



Riigikontroll  
riigikontroll@riigikontroll.ee  
Kiriku 2/4  
15013, Tallinn Harju maakond

Meie 04.02.2020 nr 4.3-1/350-1

## Vastus märgukirjale

Lugupeetud Ines Metsalu-Nurminen

Täname Teid tähelepanekute ja omapoolsete seisukohtade esitamise eest. Nõustume, et võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkusega seotud valdkondade edendamine on Sotsiaalministeeriumi olemuslik ülesanne ja vastutus. Ministeeriumil pole mitte lihtsalt õigus, vaid ka kohustus neid valdkondi rahastada.

Suunate oma märgukirjas tähelepanu hasartmängumaksu seaduse alusel toetuste eraldamisele ja toote välja oma tähelepanekud toetuste maksmise kohta, täpsemalt viie projekti osas:

- 1) „Seksuaal- ja soovähemuste teemaline teavitus- ja huvikaitsetegevus ning kogukonna toetamine“ (toetuse taotleja MTÜ Eesti LGBT Ühing);
- 2) „Võrdsed võimalused kõigile mitmekesises ühiskonnas“ (toetuse taotleja SA Eesti Inimõiguste Keskus);
- 3) „Soolise võrdõiguslikkuse kommunikatsiooni- ja kogukonnaprojekt „Oma Ruum““ (taotleja MTÜ Oma Tuba);
- 4) „Naiste ja meeste roll kohalikes omavalitsustes ja volikogudes“ (taotleja SA Poliitikauuringute Keskus Praxis);
- 5) „ENUT koos partneritega tasakaalus ja demokraatlikult areneva ühiskonna eest – võrdsuspoliitikat edendades“ (taotleja Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus (ENUT)).

Järeldustes tuginete **2009. aasta hasartmängumaksu seaduse täiendusele**, mil lisati teksti hasartmängusõltuvusega inimestega seotud tegevuste toetamine. Antud juhul on sellest tehtud järeldus, et seadusandja soovis seega pigem konkreetset määratleda hasartmängumaksu laekumiste kasutamise sihtotstarbe ka sotsiaalvaldkonna sees. Teie viidetele tuginedes vaatasime üle vastavad **alusdokumendid** (seletuskiri, stenogramm, protokoll jmt) **ja ei leidnud sellele väitele kinnitust**. Meie hinnangul pole seega võimalik järeldada, kui kitsast või laia tõlgendamisruumi seadusandja soovis toetatavate valdkondade puhul jätta.

2019. aastani kehtinud hasartmängumaksu seaduse alusel tegutsenud Hasartmängumaksu Nõukogu koosnes enamuses Riigikogu saadikutest – see tähendab, et just nõukogu andiski n-ö suuna, kuidas Riigikogu vastuvõetud seadust tuleks tõlgendada. Lisaks on oluline välja tuua, et ka teistes valdkondades on teemad väga laiad. Konkreetse sätte ajaloolisel tõlgendamisel on mõistlik minna sätte algusaegadesse, mitte piirduda 2009. aastaga. Viimase 20 aasta jooksul võib täheldada muutust, kus algselt piiritlet seadus toetuse saajad kitsalt, hiljem on seadusandja toetuste saajate ringi määratlenud valdkondade ja ühiskondlike gruppide/koosluste põhised.

Tsiviilseadustiku üldosa seaduse (TsÜS) § 3 näeb ette, et seaduse sätet tõlgendatakse koos seaduse teiste sätetega, lähtudes seaduse sõnastusest, mõttest ja eesmärgist. Klassikaliselt jagatakse õiguse tõlgendamise meetodid järgmiselt: keeleline (grammatiline, literaalne), loogiline, süstemaatiline, ajalooline (geneetiline), funktsionaalne (teleoloogiline). See pole aga lõplik ega suletud loetelu, samuti ei peeta alati vajalikuks eeltooduidki eristada (nt vaadeldakse süstemaatilist-loogilist tõlgendamist

tervikuna). Siinkohal on **oluline rõhutada, et ükski tõlgendusviis ei ole üksikuna absoluutne**, õiguse rakendaja peab õige lahenduse leidmiseks sageli kasutama mitut tõlgendusmeetodit koos.<sup>1</sup>

Leiame, et juba grammatiline tõlgendamine võimaldab järeldada seadusandja tahet tõlgendada HasMMS-i pigem laialt kui kitsalt, sest HasMMS (kuni 31.12.2018 kehtinud redaktsioon) § 7 lg 2 p-s 2 sätestatud tingimus ise ei piira toetatavaid tegevusi muul moel, kui et need peavad olema **seotud** hasartmängumaksu seaduses toodud valdkondade ja ühiskondlikke gruppide/kooslustega.

Ka sõna „seotud“ lisati HasMMSi 2009. aasta muudatusega. See annab veelgi kinnitust, et seadusandja on aegamööda soovinud laiendada toetuste saajate ringi, mitte seda kitsendada. See grammatiliselt tõlgendatuna tähendab, et projekti raames ellu viidavad tegevused võivad avaldada või avaldavad soovivat mõju HasMMSis toodud valdkondadele või ühiskondlikke gruppidele/kooslustele. Kuni 31.05.2009 kehtinud HasMMS § 7 lg 2 p-s 4 oli Sotsiaalministeeriumile eraldatavate vahendite kasutamise eesmärk sõnastatud „31,7 protsenti pere-, meditsiini-, hoolekandeprojektide ja vanurite ning puuetega inimeste projektide toetamiseks.“ Seega ajaloolise tõlgendamise aspektist tehti HasMMSis ka sõnastuslik muudatus selles varasemalt nimetatud valdkondade ja ühiskondlikke gruppide/koosluste projektide rahastamise osas.

Seadusandja tahte väljaselgitamisel on oluline viidata ka Eesti Vabariigi hasartmängumaksu seaduse muutmise seaduse (352 SE) seletuskirja järgmisele lõigule: „Teiseks on muudetud hasartmängumaksu seaduses maksu laekumise kohta. Seni on hasartmängumaks laekunud Eesti Punasele Ristile, Eesti Rahvuskultuuri Fondile ja sihtotstarbelisena Eesti Sotsiaalfondile lastepolikliinikute, -haiglate ja lasteosakondade majandusliku olukorra parandamiseks ja seadmete ostmise finantseerimiseks. Seoses sellega on tekkinud probleeme, et laekumine pole õiglane, kuna mitmed organisatsioonid ja valdkonnad on rahast ilma jäänud, nagu näiteks Eesti puuetega inimeste Ühingud ja sotsiaalhooldusasutused. Kuna üldiselt valitseb arusaam, et hasartmängumaksust saadavat raha kasutatakse sotsiaalselt oluliste projektide finantseerimiseks, siis teeb Vabariigi Valitsus ettepaneku hasartmängumaksu laekumise 1/3 ulatuses Rahvuskultuuri Fondi ja 2/3 ulatuses Sotsiaalministeeriumi eelarvesse vastavate projektide finantseerimiseks.“

Kui käsitleda hasartmängusõltuvusega seotud projektide toetamise lisamist seadusandja tahtena kitsendada toetuste saajate ringi, siis oleks seadusandja pidanud piiritlema ka samas sättes ette nähtud teiste valdkondade toetamise ulatust – seadusandja seda ei teinud. Seega pole võimalik järeldada, et seadusandja soovis pigem konkreetset määratleda hasartmängumaksu laekumiste kasutamise sihtotstarvet ka sotsiaalvaldkonna sees.

Leiame, et ministeeriumi väljakuulutatud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise eesmärgi kandvad prioriteedid on HasMMSis sätestatud valdkondade ja/või ühiskondlike gruppide/kooslustega seotud ja projektide esitamiseks sõnastatud prioriteedid on seaduspärased.

Kindlasti ei anna seadusandja tahtele sisu ega toeta Riigikontrolli kitsendavat tõlgendust 2018. aasta detsembris sotsiaalvaldkonna 2019. aastaks suurprojektide rahaeralduste üle otsuse teinud **Hasartmängumaksu Nõukogu istungi protokoll** lisa ja selles nelja vaidlusaluse projekti järel valdkonnana märgitud „VPO projektid“. Tegemist on projektidega, mis põhinesid Hasartmängumaksu Nõukogu 18.09.2017 kohtumisel kinnitatud prioriteetidel, kus teemad olid jaotatud kaheks „sotsiaalvaldkond“ ja „tervisevaldkond“ (nn „VPO projektid“ kuuluvad sotsiaalvaldkonna alla).

Samuti ei leia me, et HasMMS alusel toetuste eraldamisele peaks kohalduma **riigieelarve programmide** loogika. Tegemist on n-ö riigieelarvevälise fondiga, mille puhul on paika pandud valdkonnad ja ühiskondlikud grupid/kooslused, milleks raha eraldada. Isegi kui vaadata Sotsiaalministeeriumi eelarve programme: <https://www.sm.ee/et/sotsiaalministeeriumi-valitsemisala-tegevuspohine-eelarve> - siis ka need on väga laiad ning ühiskonna võimestamise, vähemusgruppide teema käib läbi erinevatest Sotsiaalministeeriumi eelarve programmidest.

<sup>1</sup> Vt nende Fr. C. von Savigny poolt formuleeritud klassikaliste ja muude tõlgendusmeetodite kohta lähemalt näiteks: R. Narits, L. Madise, H. Schneider. Sissejuhatus. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2008, lk 26–28; M. Luts. Friedrich Carl von Savigny (1779–1861) meetodi- ja süsteemiõpetus. Tartu: Fontes Iuris, 1994; A. Aarnio. Õiguse tõlgendamise teooria. Tallinn: Juura, 1996; I. Kull. TsÜS § 3 kommentaarid. – Tsiviilseadustiku üldosa seadus. Kommenteeritud väljaanne. Koost. P. Varul jt. Tallinn: Juura, 2010, lk 9–14.

## Vaidlusaluste projektide seos hasartmängumaksu seadusega

Meie hinnangul paigutuvad viidatud projektid HasMMS loetletud meditsiini, hoolekande, perede, vanurite ja puuetega inimeste ning hasartmängusõltuvusega inimeste temaatika alla. Selgitame alljärgnevalt:

### 1. MTÜ Oma Tuba

**Seotus:** Kuigi projekti fookusteemaks on sugu ja sooline võrdõiguslikkus, käsitletakse nii artiklites kui kogukonnaüritustel (projekti põhitegevused) ka teisi vähemusi ja võrdset kohtlemist puudutavaid aktuaalseid teemasid, nt rassismi ja rahvusepõhise diskrimineerimisega seonduvat, samuti seksuaalsuse, **vanuse ja tervise ning puudega seonduvat**. Näiteks **puudega naiste** teemat on käsitletud mitmetes artiklites ("Mida need naised veel tahavad?", "Seisan puuetega naiste õiguste eest") ning loengus "Puuetega naiste võimalustest osaleda Eesti sotsiaalsetes liikumistes"; **ealist diskrimineerimist** on käsitletud loengus "Kuidas luua turvalisemaid liikumisi" (loengu eesmärk oli anda infot, kuidas sotsiaalsetes liikumistes ennetada ealist diskrimineerimist, puuetega naiste diskrimineerimist ning rahvuse- ja rassipõhist diskrimineerimist). Ka **naiste (seksuaal)tervist** on käsitletud erinevates artiklites "Vabatahtlik steriliseerimine") ning kogukonnaüritustel ("Kuidas öelda jah?" ja "Nõusoleku töötuba"). **Tervist** on käsitletud ka õpitoas "Ole lahke!" (eesmärk oli anda aktivistidele, kellest enamik on sotsiaalsetes liikumistes naised, oskuseid oma **vaimset tervist** hoida ning käsitles hooletöö ja **perekondlike kohustustega seonduvat**). Erinevates artiklites on eraldi käsitletud ka **perega seonduvaid teemasid** (nt "Kuidas kasvatada poisse ja tüdrukuid", "Tüdrukud, kes pole tüliks", "Isadel lastega tegelemine keelatud").

Lisaks soovime rõhutada **soolise võrdõiguslikkuse valdkonna laiemat seost HasMMS-i valdkondadega. Perede heaolu ja majanduslik toimetulek** on Eesti ühiskonnas pahatihti mõjutatud naiste madalamast sissetulekust. See on eriti tuntav üksikvanemaga peredes, millest enamuse moodustavad naissoost leibkonnapeaga pered. Näiteks 2011. a rahvaloenduse andmetel oli Eestis alla 18-aastaste lastega ühe vanemaga perekondi ligikaudu 42 000: nendest peredest 92% on üksikemaga. Statistikaameti Eesti Sotsiaaluuringu andmetel elas 2018. aastal suhtelises vaesuses ca kolmandik (35,4%) ning absoluutses vaesuses 4,9% täiskasvanu ja lapse/lastega leibkondadest. Vaadates kõikide lastega leibkondade vastavaid näitajaid (suhtelise vaesuse määr 15,3% ja absoluutse vaesuse määr 1,6%) on ühe täiskasvanu ja lapse/lastega leibkondades suhtelise vaesuse näitaja kaks korda ja absoluutse vaesuse määr kolm korda suurem kui lastega leibkondades keskmiselt.

Naiste madalamaid sissetulekuid illustreerib nais- ja meestöötajate keskmiste tunnipalkade erinevust väljendav sooline palgalõhe, mis 2018. a. oli Eestis 18,7%. Soolist palgalõhet põhjustavad muuhulgas tööturu sooline segregatsioon (sh naiste töötamine madalamalt tasustatud ametikohtadel), ühiskondlikud hoiakud (sh soolised stereotüübid) ja (madal) teadlikkus, töö- ja pereelu ühitamise takistused ning muud soolise ebavõrdsuse ilmingud. Näiteks, väikelastega või lapsehoolduspuhkuselt naasvad naised kogevad tööturul tihti diskrimineerimist, mis vähendab turvatunnet ja sunnib naisi valima karjääri või pere vahel. Samas on Eesti meestel keerulisem jagada naistega hoolduskoormust, sh jääda lapsehoolduspuhkusele, sest ühiskondlikud ja sageli tööandjate hoiakud ei soosi isa aktiivset rolli lapse kasvatajana. Nii oli lapsehoolduspuhkuse kasutajate seas 2018. a. mehi vähem kui 3%. Isa vähene osalemine väikelapse kasvatamises takistab tugevate positiivsete emotsionaalsete sidemete tekkimist nii isa ja lapse kui pereliikmete vahel laiemalt, mis omakorda mõjutab negatiivselt hilisemaid peresuhteid ja seeläbi ka pereliikmete **vaimset ja füüsilist tervist**.

Ühiskonnas valitsevate soolise ebavõrdsuse probleemide lahendamiseks, nende taastekke ennetamiseks ja sooliste stereotüüpide ning nende mõju, sh perede heaolu ja majanduslikku toimetulekut mõjutava soolise palgalõhe vähendamiseks on vajalik, et erinevad siht- ja sidusrühmad omaksid faktipõhiseid teadmisi soolise ebavõrdsuse ilmingutest ühiskonnas, oleksid teadlikud, kuidas nemad saavad või ka peavad (nt soolise võrdõiguslikkuse seadusega kohustatud sidusgrupid) soolise ebavõrdsuse vähendamisele ja soolise võrdsuse edendamisele kaasa aitama ning tahaksid ja oskaksid oma rolli täita. Neile eesmärkidele on kaasa aidanud hasartmängumaksu vahenditest aastate jooksul rahastatud tegevused.

### 2. SA Eesti inimõiguste Keskus

**Seotus:** Keskuse üks edukamaid tegevusi on Mitmekesisuse märgise võrgustiku töö, mis hõlmab paljusid tööandjaid ning aitab neil oma töökeskkonda ja meeskondi kujundada mitmekesiseks nii, et need oleksid kõiki ühiskonna liikmeid kaasavad ja mittediskrimineerivad. Oluline on, et kõik inimesed,

**olenemata tervislikust seisundist, vanusest, sättumusest või muust tunnusest** oleksid ühiskonnas võimalikult hästi kaasatud ning nende potentsiaal realiseerunud. Tööhõives osalemine on oluline ka puudega inimestele ja vanemaealistele, kellel peale enda toimetuleku on samuti ülalpidamiskohustusi oma pereliikmete ees. Inimõiguste Keskuse tegevused panustavad sellesse hästi.

### 3. Eesti LGBT Ühing

**Seotus:** Eestis on palju erinevad perekondi, sh **samasooliste vanematega pered ning pered, kus kasvav laps kuulub soo- või seksuaalvähemustesse**. Need pered kogevad lisaks tavalistele argimuredele erisooliste vanematega peredest rohkem sallimatust ja diskrimineerimist, mistõttu peavad nad oma õiguste kaitseks vahel ette võtma kohtutee ning vajavad nende spetsiifilisi vajadusi silmas pidavat juriidilist abi. Ühingu hasartmängumaksu vahenditest rahastatava tegevuse hulka kuulub ka LGBT+ inimestele ja nende lähedastele juriidilise toe ja nõustamise pakkumine.

Olgugi, et suhtumine LGBT inimestesse on vähehaaval muutunud küll paremaks, ei pea Eesti elanike seas tehtud uuringu järgi 52% homoseksuaalsust vastuvõetavaks ja vaid veidi üle poole vastajatest ütles, et nende suhtumine oma lapsedesse ei muutuks halvemaks, kui ta oleks gei või lesbi. Seetõttu vajavad LGBT+ **laste vanemad ja pered** nõustamist ja tugiteenuseid, mida ühing pakub. Erineva seksuaalse sättumusega **noorte** ja täiskasvanute toetamine ja ühiskonna vastavate hoiakutega tegelemine on oluline hoolivate ja usalduslike **peresuhete** hoidmiseks ning kiusamise, tõrjutuse, koolist väljalangemise ja vaimse tervise probleemide ennetamiseks. 2017/2018. aastal Eesti koolinoorte seas tehtud uuring näitas ka, et LGBT **lapsed ja noored** kogevad süstemaatilist ja tavapärasest sagedasemat kiusamist nii teiste õpilaste kui ka õpetajate poolt, mis tähendab nende laste ja perekondade jaoks probleeme.

Igal aastal laekub LGBT ühingule juhtumeid, kus inimestele pole tagatud näiteks vajalik **meditsiiniteenus**, mistõttu täidab ühing nõustamisteenuse ja teadlikkuse tõstmise tegevuste kaudu ka seda lünka, mis tuleneb tervishoiusüsteemi ja meditsiinitöötajate kohati ebapiisavast teadlikkusest seksuaal- ja soovähemuste osas. Sallimatu suhtumine LGBT lastesse, noortesse ja täiskasvanutesse mõjutab tugevalt ka nende **vaimset tervist**.

Samuti on LGBT inimestel suurem oht langeda vaenukõne või diskrimineerimise ohvriks. See tähendab seda, et **vaimse tervise** edendamise tegeledes peame silmas pidama sihtgruppide spetsiifilisi vajadusi ning pakkuma abi lähtuvalt neist vajadustest. LGBT ühing pakub esmatasandi psühholoogilist ja kogemuspõhist nõustamist LGBT inimestele sh lastele ja nende lähedastele.

### 4. Eesti Naisuurimus-ja Teabekeskus (ENUT)

**Seotus:** Ka ENUT-i projektis on näiteks **peredega** seotud teemad läbivalt erinevates tegevustes käsitlemist leidnud. Samuti on käsitletud **tervisega** seotud teemasid ning vanemaealiste probleeme. Mõned näited: Mais korraldatud konverentsil "Naistest ja meestest - seekord rohkem meestest" olid muuhulgas teemaks teismeliste tervisekäitumise uuring, soo aspekti olulisus meeste tervise uuringutes, meeste tervise teemaline algatus „Pikema sõpruse päev“, isad tänapäeva Eestis, isade gruppide töökogemus erinevates riikides ning vanemaealiste meeste probleemid.

Novembris korraldatud konverentsi "Hoogu naisettevõtluks 2019" raames toimus paneeldiskussioon pereettevõtluks teemal „Emad ja tütre ühiselt ettevõtluses“.

Üks ENUT-i projekti tegevustest on rahvusvaheliste uuringute jms tulemuste kohta info vahendamine. Selle raames avaldati muuhulgas infot Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi (EIGE) soolise võrdõiguslikkuse indeksi 2019. a. sügisel avaldatud tulemuste kohta, mille raames sai tähelepanu ka 2019. a. indeksi eriteema – **töö ja pereelu ühitamine**.

### 5. SA Poliitikauuringute Keskus Praxis

**Seotus:** Projekti tulemusel valmis analüüs „Naiste ja meeste roll kohalikes omavalitsustes ja volikogudes“, kus käsitleti nii naiste ja meeste esindatust KOV tasandi otsustusorganites ja töötajate seas kui nt nendel kohtadel töötajate seas levivat palgalõhet. Soolise **palgalõhe seost perede heaoluga** selgitasime eespool. Naiste ja meeste osalemine kohaliku tasandi otsuste langetamisel puudutab samuti otseselt vastavates omavalitsustes elavate perede ja eakate heaolu, samuti kohaliku tasandi hoolekandeteenuseid, sest naiste parem esindatus kohalikul otsustustasandil aitab kaasa viidatud teemadele suurema tähelepanu pööramisele ja vahendite suunamisele neis valdkondades ja ühiskondlike gruppide/koosluste seas olukorra parandamisele.

Sotsiaalministeeriumi hinnangul ei ole HasMMS alusel toetatud projekte, mis ei oleks HasMMS valdkondade ja ühiskondlike gruppide/kooslustega seostatavad.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)  
Tanel Kiik  
sotsiaalminister