



# INIMÕIGUSED EESTIS 2008–2009

Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi  
inimõiguste keskuse aastaaruanne



*AI* ÕIGUSE INSTITUUT

Aruande koostamist ja väljaandmist toetas Kultuuriministeerium

Autorid:

Merle Albrant

Merle Haruoja (Eesti Inimõiguste Instituut)

Kari Käsper

Urmo Kübar (Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit)

Marianne Meiorg

Toimetajad: Kari Käsper, Marianne Meiorg

Keeletoimetaja: Grete Anton

Koostamisele aitasid kaasa:

Nicola J. Curnow

Joonas Ulrich

Autoriõigus: Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi inimõiguste keskus, 2010

ISBN 978-9985-59-981-5

*Tallinna Tehnikaülikooli kirjastus*

# Sisukord

Sissejuhatus	5
ÕIGUS ISIKUVABADUSELE	7
Karistusjärgne kinnipidamine	7
Karistusjärgne kinnipidamine Eestis	7
Kooskõla inimõigustega	8
Lõpetuseks	12
ÕIGUS ÕIGLASELE KOHTULIKULE ARUTAMISELE	14
Juurdepääs õigusemõistmisele	14
Kaebeõigus	14
Õigus osaleda kohtumenetluses	15
Riigi õigusabi	16
Õigus kohtuvaidluste lahendamisele mõistliku aja jooksul	17
Kohtu iseseisvus	17
Kokkuvõte	18
ÕIGUS AUSTUSELE ERA- JA PEREKONNAELU VASTU	19
Andmekaitse	19
Andmekaitse Inspeksioon	19
Sanksioonid, kompensatsioonid ja juriidilised tagajärjed	20
MÕTTE-, SÜDAMETUNNISTUSE JA USUVABADUS	22
Kaitseväetenistus ja asendusteenistus	22
Asendusteenistus kui alternatiiv kaitseväetenistusele	23
Ülevaade asendusteenistusest	24
Asendusteenistus inimõiguste valguses	25
KOGUNEMISTE VABADUS	28
Avaliku koosoleku seadus	28
Avaliku koosoleku seaduse kaasajastus	29

Avaliku koosoleku seaduse rakendus	30
Kokkuvõte	33
ÕIGUS ABIELLUDA	34
Samasooliste partnerlus	34
Inimõigus abielluda	35
Samasooliste abielu tunnustamine Eestis	37
Samasooliste paaride õigused	40
Trendid maailmas	41
DISKRIMINEERIMISE KEELD	43
Võrdse kohtlemise seadus	42
Võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmine	43
Võrdse kohtlemise seaduse jõustumisega kaasnevad muutused	45
Võrdse kohtlemise seaduse muudatused	47
Võrdse kohtlemise seadusega tagatud õiguskaitse	48
Võrdse kohtlemise printsiibid töölepinguseaduses	49
LAPSE ÕIGUSED	51
KODANIKUÜHISKOND	53
Kodanikuühiskonna areng ja hetkeseis Eestis 2008-2009	53
Kokkuvõte	58

## Sissejuhatus

Käesolev aruanne on teine inimõiguste keskuse (IÕK) poolt Eesti inimõiguste olukorra kohta koostatud üldaruanne. IÕK on Tallinna Tehnikaülikooli õiguse instituudi koosseisus tegutsev iseseisev uurimiskeskus, mille üheks ülesandeks on jälgida ja analüüsida inimõiguste olukorda Eestis. 2010. aastal jätkab inimõiguste keskus tegutsemist iseseisva sihtasutusena. IÕK tegevuse kohta saab täiendavat informatsiooni kodulehelt [www.humanrights.ee](http://www.humanrights.ee).

Aruande koostamisel on kasutatud avalikult kättesaadavat informatsiooni erinevatest allikatest, sh riigiasutuste aastaaruandeid, vabaühenduste ja rahvusvaheliste organisatsioonide aruandeid ja arvamusi ning IÕK enda kogutud materjale. Aruande eesmärk on anda valdkonniti ülevaatlik pilt Eestis inimõiguste kaitse alal toimunud 2008. ja 2009. aasta jooksul. Tausta selgitamiseks ja võrdlusteks on kohati esitatud informatsiooni ka varasemast ajast. Sisult on tegemist pigem õigusteadusliku kui sotsioloogilise uurimusega, analüüsitud on seaduste rakendamist riigiasutuste poolt ning mitte niivõrd ühiskondlikke arusaamu ja väärtushinnanguid.

Aruannet koostati lähtuvalt objektiivsuse ja sõltumatuse põhimõtetest. Allikaid analüüsiti iseseisvalt ja kriitiliselt ning enne avaldamist ei esitatud aruannet ühelegi riigiasutusele heakskiidu saamiseks. Allikatest kasutati võimalikult mitmekülgselt materjali nii riigiasutustelt, rahvusvahelistelt organisatsioonidelt kui ka vabaühendustelt, võimaluse korral neid analüütiliselt võrreldes.

Aruande koostamisel valisid autorid mõned teemad, mida käsitleti suurema tähelepanuga. 2008. ja 2009. aasta aruande juures olid nendeks karistusjärgne kinnipidamine, samasooliste partnerlussuhted ning võrdne kohtlemine. Mõne teema valisid autorid ka sooviga juhtida tähelepanu olukorrale, mida varem Eestis laialdaselt tõstatatud ei ole. Sellest lähtuvalt vaadeldakse süvitsi näiteks asendusteenistust kaitseväeteenistuse alternatiivina ning inimõiguste omavahelise vastuolu käsitlemist konkreetse näite taustal.

IÕK soovib aruande koostamisele kaasaaitamise eest tänada Inimõiguste Instituuti ja Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liitu. Samuti tänab IÕK kõiki, kes aitasid koguda ja edastasid vajalikku taustainformatsiooni.

IÕK ootab aruande kohta tagasisidet meiliaadressil [aastaaruanne@humanrights.ee](mailto:aastaaruanne@humanrights.ee).



Marianne Meiorg

# ÕIGUS ISIKUVABADUSELE

## Karistusjärgne kinnipidamine

Aastaid 2008 ja 2009 iseloomustavad isikuvabaduse kontekstis kõige paremini karistusseadustikku, kriminaalmenetluse seadustikku ja mõningal määral ka vangistusseadusesse tehtud muudatused.<sup>1</sup> Need muudatused puudutasid vanglas oma karistuse ära kandnud isikuid. Neile laiendati käitumiskontrolli kohaldamise võimalus, mis eelnevalt puudutas üksnes ennetähtaegselt vabastatuid. Samuti nähti ette lisavõimalus kohaldada neile karistusjärgne kinnipidamine. Seega, teatud tingimustele vastav süüdimõistetud, kes on juba ära kandnud talle määratud vanglakaristuse, ei pruugi selle järel kinnipidamisasutusest siiski vabaneda.

Karistusjärgne kinnipidamine iseenesest ei ole inimõigusi rikkuv meede. Seda võimalust kasutavad ühes või teises vormis mitmed Euroopa riigid.<sup>2</sup> Ka Euroopa Inimõiguste Kohtul (EIK) on olnud võimalusi seda meedet analüüsida ning seda ei ole peetud vajalikuks keelata.<sup>3</sup> Tegemist on siiski meetmega, mis oluliselt piirab inimeste õigust isikuvabadusele. See tähendab omakorda seda, et asjaolud, mille puhul seda kohaldatakse ja mis tingimustel, on antud juhul määrava tähtsusega. Eesti seadustesse sisse toodud muudatused ei pruugi selles osas olla piisavalt põhjalikult läbimõeldud.

## Karistusjärgne kinnipidamine Eestis

Karistus- ja kriminaalmenetluse seadustikus tehtud muudatuste kohaselt võidakse pärast oma vanglakaristuse ärakandmist isiku kinnipidamist jätkata. Sellekohase meetme vajaduse määrab ära kohus koos süüdimõistva otsusega, ehk see otsus tehakse juba enne seda, kui isik on oma vanglakaristust kandma hakanud (KarS §87<sup>2</sup>(2)). Selleks, et karistusjärgset kinnipidamist üldse kohaldada saaks, peavad olema täidetud järgmised tingimused (KarS §87<sup>2</sup>(2)):

---

<sup>1</sup> RT I 2009, 39, 261 (jõustunud 24. juuli 2009).

<sup>2</sup> Seaduseelnõuga kaasnevas seletuskirjas viidatakse 8-le riigile (Austria, Belgia, Liechtenstein, Norra, Rootsi, Saksamaa, Suurbritannia, Šveits). - Vabariigi Valitsus, "Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse" eelnõu seletuskiri (382 SE). Lisaks on Sootak viidanud veel 6-le Euroopa riigile (Hispaania, Holland, Itaalia, Slovakkia, Tšehhi, Ungari). - Jaan Sootak, Mida teha, kui isiku ohtlikkus on süüst suurem? Saksamaa kogemuse mittekarakteristlike mõjutusvahendite osas, Juridica VII/2006.

<sup>3</sup> Kõige hilisem võimalus selleks oli kaasuses M vs Saksamaa (17. detsember 2009).

- isik mõistetakse süüdi vägivaldse kuriteo eest, mis on suunatud “olulisimate õigushüvede vastu”<sup>4</sup> (elu ja tervise vastased, seksuaalsüüteod, vabadusevastased, üliohtlikud süüteod jm., mille koosseisutunnuseks on vägivalda kasutamine – nt röövimine, väljapressimine);
- kuritegu on toime pandud tahtlikult;
- “teda karistatakse vähemalt kaheaastase vangistusega ilma karistusest tingimisi vabastamata”;
- “süüdimõistetud on varem vähemalt kahel korral karistatud ... nimetatud tegude eest iga kord vähemalt üheaastase vangistusega” (teatud juhtudel võib isik olla ka varem karistamata või karistatud ainult ühel korral – KarS §87<sup>2</sup>(3) ja (4)); ning
- “arvestades süüdimõistetud isikut, sealhulgas varasemat elukäiku ja elutingimusi ning kuritegude toimepanemise asjaolusid, on alust arvata, et isik paneb kuritegeliku kalduvuse tõttu vabaduses viibides toime uusi ... nimetatud kuritegusid”.

Karistusjärgsele kinnipidamisele konkreetset tähtaega ei määrata. Isiku vabanemise eelduseks on tema ohtlikkuse äralangemine (KarS §87<sup>3</sup>(1) ja KrMS §426<sup>2</sup>(1)). Kas inimene on endiselt ohtlik või mitte, hinnatakse samadel alustel, nagu algselt talle karistusjärgset kinnipidamist kohaldades. Lisaks peetakse silmas ka käitumist karistuse kandmise ajal ja karistusjärgse kinnipidamise ajal. Üle kümne aasta isikut reeglina karistusjärgselt kinni pidada ei tohi (KarS §87<sup>3</sup>(2)). Kinnipidamise jätkamise vajadust kontrollib kohtunik rutiinselt vähemalt kord kahe aasta jooksul, kusjuures esimene kontroll peab toimuma vahetult pärast karistusaja lõppu. Vabastamist võivad taotleda ka süüdimõistetud või tema kaitsja (esmakordselt ühe aasta möödudes karistusaja lõppemisest ja karistusjärgse kinnipidamise algusest ning edaspidi kuni kord aastas) ja karistusjärgset kinnipidamist kohaldava asutuse juht (igal ajal) (KrMS §426<sup>2</sup>(3) ja (4)).

Selline karistusjärgne kinnipidamine on väga sarnane Saksamaa süsteemiga, millest seaduse eelnõu esitanud justiitsministeerium paistab olevat eeskuju võtnud.

### **Kooskõla inimõigustega**

Igasugune isiku kinnipidamine peab olema seadusega sätestatud – see tingimus on antud juhul täidetud. Lisaks sellele ei tohi kinnipidamine olla

---

<sup>4</sup> Eelnõu seletuskiri (viide 2), lk 8.

meelevaldne – sellel peab olema konkreetne lubatud eesmärk ning kinnipidamine peab olema selle eesmärgi saavutamiseks kooskõlas.<sup>5</sup> Eelnõu seletuskirja kohaselt on karistusjärgse kinnipidamise konkreetseks eesmärgiks korduvkuritegevust vähendades ühiskonna turvalisuse suurendamine.<sup>6</sup> Kas see eesmärk on aga selline, mida Eesti Vabariigi põhiseadus (PS) ja Euroopa inimõiguste konventsioon (EIÕK) ette näeb, on tekitanud Eesti õigusteadlaste hulgas vastakaid arvamusi.

Eelnõu seletuskiri on välja pakkunud, et karistusjärgse kinnipidamise puhul saab rääkida kahest võimalikust põhiseaduses ja EIÕK-s lubatud olukorrast – kinnipidamine süüdimõistva kohtuotsuse alusel (PS §20 p 1 ja EIÕK, Art 5(1a)) või kinnipidamine õiguserikkumise ärahoidmiseks (PS §20 p 3 ja EIÕK, Art 5(1c)). Viimane tuleb aga kohe kõrvale heita, kuna EIK on selle puhul nõudnud, et tegemist oleks põhjendatud kahtlusega, mis on piisavalt konkreetne nii toimepanemise kohta, aja kui ka ohvri näol.<sup>7</sup> Antud juhul ei ole tegemist meetmega, mille kohaldamine sellist konkreetset eeldab.

Esimene nendest lubatud eesmärkidest, millele karistusjärgse kinnipidamise saab põhistada, on oluliselt tõsiseltvõetavam. Oma hiljutises kohtuotsuses Saksamaa osas on EIK ka kinnitanud selle eesmärgi paikapidavust sellise meetme osas.<sup>8</sup> Selle põhjuseks on asjaolu, et karistusjärgne kinnipidamine otsustatakse koos süüdimõistva otsusega. Seega kokkuvõttes tuleb nentida, et karistusjärgne kinnipidamine iseenesest õigust isikuvabadusele rikkuda ei pruugi, kui vajadust selle järele on piisava selgusega tõestatud, ning tingimused, mis selle kohaldamist ette näevad, peavad silmas meetme eesmärgi.

Üks suuremaid etteheiteid 2009. aastal jõustunud muudatustele on see, et justiitsministeerium ei ole suutnud tõestada vajadust karistusjärgse kinnipidamise järele. Ilmselt ei eita keegi asjaolu, et Eestis on korduvkurjategijaid, kes vanglast vabanedes on sama ohtlikud või isegi ohtlikumad kui vanglakaristust kandma hakates. Samas heidetakse justiitsministeeriumile ette analüüsi puudumist asjaolude osas, mis sellise olukorra on tinginud.<sup>9</sup> Uurimata on jäänud, mis varasemas süsteemis täpselt vajaka jäi ja kas seda ei saaks parandada inimõigusi vähem piiraval viisil.

---

<sup>5</sup> Euroopa inimõiguste kohus, Kurt vs Türgi (25. mai 1998).

<sup>6</sup> Eelnõu seletuskiri (viide 2), lk 1, 20.

<sup>7</sup> M vs Saksamaa (viide 3), 102.

<sup>8</sup> M vs Saksamaa (viide 3), 94-5.

<sup>9</sup> Mare Allas (õigusteabe osakonna peaspetsialist, Riigikohus), Karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu kohta, kiri justiitsministeeriumile nr 10-4-1-7 (29.09.2008).

Seni kehtinud kriminaalpoliitika nägi ette isiku karistamise mitte üksnes tema teo hukkamõistmise eesmärgil, vaid ka ühiskonna üldise turvalisuse tagamise ja lõppkokkuvõttes süüdimõistetu õiguskuulekale käitumisele suunamise eesmärkidel.<sup>10</sup> Vangistusseadus näeb ette, et vangistus just nende eesmärkide suunal toimiks ning sätestab konkreetsed meetmed nende saavutamiseks (§6(1) ja 16). Isiku vangistuse tulemuseks peab lõppkokkuvõttes olema tema resotsialiseerumine.<sup>11</sup> Eelnõu seletuskirja kohaselt on ka karistusjärgse kinnipidamise eesmärgid samad, kuid ehk teises hierarhias ning karistuslikku elementi välistades.<sup>12</sup> Kui Eesti kriminaalpoliitika lähtus ennegi samadest eesmärkidest, mis nüüd on karistusjärgse kinnipidamise eesmärkideks, siis ei too karistusjärgne kinnipidamine selles osas mingit muutust. Seega ei saa karistusjärgse kinnipidamise vajadust sellega põhjendada.

Võimaliku karistusjärgse kinnipidamise põhjenduseks võib pidada kinnipeetavatele lisamotivatsiooni tekitamist – kui nad ei käitu ühiskonna reeglitele vastavalt, siis nad vabadusse ei pääse. Teisalt, mida kauem inimene vangistuses viibib, seda ebatõenäolisem on tema naasmine ühiskonda selle täieväärtsliku liikmena.<sup>13</sup> Nagu eelnevalt tõdetud, ei näe sellised kinnipeetavad vabanemist reaalse võimalusena ning seetõttu nad ka ei näe selle heaks vaeva. Tulemuseks on see, et isik läheb kinnipidamisasutusse teadmata, millal ta sealt vabaneb. Tema jaoks on tegemist lõppematu karistusega. Seadusandja võib nimetada karistusele järgnevat kinnipidamist mõjutusvahendiks, kuid inimene, kellele seda kohaldatakse, tajub seda kui tähtajatut karistust.<sup>14</sup> Tõenäoliselt muudab karistusjärgne kinnipidamine isiku resotsialiseerumise raskemaks. Selle tulemusel viibivad vanglates kinnipeetavad, kellega seotud probleemiga tegelemist on üksnes mõneks ajaks edasi lükatud.

Niisama vangistuses oma aja ära istumisest ei ole kasu, kui sellega ei kaasne aktiivne töö selles suunas, et vabanedes naaseksid need inimesed ühiskonda mitteohtlikena. Jüri Saar on ette heitnud, et “Eestis puudub kurjategijatele ettenähtud sotsiaalteraapiliste asutuste traditsioon ja nende rajamise kogemus”.<sup>15</sup> Kui need puuduvad juba praegu, takistades resotsialiseerimise eesmärki täita, siis mis kasu on kurjategijate jätkuval kinnipidamisel? Tegemist on sisuliselt nende tänavatelt eemalhoidmisega, ilma tegelike katseteta kinnipeetavaid resotsialiseerida.

---

<sup>10</sup> Eelnõu seletuskiri (viide 2), lk 20.

<sup>11</sup> Sootak (viide 2), lk 526.

<sup>12</sup> Eelnõu seletuskiri (viide 2), lk 20.

<sup>13</sup> Sellele asjaolule on viidanud ka Sootak oma artiklis (viide 2), lk 526.

<sup>14</sup> M vs Saksamaa (viide 3), 74, 126, 130; samuti Sootak (viide 2), lk 524.

<sup>15</sup> Jüri Saar, Karistusjärgne kinnipidamine ja Eesti kriminaalpoliitika, *Juridica II/2009*, lk 120.

Ilma eriprogrammide ja -töötajaskonnata ei muutu varem ohtlikuks peetud isik ohutuks vangis istumise ja oma aja surnuks lõomisega. Suvel jõustunud seadusemuudatused ei sätesta selles vallas midagi uut.

Ilma isiku resotsialiseerimisele suunatud konkreetsete meetmeteta ei ole karistusjärgne kinnipidamine inimõigustega kooskõlas. EIK rõhutab spetsiaalsete programmide olemasolu tähtsust, viidates Euroopa Nõukogu inimõiguste erivolniku ja Piinamise ja Ebainimliku või Alandava Kohtlemise või Karistamise Tõkestamise Euroopa Komitee arvamustele.<sup>16</sup> Karistusjärgselt kinni peetavad isikud vajavad psühholoogilist abi ja toetust veelgi enam kui karistuslikult kinnipeetavad isikud. Neile suunatud meetmed ei saa olla samad, mis karistust kandvatele kinnipeetavatele, kuna need meetmed ei ole neile varem mõjunud ning nad ei ole ka võimelised omal käel resotsialiseerumise suunas liikuma. Samuti on oluline silmas pidada seda, et karistusjärgselt kinnipeetavate vangistus ei ole kindla lõpptähtajaga ning sellest tulenevalt vajavad nad erilist lähenemist.

Nii EIK, inimõiguste erivolniku kui ka Piinamise Tõkestamise Komitee viitavad karistusjärgselt kinnipeetavate üldisele motiveerituse puudumisele. Enamus neist lõovad kinnipidamisasutuses lihtsalt aega surnuks ning ei pea vabanemisvõimalust reaalseks. Inimõiguste kohus sõnas, et selliste kinnipeetavatega peab töötama väljaõppinud, multidistsiplinaarne ametkond. Selleks kõigeks on aga vaja, et oleks välja töötatud tegevuskava ja programm, mis paneb paika sammud, mille tulemusel on vabanemine reaalne võimalus.

Eestis karistusjärgselt kinnipeetavate rehabilitatsiooniprogrammid puuduvad. Juulis jõustunud täiendus ei sisalda ühtegi sätet selle kohta, kuidas saavutatakse nende isikute ohtlikkuse vähenemine ja nende ettevalmistamine ühiskonda naasmiseks. Selle tulemusel on oht, et tekib grupp kinnipeetavaid, kes veedavad vanglates aega, kuni nende kümme aastat täis saab, mille järel nad vabastatakse, on nad siis ühiskonnale ohtlikud või mitte. Justiitsministeeriumi avalikult teadaolevates plaanides ei ole nimetatud spetsiifiliste rehabilitatsioonimeetmete loomist karistusjärgsele vangistusele, mistõttu ei pruugi karistusjärgne kinnipidamine olla sellele seatud eesmärkide täitmiseks efektiivne lahendus.

Lisaks puudustele karistusjärgse kinnipidamise vajalikkuse põhjendamisel on selle meetme kriitikud viidanud ka puudustele selle kohaldamise reeglistikus. Kui enamus eeldusi karistusjärgse kinnipidamise kohaldamiseks on formaalsed ja nende olemasolu üle otsustamine ei nõua

---

<sup>16</sup> M vs Saksamaa (viide 3), 76-77, 129.

laiaulatuslikku analüüsi, siis isiku ohtlikkuse määramine on keerulisem.<sup>17</sup> See nõuab teatud prognoosi isiku käitumise üle millalgi tulevikus. Raske on mitte nõustuda Jüri Saare väitega, et “[k]aristusjärgne kinnipidamine sarnaneb ... psühhiaatrilise sundraviga, aga seda rakendatakse ilma diagnoosita” kuna kohus “hakkab tegelema isiksuse omadustest tuleneva ohuga tekitada kahju ka edaspidi”.<sup>18</sup> Sellise hinnangu andmine eeldab kompetentset ekspertiisi, mis suvel jõustunud sätete kohaselt ei ole aga kohustuslik (KrMS §432(3)). Selles osas avaldasid muret nii riigiprokuratuur kui õiguskantsler oma kommentaarides eelnõule.<sup>19</sup> Nende hoiatustele vaatamata jäi probleemne säte ikkagi vastuvõetud seadusmuudatusesse.

Kaheldav on karistusjärgse kinnipidamise vajalikkuse põhjendatus olukorras, kus karistus ise on pikaajaline ja kohtunik peab otsuseid tegema isiku meeleseisundi kohta 10 või 15 aasta pärast.<sup>20</sup> Mitmed uuringud on näidanud, et isiku käitumise põhjal vanglas ei ole võimalik täie kindlusega ennustada tema käitumist vanglast vabanemisel.<sup>21</sup> Samu kahtlusi on väljendanud ka Euroopa Nõukogu inimõiguste erivolinik oma kokkuvõttes visiidist Saksamaale.<sup>22</sup>

## Lõpetuseks

Ilgasugused inimõigusi piiravad meetmed peavad olema põhjalikult läbi kaalutud. Karistusjärgne kinnipidamine on isikuvabadust piirav meede. See meede peab olema konkreetse eesmärgi saavutamiseks viimane võimalik abinõu. See ei tähenda üksnes seda, et see peab olema viimane abinõu konkreetset isikut, tema käitumist ja meeleseisundit silmas pidades. See tähendab ka seda, et see on kõige viimane abinõu riigile kättesaadavaid võimalusi silmas pidades. Karistusjärgse kinnipidamise eesmärgiks on ühiskonna kaitsmine. On ebaselge, kas see on Eestis sellisel kujul ainuke võimalik meede selle eesmärgi saavutamiseks. Riik

---

<sup>17</sup> Jüri Saar (viide 15, lk 118) on viidanud ka teisele eeldusele, mida ta peab niivõrd tõsise meetme jaoks liialt umbkaudseks - kuritegude nimistu, mis võivad karistusjärgse kinnipidamise tingida, “on lahtine ja lõpeb sõnadega „muud tahtlikud kuriteod, mille koosseisu tunnuseks on vägivalda kasutamine (nt röövimine)“.”

<sup>18</sup> Saar (viide 15), lk 116.

<sup>19</sup> Norman Aas (riigi peaprokurör, Riigiprokuratuur), Eelnõu kohta arvamuse avaldamine, kiri justiitsministeeriumile nr RP-1-8/08/1689 (25.09.2008), lk 2; Riigikogu õiguskomisjon, Seletuskiri karistusseadustiku, kriminaalmenetluse seadustiku ja vangistusseaduse muutmise seaduse eelnõu juurde, 08.06.2009, lk 4.

<sup>20</sup> Aas (viide 19), lk 2.

<sup>21</sup> Saar (viide 15), lk 117.

<sup>22</sup> Euroopa Nõukogu inimõiguste erivolinik, *Report by the Commissioner for Human Rights, Thomas Hammarberg, on his visit to Germany, 9 – 11 and 15 – 20 October 2006*, CommDH (2007) 14 (11. juuli 2007), 203.

peab oma eesmärkide saavutamiseks kasutama meetmeid, mis võimalikult vähe inimõigusi piiraksid, kuid siiski saavutaksid neile seatud eesmäärke – antud juhul kaitseksid ühiskonda ohtlike korduvkurjategijate eest.

Eelnev analüüs näitab, et karistusjärgne kinnipidamine ei pruugi talle seatud eesmäärke saavutada. Samuti ei ilmne antud meetme eelnõu seletuskirjast ega ka muudest justiitsministeeriumi selgitustest, kas ja kuidas kaaluti alternatiivseid meetmeid. Põhjendus, et teised riigid seda sama abinõu kasutavad, ei ole piisav. Nagu tuleneb EIK otsusest kaasuses M vs Saksamaa, on ka Saksamaa karistusjärgse kinnipidamise süsteemis olulisi vajakajäämisi, mis ei ole rahvusvahelistele organisatsioonidele märkamatuks jäänud.

Need on asjaolud, mille kallal oleks pidanud põhjalikult töötama enne karistusjärgse kinnipidamise sätestamist. Isikuvabaduse piiramine sellisel kujul on tõenäoliselt meelevaldne. Ka Riigikohus on seisukohal, et sellise piirangu põhiseaduspärasuse küsimuses järgnevad tõenäoliselt kohtuvaidlused ning loobus seetõttu laiaulatusliku sisulise arvamuse andmisest.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Allas (viide 9).

# ÕIGUS ÕIGLASELE KOHTULIKULE ARUTAMISELE

## Juurdepääs õigusemõistmisele

Üldiselt on Eestis juurdepääs õigusemõistmisele tagatud. Samas esineb probleeme üksikutes aspektides, nagu näiteks õigusabi korraldus. Küsimusi on tõstatatud ka seoses kohtuvõimu iseseisvusega. Õigus juurdepääsuks õigusemõistmisele on kindlalt tagatud Eesti Vabariigi põhiseadusega, nagu on tagatud ka järgnevad õigused:

- õigus juurdepääsule vaidlusi lahendavale organile,
- õigus õiglasele menetlusele,
- õigus vaidluste lahendamisele mõistliku aja jooksul,
- õigus õiglasele hüvitusele,
- õigus samaväärsele ja võrdsele hüvitusele.

Need õigused on enamasti tagatud seadusega või tulenevad Riigikohtu tõlgendustest. See ei tähenda, et probleeme ei ole või seda, et kõiki loetletud elemente alati praktikas ette nähakse. Kahtlemata on vajalik Eesti kohtusüsteemi ja asjassepuutuvate seaduste edasine täpsustamine, et tagada eelpoolnimetatud õiguste järjepidev ja efektiivne kaitse.

Kaasuste ja neist tulenevate küsimuste lähemal ülevaatusel selgusid mõned ilmsed probleemalad: kohtumenetluse pikk ajaline kestvus, justiitsministeeriumi mõjuvõim kohtute üle või kohtunike erapooletuse küsimus, ebaühtlane õigusabi tase neile, kellel puuduvad piisavad rahalised vahendid, et endale ise õigusabi hankida. Kõiki neid teemasid arutatakse selle aruande järgnevates osades üksikasjalikult.

## Kaebeõigus

Nagu eelnevalt mainitud, on õigus juurdepääsule vaidlusi lahendava organi juurde sätestatud põhiseaduses ja järelikult võivad isikud sellele õigusele toetuda Eesti kohtutes. Ulatuslikud kitsendused määravad, milliseid hagisid, kelle poolt ning millistel asjaoludel võib esitada. Sellised kitsendused on sarnased neile, mida kasutatakse õigussüsteemides üle maailma; neid tunnustavad ka sellised institutsioonid nagu Euroopa Liidu Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK).

Rangeid kaebeõiguse nõudeid on kohtud kohtupraktikas tõlgendanud sarnasel kitsendatud kombel.<sup>24</sup> Kolmandatel isikutel, kelle õigusi või vabadusi otseselt ei ole rikutud, väga piiratud kaebeõigus. Hagisid võivad esitada kolmandad osapooled ainult seadusega ettenähtud juhtudel (näiteks: vanem võib esitada hagi oma lapse nimel, kadunud isiku omandi haldaja võib esitada hagi omandit puudutaval juhul kadunud isiku nimel, korteriühistud võivad samuti hagasid esitada oma liikmete nimel).<sup>25</sup>

Kaebeõiguse piiratus on õiguspoliitiliste valikute küsimus ja tuleneb õigussüsteemi ülesehitusest, ent väärrib analüüsi. See võib toimida barjäärina juurdepääsule õigusemõistmisele ning teatud juhtudel on liigsed piirangud õigustamatud. Üks viis olukorra parandamiseks on välja töötada tingimused, mille abil kohus saaks kaebeõiguse vajalikkuse kindlaks teha, selle asemel, et seadusega ette näha vaid teatud suletud nimekirja võimalustest ning keelata kõik muud erandid. See muudaks barjääri vähem lõplikuks ja võimaldaks paindlikkust uute situatsioonide ja juhtumite jaoks.

Teine aspekt, mida selles sektsioonis mainida tuleks, on eriline tõendamiskohustuse kriteerium diskrimineerimishagide puhul.<sup>26</sup> Selline tõendamiskohustus, mida kohaldatakse ainult diskrimineerimishagidele sätestab, et kaebuse esitamisel lasub vastustajal kohustus tõestada, et süüdistus on alusetu. Seaduse kehtestamisest saadik ei ole selliseid hagasid esitatud ning seega on tolle seaduse rakendamine praktikas veel läbi proovimata.

## Õigus osaleda kohtumenetluses

Kohtumenetluses osalemise aspekti õigusemõistmisele juurdepääsu osana on põhiseadusega tagatud ning ei ole liialt kitsendatud. Õigus tutvuda tõenditega ja standardid, millega see õigus Eestis tagatud on, jõudsid EIK ette juhtumis Taal versus Eesti. See juhtum tõusetas, kuna "kaebajal ega tema esindajal [ei] võimaldatud ühtegi tunnistajat küsitleda mitte üheski kohtumenetluse etapis ning et kohtud ei olnud küsitlenud ühtegi tunnistajat".<sup>27</sup> Selles juhtumis seisnes rikkumine selles, et kohtud ei näinud piisavalt vaeva, et tagada tunnistajate kohtusse kutsumine. Selle otsuse valguses on pidanud kohtud ümber mõtlema, kui kaugele minnakse, et tagada kohtukutse ja teiste kohtudokumentide kättemõtmine. Kohtutel on kohustus saavutada isiku kohtusse kutsumises

---

<sup>24</sup> Riigikohus, 3-2-1-73-05 (15.06.2005), 10-11.

<sup>25</sup> Riigikohus, 3-2-1-83-04 (16.09.2004), 17.

<sup>26</sup> Võrdse kohtlemise seadus (RT I 2008, 56, 315; RT I 2009, 48, 323), §8; Soolise võrdõiguslikkuse seadus (RT I 2004, 27, 181; RT I 2009, 48, 323), §4.

<sup>27</sup> Euroopa inimõiguste kohus, Taal vs Eesti (22. november 2005), 35.

“veendumuse maksimaalne võimalik aste” mitte ainult inimõiguste kohtu otsuse põhjal, vaid ka põhiseadusest tulenevalt.<sup>28</sup>

## Riigi õigusabi

Riigipoolne toetus kohtumenetluses osalejatele, kellel puuduvad piisavad rahalised vahendid õigusvaidluse tarbeks, on seotud võrdsuseprintsibiga, kuna piiratud rahalised vahendid võivad mõjutada osapoolte võimet seadusjärgse esinduse hankimisel ja menetlusega seonduvate kohtukulude katmisel. Põhiseaduse §12 sätestab kõikide isikute või osapoolte võrdsuse seaduse ees, tsiviilkohtumenetluse seadustiku §7 toetab sama põhimõtet sätestades, et “pooled ja muud isikud seaduse ja kohtu ees võrdsed”.

Kohtumenetlusega seondub kaks erinevat ja põhimõtteliselt omavahelise seoseta küsimust. Esiteks kaebused, mille kohtukulud sõltuvad kaasuse väärtusest või hakis nõutavast summast, ei jõua kohtuni enne, kui kõik vajalikud kulud on kaetud. See on märkimisväärne koorem, mis võib toimida takistusena juurdepääsule õigusemõistmisele, eriti kuna teatud juhtumitel on hagejal kohustus katta ka vastustaja kohtukulud. Sel põhjusel on kohtul võimalik nende kulude maksumust vähendada kas osaliselt või tervikuna, kuigi olukordi, millal kohtutel selline võimalus avaneb, on väga vähe.

Teine finantsküsimus puudutab tasu seadusjärgse esinduse eest ning see küsimus on tõenäoliselt palju vastuolulisem. Tuleb arvesse võtta kahte aspekti: esiteks, millal peaks riik tagama seadusjärgse esinduse ning teiseks, kui kvaliteetne on see esindus, kui ta tagatakse.

Juurdepääs tasuta seadusjärgsele esindusele ei ole Eesti õiguse järgi kaugeltki mitte absoluutne õigus ning selle tagamine sõltub nii isikust, kes seda taotleb, kui ka konkreetsest kohtuasjast. Kohus peab näiteks selgitama, et isik ei või esindada ennast ise. See otsustatakse kohtuasja keerukuse järgi ning selle järgi, kas isikul on seadusest tulev kohustus omada seadusjärgset esindust vastavalt kohtuasja iseloomule.<sup>29</sup>

Isikud võivad õigusabi riigi kulul küsida riigi õigusabi seaduse alusel (edaspidi RÕS).<sup>30</sup> Seda antakse aga väga piiratud arvil juhtudel ning selle taotlusprotsess ning järgnev teostuse revisjon on osutunud väga aeganõudvateks. Kooskõlas selle seadusega on vaid vandeadvokaatidel õigus sellist teenust pakkuda.

---

<sup>28</sup> Riigikohus, 3-2-3-10-05 (26.09.2005), 12.

<sup>29</sup> Taavi Annus, Riigiõigus, Juura 2006, lk 400.

<sup>30</sup> Riigi õigusabi seadus (RT I 2004, 56, 403; RT I 2009, 67, 460).

See nõue võib problemaatiliseks osutuda kahel põhjusel. Vandeadvokaatide arv võib olla mõnes Eesti piirkonnas väga väike, mistõttu peab klient, kes ei ole rahul oma advokaadi või tema teenuse kvaliteediga, otsima õigusabi teenust kaugemalt. Selline tulemus on logistiliselt ebapraktiline ning võib tekitada isikule lisakulutusi, tehes advokaadi vahetamise võimaluse RÕS-i alusel mõndadel juhtudel üsnagi ebapraktiliseks. Tasuta riigipoolse õigusabi andmine on vandeadvokaatidele vabatahtlik, tasu selle teenuse osutamise eest on RÕS-i kohaselt määratud justiitsministeeriumi poolt ning see tasu on tunduvalt madalam tavalisest tasust, mis omakorda muudab need kohtuasjad enamikule edukatest advokaatidest ebaatraktiivseks. Seetõttu on tekkinud olukord, kus riigi õigusabi osutavad eelkõige ebapädevad vandeadvokaadid, kes õigusteenuste turul muid kliente ei leia.

Õiguskantsleri praktikas on esinenud ka näiteks juhtumeid, kus riigipoolne õigusabi määrati liiga hilja.<sup>31</sup>

### **Õigus kohtuvaidluste lahendamisele mõistliku aja jooksul**

Endiselt on kohtumenetluses kohtusüsteemi korralduse ja kohtuasjade suure arvu tõttu vastuvõetamatult pikad viivitused, nagu on märkinud lisaks EIK-le ka justiitsminister.<sup>32</sup> Kohtute efektiivsus peab suurenema, kuid see nõuab märkimisväärseid ressursse ning on iseenesest pikaajaline eesmärk, mida on võimalik saavutada üksnes kohtusüsteemi reformiga.

### **Kohtu iseseisvus**

Kohtu iseseisvusel on kolm aspekti: kohtute iseseisvus, kohtunike iseseisvus ning kohtunike erapooletus kohtuasja suhtes. Kõik aspektid on võrdselt olulised ning omavahelises sõltuvuses, et tagada maksimaalne erapooletus. Kohtute iseseisvus on tagatud põhiseaduse §146. Samas on jätkuvalt justiitsministeeriumil esimese ja teise astme kohtute üle mõjuvõim administratiiv- ning eelarveküsimustes, mida võidakse ära kasutada kohtuasjades meelepäraste otsuste saavutamiseks.

Kohtunike erapooletuse küsimuses on Eesti õigussüsteemi põhi-probleemiks juriidilise kogukonna läbipõimitus. Pikka aega oli Eestis vaid üks ülikool, kus on võimalik õigusteadust õppida, mistõttu on juristide kogukond korporatiivne ja seega on vajalik erapooletust jälgida erilise hoolega. Kohtunikukonna erapooletusega seondub ka EIK kohtuasi

---

<sup>31</sup> Õiguskantsler, Märjikiri, nr 7-1/060638/0606055 (09.2006).

<sup>32</sup> Õiguskantsler, Vastus pöördumisele, nr 16-4/091365/0905176 (27.08.2009).

Dorozhko ja Pozharskiy vs Eesti.<sup>33</sup> Selles juhtumis tuvastati EIK artikli 6 (1) rikkumine, kuna kohtuniku abikaasa oli juhtinud uurimismeeskonda, mis oli olnud kaasatud istungile eelnenud uurimisse. Inimõiguste kohus otsustas, et oli tõenäoline, et kohtunik oli teadlik oma abikaasa seosest kohtuasjaga ning isegi kui ta ei lasknud sellel asjaolul oma otsust mõjutada, on see lubamatu.<sup>34</sup> See kohtuasi viitab vajadusel paremini kontrollida kohtunike erapooletust, et ennetada võimalikke huvide konflikte.

Kohtunike kallutatus on olnud kõneaineks ka seoses mitme kohtuniku altkäemaksuskandaaliga. Ühest küljest on kiiduväärt, et taolised juhtumid on avastatud ning süüdlased karistuse saanud, ent teisalt heidavad sellised skandaalid varju õigusemõistmise usaldusväärsusele Eestis. Kuna juhtumeid on suhteliselt palju, tuleks analüüsida laiemalt altkäemaksu võtmise motive ja võimalusel kaaluda võimalusi olukordi ennetada nii läbi õigushariduse kui ka kohtunike ametisse määramisel.

## **Kokkuvõte**

Üldiselt on juurdepääs õigusemõistmisele Eestis tagatud, aga selle õiguse paremaks tagamise saavutamiseks on arenguruumi. Kaebeõiguse osas on üks viis olukorra parandamiseks välja töötada tingimused, mille abil kohtunik saaks kaebeõiguse kindlaks konkreetsetest asjaoludest lähtuvalt, selle asemel, et seadusega ette näha kitsas nimekiri.

Selleks, et paremini tagada õigusabi kättesaadavus nendes piirkondades, kus vandeadvokaate on vähem, tuleks kaaluda meetmete rakendamist (näiteks suurendada väljaspool suuremaid keskusi makstavat riigi õigusabi hüvitisi). Samuti võiks juristkonna mitmekesisuse suurendamiseks kaaluda õigusteaduse valdkonnas riikliku koolitustellimuse proportsionaalsemat jagunemist erinevate õigusteadust õpetavate kõrgharidusasutuste vahel ning looma toetusmeetmeid õpinguteks välisriikides.

---

<sup>33</sup> Euroopa inimõiguste kohus, 24. aprill 2008.

<sup>34</sup> Euroopa inimõiguste kohus (viide 33), 55-59.

# ÕIGUS AUSTUSELE ERA- JA PEREKONNAELU VASTU

## Andmekaitse

Andmekaitse õiguslik reguleerimine Eestis on kooskõlas asjakohase Euroopa Liidu ja rahvusvahelise õigusega. EL-i õigus on rakendatud täies ulatuses ja silmnähtavaid puudujääke seda ala reguleerivas eesti õiguses ei ole. See ala on peamiselt kaitstud isikuandmete kaitse seadusega (edaspidi IKS),<sup>35</sup> kuigi sama õigus on kehtestatud ka Eesti Vabariigi põhiseaduses.<sup>36</sup> IKS rakendab direktiivi 95/46/EÜ<sup>37</sup> täies ulatuses, alates selle muudatusest aastal 2008.

## Andmekaitse Inspeksioon

Eesti Andmekaitse Inspeksioon (edaspidi AKI) loodi IKS-ga ja see toimib iseseisva institutsioonina Justiitsministeeriumi pädevusalas. AKI-d peetakse üldiselt suhteliselt proaktiivseks iseseisvalt kaebuste algatamisel ja avalikkuse teadlikkuse tõstmisel institutsiooni ja andmekaitse õiguste teemal üldiselt. Viimane on eriti oluline, kuna avalikkuse teadlikkus andmekaitseõiguste ja -põhimõtete teemal on äärmiselt madal. Ainus uurimus sel teemal viidi läbi 2006. aastal ja see näitas andmekaitse regulatsiooni madalat teadlikkust nii laiema avalikkuse kui andmete töötlejate endi hulgas.<sup>38</sup>

Hoolimata sellest, et andmekaitseõigus on heal tasemel ja puuduvad ilmsed puudujäägid, on ometi teemasid, mida tuleks käsitleda põhjalikumalt. AKI struktuuri ja juhtimisega seondub mitmeid probleeme. Esiteks, selle institutsiooni eelarve kiidab heaks ja parandab ning selle täitmist hindab justiitsminister. Teiseks, peadirektor määratakse ametisse viieks aastaks; ametisse nimetajaks on valitsus, kes toimib justiitsministri soovitusel kohaselt. Kolmandaks, AKI pädevusala ei piirdu andmekaitsega, AKI teostab ka avaliku teabe seaduse järelevalvet, mis lubab juurdepääsu avalikule informatsioonile.<sup>39</sup>

<sup>35</sup> Isikuandmete kaitse seadus (RT I 2007, 24, 127; RT I 2007, 68, 421).

<sup>36</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210), §42 ja 44.

<sup>37</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 95/46/EÜ, 24. oktoober 1995, üksikisikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise kohta.

<sup>38</sup> Turu-uuringute AS, Elanikkonna ja asutuste teadlikkus isikuandmete kaitsmisest, detsember 2006, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.aki.ee/document.php?id=115> (04.03.2010).

<sup>39</sup> Avaliku teabe seadus (RT I 2000, 92, 597; RT I 2009, 63, 408), §44.

See, et eelarve allub justiitsministeeriumi kontrollile, on murettekitav, kuna seda seost võidakse kasutada vahendina AKI mõjutamiseks. Kui valitsus kasutab seda meetodit AKI-le kaudselt mõju avaldamiseks, võib see tõsiselt mõjutada AKI võimet tegutseda iseseisva institutsioonina.

Peadirektori ametissemääramisel on valikuprotsess täielikult justiitsministeeriumi ja valitsuse käes. Esiteks on selle läbipaistvus küsitav, kuna seda teostatakse täielikult asutusesiseselt. Teiseks, asjaolu, et valik on valitsuse kätes välise järelevalveta, võib ohtu seada institutsiooni edasise iseseisvuse ja erapooletuse. Näiteks võib tuua uue AKI juhi ametisse nimetamise 2008. aastal, kus ühena mitmest kandidaadile esitatavatest nõuetest avalikul konkursil oli "riigi huvidest lähtuv orienteeritus".<sup>40</sup>

AKI-l on kahetine pädevus: tegeletakse nii andmekaitsega kui juurdepääsuga avalikule informatsioonile. See tähendab, et üks institutsioon tegeleb kahe sisuliselt erineva valdkonnaga, mis võivad ka vastuollu sattuda. Üks institutsioon, millel on üks eelarve, töötajaskond ja piiratud vahendid, tegeleb kahe vastandliku õigusega, mistõttu tekib küsimus, kas mitte üht õigust teisele ei eelistata ning mis ulatuses võivad kannatada andmekaitse funktsioonid. Seda ohtu suurendavad kaks eelnevat küsimust valitsuse mõju kohta AKI üle.

Nagu eelnevalt mainitud, on AKI üritanud tegeleda avalikkuse teadlikkuse tõstmisega andmekaitseõiguste ja -põhimõtete teemal. Sellegipoolest peab mainima, et ei ole tehtud laiaulatuslikke kampaaniaid. Peamiselt on AKI selle eesmärgi saavutamiseks pidanud iga-aastaseid konverentse rahvusvahelisel isikuandmete kaitse päeval.<sup>41</sup> Kuigi see on samm õiges suunas, tõmbavad sellised konverentsid tõenäolisemalt ligi inimesi, kes niigi andmekaitse vastu huvi tunnevad, mitte aga laiemat avalikkust. Kokkuvõtteks, tulevikus tuleks kasutusele võtta tõsisemad ja laiaulatuslikumad meetmed, et üldsuse teadlikkust kasvatada.

## **Sanktsioonid, kompensatsioonid ja juriidilised tagajärjed**

Eesti õiguses on andmekaitse rikkumisele võimalik määrata kas kriminaal- (vastavalt karistusseadustikule)<sup>42</sup> või haldussanktsioone (vastavalt IKS-le). IKS-st lähtuvad maksimumtrahvid juriidiliste isikute poolt korda saadetud isiklike andmete menetlemise reeglite rikkumise eest on 2007.

---

<sup>40</sup> Riigikantselei, Avalik konkurss: Andmekaitse Inspektsiooni peadirektor, 29.01.2008, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.riigikantselei.ee/tan?id=73200> (04.03.2010).

<sup>41</sup> Konverentside kohta saab rohkem informatsiooni aadressilt: <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=25> (04.03.2010).

<sup>42</sup> Karistusseadustik (RT I 2001, 61, 364; RT I 2010, 8, 34).

aastast suurenenud kümnekordselt. See peaks toimima mõjusa vahendina ettevõtetele, mis andmekaitse reegleid rikuvad.

Praktikas on AKI sanktsioone kehtestanud üsnagi vastumeelselt, mis avaldub osaliselt ka madalates trahvisummades.<sup>43</sup> Tundub, et inspeksioon on eelistanud andmete menetleja karistamisele lähenemist, mille tulemusel andmete menetleja saaks reeglid selgeks ja edaspidi järgib neid. AKI-le kaebuse esitamine on tasuta: see peaks julgustama isikuid avaldusi esitama. Ainus ilmne puudus on see, et pärast kaebuse esitamist ei ole kaebuse esitajal enam mõju menetlusprotsessi üle.

Andmekaitserээglite rikkumisega seotud kriminaalsanktsioonide küsimuses tekitavad muret kaks aspekti. Esiteks on politseiametnike kompetents sellel alal küsitav ja see paneb seaduse tulemusliku kohaldamise kahtluse alla. Teiseks võimaldavad sätted laia tõlgendamist, mis eelneva kohtupraktika puudumisel teeb keeruliseks kohustuste täitmise. Kohtupraktika üleüldine puudumine andmekaitse alal muudab keeruliseks prognoosimise, kas kohtud määravad hüvitusi, eriti mittemateriaalse kahju eest. Eesti kohtud on osutunud tõrksaks mittemateriaalse kahju eest hüvitiste määramisel kõiksuguste nõuete puhul ning see on murettekitav.

---

<sup>43</sup> Statistika saadaval aadressil: <http://www.aki.ee/est/?part=html&id=23> (04.03.2010).

# MÖTTE-, SÜDAMETUNNISTUSE JA USUVABADUS

## Kaitseväeteenistus ja asendusteenistus

Inimõiguste kaitsel tuleb erilist tähelepanu pöörata sellistele valdkondadele, kus inimõigusi võrreldes tavaolukorraga rohkem piiratakse. Üheks selliseks valdkonnaks on riigikaitse valdkond, eriti kohustuslik kaitseväeteenistus.

Inimõiguste järgimise parandamise vajadust kaitseväes on rõhutanud ka õiguskantsler, kes tegi 2008. aastal kontrollkäigud nii Jalaväe väljaõppekeskus (JVÕK) Üksik-vahipataljoni kui JVÕK Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni ning avastas mitmeid puuduseid põhiõiguste ja -vabaduste tagamisel ajateenijatele.<sup>44</sup> 2009. aastal on õiguskantsler teinud kokku neli kontrollkäiku erinevatesse kaitseväe asutustes (Staabi- ja Sidepataljoni, Tapa Suurtükiväepataljoni, Mereväebaasi ja Logistika-pataljoni), aga paraku on nende tulemused käesoleva aruande avaldamise seisuga märkega AK – ametkondlikuks kasutuseks ja seetõttu avalikkusele kättesaamatud. 2008. aastal toimunud kontrollkäikude tulemusena leidis õiguskantsler puudusi:

- ajateenijate meditsiinilise teenindamise osas: ajateenijad pidid avaldama oma delikaatseid isikuandmeid tervisekontrolli ajal või arsti juurde minekuks isikutele, kellel puudus seaduslik õigus ning ka legitiimne vajadus isikuandmeid töödelda;
- olmetingimuste osas: ajateenijad ei saanud kasutada õppeklasse õppetööst vabal ajal ning ruumipuudusel pidid õppima koridoris püsti seistes, ajateenijatel pole lubatud kasutada pesu pesemiseks pesumasinaid ning kuna puhvet aktsepteeris vaid sularaha, puudus kaitseväelastel võimalus toetuse kasutamiseks;
- füüsilise koormamise kasutamine karistusena (sh kollektiivne karistamine) ja meelevaldne väljaloo andmisest keeldumine.

---

<sup>44</sup> Õiguskantsler, Õiguskantsleri kontrollkäik JVÕK Kuperjanovi Üksik-jalaväepataljoni, 15.10.2008, elektrooniliselt kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01\\_Kontrollik\\_ik\\_JV\\_K\\_Kuperjanovi\\_ksik-jalav\\_epataljoni\\_\\_oktoober\\_2008.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/01_Kontrollik_ik_JV_K_Kuperjanovi_ksik-jalav_epataljoni__oktoober_2008.pdf) (04.03.2010); ja Õiguskantsler, Õiguskantsleri kontrollkäik JVÕK Üksik-vahipataljoni, 08.02.2008, elektrooniliselt kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/02\\_Kontrollik\\_ik\\_...\\_ksik\\_vahipataljoni\\_\\_vebruar\\_2008.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/02_Kontrollik_ik_..._ksik_vahipataljoni__vebruar_2008.pdf) (04.03.2010).

Eelnevalt tulenevalt on selge, et inimõiguste kaitse tagamiseks kaitseväes ning kaitseväeteenistuses inimõiguste piiramise seaduspärasuse, proportsionaalsuse ja legitiimsuse eesmärgipärasuse kontrolli tuleb suurendada.

Kaitseväeteenistust reguleerivates õigusaktides puuduvad sätted, mis keelaksid LGBT-isikute<sup>45</sup> kaitseväeteenistust läbida. Eesti kaitseväe puhul ei ole avalikkuse ette jõudnud teadaolevalt juhtumeid, mille puhul kaitseväeteenistusse ei ole isikuid võetud või neid on sealt ennetähtaegselt vabastatud seksuaalse sättumuse alusel. Samas puudub statistika selle kohta, kui suur on LGBT-isikute osakaal kaitseväes.

### **Asendusteenistus kui alternatiiv kaitseväeteenistusele**

Sissejuhatavalt tuleb märkida, et erinevalt paljudest teistest Euroopa riikidest on Eesti jätkuvalt teinud valiku meessoost isikute kohustusliku kaitseväeteenistuse kasuks ning puuduvad plaanid kutselisele kaitseväeteenistusele üleminekuks. Kuigi meessoost isikutele suunatud teenistuskohustus on meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumine, on riigikaitse korraldamise puhul tegemist valdkonnaga, kus taoline diskrimineerimine on rahvusvaheliste inimõiguste kaitse normide kohaselt lubatud.<sup>46</sup> Samas ei saa välistada, et olukorras, kus valdavas enamikus Euroopa riikidest on kohustuslik kaitseväeteenistus asendatud kutselise kaitsevägega, võib see seisukoht muutuda.

Kaitseväeteenistuse kohustuslikkus tuleneb Eesti Vabariigi põhiseaduse §124, mille kohaselt on riigikaitsest osavõtmise Eestis kodanikele kohustuslik.<sup>47</sup> Kaitseväeteenistuse seadus täpsustab teenistuskohustust paragrahvis 3 ning sätestab, et kaitseväekohustuslikud on meessoost Eestis kodanikud vanuses 16 kuni 60 aastat. Kuna antud kohustus piirab ilmselgelt igaühe õigust valida vabalt tegevusala ja töökohta (PS §29),<sup>48</sup> on see erand antud õigusesse sõnasõnaliselt sisse kirjutatud nii põhiseaduses kui ka Euroopa inimõiguste konventsiooni (EIÕK) artiklis 4, mis keelab sunniviisilist töötamist.

Lisaks sunniviisilise töötamise keelule võib kaitseväekohustus potentsiaalselt piirata ka inimeste õigust mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadusele (EIÕK, Art 9, samuti PS §40). Eesti põhiseadus sisaldab

---

<sup>45</sup> LGBT - lesbid, geid, biseksuaalid ja transseksuaalid.

<sup>46</sup> Sarnasele seisukohale on asunud ka õiguskantsler ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. - Vt Inimõiguste keskus, Inimõigused Eestis 2007, Tallinn 2008, lk 19.

<sup>47</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

<sup>48</sup> Vt ka Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, vastu võetud 1950, jõustunud 1953, jõustunud Eesti suhtes 1996, art 9.

seetõttu erandit kaitseväekohustuses ning lubab usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistuse asemel läbida asendusteenistuse (§124 lg 2). Kas alternatiiv asendusteenistuse vormis on riigile rahvusvaheliste inimõigusnormide alusel kohustuslik või mitte, on ebaselge. Euroopa Inimõiguste Kohus on alles hiljuti kinnitanud, et tegemist ei ole riigipoolse kohustusega, samas on ÜRO Inimõiguste Komitee võtnud vastupidise seisukoha.<sup>49</sup> Eesti põhiseaduse §124 näeb ette asendusteenistuse võimaluse usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keeldujatele.

2008. ja 2009. aastal viidi kaitseväeteenistuse seadusesse sisse mitmeid olulisi muudatusi, mis puudutasid just asendusteenistust. Eelnõu seletuskirja kohaselt oli tegemist muudatustega, mis tulenesid vajadusest kaasajastada selle regulatsiooni.<sup>50</sup>

## Ülevaade asendusteenistusest

Asendusteenistus on kaitseväeteenistuse seaduse kohaselt alternatiiv kutsealusele, kes on “usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keeldunud” (§4). Sellest tulenevalt ei tohi asendusteenistuses olevat isikut sundida “käsitsema relva või muid sõjapidamisvahendeid ..., samuti käsitsema teisi vahendeid ja aineid, mis on mõeldud inimese hävitamiseks või vigastamiseks” (§76(1)). Asendusteenistusega seotud küsimused on Kaitseministeeriumi valitsemisala asutuse Kaitseressursside Ameti pädevuses, kuhu peab esitama ka taotluse, milles kutsealune põhjendab oma soovi kaitseväeteenistuse asemel asendusteenistuse kandmiseks (§72).

2009. aastal jõustunud muudatuse kohaselt antakse otsus asendusteenistuse kohta isikule teada vähemalt üks kuu enne teenistuse algust (§39 lg 9). Varem oli etteteatamisajaks üks aasta, võrdselt aja-teenistusega. Uuendusena toodi sisse ka kolmepoolne asendusteenistusleping, mis sõlmitakse teenistuselase, teenistuskoha asutuse ja Kaitseressursside Ameti vahel (§75<sup>2</sup>). Ka võimalike teenistukohtade nimekirja laiendati ning nüüdsest teenib asendusteenistuslane kas Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluvas päästetööde asutuses, riigi või kohaliku omavalitsuse sotsiaalteenuste asutuses või erivajadustega

---

<sup>49</sup> Vastavalt, Bayatyan vs Armeenia (27. oktoober 2009), 63, ning ÜRO inimõiguste komitee, *General Comment no 22: The right to freedom of thought, conscience and religion* ( Art. 18), UN dok. nr. CCPR/C/21/Rev.1/Add.4 (30. juuli 1993), 11, ning ÜRO inimõiguste komitee, *Concluding observations of the Human Rights Committee: Estonia*, ÜRO dok. nr. CCPR/CO/77/EST (15. aprill 2003), 15.

<sup>50</sup> Vabariigi Valitsus, Seletuskiri kaitseväeteenistuse seaduse, ravikindlustuse seaduse ja sotsiaalmaksuseaduse muutmise seadus eelnõu juurde (289 SE III), lk 1.

õpilaste õppeasutuses (§73). Oluliseks muudatuseks oli ka see, et teenistustlasele makstakse igakuist toetust, mille suuruse on paika pannud valitsus, kuna varem olenes isiku palk konkreetse asutuse enda palgatasemest (§76(2<sup>1</sup>)).

Asendusteenistuse pikkuseks on 16 kuud, üheksakuulise (teatud juhtudel 11-kuulise) ajateenistuse kõrval.<sup>51</sup>

## **Asendusteenistus inimõiguste valguses**

Asendusteenistuse regulatsioon Eestis on inimõiguste kaitse seisukohast mitmeti probleemne. Osaliselt tulenevad need varasemast ajast, kuid osa küsitavusi tekkis seoses hiljutiste muudatustega. Peamiste probleemidena võib esile tõsta kohustust oma veendumusi tõestada, asendusteenistuse ebamõistlikult lühike etteteatamise aeg ning asendusteenistuse suurem ajaline kestvus võrreldes kaitseväeteenistusega. Samuti on Eestis asendusteenistuse läbijaid teiste riikidega võrreldes äärmiselt vähe, mistõttu on tõenäoline, et paljud isikud teenivad erinevatel põhjustel asendusteenistuse asemel kaitseväes oma usuliste või kõlbeliste veendumuste vastaselt. Järgnevalt analüüsime konkreetseid probleemseid valdkondi.

Endiselt nõutakse seadusega oma usuliste või kõlbeliste veendumuste tõendamist, ning ebapiisava tõendatuse tõttu võidakse jätta isiku asendusteenistuse taotlus rahuldamata. Lisaks kohustusele põhjendada oma soovi ajateenistuse asemel asendusteenistus läbida, kontrollib Kaitseressursside Amet kutsealuse väiteid, küsides seletusi nii kutsealuselt endalt kui tema lähedastelt ning tema õppe- või töökohalt ja usuorganisatsioonilt (§72). Asjaolu, et isik peab tõestama oma sügavalt isiklikke veendumusi võib iseenesest mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadusega vastuollu minna.<sup>52</sup> Lisaks sellele on tõenäoline, et isiku isiklikud veendumused ei pruugi saada kinnitust. Seaduse kohaselt peab amet tegema järelepärimisi usuorganisatsioonilt, millest on võimalik järeldada, et patsifistlikud veendumused võivad tuleneda üksnes usust,

---

<sup>51</sup> Vabariigi Valitsuse 25. juuli 2000. a määrus nr 241 "Ajateenistuse ja asendusteenistuse kestuse määramine", vastavalt §3 ning §-id 1 ja 2.

<sup>52</sup> Nt on Euroopa Nõukogu inimõiguste erivolinik leidnud, et süsteem, mille kohaselt peab kinnipeatav tõestama, et soov eridieedi järele tuleneb tema usust, on problemaatiline usuvabaduse seisukohast. - Euroopa Nõukogu inimõiguste erivolinik, *Memorandum to the Estonian Government - Assessment of the progress made in implementing the 2004 recommendations of the Commissioner for Human rights of the Council of Europe*, CommDH(2007)12 (11. juuli 2007), 29, elektrooniliselt kättesaadav: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1163131&Site=CommDH&BackColorInternet=FEC65B&BackColorIntranet=FEC65B&BackColorLogged=FFC679> (04.03.2010).

mis omakorda on vastuolus põhiseaduse sõnastusega. Nendele asjaoludele ja ohtudele on viidatud juba enne kaitseteenistuse seadusesse muudatuste tegemist.<sup>53</sup> Ka Riigikantselei uuring 2008. aastast kinnitab, et mitmed teised Euroopa riigid, kus kohustuslik kaitseväeteenistus ning asendusteenistus veel eksisteerivad (nt Soome, Taani, Saksamaa), on tõendamiskohustusest loobunud.<sup>54</sup>

Asendusteenistuse regulatsiooni teine probleem puudutab asendusteenistuse alguse etteteatamistähtaja lühendamist ühelt aastalt (võrdselt ajateenistusega) kõigest ühele kuule (kaitseteenistuse seadus, §39 lg 9). Seletuskirja kohaselt oli see vajalik, kuna asendusteenistuse ametikohtade iseloomust tulenevalt vajavad need kohest täitmist ning "võimalikel teenistuskoha asutustel puudub huvi ja võimalus oodata aasta, enne kui asendusteenistustlane teenima asub".<sup>55</sup> Samas ei ole aga arvesse võetud teenistustase enda huve. Tema peab oma elus ümberkorraldusi tegema, et ligi pooleteist aasta pikkust asendusteenistust läbi viia ning üks kuu on selleks ebaproportsionaalselt lühike aeg. Selleks, et inimõiguse piirang oleks õiguspärane, peavad riigi ja isiku huvide vahel tasakaal leitud olema. Oluliseks aspektiks on see, et konkreetne piirav meede ei täidaks ainult riigi huvist tulenevat eesmärki, vaid oleks ka võimalikult vähe inimõigusi koormav. Eesti seadus neid tingimusi ei täida.

Suurimaks probleemiks asendusteenistuse juures Eestis on siiski selle pikkus võrreldes ajateenistusega. Asendusteenistuse üleliigsele pikkusele on viidanud nii ÜRO inimõiguste ülemkomissar oma aruandes asendusteenistuse kohta üle maailma kui ka inimõiguste komitee oma lõppmärkustes Eesti kohta.

Euroopa inimõiguste kohtu praktika on senini olnud mõnevõrra erinev. Endine inimõiguste komisjon on oma kaasustes kinnitanud, et võttes arvesse asendusteenistuse vähem koormavat iseloomu ning ohtu, et isikud võivad neile antud võimalust kuritarvitada, on loogiline, et seda kompenseeritakse ajateenistusega võrreldes pikema asendusteenistusega.<sup>56</sup> Vabastades isiku küll tõendamiskohustusest, on talle pandud peale teine kohustus, mis peab tagama, et asendusteenistust ei kuritarvitataks. Eestis läbib isik algselt etapi, mis tõestab täielikult tema veendumusi ning siis läbib ta ajateenistusest oluliselt pikema asendus-

---

<sup>53</sup> Rain Liivoja, Annika Talmar, Varro Vooglaid ja Martensi Selts, Essee: Teenistus riigi hüvanguks: kuidas ja kellele?, Eesti Ekspress, 26.10.2006.

<sup>54</sup> Riho Kangur. Asendusteenistus Eestis, Leedus, Saksamaal, Soomes ja Taanis. Riigikogu kantselei majandus- ja sotsiaalinfoosakond, nr 15-3/044 (10. märts 2008).

<sup>55</sup> Eelnõu seletuskiri (viide 49), lk 2.

<sup>56</sup> Euroopa inimõiguste komisjon, N.C. van Buiten vs Madalmaad (2. märts 1987) ning Euroopa inimõiguste komisjon, Autio vs Soome (6. detsember 1991).

teenistuse, mis mujal riikides täidab eesmärki, mis Eestis on saavutatud juba taotluse etapis. Asendusteenistuse pikkust on kritiseeritud mitte ainult Eesti-väliselt, vaid ka -sisesealt.<sup>57</sup> Asendusteenistusel ei tohi olla karistavat toimet,<sup>58</sup> kuid hetkel on sellel Eestis just selline mõju.

Asendusteenistus on Eestis suhteliselt tundmatu. Seda võimalust on kasutanud äärmiselt väike protsent kutsealustest: 31. detsembri 2009. aasta seisuga on asendusteenistuse läbinud kõigest 20 meest.<sup>59</sup> Samas see arv on hakanud viimase aasta jooksul tõusma: 2009. aastal alustasid asendusteenistust 28 meest ning avaldusi ajateenistuse asendamiseks asendusteenistusega esitati 2009. aastal 20. Siiski on see kutsealuste arvuga võrreldes väga väike arv, võrreldes näiteks Saksamaa statistikaga, mille kohaselt on asendusteenistuses kaks korda rohkem inimesi kui ajateenistuses.<sup>60</sup> Eesti asendusteenistujate väike arv on eriti üllatav kui vaadata Kaitseministeeriumi koostatud statistikat Eesti elanikkonna suhtumisest asendusteenistusse. Selle kohaselt on asendusteenistujate pooldajaid ligi 80% ning see protsent on enam-vähem stabiilselt koguaegu tõusnud.<sup>61</sup>

Asendusteenistuse inimõiguste kaitse nõuetega kooskõlla viimisel on arenguruumi. Esmajärjekorras tuleks kaotada nõue oma veendumuste tõestamiseks, selle läbimise etteteatamistähtaega tuleks pikendada ning selle ajalist kestust lühendada selliseks, mis kaotaks selle karistava toime. Samuti tuleks kutsealuseid eelnevalt enam teavitada usulistel ja kõlbelistel põhjustel asendusteenistuse läbimise võimalusest ning uurida, millest tuleneb asendusteenistuse valinute väike arv.

---

<sup>57</sup> Liivoja et al (viide 52); Kaidi Toomsalu, Asendusteenistus kui Eesti kaitsevää-  
teenistuse alternatiiv: olulisus ja rakendatavus, bakalaureusetöö, Tallinna Ülikool 2008.

<sup>58</sup> ÜRO inimõiguste komitee (viide 48), 15.

<sup>59</sup> Lilian Tukk, asendusteenistuse nõunik, Kaitseressursside Amet, Kiri 11.02.2010 nr 9-5/1776.

<sup>60</sup> Aivar Engel, Ajateenistuskohustus või kutseline kaitseväge?, Kaitse Kodu nr 6, 2005, elektrooniliselt kättesaadav:

[http://www.mod.gov.ee/static/sisu/files/Kaitsemin\\_artiklid.pdf](http://www.mod.gov.ee/static/sisu/files/Kaitsemin_artiklid.pdf) (04.03.2010).

<sup>61</sup> Kaitseministeerium, Avalik arvamus ja riigikaitse (koostatud Turu-uuringute AS-i poolt), jaanuar 2010, lk 54.

# KOGUNEMISTE VABADUS

## Avaliku koosoleku seadus

Kogunemisvabadus on üks olulisemaid demokraatliku ühiskonna aluseks olevaid inimõigusi. See on tihedalt seotud mitme teise inimõigusega, nagu väljendusvabadus, mida peetakse demokraatliku ühiskonna alustalaks või mõtte-, südametunnistuse ja usuvabadus.<sup>62</sup> Samuti on kogunemisvabadus koos väljendusvabadusega oluline teiste inimõiguste tagamiseks, kuna neid vabadusi kasutades on inimestel võimalik oma õiguste eest seista ja nõuda nende austamist riigi poolt.

Eesti Vabariigi põhiseadus on kogunemisvabaduse sätestanud §-s 47: "Kõigil on õigus ilma eelneva loata rahumeelselt koguneda ja koosolekuid pidada."<sup>63</sup> Sarnase sätte leiab ka Euroopa inimõiguste konventsioonist (artikkel 11)<sup>64</sup> ja ÜRO kodaniku ja poliitiliste õiguste paktist (artikkel 21).<sup>65</sup> Siiski ei ole tegemist absoluutse õigusega – seda on võimalik piirata ja konkreetsel juhudel peab seda piirama. Põhiseadus ning mõnevõrra teises sõnastuses ka inimõiguste konventsioon ja ÜRO pakt, lubavad kogunemisvabadust piirata seaduses sätestatud korras "riigi julgeoleku, avaliku korra, kõlbluse, liiklusohutuse ja koosolekust osavõtjate ohutuse tagamiseks ning nakkushaiguse leviku tõkestamiseks."

Eestis on kogunemisvabadust reguleerivaks põhiliseks seaduseks avaliku koosoleku seadus, mille kohaselt on seadusega reguleeritav avalik koosolek "väljakul, pargis, teel, tänaval või muus avalikus kohas vabas õhus korraldatav[...] koosolek[...], demonstratsioon[...], miiting[...], pikett[...], religioos[ne] üritus[...], rongkäik[...] või muu[...] meeleavaldus[...]" (§2).<sup>66</sup> Tegemist on seadusega, mis oli kehtiv juba 1997. aastast ning vajas hädasti kaasajastamist tänapäevastele standarditele vastavalt.<sup>67</sup> Riigikogus toimunud avaliku seaduse muudatuste arutelul 2008. aastal hindas Ken-Marti Vaher, Riigikogu õiguskomisjoni esimees, senise seaduse isegi põhiseadusega vastuolus olevaks.<sup>68</sup>

---

<sup>62</sup> Euroopa inimõiguste kohus, *Handyside vs Ühendkuningriigid* (7. detsember 1976), 49.

<sup>63</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

<sup>64</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, vastu võetud 1950, jõustunud 1953, jõustunud Eesti suhtes 1996.

<sup>65</sup> Kodaniku ja poliitiliste õiguste pakt, vastu võetud 1966, jõustunud 1976, jõustunud Eesti suhtes 1992.

<sup>66</sup> Avaliku koosoleku seadus (RT I 1997, 30, 472; RT I 2009, 62, 405).

<sup>67</sup> Ken-Marti Vaher, XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 4.06.2008 kell 14:50.

<sup>68</sup> Ken-Marti Vaher, XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 4.06.2008 kell 14:50. Ka Silver Meikari põhjendus eelnõu §4 p 2 muutmiseks. - Eelnõu teine lugemine, 222 SE II,

## Avaliku koosoleku seaduse kaasajastus

Senise avalike koosolekute regulatsiooni põhiseaduspärasuse osas tekkinud kahtlused puudutasid eelkõige sellistest koosolekutest ette-teatamist. Siiani pidi nendest ette teatama enamasti seitse päeva enne avaliku koosoleku toimumist, mis on problemaatiline kui võtta arvesse, et enamik meelevaldusi puudutavad päevakajalisi otsuseid, millele on oluline oma arvamuse väljendamiseks reageerida kohe. “[T]eatud koosolekud ja meelevaldused kaotavad aja möödudes oma aktuaalsuse ja demokraatia seisukohalt on oluline, et oleks võimalik oma meelt avaldada kiiremini.”<sup>69</sup>

13. juulil 2008 jõustunud muudatuste kohaselt on avalike koosolekute etteteatamiseks seatud kaks erinevat tähtaega, olenevalt koosoleku mastaabist ja olemusest:

- Avalikust koosolekust peab valla- või linnavalitsusele, maavalitsusele või Vabariigi Valitsusele (olenevalt, territooriumist, kus üritust soovitakse korraldada) teatama vähemalt neli päeva aga mitte rohkem kui 3 kuud kui see nõuab (§7 lg 1)
  - liikluse ümberkorraldamist;
  - telgi, lava, tribüüni või muu suuremõtmelise konstruktsiooni püstitamist; või
  - heli- või valgustusseadmete kasutamist;
- Muudel juhtudel peab politseile koosolekust ette teatama vähemalt kaks tundi (§7 lg 2).

Väga piiratud juhtudel on avalikud koosolekud keelatud (avalike koosolekute seaduse §3, 5 ja 8 lg 6 ning hädaolukorra seadus,<sup>70</sup> §27 lg 1). 2008. aasta muudatused tõid siinkohal sisse avalike koosolekute seaduse § 3 punkti 3 uue sõnastuse. Erinevalt varasemast, on nüüd keelatud avalik koosolek, mis “õhutab vihkamist, vägivalda või diskrimineerimist rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, seksuaalse sättumuse, poliitiliste veendumuste või varalise või sotsiaalse seisundi tõttu”. Avalikku koosolekut võib nüüd keelata lisaks varem seaduses nimetatud siseministrile ja prefektile ka Politsei- ja Piirivalveameti peadirektor (avalike koosolekute seadus, §8 lg 7).

---

Muudatusettepanekute loetelu politseiseaduse ja sellega seonduvate seaduste muutmise seaduse eelnõule (04.06.2008), p 11.

<sup>69</sup> Silver Meikar, XI Riigikogu stenogramm, III istungjärk, 4.06.2008 kell 14:50.

<sup>70</sup> Hädaolukorra seadus (RT I 2009, 39, 262; RT I 2009, 62, 405).

Regulatsioon avalike koosolekute keelamise osas on pärast seadusesse sisseviidud muudatusi oluliselt paindlikum. Enam ei ole ametnikel absoluutset kohustust keelata koosolek, kui see läheb avaliku koosoleku seaduse sätetega vastuollu, vaid ametnikele jäetakse teatud otsustusõigus ning isegi võimalus korraldajatele konkreetseid ettepanekuid teha (§8).

Kokkuvõtvalt on 2008. aastal avaliku koosoleku seadusesse sisseviidud muudatused olnud areng positiivses suunas. Avalikest koosolekute etteatamise tähtaega on lühendatud ning see võimaldab nüüd operatiivselt päevakajalistele teemadele reageerida. Lisaks on positiivseks arenguks ka suurem paindlikkus olukorras, kus avalik koosolek ise või selle teade ei vasta seaduses sätestatule. Ametnikel on võimalus konkreetseid asjaolusid arvesse võttes otsustada, kas keelata selle avaliku koosoleku toimumine või teha korraldajatele ettepanekuid, kuidas viia koosolek või selle teade seadusega kooskõlla.

### **Avaliku koosoleku seaduse rakendus**

Vaatamata üldiselt positiivsetele muutustele avaliku koosoleku seaduses, on praktikas ilmnenud juba ka tõsiseid vajakajäämisi. 2008. ja 2009. aastal jõudis meedia tähelepanu keskpunkti loomakaitsjate ponnistused tsirkuses kasutatavate loomade kaitsmisel. Eestis ringi liikunud Tsrkuse Tuuriga liikusid mõlemal suvel kaasa ka loomakaitsjad, kes suuremas osas Tuuri peatuspaikades meelevaldusi korraldasid.<sup>71</sup> Meelevaldustest tüdinuna registreerisid Tuuriga seotud isikud ise meelevalduse Tuuri peatuspaigas, takistades sellega loomakaitsjaid oma meelevaldust registreerimast.<sup>72</sup> See juhtus nii 2008. kui 2009. aastal. Olles demonstratsiooni registreerinud, ei varjanud selleks loa saanud isikud oma tegelikke motive, kommenteerides oma ideed mitmel pool ajakirjanduses.

---

<sup>71</sup> Merilin Kruuse, "Loomakaitsjad korraldavad tsirkusevastasteid meelevaldusi", epl.ee, 03.07.08, saadaval aadressil: <http://www.epl.ee/artikkel/434428> (05.03.2010); Kerttu Kaldoja, "Loomaõiguslased jätkavad tsirkusevastaste meelevaldustega", epl.ee, 05.07.08, saadaval aadressil: <http://maja.epl.ee/artikkel/434602> (05.03.2010); Ott Heinapuu, "Loomaõiguslased avaldavad Tallinnas meelt metsloomade kasutamise vastu tsirkuses", epl.ee, 16.05.09, saadaval aadressil: <http://www.epl.ee/artikkel/468722> (05.03.2010).

<sup>72</sup> Kertu Kalmus, "Politsei seksus Hiiumaal toimunud loomaõiguslaste meelevaldusse", epl.ee, 25.07.08, saadaval aadressil: <http://www.epl.ee/artikkel/436509> (05.03.2010); Kerttu Kaldoja, "Tsrkuse Tuur blokeerib loomakaitsjate meelevaldusi", epl.ee, 19.09.09, saadaval aadressil: <http://www.epl.ee/artikkel/478301> (05.03.2010); Martti Kass, "Loomakaitsjaid tõrjuv Viikna hakkas taimekaitsjaks", Postimees.ee, 21.09.09, saadaval aadressil: <http://www.postimees.ee/?id=166165> (05.03.2010); samuti vt: <http://www.suvetuurid.ee/taimedenimel/> (05.03.2010).

Inimõigused ja -vabadused ei ole piiramatud ning selles osas ei ole erand ka kogunemisvabadus. Enamikku neist võib või lausa peab piirama. Eesti Vabariigi põhiseadus nõuab teiste isikute inimõiguste ja -vabaduste austamist ja nendega arvestamist (§19 lg 2). Mõnevõrra teisest küljest on sellele teemale lähenenud Eestile siduvad rahvusvahelised inimõigustelased lepingud – need keelavad isikutel oma õiguste ja vabaduste kasutamist viisil, mis nende mõttega vastuoluliseks lähevad.<sup>73</sup> Seda reeglit on siiaaani kasutatud pigem ekstreemsemates olukordades, kus arutluse all on olnud väljendusvabaduse, kogunemis- või ühinemisvabaduse kasutamine rassilise viha õhutamise või demokraatliku riigikorra vastu tegutsemise eesmärgil.<sup>74</sup> Põhiseaduses sätestatud kohustus on esmapilgul avarama kasutusala. Põhiseaduse §19 lg 2 eesmärgiks on kohustada isikuid kasutama oma õigusi viisil, mis austaks teiste isikute õigusi ja vabadusi.<sup>75</sup> Kui seda kohustust ei täideta, siis on riigil õigus ja kohustus sellele reageerida.

Riigi sellekohane kohustus tuleneb põhiseaduse paragrahvidest 13 ja 14, mis annab igaühele õiguse riigi kaitsele; ning sellest tulenevalt kohustab riiki ja kohalikku omavalitsust isikute õigusi ja vabadusi tagama. Need sätted kohustavad riiki (ja kohalikku omavalitsust) aktiivsele tegevusele “kaitsta igaüht teiste isikute ... sekkuva tegevuse eest”.<sup>76</sup> Riik peab aktiivselt kohaldama seadusest tulenevaid nõudeid, aga samas ka tõlgendama seadusnorme “põhiõiguste valguses”.<sup>77</sup> Seega ei tohi seadust kohaldada üksnes automaatselt, vaid jälgima ka, et konkreetsetes situatsioonides oleks asjakohase normi kohaldamine kooskõlas põhi-seadusega tagatud inimõiguste ja -vabadustega.

Kui tekib olukord, kus seadusnormi kohaldamine toob kaasa kellegi inimõiguse piiramise, on riigil kohustus leida erinevate huvide vahel

---

<sup>73</sup> Tarlach McGonagle, *The Potential for Practice of an Intangible Idea*, 13 Media Law and Policy 28, lk 38. Nt Euroopa inimõiguste konventsioon (Artikkel 17), EL põhiõiguste harta, Euroopa Liidu Teataja 303, 14/12/2007, lk 1-16 (art 54), kodaniku ja poliitiliste õiguste pakt (art 5(1)).

<sup>74</sup> Vt nt Euroopa inimõiguste kohus, *Norwood vs Ühendkuningriigid* (16. november 2004); Euroopa inimõiguste kohus, *W.P. ja teised vs Poola* (2. september 2004); Euroopa inimõiguste kohus, *Gustafsson vs Rootsi* (25. aprill 1996).

<sup>75</sup> Seda sätet on lahanud ka Riigikohus: “Mistahes põhiõiguse kasutamisele seab piirid PS §19 lg 2, mille kohaselt peab igaüks oma õiguste ja vabaduste ning kohustuste täitmisel austama ja arvestama teiste inimeste õigusi ja vabadusi ning järgima seadust” - Riigikohtu erikogu, 3-2-1-99-97 (1.12.1997).

<sup>76</sup> Taavi Annus, *Riigiõigus*, Juura 2006, lk 223; Rait Maruste, *Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja -vabaduste kaitse*, Juura 2004, lk 295.

<sup>77</sup> Annus (viide 74), lk 223.

tasakaal.<sup>78</sup> Selle eesmärgiks on leida lahendus, mis võimalikult vähe piiraks kõikide asjaosaliste õigusi ning mis täidaks maksimaalselt eesmärki, mida konkreetne põhiõigus või -vabadus silmas peab.

Tsirkuse Tuuri ja loomakaitsjate vahelise jõukatsumise tulemuseks oli kogunemisvabaduse mõtte moonutamine omakasu eesmärgil. Tsirkuse Tuuriga seotud isikud, kes pseudodemonstratsiooni taga olid, kurtarvitasid oma õigusi ja vabadusi. Seda näitavad nende sõnavõttud erinevates meediaallikates.<sup>79</sup> Nad lasid registreerida avaliku koosoleku taimede kaitseks mitte selleks, et avalikku koosolekut korraldada, vaid, et takistada loomakaitsjaid avalikku koosolekut korraldamast. Seega rikkusid need isikud põhiseadusega neile pandud kohustust austada ja arvestada teiste isikute õigustega (§19 lg 2).

Kas riigil tekkis sellise asjade käiguga seoses mingeid kohustusi? Põhiseaduse kohaselt tekkis riigil kaitsekohustus loomakaitsjate kogunemisvabaduse tagamiseks (§13 ja 14). Saades teada Tsirkuse Tuuriga seotud isikute tagamõttest, oleks riik pidanud kohe midagi ette võtma. Selles osas oleksid loomakaitsjad võinud asjade käiku kiirendada, andes kohalikule omavalitsusele teada, et oli registreeritud avalik koosolek, mis läheb vastuollu põhiseadusega. Siinkohal oleks kohalik omavalitsus pidanud tegema kaalutletud otsuse isikute huvide vahel ning sellest tulenevalt käituma. Võimalikuks lahendiks oleks olnud läbirääkimised kahe vastandliku avaliku koosoleku läbiviijatega.

2008. aasta keskpaigast jõustunud avaliku koosoleku muudatuste kohaselt ei ole kohalikul omavalitsusel enam absoluutset kohustust keelata koosolek, kui see läheb avaliku koosoleku seaduse sätetega vastuollu. Muudatuste põhjendustes rõhutati reeglistiku pehmemendamist, mille kohaselt jäeti ametnikele teatud kaalutlusulatus ja võimalus korraldajatele konkreetseid ettepanekuid teha (§8). Käesoleval juhul tegi kohalik omavalitsus otsuse, mis ignoreeris talle antud kaalutlusulatust ning tegi automaatse otsuse hiljem esitatud avaliku koosoleku teate mitteregistreerimise kohta. Samas, põhiseaduse kohaselt peab kohalik omavalitsus lähtuma seaduse tõlgendamisel isikute põhiõigustest ning nende kollisiooni puhul üritama tasakaalustada erinevad huvid viisil, mis tagaks võimalikult suures ulatuses kõikide isikute õiguste realiseerimise.

Kohalik omavalitsus jättis täitmata talle põhiseadusega antud kohustuse. Selle tulemusel jäid oma inimõigusi ja -vabadusi eesmärgipäraselt kasutada soovinud isikud sellest võimalusest ilma. Samas lubati pidada

---

<sup>78</sup> Annus (viide 74), lk 235-236; ka Eesti Vabariigi põhiseadus, kommenteeritud väljaanne (teine, täiendatud väljaanne), Juura 2008, lk 129.

<sup>79</sup> Kaldoja (viide 70); Kass (viide 70).

avalikku koosolekut isikutel, kes seda kunagi teha ei kavatsenud. Kohalik omavalitsus oleks pidanud teadma selle põhiseadusevastasusest (kui mitte esimesel korral, 2008. aastal, siis teisel korral 2009. aastal, mil Tsirkuse Tuuriga seotud isikud oma käitumismudelit kordasid ning sellest meedia kaudu eelnevalt ka avalikkust teavitasiid). Seega rikkus kohalik omavalitsus talle põhiseadusega pandud kaitsekohustust ning loomakaitsjatel, kelle avalik koosolek jäi registreerimata, tekkis õigus nõuda kaitsekohustuse täitmist.

### **Kokkuvõte**

Avalike koosolekute korraldamine on viimaste muudatustega tunduvalt lihtsustatud ning seaduse tekstile ei ole suuremaid etteheiteid. Samas on jätkuvalt problemaatiline seaduse rakendamine, mida näitlikustab nn Tsirkuse Tuuri intsident. Oluliseks tuleb pidada ametnike teadlikkuse tõstmist avaliku koosoleku läbiviimise nüansside osas.

# ÕIGUS ABIELLUDA

## Samasooliste partnerlus

Samasooliste partnerluse teema kerkis taas avalikkuse tähelepanu keskpunkti 2008. aastal. Justiitsminister Rein Langi soovitusel samasooliste partnerite omavahelisi suhteid seltsingu lepinguga reguleerida reageeriti vastakalt.<sup>80</sup> Selle tulemusel aga tõstatati võimaliku partnerlusseaduse loomise küsimus ning minister lubas 2009. aasta jooksul sellega tegelema hakata.<sup>81</sup> Samasooliste abielu on siiski endiselt väljaspool arutelu – peaminister Andrus Ansip kinnitas, et valitsuse seisukoht selles osas on uue perekonnaseadusega teatavaks tehtud. Uue seaduse kohaselt saab abielu aset leida üksnes mehe ja naise vahel ning abielud, mis on sõlmitud samasooliste isikute vahel, on tühised.<sup>82</sup>

2009. aastal täitus ministri lubadus ning ilmus justiitsministeeriumi uurimus mitteabielulise kooselu ja selle õigusliku regulatsiooni kohta.<sup>83</sup> Uuring keskendub mitteabielulistele kooseludele üldiselt, analüüsib nendega seotud probleeme ja erinevaid võimalikke lahendusi, sealhulgas ka võimalust sõlmida justiitsministri poolt välja pakutud seltsingu leping. Hetkel on kalduvus pigem partnerlusseaduse väljatöötamise poole, kuid konkreetset seaduseelnõud ei ole veel välja töötama hakatud.

Euroopa Liidu keskmisega võrreldes on avalik arvamus samasooliste abielude osas tagurlik. Kui Euroopa Liidu keskmine oli 2006. aasta Eurobaromeetri kohaselt 44% poolt ja 49% vastu, siis Eesti arvamus jagunes 21% poolt ja 71% vastu.<sup>84</sup> Samas 2008. aasta European Social Survey kohaselt oli Eestis samasooliste abielude poolt 18% ja

---

<sup>80</sup> Priit Luts, "Lang: samasoolised saavad ka praegu oma kooselu seadustada", ERR, 03.07.2008, saadaval internetis aadressil: <http://uudised.err.ee/index.php?06126808> (12.05.2009).

<sup>81</sup> Luts (viide 78). Teise allika väitel lubas justiitsminister 2009. aastal valmis jõuda ka juba eelnõu endaga. - Kadri Ibrus, "Homopaarid saavad peagi kooselu seadustada", Eesti Päevaleht, 3. juuli 2008, saadaval internetis aadressil: <http://www.epl.ee/artikkel/434315> (7.08.2009).

<sup>82</sup> Perekonnaseadus (RTI, 14.12.2009, 60, 395), §1(1) ja 10.

<sup>83</sup> A.Olm, Mitteabieluline kooselu ja selle õigusliku regulatsioon, Justiitsministeerium, 2009, saadaval internetis aadressil: [http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=44568/Partnerlussuhted\\_anal%FC%FCs\\_09.07.2009.pdf](http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=44568/Partnerlussuhted_anal%FC%FCs_09.07.2009.pdf) (25.01.2010).

<sup>84</sup> Euroopa Komisjon, Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union, December 2006, saadaval internetis aadressil: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb66/eb66\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_en.pdf) (13.08.2009), lk 36.

vastu 60%.<sup>85</sup> Kuna statistika läbiviijad on erinevad, siis ei ole nende tulemused ka rangelt võttes võrreldavad. Siiski, paistab, et kahe uuringu vahelise paari aasta jooksul tundub olevat suurenenud nende inimeste hulk, kes ei ole otsusele jõudnud ning seda eelkõige just varem samasooliste abieludele vastu olnud inimeste arvelt. Võib öelda, et avalik arvamus on mõnevõrra positiivsemas suunas arenema hakanud.

Sotsiaalministeeriumi uuringu kohaselt registreeriti 2000. aastal läbi viidud rahvaloenduse käigus kokku üle 61 000 vabas kooselus elava paari (21,5% kõikidest koos elavatest paaridest). Nendest kümme märgiti samasoolisteks paarideks. LGBT-kogukond<sup>86</sup> ise pakub selliste koos-elupaaride numbriks siiski hinnanguliselt 300-400.<sup>87</sup> Kõiki neid vabas kooselus elavaid paare (hetero- või homoseksuaalseid) kimbutavad samad ebakindlused – neil puuduvad õigused ja kohustused, mis Eestis enamasti just abieluga kaasas käivad.<sup>88</sup> Samas, kui heteroseksuaalsetel vabas kooselus elavatel inimestel on võimalus abielluda ning sellega need ebakindlused elimineerida, siis samasoolistel paaridel selline või muu sarnase tulemusega võimalus Eestis puudub.

## Inimõigus abielluda

Õigus abielluda on inimõigusena rahvusvaheliselt tunnustatud juba inimõiguste ülddeklaratsiooni vastuvõtmisest alates.<sup>89</sup> Kuigi Eesti Vabariigi põhiseadus otseselt sellist põhiõigust ei sätesta, on Eesti siiski tunnustanud seda inimõigust, kirjutades alla nii Euroopa inimõiguste konventsioonile (art 12)<sup>90</sup> kui ÜRO kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelisele paktile (art 23).<sup>91</sup> Õigust abielluda reguleerib Eestis perekonnaseadus ja mitmed määrused, mis sätestavad dokumentide

---

<sup>85</sup> L.Järviste, K.Kasearu, ja A.Reinomägi, Abielu ja vaba kooselu: trendid, regulatsioonid, hoiakud, Poliitikaanalüüs. Sotsiaalministeeriumi toimetised nr 4/2008, lk 17.

<sup>86</sup> LGBT - lesbid, geid, biseksuaalid ja transseksuaalid.

<sup>87</sup> Järviste et al (viide 84), lk 4.

<sup>88</sup> Nt Sotsiaalkindlustus ja hoolekanne, eluaseme omanikuõigused, elatised ebasoodsamas olukorras olevale partnerile, vara (laenuid jms) ja pärandusega seotud küsimused, isikute üle piiri liikumisel üles kerkivad küsimused (elamisluba jms), kaitse lähisuhtevägivalla eest, partneri õigused meditsiinilise eriolukorra puhul (haiglaskäigud, otsustusõigus jms). - Järviste et al (viide 84), lk 8-9.

<sup>89</sup> ÜRO Peaassamblee, resolutsioon A/RES/217 (10. detsember 1948), saadaval internetis aadressil: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/est.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/est.pdf) (13.08.2009), Art 16(1).

<sup>90</sup> Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon, vastu võetud 1950, jõustunud 1953, jõustunud Eesti suhtes 1996.

<sup>91</sup> Kodaniku ja poliitiliste õiguste pakt, vastu võetud 1966, jõustunud 1976, jõustunud Eesti suhtes 1992.

forme jms.<sup>92</sup> Selle inimõiguslik tähendus on pidevas muutumises. See, mida pidasid silmas inimõiguste ülddeklaratsiooni või Euroopa inimõiguste konventsiooni koostajad, ei ole enam see, kuidas nähakse antud õigust praegusel hetkel.

Inimõiguse abielluda kirjapaneku hetkest ei ole muutunud vähemalt üks, just samasoolistele paaridele oluline asjaolu – õigus abielluda on endiselt üksnes erisoolistel paaridel. Kõikides olulistes rahvusvahelistes dokumentides on õigust abielluda võimalik tõlgendada viisil, mis lubaks ka samasoolistel abielluda. Vaatamata sellele on rahvusvahelised organisatsioonid siiski leidnud, et praeguses arengustaadiumis saab kindlalt kinnitada üksnes inimõigust heteroseksuaalsele abielule.<sup>93</sup>

Asjaolu, et õigus abielluda on üksnes erisoolistel paaridel, tähendab tegelikult homoseksuaalsete paaride ebavõrdset kohtlemist. Nii Euroopa Inimõiguste Kohus kui ÜRO Inimõiguste Komitee kinnitab, et tegemist on otsese diskrimineerimisega seksuaalse orientatsiooni alusel.<sup>94</sup> Siiaamaani on need rahvusvahelised institutsioonid aktsepteerinud sellise ebavõrdse kohtlemise õigustusena vajadust kaitsta “traditsioonilise abielu või perekonna” kontseptsiooni. See kontseptsioon on aga ajas muutuv: selle täpne tähendus sõltub arengutest ühiskonnas.

Nii sätestas Euroopa Inimõiguste Kohus oma pöördelises Christine Goodwini kaasuses 2002. aastal, et abielu ei pruugi olla üksnes kahe bioloogilise vastandsugupoole jaoks.<sup>95</sup> Kaasus puudutas transseksuaali, kes taotles õigust abielluda, kusjuures operatsioonijärgselt olid tema ja tema partner teineteise suhtes erinevat sugu (traditsioonilisel viisil viljastumine nende vahel oli aga võimatu). Viidates konventsiooni artikli 12 sõnastusele, mis garanteerib õiguse abielluda ja luua perekond, kinnitas kohus, et teine osa õigusest ei ole tingimata sõltuvuses esimesest. Kohtu kohaselt ei saa paari suutatus viljastuda või saada lapsi olla *per se* neilt esimese õiguse – õigus abielluda – äravõtmise aluseks. Tuues selle

---

<sup>92</sup> Vabariigi Valitsuse 19. 08. 1997. a määrus nr 159 “Perekonnaseisuaaktide koostamise, muutmise, parandamise, taastamise ja tühistamise ning perekonnaseisutunnistuste väljaandmise korra kinnitamine” (RT I 1997, 62, 1067; RT I 2007, 67, 418); Siseministri 07.07.2004 määrus nr 46 “Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormide kehtestamine” (RTL 2005, 33, 473; RTL 2005, 51, 720).

<sup>93</sup> ÜRO inimõiguste komitee, Joslin vs Uus-Meremaa, avaldus nr 902/1999, komitee 17. juuli 2002 seisukoht, ÜRO dok. nr. CCPR/C/75/D/902/1999; Euroopa Inimõiguste Kohus, Christine Goodwin vs Ühendkuningriigid (11. juuli 2002); Euroopa Inimõiguste Kohus, Karner vs Austria (24.07.2003).

<sup>94</sup> ÜRO inimõiguste komitee, X vs Kolumbia, avaldus nr 1361/2005, komitee 27. mai 2007 seisukoht, ÜRO dok. nr. CCPR/C/89/D/1361/2005; Karneri kaasus (viide 92).

<sup>95</sup> Christine Goodwini kaasus (viide 92).

järelduse üldisemale tasandile, võib öelda, et “traditsioonilise abielu või perekonna” kontseptsioon on nüüdseks Euroopa inimõigustes muutunud olulisemalt kitsamalt kohaldatavaks. Enam ei saa õiguse piiramisel olla määravaks argument, et samasoolistel paaridel ei ole võimalik ühiseid lapsi saada.

Kuid ometi toetus just sellele argumendile Eesti Vabariigi õiguskantsler, kui temalt paluti 2006. aastal seisukohta samasooliste peresuhete seadustamise kohta.<sup>96</sup> Oodatult jõudis ta järeldusele, et kuigi sama-soolistele paaridele abiellumise välistamine on ebavõrdne kohtlemine, on selline kohtlemine põhjendatud. Õiguskantsler leidis, et “abielu on jätkusuutlik üksus, moodustatud mehest ja naisest, kellel saavad olla ühised järeltulijad ja kes on sellega ühiskonna kestvuse tagajateks”. Selle seisukohaga läks õiguskantsler otseselt vastuollu Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.<sup>97</sup> Kuigi ükski rahvusvahelise õiguse säte ei nõua abielu avamist samasoolistele paaridele, ei saa riik selles osas enam toetuda laste saamise võime puudumise argumendile. See välistaks abielu ka üsna suurele arvule neile erisoolistele paaridele, kes neist sõltumata põhjustel ei saa või lihtsalt ei taha lapsi saada. Õiguskantsleri seisukoht paistab just seda väitvat.

Rahvusvaheline õigus seega ei nõua, et samasoolistele paaridele võimaldataks abielluda, samas see ka ei keela sellise institutsiooni avamist neile paaridele võrdselt erisoolistele paaridega. Seda võimalust on kasutanud maailmas juba mitmed riigid – Belgia, Hispaania, Holland, Kanada, Lõuna-Aafrika Vabariik, Norra, Portugal, Rootsi ja mõned USA osariigid (District of Columbia, Iowa, Vermont, Connecticut, Massachusetts, New Hampshire).<sup>98</sup> Sellise tee valinud riigid peavad hetero- ja homoseksuaalseid abielusid kohtlema võrdselt.<sup>99</sup> Kuna nad on loobunud “traditsioonilise abielu või perekonna” kontseptsioonist, lubades samasoolistel paaridel abielluda, siis on neil kadunud ka õigustus neid kohelda ebavõrdselt, võrreldes erisoolistele abielupaaridega.

---

<sup>96</sup> Õiguskantsler, Seisukoht samasooliste peresuhete seadustamise kohta, 01.2006 nr 6-1/060166/0600782.

<sup>97</sup> Kusjuures õiguskantsleri seisukoht ei sisalda isegi viidet Christine Goodwini kaasusele, mida peetakse üheks olulisimaks ja pöördelisimaks kaasuseks EIK viimase kümnendi praktikas.

<sup>98</sup> ILGA, Lesbian and gay rights in the world, märts 2010, <http://ilga.org/Statehomophobia/> (13.03.2010).

<sup>99</sup> De Schutter, Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation in the EU Member States, Part I - Legal Analysis, FRA 2008, lk 59.

## Samasooliste abielu tunnustamine Eestis

Eesti on läinud seda teed, et ei ole abielu samasoolistele paaridele avanud. Siin kerkib olulise küsimusena üles välisriigis sõlmitud abielude staatus Eestis. Rahvusvahelise eraõiguse seadus sätestab siinkohal, et abielu on Eestis kehtiv, kui see sõlmiti konkreetse riigi seaduste kohaselt ning kui see vastab “sisuliste eelduste poolest mõlema abikaasa elukohariigi õigusele”.<sup>100</sup> Seega antud sätte kohaselt peaks välisriigist Eestisse elama asunud samasooline abielupaar säilitama oma abielustaatus ka Eestis. Euroopa Liidus, kus piirideta turu saavutamise eesmärgil on ühe põhivabadusena tagatud liikumisvabadus, on selline asjade seis hädavajalik.

EL direktiiv 2004/38, mis on Eestis üle võetud EL kodaniku seadusega,<sup>101</sup> võimaldab “abikaasal” automaatset ja tingimusteta sissepääsu sihtkohariiki (Art 2 punkt 2a).<sup>102</sup> EL Põhiõiguste Agentuuri uuring jõudis järeldusele ning Euroopa Parlament kinnitas, et selle direktiivi kohaselt on “abikaasa” isik, kes on immigrandiga abielus vastavalt selle riigi seadustele, kus abielu sõlmiti.<sup>103</sup> See võib tähendada ka samasoolisi abielusid, vaatamata sellele, kas sihtriigis selliseid liite on võimalik sõlmida või mitte. Siseministeerium on öelnud, et ei näe mingeid põhjusi, miks ei võiks samasoolisi abikaasasid pidada ‘abikaasadeks’ Euroopa Liidu kodaniku seaduse mõttes.<sup>104</sup> Seda seisukohta kinnitavat praktikat ei ole veel tekkinud.

Praktika puudumine tekitab aga segadust, mis vajaks ühel või teisel viisil täpsustamist. Isikute liikumisvabadus, üks neljast Euroopa Liidu majanduslikust põhivabadusest, on selgelt takistatud kui ühest riigist teise liikumine tähendab samasoolistele paaridele õiguslikult ebaselget olukorda. Sellisel juhul eelistatakse pigem jääda riiki, kus nende õigused on teada ja kaitsstud. See võib aga takistada äritegevust, kuid diplo-

---

<sup>100</sup> Rahvusvahelise eraõiguse seadus (RT I 2002, 35, 217; RT I 2004, 37, 255).

<sup>101</sup> Euroopa Liidu kodaniku seadus (RT I 2006, 26, 191; RT I 2009, 62, 405).

<sup>102</sup> Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2004/38/EÜ, 29. aprill 2004, mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil ning millega muudetakse määrust (EMÜ) nr 1612/68 ja tunnistatakse kehtetuks direktiivid 64/221/EMÜ, 68/360/EMÜ, 72/194/EMÜ, 73/148/EMÜ, 75/34/EMÜ, 75/35/EMÜ, 90/364/EMÜ, 90/365/EMÜ ja 93/96/EMÜEMP kohaldatav tekst, Euroopa Liidu Teataja L 158, 30. aprill 2004, lk 77-123.

<sup>103</sup> De Schutter (viide 98), lk 62-63; Euroopa Parlamendi 2. aprilli 2009. aasta resolutsioon direktiivi 2004/38/EÜ (mis käsitleb Euroopa Liidu kodanike ja nende pereliikmete õigust liikuda ja elada vabalt liikmesriikide territooriumil) kohaldamise kohta, punkt 2.

<sup>104</sup> FRA, Thematic Legal Study on Homophobia and Discrimination on Grounds of Sexual Orientation (Estonia), February 2008, lk 14-15.

maatilisel tasandil ka Eesti riigi suhteid nende riikidega, kus samasoolised abielud on seadustatud. Seeläbi võib Eesti sattuda piinlikusse olukorda kui välisriigi diplomaatilisse korpusesse kuulub samasoolises abielus olevaid isikuid.<sup>105</sup> Kuigi seaduse tasandil peaks neid kohtlema võrdsetl erisooliste abikaasadega, siis vaevalt, et Eestis selleks praktilikas valmis ollakse. Valmisolekut piirab veelgi uus perekonnaseadus, mille kohaselt on samast soost isikute vahel sõlmitud abielud tühised (§10 p1).<sup>106</sup>

Uus perekonnaseadus puudutab eelkõige Eesti kodanikke, kes soovivad abielluda välisriigis samasoolise partneriga. Selleks on vaja perekonnaseisuametist tõendit abiellumist takistavate asjaolude puudumise kohta. See tõend ei kinnita üksnes seda, et isik on vallaline, vaid peaks ka kinnitama, et Eesti seaduste kohaselt puuduvad takistused tema abiellumiseks.<sup>107</sup> Sellise sisuga tõendi põhjenduseks on vajadus tagada õiguskindlus. Vastavalt õiguskantsleri sõnadele: “Abielu, mis on ühes õiguskorras kehtiv, teises mitte, muudab õigussuhete tagajärjed isikute jaoks etteaimamatuks: nii abiellunute endi kui ka teiste isikute vahel. See on vastuolus õiguskindluse põhimõttega.”<sup>108</sup> See tähendab, et Eestis ei anta tõendeid isikutele, kes soovivad abielluda samast soost partneriga, kuna Eesti seaduste kohaselt see võimalik ei oleks. Seda isegi siis, kui isiku elukohariigis see lubatud oleks.

Õiguskantsler on möönnud, et tegelikkuses ei pruugi see tõend õiguskindluse eesmärki täita. Tõend ei kinnita muud, kui seda, mis informatsioon perekonnaseisuametil selle väljastamise hetkel on – näiteks ei pea isik teatama, kas abielu välismaal ikkagi sõlmiti; samuti ei pruugi tulevase abikaasa nimest tema sugu alati välja tulla, sest tõend eraldi sugu ei nõua. Kuna tõend antakse välja puuduliku info alusel, siis võib teine riik ikkagi sõlmida abielu, mida Eestis tavaolukorras sõlmida ei

---

<sup>105</sup> L. Kampus, RE: Küsimus, e-maili vastus Marianne Meiorgile, 13.02.2008.

<sup>106</sup> Lisaks samasooliste abielude problemaatikale, on tõenäoline, et Eesti seadusandlus ei vasta täielikult EL direktiivi 2004/38 nõuetele ka teises aspektis. Direktiiv nõuab, et “püsiva ja nõuetekohaselt tõendatud” suhtega immigrandi partneri sisenemist ja elamist liikmesriigis “hõlbustatakse” (Art 3(2b)). Näiteks on sellise iseloomuga suhe oma olemuselt juba registreeritud partnerlus (tõestatud vastava dokumentatsiooniga). EL kodaniku seadus aga “püsiva ja nõuetekohaselt tõendatud” suhte terminit ei tunne ning tunnustab üksnes suhteid, mida saab liigitada kas abieludena või leibkondadena. Leibkonda kuulumise tõestamine nõuab aga juba teistsuguseid ja oluliselt rohkem tõendusmaterjali. Lisaks on riigil oluliselt laiem otsustusõigus tegemaks kindlaks isikute vahelise suhte iseloomu või nende majandusliku või füüsilise sõltuvuse.

<sup>107</sup> Siseministri 07.07.2004 määrus nr 46 “Perekonnaseisuasutusele esitatavate avalduste ja nende poolt väljaantavate tõendite vormide kehtestamine” (RTL, 98, 1559).

<sup>108</sup> Õiguskantsler, asi nr 9-4/1012, Õiguskantsleri 2005. aasta tegevuse ülevaade, 2006, lk 270.

saaks.<sup>109</sup> Seega õiguskindluse põhimõtte tagamise eesmärk on endiselt täitmata, mis tegelikult tähendab seda, et sätestatud reegel on puudulik, ei täida oma eesmärki ning vajab ülevaatamist.

### **Samasooliste paaride õigused**

Kui riik ei võimalda samasoolistele paaridele abielluda, ei pruugi see siiski tähendada, et neil ei ole õigust sarnastele õigustele ja privileegidele, mis abielu institutsioon kaasa tooks. Kuigi üldise reegli kohaselt ei ole abieluvälised paarid võrreldavad abielus paaridega ning seetõttu võib neid kohelda erinevalt, on sellise reegli eelduseks, et abiellu astumine on konkreetsele paarile üldse võimalik. Paarid teevad teadliku valiku saada kasu või loobuda abielulistest õigustest ja soodustustest.<sup>110</sup> Sellisest vabast valikust saab enamasti rääkida üksnes erisooliste paaride puhul, kuna samasoolistele paaridele on antud see võimalus üksikutes riikides. Sellises olukorras ei saa ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks omavahel võrrelda üksnes erisooliste ja samasooliste abielusid. Rahvusvaheline õigus on liikunud suunas, mis peab abieluliste õiguste mitteandmist samasoolistele (piisavalt püsiva iseloomuga) paaridele kaudseks diskrimineerimiseks, kui riigis nende jaoks abielu välistatud on.<sup>111</sup> Nii on ÜRO Inimõiguste Komitee kritiseerinud riikide praktikat, mis takistavad samasoolistel paaridel saada osa teatud abielulistest soodustustest, näiteks õigusest pensionile, mis tuleneb abikaasa surmast.<sup>112</sup>

Euroopa Liidu kohus on kõrvutanud abielu ja registreeritud samasoolist partnerlust oma 2008. aasta Tadao Maruko kaasuses.<sup>113</sup> Antud kaasuses keeldus Saksamaa pärast Tadao Maruko partneri surma Marukole toitjakaotuspensioni maksmast, sest selline pension oli ettenähtud üksnes abikaasadele. Kohus leidis, et kuna riik oli loonud registreeritud partnerluse institutsiooni, mis on kõigis olulisemates joontes võrreldav abieluga, siis ei tohi ta kohelda seda abielust erinevalt.<sup>114</sup> Kuna Eestil on samuti plaanis selline institutsioon luua, siis peaks vastava eelnõu väljatöötamisel seda EL kaasust ka silmas pidama.

---

<sup>109</sup> Õiguskantsler (viide 107), lk 269; samuti Õiguskantsler (viide 95), p 5.

<sup>110</sup> ÜRO Inimõiguste Komitee, Danning vs Madalmaad, avaldus nr. 180/1984, komitee 9. aprillil 1987 seisukoht, ÜRO dok. nr. CCPR/C/44/D/395/1990; Euroopa Inimõiguste Kohus, Shackell vs Ühendkuningriigid (27. aprill 2000 otsus).

<sup>111</sup> De Schutter (viide 98), lk 56.

<sup>112</sup> ÜRO Inimõiguste Komitee, Young v Australia, avaldus nr. 41/2000, komitee 18.09.2003 seisukoht, ÜRO dok. nr. CCPR/C/78/D/941/2000, ning X vs Kolumbia (viide 93).

<sup>113</sup> Euroopa Liidu Kohus, kohtuasi C-267/06 (1. aprill 2008), Tadao Maruko vs Versorgungsanstalt der deutschen Bühnen.

<sup>114</sup> Tadao Maruko kaasus (viide 112), 73.

Hetkel veelgi suurema tähtsusega Eestile on abielu ja samasooliste kooselu võrreldavus. Vastava küsimuse võtsid 2002. aastal üles kaks ÜRO Inimõiguste Komitee liiget oma ühises arvamuses. Hr Lallah ja Scheinin nõustusid üldjoontes Komitee arvamusega, mis kinnitas, et rahvusvahelise õiguse kohaselt on abielu esialgu veel heteroseksuaalide prerogatiiv. Kuid Lallah ja Scheinin läksid antud küsimuses veelgi kaugemale ning analüüsisid homoseksuaalsete paaride õigusi olukorras, kus neile ei olegi abielu võimalust antud.<sup>115</sup> Komitee liikmed leidsid, et sellisel juhul on ebavõrdse kohtlemise tuvastamiseks omavahel võrreldavad abielus (erisoolised) paarid ja abielus mitte olevad samasoolised paarid. Nad jõudsid seisukohale, et teatud abieluliste õiguste keelamine samasoolistele paaridele võib konkreetses olukorras olla lubamatu erinevuse tegemine. Samale järeldusele jõudis ka Euroopa Liidu Põhiõiguste Agentuuri 2008. aasta uuring.<sup>116</sup>

Eesti olukord antud küsimuses vajab reformimist, et rahvusvahelise õiguse arengutele järele jõuda. Justiitsministeerium on kinnitanud, et põhimõtteliselt ei ole mingeid takistusi tunnustamiseks teisest riigist saabuvate paaride “registreeritud partnersuhtest tekkivaid varalisi õigusi ja kohustusi, sarnaselt lepingust tulenevatele õigustele ja kohustustele”.<sup>117</sup> Samas tuleb siin silmas pidada, et viidatud on eraõiguslikele õigustele/kohustustele. Vabas kooselus elavatel paaridel ei ole aga sedagi võimalust, kui nad omavahel sellekohast lepingut ei sõlmi. Nagu sotsiaalministeeriumi uuring näitab: “vaba kooselu tunnistatakse meie seadustes perekonnaelu seisukohalt suhteliselt vähetähtsates küsimustes”.<sup>118</sup> Perekonnaelu kõige olulisemad küsimused – nagu vara, lapsed, elatis, maksude küsimused või eluase – on vabas kooselus elavatele paaridele täielikult reguleerimata. Tsiviilõiguslikult on teatud suhteid võimalik reguleerida (näiteks vara, eluaseme või pärimisküsimused), kuid teised küsimused on isikute endi mõjusfäärist väljas. Seda kinnitab ka justiitsministeeriumi 2009. aasta uurimus.

## Trendid maailmas

Eestil on samasooliste abielu ja partnerluse teemal minna pikk tee. Kuigi hetkel on Eesti seadusandlus rahvusvahelise õigusega kooskõlas, peab silmas pidama muu maailma arenguid. Nii Euroopa Inimõiguste Kohus kui ÜRO Inimõiguste Komitee jälgivad oma praktikas nn riikide konsensuse printsiipi. Selle printsiibi tulemusel toob progress teistes riikides kaasa

---

<sup>115</sup> Joslini kaasus (viide 92), lk 15-16.

<sup>116</sup> De Schutter (viide 98).

<sup>117</sup> Õiguskantsler (viide 107), lk 266.

<sup>118</sup> Järviste *et al* (viide 84), lk 12.

muutusi ka inimõiguste tõlgendamises. Samasoolised abielud on hetkel võimalikud kaheksas riigis ja viies USA osariigis.<sup>119</sup> Veelgi rohkem riike on esimese sammuna võimaldanud samasoolistel paaridel oma partnerlus registreerida.

Mitmes riigis on tee samasoolistele abieludele avanud just kohtud. Kohtud on olnud need, kes on eraldanud teineteisest õiguse abielluda ja võime saada lapsi ning kinnitanud, et võime saada lapsi ei saa olla ainus abieluliste suhete defineeriv joon.<sup>120</sup> Kõrvale on heidetud ka “traditsioonilise abielu või perekonna” kontseptsiooni kaitsmise vajadus, kuna on leitud, et samasoolistele paaridele abielu võimaldamine ei takista kuidagi erisoolistel paaridel abiellumast ja perekonda loomast selle traditsioonilises mõttes.<sup>121</sup> Need olid aga argumendid, millele toetus õiguskantsler oma arvamuses samasoolistele abielude osas.

Aina keerulisemaks läheb riikidel põhjendada samasoolistele paaride diskrimineerimist võrreldes erisoolistele paaridega. Argumendid, mis siiani on olnud aktsepteeritud, kaotavad üha enam ja enam usaldusväärset. Lõuna-Aafrika Vabariigi Konstitutsioonikohus selgitas, et riigil on igal tasandil kohustus edendada võrdsust.<sup>122</sup> Välistades abielu võimaluse samasoolistele paaridele või andes neile võimaluse sõlmida eraldiseisev registreeritud partnerlus, ei täida riik seda kohustust, vaid tekitab olukorra, kus samasoolistele partnerlused on “eraldi, aga võrdsed” – kontseptsioon, mis rassidevahelistes suhetes on olnud ammu kategooriliselt välistatud. Sellised arengud mujal maailmas suurendavad võimalust, et esitades praegu kohtusse kaebuse samasoolistele abielude võimatuse kohta ning läbides kõik kohtuinstantsid ja esitades seejärel kaebuse Euroopa Inimõiguste Kohtusse, on kohtuotsuse tegemise ajaks olukord juba muutunud ning Kohus on valmis muutma oma senist seisukohta.

---

<sup>119</sup> ILGA, Lesbian and gay rights in the world, May 1009,

[http://www.ilga.org/Statehomophobia/ILGA\\_map\\_2009\\_A4.pdf](http://www.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_map_2009_A4.pdf) (7.08.2009)

<sup>120</sup> Halpern v. Canada (A.G.), [2002] O.J. No. 2714 (Ont. Div. Ct.), 122, 130; Minister of Home Affairs and another v Fourie and another, South African Constitutional Court, Case CCT 60/04, 1 December 2005, 86.

<sup>121</sup> Halperni kaasus (viide 119), 121; Fourie kaasus (viide 119), 111.

<sup>122</sup> Fourie kaasus (viide 119), 149-150; vt ka Halperni kaasus (viide 119), 107. Ka Eesti Vabariigi põhiseadus kinnitab sama kui vaadelda §12 koos §-iga 14.

# DISKRIMINEERIMISE KEELD

## Võrdse kohtlemise seadus

2008. aasta oli Eesti jaoks oluline, kuna see aasta tõi kaasa muutusi võrdse kohtlemise põhimõtete rakendamisel. Võrdne kohtlemine on sätestatud Eesti Vabariigi põhiseaduse §12:

“Kõik on seaduse ees võrdsed. Kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. Rahvusliku, rassilise, usulise või poliitilise vihkamise, vägivalda ja diskrimineerimise õhutamine on seadusega keelatud ja karistatav. Samuti on seadusega keelatud ja karistatav õhutada vihkamist, vägivalda ja diskrimineerimist ühiskonnakihtide vahel,”<sup>123</sup>

Samas on vaja konkreetsemat kaitset diskrimineerimise eest, mis täpsustaks selle rakendamist. Sellist kaitset pakubki 11. detsembril 2008. aastal vastu võetud võrdse kohtlemise seadus (edaspidi VKS), mis jõustus 1. jaanuaril 2009.<sup>124</sup>

## Võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmine

VKS vastuvõtmine ei toimunud Riigikogus kiiresti ning ladusalt ning seda iseloomustab seaduse vastuvõtmisele eelnenud protsess. Nimelt on VKS seaduse eelnõu olnud Riigikogus menetlusel mitmeid kordi enne, kui seadus õnnestus vastus võtta. Esmakordselt esitati VKS eelnõu Vabariigi Valitsuse 24. septembri 2002 istungile, kuid eelnõu menetlemine lõpetati teise lugemise katkestamisega.<sup>125</sup> Uuesti algatati VKS seaduse eelnõu (67 SE) menetlus Riigikogus 5 aastat hiljem – alles 30. mail 2007. Algataja seletuskirjas VKS seaduse eelnõu algatamise vajalikkuse kohta on öeldud järgmist:

“28. juunil 2006. a saatis Euroopa Komisjon (edaspidi komisjon) Eestile ametliku kirja, mis puudutab nõukogu 29. juuni 2000. a direktiivi 2000/43/EÜ (millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust), ülevõtmist. 3. jaanuaril 2007. aastal saatis komisjon Eestile ametliku kirja, mis puudutab nõukogu 27. novembri 2000. a direktiivi 2000/78/EÜ (millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel) ülevõtmist. Ametlikes kirjades leiab komisjon, et Eesti ei täida

---

<sup>123</sup> Eesti Vabariigi põhiseadus (RT 1992, 26, 349; RT I 2007, 33, 210).

<sup>124</sup> Võrdse kohtlemise seadus (RT I 2008, 56, 315; RT I 2009, 48, 323).

<sup>125</sup> Vabariigi Valitsus, Võrdse kohtlemise seaduse eelnõu seletuskiri (67SE III).

direktiividest 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ tulenevaid kohustusi. Ametlik kiri tähistab esimest formaalset sammu Euroopa Ühenduse asutamislepingu artikli 226 järgses rikkumismenetluses. Kuna Euroopa Komisjon on alustanud rikkumismenetlusi, on vaja eelnõu võimalikult kiiresti menetleda.”

Seega saab eelnõu algataja seletuskirjast otseselt järeldada, et peamine põhjus VKS menetlusse võtmisel on Euroopa Komisjoni poolt algatatud rikkumismenetlus.

VKS eelnõu 2007. aastal algatatud menetlus 67 SE kestis peaaegu aasta ning kolmandale lugemisele Riigikogus jõuti alles mais 2008, kuid vajaliku toetuse puudumise tõttu Riigikogu täiskogus arvati see 7. mail 2008 menetlusest välja.<sup>126</sup>

Eesti Reformierakonna fraktsioon, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna fraktsioon, Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioon otsustasid 8. mail 2008 uuesti samal kujul VKS eelnõu (262 SE III) algatada. Selle eelnõu kolmanda lugemiseni jõuti 23. oktoobril 2008 ning Riigikogu täiskogu otsustas selle tagasi lükata.

6. novembril 2008 algatasid Eesti Reformierakonna, Sotsiaaldemokraatliku Erakonna, Isamaa ja Res Publica Liidu fraktsioonid VKS uuesti samal kujul. VKS esimesel lugemisel 19. novembril 2008 oli Riigikogu kõnetoolis Eesti Reformierakonna fraktsiooni liige Väino Linde, kelle sõnavõtt kinnitas veelkord väidet, et VKS-i on eelkõige vaja Euroopa Komisjoni nõuete pärast:

“Praeguse seisuga ei saa me öelda, et Eestis oleks olukord, kus ei võideldaks diskrimineerimise vastu, et meil ei oleks vastavaid sätteid. Vastupidi, meil on see lausa Eesti Vabariigi põhiseaduses olemas. Eesti põhiseadus kaitseb diskrimineerimise eest ... Aga nagu ma ütlesin, Euroopa Komisjoni seisukohalt sellest ei piisa, vaid nõutakse ikkagi eraldi seadust. Sellest tulenevalt on see seadus teile nüüd eelnõuna esitatud.”

Samas sõnavõtus kordas Väino Linde seda mõtet ka teistkordselt:

“Võib meenutada samasisulise seaduseelnõu üle-eelmist menetluse etappi siin Riigikogu saalis, kui meie hea kolleeg Urmas Reinsalu, esinedes IRL-fraktsiooni nimel, ütles, et IRL-ile ei ole seda seadust tegelikult tarvis. Ma palun vabandust, aga põhimõtteliselt selline seisukoht oli, ja ta selgitas, et seda seadust on tarvis eelkõige Euroopa Komisjonile ja just nimelt Eesti suhete jaoks Euroopa Liidus. Tegelikult olen ma sellel seisukohal isiklikult ka täna.”

---

<sup>126</sup> Seletuskiri (viide 125).

Seadusloojate selline rõhuasetus seaduse vajalikkusele seab kahtluse alla, kas seaduse loojad üldse mõistavad, et võrdse kohtlemise põhimõte jääks tähelepanuta teistele seadustele toetudes. Kõigist VKS eelnõude seletuskirjadest võib üheselt välja lugeda, et VKS-i on vaja Euroopa Komisjoni ja Eesti riigi maine, mitte Eesti ühiskonna pärast. VKS-i vajalikkust Eesti maine pärast kinnitas Väino Linde ka 19. novembril 2008 oma sõnavõttus Riigikogus selliste sõnadega:

“Kui me seaduseelnõu lähemal ajal seaduseks pöörame, siis juhtub üks hea asi, nimelt see, et enam ei liigu edasi see Euroopa Komisjoni algatatud rikkumismenetlus Eesti Vabariigi suhtes. See on see, mis peaks meil kõigil ... südame valutama panema. See ei jäta meie riigist head muljet.”

VKS-i eelnõu eesmärki toetas ka õiguskantsler, kuid leidis samas, et eelnõu on pigem kooskõlas valdkondliku Euroopa Liidu õigusega kui Eesti Vabariigi põhiseadusega. Õiguskantsleri arvamuse VKS-i eelnõu kohta jättis Riigikogu arvestamata. Õiguskantsler osutas ka mitmetele puudustele VKS-i eelnõus, nagu see, et eelnõus nimetatud diskrimineerimistunnuste loetelu on problemaatiline põhiseadusest ning rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste valguses. Kantsler tegi ka ettepaneku muuta VKS-i eelnõu menetlusala avatuks, tagades kaitse kõigis ühiskonnaelu valdkondades ning sätestada ka seaduse mittekohaldamise erandid. Õiguskantsleri arvates oli problemaatiline ühe valdkonna õigusvaldkonda reguleerivate sätete killustatus erinevates õigusaktides.<sup>127</sup>

Riigikogu võttis lõpuks 55 poolthäälega võrdse kohtlemise seaduse eelnõu 11. detsembril 2008 seadusena vastu.

### **Võrdse kohtlemise seaduse jõustumisega kaasnevad muutused**

1. jaanuaril 2009 jõustunud VKS tõi kaasa mitmeid muutusi ka teistes seadustes – nagu Eesti Vabariigi töölepingu seadus, palgaseadus, avaliku teenistuse seadus, Vabariigi Valitsuse seadus, individuaalse töövaidluse lahendamise seadus, riigiteenistujate ametinimetuste ja palgaastmestiku seadus, soolise võrdõiguslikkuse seadus.

Kõige otsesemalt puudutas VKS-i vastuvõtmine soolise võrdõiguslikkuse seadust (edaspidi SVS) ja soolise võrdõiguslikkuse volinikku. VKS-is on 4. peatükk pühendatud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule, sh kajastatud voliniku ametisse nimetamist, finantseerimist,

---

<sup>127</sup> Õiguskantsler, Õiguskantsleri 2008. aasta tegevuse ülevaade, Tallinn 2009, elektrooniliselt saadaval: <http://www.oiguskantsler.ee/index.php?weeklyID=153&menuID=38> (05.03.2010).

töökorraldust, pädevust ja arvamuse andmist. Kuni VKS-i jõustumiseni oli Eestis soolise võrdõiguslikkuse volinik, kuid VKS-i jõustudes sai temast “soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik.” See tähendab seda, et VKS-i jõustumisega jälgib üks volinik nii SVS-i kui ka VKS-i nõuete täitmist (VKS § 15 lg 1).<sup>128</sup> VKS eelnõu (384 SE) seletuskirjas on märgitud, et

“arvestades, et Eestis ei ole massilisi inimõiguste rikkumisi, ei ole mõistlik luua üksikute võrdsusõiguste organeid. Parim lahendus on luua üks volinik, kelle ülesannete hulka kuulub võrdsuse kaitse üldiselt (olenemata diskrimineerimistunnusest).”<sup>129</sup>

Seega alates 1. jaanuarist 2009 on Eestis soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (edaspidi volinik), kes tegeleb ebavõrdse kohtlemisega nii soo, rahvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, puude või seksuaalse suundumuse alusel. Enne 1. jaanuari 2009 tegeles soolise võrdõiguslikkuse volinik ainult ühe valdkonnaga – sooline diskrimineerimine, nüüd lisandusid veel viis valdkonda.

VKS-i eelnõu seletuskirjas nähti ette, et VKS-i jõustumine toob kaasa lisakulutusi, nagu voliniku kantselei loomine, täiendavate töökohtade loomine ja majanduskulude suurendamine (voliniku eelarve prognoos oli 4,4 miljonit krooni). Uurides 2009. aasta Sotsiaalministeeriumi valitsemisala eelarvet, ei selgu, et volinikule oleks antud lisaressursse, kuigi seda lubati.<sup>130</sup> Vaadates Rahandusministeeriumi arvamust rahastamise suhtes, ilmneb rahandusministri seisukoht, et ei ole otstarbekas täiendavalt suunata riigieelarvelisi vahendeid valdkonda, mille eelnõus toodud ülesanded on juba kaetud teiste riigieelarvest finantseeritavate asutuste või ametiisikute poolt.<sup>131</sup>

5. mai 2009. a Riigikogu istungil, kus toimus eelnõu 317 UA teine lugemine, võttis sõna Evelyn Sepp, kes selgitas Eesti olukorda soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise alal:

“... Kui me [Riigikogus] möödunud aastal võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse valdkonnad liitsime, siis pidi see kaasa tooma sõltumatu voliniku tegevuse rahalise toetamise märgatava kasvu, et tal oleks võimalik sellesse ametisse ka mõni palgaline abiline võtta. Vaatamata kindlakäelisele lubadusele, on olukord tänaseks täpselt vastupidine: selle

---

<sup>128</sup> VKS (viide 124), § 15. lg 1.

<sup>129</sup> Seletuskiri (viide 125). Sarnasel seisukohal on ka õiguskantsler (viide 127).

<sup>130</sup> Rahandusministeerium. (2009). Sotsiaalministeeriumi 2009. a eelarve.

[<http://www.fin.ee/?id=366>]. 19. mai 2009.

<sup>131</sup> Seletuskiri (viide 125).

asemel, et liita n-õ üks pluss üks, on ta kaotanud veel mitukümmend protsenti oma eelarvest. Ehk sisuliselt oleme taas kord teinud midagi ainult sildi pärast. Sellisel kujul ei ole see institutsioon kindlasti mitte tööväimeline.”<sup>132</sup>

Voliniku rahastamise olukorda uurides selgub, et eksisteerivad vastakad seisukohad voliniku tegevuse rahastamise vajalikkuse suhtes ning see seab kahtluse alla voliniku tegevuse suutlikkuse. Seega tegelik eesmärk – tagada inimeste kaitse diskrimineerimise eest – ei ole saavutatud, kuna Eesti ei suuda anda piisavalt vahendeid ja mõjuvõimu võrdõiguslikkust edendavale organile, st volinikule, et see saaks oma rolli tõhusalt täita nii teavitamise alal kui ka diskrimineerimise ohvrite abistamisel. 2009. aastal toimunud sündmused iseloomustavad Eestis toimuvat olukorda, mis puudutab voliniku töö tähtsustamist ja rahastamist. Voliniku töö efektiivsust piirati riiklikult just 2009. aastal voliniku ressursside vähendamisega. Hoolimata VKS-i eelnõus kirjeldatud vajadusest suurendada voliniku ressursse seoses täiendava kohustuse lisamisega, neid vähendati. Kui 2008. aastal oli voliniku eelarve 950 000 krooni, siis 2009. aastal oli see 923 254 krooni. Voliniku kantseleis töötab ainult kaks inimest: volinik ja nõunik, seega VKS-i eelnõus lubatud lisa inimressursi näol pole realiseerunud. Vastupidi, eelarvevahendite nappuse tõttu oli volinik sunnitud alates maist 2009. a töötama osalise töökoormusega (75%).

Voliniku tegevuse rahastamise vähendamine ja samaaegselt uute töövaldkondade lisamine viitab sellele, et Eestis ei ole voliniku töö (ja seega ka kogu võrdse kohtlemise temaatika) valitsuse silmis prioriteetne.

Ühiskond on aga voliniku suhtes üles näidanud suuremat usaldust, mida kinnitab voliniku poole pöördumiste arv. Nimelt, võrreldes 2008. aastaga suurenes voliniku poole pöördumiste arv peaaegu kahekordselt – 2009. aastal oli kokku 161 pöördumist. Neist enamik puudutas soolist võrdõiguslikkust (77 pöördumist). Pöördumist teistel alustel (rahvus, puue, seksuaalne sättumus vm) oli oluliselt vähem (kokku 47). Kolmandik neist võrdse kohtlemise küsimustes pöördumistest seostus töövaldkonnaga. Mitmed voliniku poole pöördumised puudutasid võrdse kohtlemise põhimõtet üldisemalt, konkreetset eluvaldkonda või diskrimineerimise alust täpsustamata.<sup>133</sup>

## **Võrdse kohtlemise seaduse muudatused**

VKS seadus on jõustunud, kuid juba on Riigikogus menetluses olnud Võrdse kohtlemise seadust puudutavad muudatused. VKS-i muudatus-

---

<sup>132</sup> XI Riigikogu stenogramm, III istungjärg, 5.05.2009 kell 10:00.

<sup>133</sup> Informatsioon soolise võrdõiguslikkuse volinikult.

ettepanekud hõlmasid jagatud tõendamiskohustust ja voliniku arvamust. Eelnõu 317 SE jõudis kolmandale lugemisele 19. veebruaril 2009 ning eelnõu võeti vastu ja saadeti Vabariigi Presidendiile. Vabariigi President aga jättis selle välja kuulutamata, tuues põhjuseks, et nimetatud seadus võeti vastu rikkudes Riigikogu kodu- ja töökorra seaduses ettenähtud eelnõude menetlemise reegleid sellisel määral, et see on käsitatav Riigikogu otsusekujundamise protsessi olulise moonutamisenä ja põhiseaduse rikkumisenä.<sup>134</sup> 11. märtsil 2009 toimus nimetatud seaduse eelnõu uuesti arutamine ning otsustati see mitte muutmata kujul vastu võtta. Eelnõu 317 UA menetlus algatati uuesti, see võeti vastu ning see jõustus 23. oktoobril 2009.<sup>135</sup>

### **Võrdse kohtlemise seadusega tagatud õiguskaitse**

Võrdse kohtlemise põhimõttest lähtudes oli VKS-i vastuvõtmine ja jõustumine positiivne samm võrdsusõiguse tagamisel. See võimaldab inimestel oma õiguste kaitsel tugineda konkreetsele Eestis kehtivale eriseadusele, kui neid on diskrimineeritud rahvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, puude või seksuaalse sättumuse alusel. Ka volinik Margit Sarv on kinnitanud eriseaduse vajalikkust: "On hea, kui võrdsele kohtlemisele kui eraldiseisvale põhiõigusele ning kaitsele diskrimineerimise korral saab toetuda konkreetse eriseaduse alusel, kuna teiste seaduste kontekstis võib võrdse kohtlemise põhimõtte jääda tahaplaanile või ei osata näha seost."<sup>136</sup>

VKS võimaldab inimestel pöörduda diskrimineerimisvaidluste lahendamisel kohtusse või töövaidluskomisjoni ning nõuda kahju hüvitamist. Samuti saavad inimesed pöörduda voliniku poole, kes nõustab ja abistab isikuid diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel ja annab arvamusi võimaliku diskrimineerimise asetleidmise kohta. Inimestel on õigus pöörduda ka õiguskantsleri poole, kes lahendab lepitusmenetluse korras diskrimineerimisvaidlusi, kuna võrdse kohtlemise ja võrdõiguslikkuse põhimõtted on sätestatud õiguskantsleri tegevuses.<sup>137</sup>

---

<sup>134</sup> Vabariigi Presidendi 3. märtsi 2009. a otsus nr 440 "Soolise võrdõiguslikkuse seaduse, võrdse kohtlemise seaduse, Eesti Vabariigi töölepingu seaduse, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse ja kohaliku omavalitsuse volikogu valimise seaduse muutmise seaduse" väljakuulutamata jätmine" (RTL, 10.03.2009, 22, 284).

<sup>135</sup> Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse muutmise seadus (RTI 2009, 48, 323).

<sup>136</sup> Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, "Võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamine Eestis", ettekanne "Sotsiaalforumil - õigus võrdsele kohtlemisele Eestis" 30.11.2007, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.svv.ee/index.php?id=478> (5.03.2010).

<sup>137</sup> VKS (viide 124).

Õiguskantsleri tegevust võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel reguleerib õiguskantsleri seadus, milles on eraldi sätestatud õiguskantsleri ülesanded.<sup>138</sup> Õiguskantsleri poole on igaühel õigus pöörduda, kui ta leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud soo, rassi, rahvuse (etnilise kuuluvuse), nahavärvuse, keele, päritolu, usutunnistuse või usulise veendumuse, poliitilise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või muu seaduses nimetatud diskrimineerimistunnuse tõttu (õiguskantsleri seadus §19).

2008. aastal esitati õiguskantslerile 52 võrdse kohtlemise põhimõtet puudutavat pöördumist.<sup>139</sup>

### **Võrdse kohtlemise printsiibid töölepinguseaduses**

2009. aasta tõi kaasa radikaalseid muutusi Eesti tööõiguses. Uus töölepingu seadus (edaspidi TL seadus) võeti Riigikogu poolt vastu 17. detsembril 2008 ning see jõustus 1. juulil 2009.<sup>140</sup> Selle koostamisel analüüsiti EL õigusest ja rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste ülevõtmist Eesti õigusesse. Tööandjate ja töötajate vahelisi suhteid reguleerivasse valdkonda on lisatud võrdse kohtlemise põhimõte. TL seadus § 3 sätestab võrdse kohtlemise põhimõtte järgmiselt:

“Tööandja peab tagama töötajate kaitse diskrimineerimise eest, järgima võrdse kohtlemise põhimõtet ning edendama võrdõiguslikkust vastavalt võrdse kohtlemise seadusele ja soolise võrdõiguslikkuse seadusele.”

Seega tööandjatel on seadusest tulenev otsene kohustus järgida võrdse kohtlemise põhimõtet. Võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise põhimõte on läbivalt kajastatud mitmetes tööandja ja töötaja suhteid kajastavates valdkondades. Diskrimineerimist on kohustatud tööandja vältima juba töösoovijaga lepingueelseid läbirääkimisi pidades. TLS §11 sätestab lepingueelsete läbirääkimiste korra selliselt, et tööandja ei või nõuda töölesoovijalt andmeid, mille vastu tal puudub õigustatud huvi. TL seaduse eelnõus selgitati valdkonnad, mille suhtes tööandja huvi võib viia diskrimineerimiseni. Sellised valdkonnad on näiteks töötaja eraelulised andmed, poliitilised ja religioossed vaated, küsimused töötaja pereplaneerimise, hobide, veendumuste jne kohta. Võrdse kohtlemise põhimõtteid on seaduses veel mitmeski kontekstis kajastatud, nagu osalise tööajaga töötaja ning täistööajaga töötaja vaheline mitte-

---

<sup>138</sup> Õiguskantsleri seadus (RT I 1999, 29, 406; RT I 2009, 15, 94).

<sup>139</sup> Õiguskantsleri tegevuse ülevaade (viide 127).

<sup>140</sup> Töölepingu seadus (RTI, 2009, 5, 35; RT I 2009, 36, 234).

diskrimineerimist, määratud ning määramata tähtajaga töölepinguga töötavate töötajate vaheline mittediskrimineerimine.

VKS on vastu võetud ja jõustunud, kuid see ei tähenda automaatselt inimeste paremat kaitset diskrimineerimise eest. Kui inimesed ei tea, milles seisneb nende õigus võrdsele kohtlemisele, ei oska nad selle eest ka seista ning lisaks hoiduvad haavatavate gruppide esindajad ühiskondlike ja seaduste rakendajate hoiakute tõttu toetumast õiguslikule kaitsele.<sup>141</sup>

Kokkuvõtvalt saab öelda, et võrdne kohtlemine on Eestis tagatud nii põhiseaduse kui ka võrdse kohtlemise seadusega ning Eesti on lõpuks täitnud oma kohustuse võtta üle EL direktiivid 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ siseriiklikku õigusesse. VKS-i vastuvõtmise näol on tegemist väga olulise lünga täitmisega Eesti õiguskorras, mida kinnitas ka õiguskantsler.<sup>142</sup> Samas ei ole veel teada kuivõrd edukalt see seadus praktikas rakendub, eriti olukorras, kus soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule eraldatud vahendid on äärmiselt kasinad.

---

<sup>141</sup> Seletuskiri (viide 125).

<sup>142</sup> Õiguskantsleri tegevuse ülevaade (viide 127).

# LAPSE ÕIGUSED

Laste õiguste kaitsmise osas on oluliseks probleemiks tänapäeva vajadustele vastava seaduse puudumine. Kuigi uue lastekaitse seaduse eelnõu väljatöötamist alustati juba 2005. aastal, ei olnud see ka 2009. aasta lõpuks valmis. Ka olemasoleva seaduse §-st 68 tulenevat nõuet kehtestada rakendussätteid ei ole senini täidetud.<sup>143</sup>

Enim keskenduti 2008. ja 2009. aastal alaealiste kinnipidamiskohtadele. Viljandi noortevangla suleti 2008. aasta 1. mail ning seal karistust kandvad isikud viidi üle Viru ja Tartu vanglatesse. Detsembris Viru vangla noorteosakonnas kontrollkäigu teinud õiguskantslerile ilmnisid puudused vangla töös: alaealistele polnud piisavalt tagatud võimalusi suhelda inspektor-kontaktisikuga ning osa koolikohustuslikest lastest seda ei täitnud.<sup>144</sup>

Õiguskantsleri nõunike poolt Haridus- ja Teadusministeeriumi valitsemis-alas tegutsevasse Puiatu erikooli tehtud etteteatamata kontrollkäigul 2008. aasta mais leiti, et erikooli eraldusruumi kasutamisel on rikutud kõiki seaduses sätestatud alaealiste mõjutusvahendite nõudeid, ning et tuvastatud tingimustel laste hoidmine on ebainimlik ja alandav kohtlemine.<sup>145</sup> Õiguskantsler heitis koolile ette ka sagedast vägivalda, juhtkonna ebakompetentsust ja seda, et psüühikahäiretega õpilastele ei ole tagatud eritingimused. Lisaks eelnevale leidis õiguskantsler, et õpilastele pole tagatud põhiõigus tervise kaitsesele ja liitklassides õppivatel lastel ei ole tagatud õigus haridusele. Haridus- ja Teadusministeerium sulges Puiatu erikooli 2009. aasta 31. augustil.<sup>146</sup>

Oluline samm edasi laste õiguste kaitsel oli üleriigilise tasuta ööpäevase lasteabi nõuandetelefoni 116 111 avamine 2009. aasta alguses.<sup>147</sup> Telefonil on võimalik teavitada abi vajavatest lastest ja saada nõustamist.

---

<sup>143</sup> Eesti Vabariigi lastekaitse seadus (RT 1992, 28, 370; RT I 2009, 62, 405).

<sup>144</sup> Õiguskantsler, Viru Vangla kontrollkäik 02.12.-03.12.2008, detsember 2008, elektrooniliselt kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/02\\_Kontrollik\\_ik\\_Viru\\_Vanglasse\\_\\_detsember\\_2008.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/02_Kontrollik_ik_Viru_Vanglasse__detsember_2008.pdf) (05.03.2010).

<sup>145</sup> Õiguskantsler, Kokkuvõtte õiguskantsleri nõunike ja erialaasjatundjate etteteatamata kontrollkäigust Puiatu Erikooli 12.05.2008, mai 2008, elektrooniliselt kättesaadav:

[http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/04\\_Kontrollik\\_ik\\_Puiatu\\_Erikooli\\_\\_mai\\_2008.pdf](http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/04_Kontrollik_ik_Puiatu_Erikooli__mai_2008.pdf) (05.03.2010).

<sup>146</sup> Haridusministeerium, Puiatu Erikool lõpetab tegevuse, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.hm.ee/index.php?0510500> (05.03.2010).

<sup>147</sup> vt: [www.lasteabi.ee](http://www.lasteabi.ee) (05.03.2010).

Samuti algatas Lastekaitse Liit 2009. aastal diskussiooni laste ombudsmani institutsiooni loomise vajalikkusest.<sup>148</sup>

Riigipoolsete sammudena alaealiste kuritegevuse osas on võimalik esile tuua kahte uuringut. 2008. aastal viidi läbi uuring alaealiste karistuste tulemuslikkuse kohta, milles analüüsiti kohtueelse ettekande koostamise ja kohtuotsuse tegemiseks kogutud taustinfo iseloomu ja allikaid, alaealistele kohaldatud karistusliike, nn alternatiivkaristuste kohaldamise praktikat ja spetsialistide arvamust selle kohta, kas nende valik on piisav ning alaealistele mõistetud karistuste mõjusust.<sup>149</sup> Samuti on koostatud analüüs 2008. aastal toimepandud vägivallakuritegude kohta, mille toimepanijad olid alaealised.<sup>150</sup> Analüüsist selgus, et alaealiste vägivaldajuhtumite menetluspraktika võib olla ebaühtlane ning soovitati Haridus- ja Teadusministeeriumil tagada võrdne kohtlemine üle Eesti ja kujundada välja tegevusjuhised koolidele vägivaldajuhtumitega tegelemiseks.

---

<sup>148</sup> Lastekaitse Liit, Lastekaitse Liidu noortekogu pöördumine Riigikogu poole.

Seisukoht: Laste ombudsman, 07. detsember 2009, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.lastekaitseliit.ee/?id=15764> (05.03.2010).

<sup>149</sup> Anna Markina ja Maarja Märton, Alaealiste karistuste tulemuslikkus, Avaliku õiguse instituut, Tartu Ülikooli õigusteaduskond, Tallinn 2008, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=37875/Alaealiste+karistuste+tulemuslikkus.+Tartu+%DClikooli+%D5igusinstituut%2C+A.+Markina%2C+M.+M%E4rtson+%282008%29.pdf> (05.03.2010).

<sup>150</sup> Jako Salla, Alaealiste vägivallakuritegevus, Kriminaalpoliitika osakond, Justiitsministeerium 2010, elektrooniliselt kättesaadav:

<http://www.just.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=49166/Alaealiste+v%E4givalaku+ritegevuse+anal%FC%FCs%2C+Justiitsministeerium.pdf> (05.03.2010).

# KODANIKUÜHISKOND

## Kodanikuühiskonna areng ja hetkeseis Eestis 2008-2009

Oluliseks garantiiks inimõiguste tagamisel on kodanikuühiskonna tugevus. Tähelepanu tuleb pöörata organiseerumis- ja tegutsemisvabadusele, ent see on kõigest kodanikualgatuse tegevuskeskkonna miinimumtasand. Vähegi vabamates ühiskondades peab edasi vaatama, mida on ette võetud ja kui kaugele jõutud sellise tegevuskeskkonna arengu soodustamisel. Võimaluste kõrval on oluline ka kodanikuaktiivsust soodustavate väärtuste levik ühiskonnas – avalikkuse teadlikkus kodanikualgatuse olemusest, erinevatest rollidest ja potentsiaalset ning soov selliste algatustega välja tulla, nendes kaasa lüüa või neid toetada. Sama tähtsad on ka kodanike-algatajate oskused tulemuslikult tegutseda. Nii väärtustel, võimalustel kui ka oskustel on võrdne mõju kodanikuühiskonna tugevusele. Liiasi on nad omavahel tihedalt seotud ning edu või ebaedu ühes mõjutab ka teisi. Järgnevalt käsitleme lähemalt Eesti arenguid kõigi kolme osas aastatel 2008-2009.

Kodanikuühendustena räägitakse Eesti kontekstis erainitsiatiivil loodud mittetulundusühingutest ja sihtasutustest (mõlemad on võimalik asutada ka avalikul sektoril). Kolmas, mitteametlik tegutsemisvorm on seltsing, mis traditsiooniliselt tähistab väiksemaid klubilisi koostegutsemisi, ent sisuliselt mahuvad selle alla ka erinevad liikumised või võrgustikud (sh virtuaalsed), mille puhul ei ole ametlikku registreerimist vajalikuks peetud. Mõnikord on seltsing esimeseks sammuks ametliku organisatsiooni asutamisel; mõnikord on tegu ajutise koostöövormiga, mis laguneb, kui eesmärk saavutatud või osalejad kaotavad huvi; mõned seltsingud tegutsevad aastaid.

Kodanikualgatuse õiguslikku tegevuskeskkonda reguleerivad mittetulundusühingute ja sihtasutuste seadused, mida viimati täpsustati 2009. aastal, andmaks ühenduste liikmetele suurem kontrolli organisatsioonide juhatuste üle, samuti muudeti avalikuks mittetulundusühingute aastaaruanded.<sup>151</sup> Üldjoontes on seadused ühenduste tegutsemisvabadust toetavad ega kehtesta mingeid ebademokraatlikke piiranguid organisatsioonide tegutsemisele, juhtimisele või sõnavabadusele. Organisatsiooni asutamine on lihtne, seda saab teha interneti vahendusel mõne päevaga.<sup>152</sup> Küll on viimastel aastatel muutunud problemaatiliseks tulumaksusoodustuse küsimus avalikes huvides tegutsevatele organisat-

---

<sup>151</sup> Mittetulundusühingute seadus (RT I 1996, 42, 811; RT I 2009, 54, 363); sihtasutuste seadus (RT I 1995, 92, 1604; RT I 2009, 54, 363).

<sup>152</sup> Internetilehekülg registreerimiseks: <https://ettevotjaportaal.rik.ee/> (05.03.2010).

sioonidele. Sellesse valitsuse poolt kinnitatavasse nimekirja<sup>153</sup> pääsemine annab organisatsioonile õiguse maksuvabastuseks teatud kulutustelt ning samuti muudab neile tehtud annetused annetajale maksuvabaks. Tingimuseks nimekirja pääsemisel on heategevuslik ja avalikes huvides tegutsemine, ent just esimese kriteeriumi tõlgendamisel on Maksu- ja Tolliamet range, mis muudab nimekirja pääsemise keeruliseks neile organisatsioonidele, kes teenivad oma tegevusega majanduslikku tulu.<sup>154</sup> Nii valitsus kui ka erinevad rahastajad on korduvalt avaldanud soovi, et kodanikuühendused muutuksid majanduslikult iseseisvamaks, mis vähendaks vajadust riigipoolse rahastuse järele. Kitsendus tulumaksusoodustuse saamisel piirab aga sellist arengut.

Olulisemad põhimõtted ühenduste tegevuskeskkonna ning avaliku ja kolmanda sektori suhete arenguks pandi paika kodanikuühenduste initsiatiivil koostatud Eesti kodanikuühiskonna arengukontseptsioonis, mille Riigikogu võttis vastu 2002. aastal.<sup>155</sup> See sätestas avaliku võimu ja kodanikualgatuse võrdse partnerluse ja sõltumatus põhimõtted ning pani paika ka konkreetsemaid eesmärke järgnevatel aastatel. Sellest tulenevalt on Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit (EMSL) töötanud näiteks kaasamise, ühenduste rahastamise, avalike teenuste delegeerimise, kodanikuhariduse, vabatahtliku tegevuse ja teiste selliste suundadega.

Kodanike ja nende ühenduste kaasamise põhimõtted avalike poliitike kujundamisse pandi paika 2005. aastal kaasamise hea tavaga.<sup>156</sup> Mõningaid kaasamist nõudvaid punkte leiab ka seadustest, ent hea tava sätestab soovitusliku juhendmaterjalina seda, mida seadustega paika panna ei saa, nagu näiteks keda ja kuidas kaasata. Seega on tegu eelkõige kaasamise kultuuri süvendamisele suunatud dokumendiga. Olulisemad arengud viimastel aastatel on olnud valitsuse kaasamisveebi [www.osale.ee](http://www.osale.ee) loomine ja arendamine, kus huvilistel on võimalik nii kommenteerida ministriumide koostatud eelnõusid kui ka ise oma ideid

---

<sup>153</sup> Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2006. a määrus nr 279 "Tulumaksusoodustusega mittetulundusühingute ja sihtasutuste nimekirja koostamise kord ning asjatundjate komisjoni moodustamise kord ja töökorraldus" (RTI, 61, 464). 1. jaanuarist 2010 kehtib Vabariigi Valitsuse 8.02.2000. a korraldusega nr 94-k kinnitatud nimekiri (RTL 2000, 21, 298).

<sup>154</sup> Selline on EMSLi tähelepanek organisatsioonide nõustamisest.

<sup>155</sup> Eesti kodanikuühiskonna arengu kontseptsioon, Riigikogu otsus, 12. detsember 2002, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.siseministerium.ee/30410/> (eesti keeles), <http://www.ngo.ee/7337> (inglise keeles) (05.03.2010).

<sup>156</sup> "Kaasamise hea tava" on elektrooniliselt kättesaadav aadressil: <http://www.siseministerium.ee/30329/> (eesti keeles), <http://www.ngo.ee/11583> (inglise keeles) (05.03.2010).

püstitada ja neile teiste toetust koguda. Samuti on toimunud koolitusi sadadele riigi- ja kohalikele ametnikele ning antud välja erinevaid õppematerjale.<sup>157</sup> Kaasamine või selle puudumine avalike poliitivate kujundamises on ka pidevalt meediakajastuste teemaks.

Kuigi kaasamine valitsuse poolt paraneb aasta-aastalt, võib siin näha kaht suuremat probleemi. Esiteks, küsimused, mille suhtes võimul olevatel parteidel on selge poliitiline eelistus, mille puhul ei olda avalikest aruteludest huvitatud (näiteks Vabadussõja võidusamba püstitamine). Teiseks on kaasamine Eestis üldjuhul väga konsulteerimiskeskne, kus avalikuks aruteluks pakutakse välja eelnevalt ametnike poolt koostatud eelnõu. Need tekstid on juriidilise ettevalmistuseta inimestele sageli raskesti arusaadavad, liiati suunatakse sellega arutelu eelnõuga ette antud raamidesse. Kodanikud ja ühendused suudaksid paremini kaasa rääkida, kui nende arvamusi küsitaks enne eelnõude koostamist, ning selleks kasutataks tavainimesele kergemaid osalusmeetodeid nagu näiteks vestlusringid, küsitlused, avatud ruum, kodanike foorumid jms. Samad kaks probleemi kehtivad ka kohalike omavalitsuste puhul, kuigi siin on pilt eri omavalitsustes palju kirjum, sõltudes eelkõige võimul olevatest isikutest – mõnes kohas toimib koostöö latusalt, teisel puudub täielikult.

Rahastamise alal on viimaste aastate märkimisväärsimateks arenguteks kahe uue fondi käivitamine 2008. aasta alguses – riigieelarvest rahastatav Kodanikuühiskonna Sihtkapital<sup>158</sup> ning Norra ja Euroopa Majanduspiirkonna finantsmehhanismide Vabaühenduste Fond (lõpetab tegevuse 2010. aastal ning võimalik jätkamine ei ole veel selge).<sup>159</sup> Kahe aasta jooksul on need fondid jaganud kodanikuühiskonna arenguks umbes 70 miljonit krooni. Eriti oluline on, et see ei ole jagatud pelgalt valdkondlike projektide elluviimiseks, vaid suurel määral tegevusteks, mis peaksid soodustama ühenduste tegevuskeskkonna ja organisatoorse võimekuse arengut. Oluliseks takistuseks ühenduste arengus on projektipõhise rahastamise liigne domineerimine. Kuigi see on õigustatud mitmete tegevuste rahastamisviisina, tähendab see tegevustoetuste võimaluse nappusel (rakendatud praegu üksikutes valdkondades ja suhteliselt vähestele organisatsioonidele), et lõviosa kodanikuühendusi plaanib oma tegevusi lähtuvalt projektikonkurssidest ega arene seetõttu piisavalt organisatsioonidena. Mitmete rahastusvõimaluste (eelkõige EL-i allikad, aga ka mitmed siseriiklikud) puhul on probleemiks suur administreerimisele kuluv

---

<sup>157</sup> Näiteks: "Poliitikaanalüüsi ja huvirühmade ning avalikkuse kaasamise meetodid", Praxis, 29-30. oktoober 2010, vt: <http://www.praxis.ee/index.php?id=138> (05.03.2010).

<sup>158</sup> Kodanikuühiskonna Sihtkapitali koduleht: [www.kysk.ee](http://www.kysk.ee) (05.03.2010).

<sup>159</sup> Informatsioon Vabaühenduste Fondi kohta saadaval aadressilt: <http://www.oef.org.ee/programmid/norra.html> (05.03.2010).

aeg – võib arvata, et selle tõttu loobuvad mõnedki organisatsioonid taotlemisest, mistõttu kannatab konkursside tase, või siis kulutavad ebamõistlikult palju aega bürokraatiale, mille tõttu kannatab sisuline töö.

Ka valitsusel endal puudub jooksvalt selge ülevaade, kui palju ja mis tulemustega kodanikuühendusi rahastatakse – kuna eri ministeeriumidel on siinjuures erinevad praktikad, selgub kogu pilt üksnes aeg-ajalt läbi viidavate uuringutega. Valitsus on ette valmistamas ühenduste riigipoolse rahastamise kontseptsiooni, millelt oodatakse mainitud probleemide lahendamist, ent selle valmimine on kulgenud väga aeglaselt.<sup>160</sup>

Suures osas saab sama öelda ka kolmanda avaliku võimu ja kodanikuühenduste olulisema koostöökoha ehk avalike teenuste delegeerimise kohta. Nagu rahastaminegi, ei ole ka teenuste delegeerimine harvaesinev või uus praktika – 2009. aastal valminud uuringu kohaselt delegeerib teenuseid ühendustele 60% omavalitsustest, kelle territooriumil elab 87% Eesti inimestest.<sup>161</sup> Probleemiks on aga ühtse süsteemi puudumine ja delegeerimisega kaasneva potentsiaali erinev mõistmine osapoolte vahel. Avalik võim näeb seda sageli justkui vastutulekuna kodanikuühendustele ja võimalusena nõnda kulusid kokku hoida, kolmas sektor rõhutab aga oma rolli teenuse kvaliteetsema pakkujana. Erinevatest lähtekohtadest tulenevalt on ka teenuselepingud sageli projektipõhised – lühiajalised ning mõeldud üksnes otseste kulude katmiseks, mis ei anna teenuse osutajale kindlust ega võimalusi enda arendamiseks. Nagu ka rahastamise puhul, on halvaks tagajärjeks suure hulga potentsiaali kasutamata jätmine.

Eestis on välja kujunenud küllaltki hea valdkondlike katusorganisatsioonide võrgustik ning ühendused teevad omavahel koostööd ühiste eesmärkide saavutamiseks. Igas maakonnas tegutseb ka arenduskeskus, kust kodanikuühendustel on võimalik saada tasuta nõu ja koolitusi, ent paljud ühendused ei ole sellest võimalusest teadlikud.<sup>162</sup> Suur osa arenduskeskuste tegevusest on suunatud alustavate ühenduste vajadustele, jättes veidi kõrgema taseme vajaduste lahendamise organisatsioonide endi mureks.

---

<sup>160</sup> Rohkem informatsiooni kodanikeühenduste riiklikust rahastamisest saab aadressilt: <http://www.siseministeerium.ee/rahastamine/> (05.03.2010).

<sup>161</sup> Siseministeerium, Analüüsi lõpparuanne: Kohaliku omavalitsuse üksuste avalike teenuste lepinguline delegeerimine kodanikeühendustele, juuli 2009, elektrooniliselt kättesaadav: [http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine\\_ja\\_kodanikeuhiskond/Avalike\\_teenuste\\_delegeerimine\\_KY/SIMDEL\\_aruanne\\_SIM\\_le\\_korrektuuriga\\_finalver2.pdf](http://www.praxis.ee/fileadmin/tarmo/Projektid/Valitsemine_ja_kodanikeuhiskond/Avalike_teenuste_delegeerimine_KY/SIMDEL_aruanne_SIM_le_korrektuuriga_finalver2.pdf) (05.03.2010), lk 7.

<sup>162</sup> Rohkem informatsiooni maakondlikest arenduskeskustest saab aadressilt: <http://mak.eas.ee/> (05.03.2010).

Tegutsemisvõimalustega on tihedalt seotud väärtused ehk soov aktiivsete kodanikena tegutseda ja oskused seda teha. Väärtuste levik on eelkõige seotud elatustaseme kasvu ning heade näidete olemasoluga. Kui 1980ndate lõpu suurele kodanikuaktiivsusele järgnes madalseis 1990ndatel, siis viimasel kümnendil on olnud märgata selget tõusu. Viimase kahe aasta majanduslangus ei ole negatiivset mõju avaldanud. 2009. aastal valminud uuring näitas, et enamikul kodanikuühendustest olid küll vähenenud tuluallikad, mis pärinesid teistelt organisatsioonidelt, nt riigi- või kohalikust eelarvest, aga ka ettevõtetest, ent mitte eraisikutelt.<sup>163</sup> Vabatahtlike arv oli samas vähenenud üksnes 4%-l ühendustest, kasvanud aga kolmandikul. Olulist mõju on selles ilmselt avaldanud "Teeme ära" algatused: umbes 50 000 osavõtjaga prügikoristustalgud 2008. aastal ning 12 000 osalejaga mõttetalgud 2009. aastal. Lisaks vahetule positiivsele kogemusele, mida osalejad neist said, pälvisid mõlemad ka aktiivset meediakajastust, olles ilmselt enim kõneldud kodanikualgatused neil aastatel. Organisatsioonide professionaalsuse kasvuga kaasneb ka nende parem suutlikkus avalikkuse jaoks "pildil" olla ning inimesi kaasa haarata.

Samas on siiski just organisatsioonide tegutsemisvõime, eelkõige juhtimise professionaalsus, ilmselt olulisimaks arenguvajaduseks Eesti kolmandas sektoris. Osalt on see põhjustatud eespool kirjeldatud tegevuskeskkonnast, ent ka selle keskkonna piires jätab soovida kodanikuühenduste suutlikkus avalike poliitikate kujundamises kaasa rääkida, teenuseid osutada, arendada isemajandavaid finantsmudeleid ning kaasata inimesi oma tegemistesse. Kuigi aasta-aastalt on rohkem hästi juhitud ja toimivaid kodanikuühendusi, kelle tegemised on mõjukad, leiavad kajastamist ning kellest võetakse eeskuju, tegutseb lõviosa ühendusi siiski küllaltki juhuslikult, lähtudes olemasolevatest võimalustest, mitte mõeldes oma vajadustele ja tegutsedes aktiivselt nende elluviimiseks võimaluste loomisega.

Seega on lisaks eespool nimetatud praktiliste küsimuste lahendamisele võtmetähtsusega ka kodanikuhariduse areng Eestis: kaasa aitamine sellele, et inimesed sooviksid tegutseda heade, aktiivsete ja hoolivate kodanikena sõltumata oma töökohast, ning et andekad ja suutlikud inimesed näeksid ühe arvestatava võimalusena ka enese realiseerimist kolmandas sektoris.

---

<sup>163</sup> Eesti Mittetulundusühingute ja Sihtasutuste Liit, Uuringu aruanne: suutlik sektor, Tallinn 2009, elektrooniliselt kättesaadav: <http://www.ngo.ee/orb.aw/class=file/action=preview/id=28056/Suutlik+sektor+raport.pdf> (05.03.2010), lk 10-11.

## Kokkuvõte

2008. ja 2009. aasta töid kaasa olulisi arenguid mitmes inimõigustega seotud valdkonnas, mida erineva detailsusastmega ka käesolevas aruandes on käsitletud.

Inimõiguste kaitset Eestis tugevdavate positiivsete arengutena saab välja tuua:

- Avaliku koosoleku korraldamine lihtsustus oluliselt 2008. aastal: enamikke avalikke koosolekuid saab korraldada vaid kahetunnise suulise etteteatamisega. Koosoleku registreerimisest keeldumine ei ole ka enam absoluutne ning rõhk on pandud läbirääkimistele, mille tulemusel koosolek jääks koosõlla seadusega.
- Algas diskussioon samasooliste paaride suhete reguleerimise üle: justiitsministeeriumis valmis mitteabielulise kooselu analüüs, mis vaatles erinevaid võimalusi suhete reguleerimiseks. Arutelude käigus on välja pakutud partnerlusseaduse loomine, mille eelnõud siiski veel ette valmistama ei ole hakatud.
- Suure sammu edasi mittediskrimineerimise valdkonnas tegi Eesti seoses võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmisega. Kuigi seadus võeti vastu eelkõige Euroopa komisjoni survele ning nii seaduse tekstis kui rakendamisel ilmneb probleeme, on oluline, et võrdse kohtlemise põhimõte Eestis detailsemalt sätestati. See võimaldab diskrimineerimisohvritele tunduvalt paremat õiguskaitsset kui varem.
- Kodanikuühiskonna osas on positiivne 2008. ja 2009. aastal oluliselt suurenenud rahastusvõimalused nii Kodanikuühiskonna Sihtkapitali kui Vabaühenduste Fondi näol. Need meetmed on suunatud ka eelkõige kodanikuühenduste suutlikkuse suurendamisele.

Samas on jätkuvalt mitmeid kitsaskohti ning uusi probleemseid valdkondi:

- Loodud on karistusjärgse kinnipidamise võimalus korduvkurjategijatele. Kuigi korduvkurjategijate probleemiga tegelemine on kahtlemata edasimineku riigisisese julgeoleku tagamisel, on konkreetsed meetmed mitmete aspektide tõttu potentsiaalselt inimõigustega vastuolus. EIK praktikaga võib-olla näiteks vastuolus olla karistusjärgse kinnipidamise rakendamine olukorras, kus ei ole lahendatud spetsiifilised rehabiliteerimisega seotud küsimused.

- Õigusemõistmise osas tekitab jätkuvalt probleeme riigi õigusabi pakkumise korraldus, mis ei pruugi tagada kõigile võrdset võimalust kohtusse pöörduda ja esindatud olla (eriti väljaspool suuremaid keskusi). Eesti juristkonna väiksuse ja korporatiivsuse tõttu peab erilist tähelepanu pöörama võimalikele huvide konfliktidele. Samuti parandaks juurdepääsu õigusemõistmisele kolmandate isikute kaebeõiguse piirangute leevendamine.
- Inimõiguste kaitse tagamisel kaitseväes on Eestil arenguruumi, mida on märkinud ka õiguskantsler. Probleemiks on asendusteenistuse suhteline pikkus võrreldes kaitseväeteenistusega, mida näitab ka väike asendusteenistuse valinud inimeste arv. Asendusteenistuse osas on probleeme teisigi: oma isiklikke kõlbelisi ja usulisi tõekspidamisi peab tõendama ning ebapiisava tõendatuse korral võib riik asendusteenistuse võimalusest keelduda.
- Jätkuvalt puudub samasoolistel paaridel võimalus oma suhet abieluga võrdsustatult reguleerida. Vastu on võetud ka uus perekonnaseadus, mis otseselt välistab samasooliste abielu ning läheb seega vastuollu üldiste arengutega maailmas.
- Hoolimata võrdse kohtlemise seaduse vastuvõtmisest, puudub üldine poliitiline tahe mittediskrimineerimise küsimustega tegeleda. Seda näitab ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule eraldatud ressursside vähendamine.