Rowman & Littlefield International 2017.
- [64](#)Vt Sekowska-Kozolowska, K. The Istanbul Convention in Poland: between the „war on gender“ and legal reform. – Niemi, J., Peroni, L., Stoyanova, V. (toim). International Law and Violence Against Women: Europe and the Istanbul Convention.
- [65](#)Mijatović, D. Turkey’s announced withdrawal from the Istanbul Convention endangers women’s, rights 22.03.2021. – <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/turkey-s-announced-withdrawal-from-the-istanbul-convention-endangers-women-s-rights> (04.10.2021).
- [66](#)Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EL, 5. juuli 2006, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine). – Euroopa Liidu Teataja L 204/23.
- [67](#)Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2011/99/EL, 13. detsember 2011, Euroopa lähenemiskeelu kohta. – Euroopa Liidu Teataja L 338/2.
- [68](#)Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2012/29/EL, 25. oktoober 2012, millega kehtestatakse kuriteoohvrite õiguste ning neile pakutava toe ja kaitse miinimumnõuded ning asendatakse nõukogu raamotsus 2001/220/JSK. – Euroopa Liidu Teataja L 315/57.
- [69](#)Von der Leyen, U. A Union that strives for more: My agenda for Europe. Political Guidelines for the next European Commission 2019–2024. Euroopa Komisjon, lk 11. – <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political->

guidelines-next-commission_en_0.pdf (04.10.2021).

- [70](#) Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võrdõiguslik liit: soolise võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025. COM/2020/152 final, 05.03.2020. – https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_en (04.10.2021).
- [71](#) Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. EL-i lapse õiguste strateegia. COM(2021) 142 final, 24.03.2021. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52021DC0142> (04.10.2021).
- [72](#) Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. EL-i ohvrite õiguste strateegia (2020–2025). COM(2020) 258 final, 24.06.2020. – https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/law/2_en_act_part1_v10.pdf (04.10.2021).
- [73](#) Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võrdõiguslik liit: LGBTIQ võrdõiguslikkuse strateegia 2020–2025. COM(2020) 698 final, 12.11.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0698> (04.10.2021).
- [74](#) Euroopa Komisjon. Komisjoni teatis Euroopa Parlamendile, nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Võrdõiguslikkuse liit. Puuetega inimeste õiguste strateegia aastateks 2021–2030. COM(2021) 101 final, 03.03.2021. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2021%3A101%3AFIN> (04.10.2021).
- [75](#) Euroopa Komisjon. Ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule. EL-i soolise võrdõiguslikkuse kolmas tegevuskava – ambitsioonikas tegevuskava (GAP III) soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks ja naiste mõjuvõimu suurendamiseks EL-i välistegevuses, JOIN(2020) 17 final, 25.11.2020. – <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020JC0017> (04.10.2021).
- [76](#) Vt nt Euroopa Parlamendi resolutsioon EL-i ühinemise kohta Istanbuli konventsiooniga ja muude meetmete kohta soolise vägivalda vastu võitlemiseks. 2019/2855 (RSP), 28.11.2019. – https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2019-0080_EN.html (04.10.2021).
- [77](#) Euroopa Parlamendi resolutsioon EL-i soolise võrdõiguslikkuse strateegia kohta, 2019/2169(INI), 21.01.2021. –

https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0025_EN.html
(04.10.2021).

- [78](#)European Parliamentary Research Service. Combating gender-based violence: Cyber violence – European added value assessment. European Parliament 2021.
–[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU\(2021\)6](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2021/662621/EPRS_STU(2021)6)
(04.10.2021).
- [79](#)Center for Intersectional Justice. Intersectional discrimination in Europe: relevance, challenges and ways forward. Brüssel: European Network Against Racism 2019. – https://www.intersectionaljustice.org/img/intersectionality-report-FINAL_yizq4j.pdf (22.11.2021).
- [80](#)Vt Sosa, L. Beyond gender equality? Anti-gender campaigns and the erosion of human rights and democracy.
- [81](#)Eesti Vabariigi põhiseadus. – RT I, 15.05.2015, 2.
- [82](#)Soolise võrdõiguslikkuse seadus. – RT I, 10.01.2019, 19.
- [83](#)Tsiviilkohtumenetluse seadustik. – RT I, 09.04.2021, 17.
- [84](#)Riigi õigusabi seadus. – RT I, 22.12.2020, 46.
- [85](#)Perekonnaseadus. – RT I, 27.10.2020, 15.
- [86](#)Sotsiaalhoolekande seadus. – RT I, 22.03.2021, 14.
- [87](#)Eesti aruanne GREVIO-le 2021.
- [88](#)Ibid.
- [89](#)De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence. European Equality Law Network 2021. – <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5535-criminalisation-of-gender-based-violence-against-women-in-european-states-including-ict-facilitated-violence-1-97-mb> (25.11.2021).
- [90](#)Nende analüüs põhineb „European Network of legal experts in gender equality and non-discrimination“ võrgustiku riigiaruannetel.
- [91](#)De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.
- [92](#)Austria, Horvaatia, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Island, Liechtenstein, Leedu, Malta, Norra.
- [93](#)Laas.
- [94](#)FRA. Violence against women: an EU-wide survey. 2014.
- [95](#)Vt Lumiste, K. Seksuaalse ahistamise õiguslikust regulatsioonist karistusseadustikus ja seksuaalse ahistamise ohvrite kogemustest kannatanutena regulatsiooni valguses. Tartu Ülikool 2019.

- [96](#) Belgia, Prantsusmaa, Iirimaa, Itaalia, Malta, Holland, Poola, Portugal, Hispaania, Rootsi, Ühendkuningriik.
- [97](#) De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.
- [98](#) Tšehhi, Eesti, Soome, Prantsusmaa, Itaalia, Läti, Liechtenstein, Leedu, Holland, Norra, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia.
- [99](#) Belgia, Horvaatia, Küpros, Taani, Saksamaa, Island, Iirimaa, Luksemburg, Malta, Rootsi, Ühendkuningriik.
- [100](#) De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.
- [101](#) Vt nt Euroopa Nõukogu. Sex without consent is rape: European countries must change their laws to state that clearly. 06.03.2020. – <https://www.coe.int/en/web/portal/-/sex-without-consent-is-rape-european-countries-must-change-their-laws-to-state-that-clearly-> (04.10.2021).
- [102](#) Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Küpros, Kreeka, Leedu, Luksemburg, Malta, Poola, Portugal, Rumeenia, Hispaania, Slovakkia.
- [103](#) Belgia, Bulgaaria, Horvaatia, Ungari, Leedu, Malta, Rumeenia, Sloveenia, Slovakkia.
- [104](#) Ungari, Island, Iirimaa, Malta, Hispaania, Slovakkia.
- [105](#) De Vido, S., Sosa, L. Criminalisation of gender-based violence against women in European States, including ICT-facilitated violence.
- [106](#) Eesti aruanne GREVIO-le 2021.
- [107](#) Vabariigi Valitsus. Strateegia „Eesti 2035“. Riigikogu poolt vastu võetud 12.05.2021. – <https://www.valitsus.ee/strateegia-eesti-2035-arengukavad-ja-planeering/strateegia> (04.10.2021).
- [108](#) Sotsiaalministeerium. Heaolu arengukava 2016–2023. Vabariigi Valitsuse korraldus nr 240, 30.06.2016. – <https://www.sm.ee/et/heaolu-arengukava-2016-2023> (04.10.2021).
- [109](#) Vabariigi Valitsus. Vägivallaennetuse kokkulepe 2021–2025. – https://www.just.ee/sites/www.just.ee/files/vagivallaennetuse_kokkulepe_2021-2025_0.pdf (04.10.2021).
- [110](#) Sotsiaalministeerium. Sotsiaalministeeriumi ettepanekud vägivalla ennetamise strateegia lõpparuande ja vägivallaennetuse kokkulepe 2021–2025 täiendamiseks. nr 1.2-3/1505-2, 22.06.2021. – <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/351e54e2-b998-4621-ae81-7940a839a3ce#RKqfOBlf> (04.10.2021).

- [111](#)Siseministeerium. Lähisuhtevägivalla ennetamise tegevuskava aastateks 2019–2023. 11.07.2019. – <https://www.siseministeerium.ee/et/eesmark-tegevused/ennetustegevus/vagivallaennetus> (04.10.2021).
- [112](#)Justiitsministeerium. Kuritegevus Eestis 2020 – Perevägivald ja ahistamine. Justiitsministeerium. – <https://www.kriminaalpoliitika.ee/kuritegevus2020/perevagivald-ja-ahistamine> (24.11.2021).