



Õiguskantsler

Urmas Reinsalu
Justiitsministeerium
info@just.ee

Teie 25.11.2015 nr JUM/15-1677/-1K

Meie 30.12.2015 nr 18-2/151533/1505804

Arvamus karistusseadustiku ja korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamiskavatsuse kohta

Lugupeetud härra justiitsminister

Täna võimaluse eest anda arvamus karistusseadustiku ja korrakaitseaduse muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsuse kohta. Arutelu selles tõstatatud küsimuste üle on oluline. Loodan, et järgnevad mõtted on kavandatavate normide eesmärkide täpsustamisel ja nende saavutamiseks vajalike toimivate vahendite kaalumisel abiks.

Kokkuvõte

Hea õigusloome ja normitehnika eeskirja kohaselt koostatakse seaduseelnõu üksnes siis, kui vajalik õiguslik regulatsioon puudub, ei ole piisav või ei ole ajakohane. Leian, et mitmes väljatöötamiskavatsuses nimetatud küsimuses ei ole need tingimused täidetud ning uute normide lisandumine karistusõigusesse pigem kahjustaks õigusselguse põhimõtet.

Väljatöötamiskavatsuse korrakaitseadust puudutav osa on ebamäärane. Avaliku korra mõistel on läbiv tähendus kogu korrakaitseõiguse jaoks ning selle muutmine ning muudatuste võimalikud mõjud, sh soovimatud kõrvalmõjud tuleb äärmise hoolikusega läbi kaaluda.

1. Karistusseadustiku muudatused

Väljatöötamiskavatsuse (VTK) karistusõiguslik pool seisneb üldjoontes kavases kriminaliseerida neli tegevust. Selgusetuks jääb, miks on kavandatud kuriteokoosseisude kehtestamist seal, kus on juba kriminaalõiguslik raamistus paigas. Neljast vaidlusalusest tegevusest vähemalt kaks – sundabielu ja inimkaubitsemise ohvrilt seksuaalteenuse ostmine – on kuriteod hiljemalt alates 2012. aastast, mil võeti üle EL inimkaubanduse direktiiv. Vastupidist veendumust ei sisaldu ka väljatöötamiskavatsuses¹.

Sundabielu osas on ka VTK punktis 1.2 jõutud järeldusele, et Istanbuli konventsiooni artiklis 37 kirjeldatud tegevus on kaetud Karistusseadustiku (KarS) §-dega 133 ja 133¹. Sellegipoolest on

¹ Toonaste muudatuste tulemusel näeb KarS § 133 (inimkaubandus) ette vastutuse muuhulgas inimese asetamise eest olukorda, kus ta on sunnitud töötama tavapäratutel tingimustel, tegelema prostitutsiooniga või täitma muud vastumeelset kohustust, samuti inimese sellises olukorras hoidmise eest, kui tegu on toime pandud vabaduse võtmise, teisest isikust sõltuvuse, abitu seisundi või haavatava seisundi ärakasutamisega. KarS § 133¹ (inimkaubanduse toetamine) kriminaliseerib omakorda kirjeldatud olukorda asetatud isiku eelnevalt mittelubatud vastuvõtmise või muul viisil tema sunnitud tegevusele eelnevalt mittelubatud kaasaaitamise <https://www.riigiteataja.ee/akt/104042012001>

leitud, et uue ja eraldiseisva sätte loomine oleks põhjendatud tulenevalt naistevastase vägivalda temaatika olulisusest ning selleks, et parandada „alaraporteeritust.“ Lisaks väidetakse, et regulatsiooni loomise eesmärk on selge ja üheselt mõistetav hukkamõist sellistele tegudele ning kannatanute kaitse. Viimatinimetatu viitab sellele, et uue karistusõigusliku sättega üritatakse täita mitte materiaalõiguses esinevat lünka, vaid seaduse täitmisel tõusetunud võimalikke puudujääke.

Inimkaubanduse ohvritelt seksuaalteenuste ostmise puhul ei teki samuti veendumust, et olemasolev karistusõigus on jätnud selle reguleerimata. VTK-s peetakse inimkaubitsetavalt teenuse ostmist „uueks meetmeks“. Samas ei selgu, millega on põhjendatav teadlikult inimkaubitsemise ohvri teenuse ostja tegevuse kvalifitseerimata jätmine vähemalt KarS § 133¹ järgi. Tekib küsimus, millist väärtust lisab uus loodav kuriteokosseis olemasolevale regulatsioonile, mis võimaldab vastutusele võtta igasuguse kaasaitamise eest inimkaubitsemistegevusele (vt ka KarS § 22). VTK-s viidatud EN inimkaubandusvastane konventsioon ega EL inimkaubanduse direktiiv ei piira ärakasutamisega seotud teenuste võimalikust kriminaliseerimisest rääkides seda üksnes sunnitud prostitutsiooniga. Näiteks võib praktikas ette tulla ka erinevaid tööorjusega seotud juhtumeid, kus toime pandud tegu võiks väärida samaväärset karistusõiguslikku hukkamõistu kui seksuaalne ärakasutamine.

VTK-s ei ole viidatud ka kohtupraktikale, mis lükkaks ümber loogilise järelduse, et üksipuha millise teenuse ostmine isikult, kes osutab seda KarS §-s 133 kirjeldatud põhjustel ja olukorras, toetab taolise teenuse osutamist ning aitab seega sellele ka kaasa, eeldusel, et teenuse ostja on inimkaubandusest teadlik². Arusaadavalt on kõnealusel juhul raske ostja teadlikkust tõendada, kuid tahtlus tuleks tõendada ka „uue kuriteo“ puhul.

Ka on raske nõustuda seisukohaga, et uue regulatsiooni kehtestamise kaudu saaks vähendada ohvrite kannatusi ja märgistamist. Vastupidi. Kõigi eelduste kohaselt suurendaksid muudatused ohvrite kannatusi. Nagu VTK-s õigesti märgitakse, kaasneb uue kuriteokosseisuga mitmeid õiguslikke probleeme, sh inimkaubanduse kuriteo ja seksuaalteenuste ostu kuriteo paralleelse menetlemise küsimus. Sellist segadust ei tekiks, kui rakendada uue kehtestamise asemel olemasolevat seadust. Miks seda tehtud ei ole, väljatöötamiskavatsusest ei selgu. VTK punktis 7.1 on kaalutud erinevaid tegutsemisviise ning on tuvastatud kaks võimalust – mitte-millegi tegemine ning uue regulatsiooni loomine. Jääb selgusetuks, miks ei ole kaalutud olemasoleva regulatsiooni tõhusamat rakendamist. Kui tänase seaduse kohaldamine inimkaubitsemise ohvritelt teenuse ostjatele pole õnnestunud tõendamiskavatsuste tõttu, siis tuleks enne uue regulatsiooni kehtestamist veenduda, et samad probleemid ei liiguks kaasa uue kuriteokosseisuga.

Uute kuriteokosseisude loomine olukorras, kus olemasolev karistusruum on läbi tunnetamata, ei ole õige. Karistusnormide loomine saab olla põhjendatud üksnes äärmise meetmena ja ainult siis, kui selleks on selge vajadus. Need põhimõtted väljendusid ka ligi aasta eest jõustunud nõ karistusseadustiku reformi ettevalmistavates materjalides, sealhulgas Justiitsministeeriumi koostatud seletuskirjas.³ Nimetatud õigusloomeprojekti üks põhieesmärke oli korrastada süüteokosseise, viia need vastavusse määratlusnõudega ning välistada kattuvusi. Käesolevas väljatöötamiskavatsuses astutakse vastupidises suunas.

Kaootiline ja juhutähelepanul põhinev õigusloome on taunitav igal juhul, kuid karistusõiguses on see lubamatu. Küsimuseks jääb planeeritavate muudatuste kooskõla põhiseaduse § 13 lg-st 2 tuleneva karistusnormi määratluse nõudega. Isiku põhiõigusi riivav säte peab olema piisavalt

² KarS § 133¹

³ <http://www.riigikogu.ee/download/db8be7d5-afd6-45ac-a318-86b5f0cbd871>

määratletud. Selle mõttega ei ole kooskõlas osaliselt kattuvate süüteenormide tootmine. Lisaks ei saa alaväärtustada ka riigi kohustust tagada toimiv ja tõhus õigusemõistmine. Selle eesmärgiga ei ole kooskõlas tekitada kunstlikult olukorda, milles kulub arvestatav ressurs kvalifitseerimisvalikute tegemiseks paralleelkoosseisude rägastikus.

2. Korrakaitseaduse muudatused

VTK seab teiseks eesmärgiks luua korrakaitseaduse (KorS) muutmise ja täiendamise teel uusi nii avalikus kui mitteavalikus kohas rakenduvaid käitumisnõudeid, mis keelaksid „Eesti sotsiaalsele ruumile mitteomase käitumise“. Kavandatavad muudatused on kahesugused: esiteks on kavas laiendada avaliku korra mõistet KorS §-s 4. Teiseks plaanitakse muuta avalikus kohas käitumise üldnõudeid KorS-i 4. peatüki 1. jaos.

Arusaadavalt ei saa VTK peegeldada kavandatava regulatsiooni sisu sama konkreetselt kui juba valminud eelnõu tekst. Siiski on VTK praegusel kujul väga üldsõnaline. Sellest ei ole võimalik teha üheseid järeldusi selle kohta, milliseid konkreetseid käitumisviise peavad VTK autorid Eesti olustikus sotsiaalselt ebasobivateks ja milline oleks piirangute ulatus (nt millisel määral oleks avaliku ruumi kõrval piirangutega hõlmatud ka mitteavalik ruum). Kuigi nimetatakse küsimusi seoses laste õigustega, koolikohustuse täitmisega, abielusuhetega ja loomakaitsega (vt VTK lk 1-2), pole analüüsitud, milliseid käitumiskohustusi oleks neist tulenevalt vajalik KorS-is kehtestada ja kui suures ulatuses on need juba kehtivas õiguses olemas.⁴

Ainsa selgelt sätestamist vajava juhtumina nimetatakse nägu varjava riietuse kandmise keeldu. Samas rõhutatakse, et tegu on vaid ühe sotsiaalselt sobimatu käitumisviisiga mitmete hulgast. Selline ebamäärasus muudab keeruliseks hinnangu andmise nii kavandatavate muudatuste põhiseaduspärasusele kui ka KorS-is seni omaks võetud kontseptsioonide muutmise otstarbekusele. Iga konkreetse piirangu põhiseaduspärasust saab hinnata üksnes juhul, kui selle eesmärk, sisu ja ulatus on selged. Praeguses menetlusstaadiumis saame seega piirduda vaid mõne üksiku VTK teksti pinnalt tõusetunud küsimusega näokatete keelamise osas.

Põhiseadus ei välista iseenesest Eesti olustikku sobimatu käitumise keelamist või piiramist. Siinsele sotsiaalsele ruumile omased tavanormid on osa Eesti kultuurist, mille kaitsmine on riigi ülesandeks juba põhiseaduse preambulist tulenevalt. Samuti võib teatud viisil käitumise piiramine teenida muude põhiseaduslike väärtuste tagamise eesmärki nagu avalik kord, teiste isikute õigused ja vabadused, kõlblus jne.

VTK-s (lk 14) võib järeldada, et selle autorite arvates on kaheldav, kas näokatete keelamine kujutab endast PS §-des 19 ja 26 sätestatud õiguste riive kõrval ka PS § 40 sätestatud usuvabaduse riivet. Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) on mitmel juhul tuvastanud, et sarnaste näokatete kandmise piirangud on siiski käsitletavad just usuvabaduse, eelkõige selle osaks oleva usuliste veendumuste väljendamise vabaduse riivena.⁵

Riive legitiimsuse kontrollimise vajalikuks eeltingimuseks on, et eelnõu väljatöötamisel määratletaks võimalikult selgelt, milliste põhiseaduslike väärtuste kaitsmine on riive eesmärgiks

⁴ Tavadest, moraalsetest või usulistest veendumustest tuleneva käitumise õigusliku reguleerimise temaatika on väga lai ja mitmetahuline ning vajaks süsteemset läbitöötamist ka mitmetes küsimustes, mille lahendamist VTK ei kavanda (nt küsimus õigus-, meditsiini- või muu teenuse osutamisest keeldumise võimalikkusest, kui seda takistavad teenuse osutaja usulised vms. veendumused. Vt näiteid kollisiooni kohta isiku religioossete veendumuste ja teiste isikute õiguste vahel: nt [EIK 24.09.2012 otsus asjas 28790/08 Francesco Sessa vs. Itaalia](#); [EIK 28.11.2011 otsus asjas nr 27617/04 R.R. vs. Poola](#)).

⁵ Nt [EIK 10.11.2005 otsus asjas nr 44774/98, Leyla Şahin vs. Türgi](#), § 78; [EIK 1.07.2014 otsus asjas nr 43835/11, S.A.S. vs. Prantsusmaa](#), §-d 108-109.

ja mil viisil keeld eesmärgi saavutamisele kaasa aitab. Praegu nimetab VTK meetmete alustena väga laia ja ebamäärast ringi erinevaid võimalikke põhiseaduslikke väärtusi (avalik huvi, avalik kord, ühiskonna turvalisus, inimõigused, inimväärikus, sotsiaalsete tavade kaitse, koolikohustuse täitmine, ühiskonna sidusus, lõimumise tagamine, soolise segregatsiooni, diskrimineerimise, stigmatiseerimise ärahoidmine jne, vt VTK lk 2, 6, 12-13).

Kui eeldada, et näokatete keeld riivab usuvabadust, siis tuleb arvestada, et usutalituste korraldamine, mille hulka loetakse ka religioosse rõivastuse kandmise piiranguid⁶, on põhiseaduse § 40 lg 3 kohaselt riivatav avaliku korra, tervise või kõlbluse kaitsmise eesmärgil. Kuigi põhiseaduslikku avaliku korra mõistet tavatsetakse sisustada laialt⁷, ei pruugi nimetatud alused hõlmata siiski kõiki praegu VTK-s nimetatud riive eesmärgi. Samuti annab usutalituste vabaduse kõrgest kaitsestandardist meie õiguskorras tunnistust asjaolu, et põhiseadus seab selle piiramisele sõnastuslikult kitsamad raamid kui Euroopa inimõiguste konventsiooni art 9 lg 2.

Avaliku korra kaitsmise vajadus näokatete keelamise alusena eeldab konkreetsete põhjenduste esitamist, kuidas näokatted avalikku korda ohustavad. Ohtu avalikule korrale ei saa eeldada üksnes selle põhjal, et mõni isik võib tajuda näokatet enda jaoks subjektiivselt ohtlikuna. Ka EIK ei ole pidanud religioossete näokatete üldist keelamist isikuid või nende vara ähvardavate ohtude ärahoidmise eesmärgil vajalikuks demokraatlikus ühiskonnas. EIK hinnangul ei ole see keeld vajalik ka identiteedi vastu suunatud kuritegude ärahoidmiseks, sest sama eesmärk on saavutatav vähemriivavaid meetmeid kasutades⁸.

Hinnanguga riivete põhiseaduspärasusele seostub tihedalt kavandatav avaliku korra mõiste muutmine KorS-i üldsätetes. VTK kohaselt on vaja seda mõistet laiendada, et avaliku korra osaks oleksid edaspidi ka Eesti sotsiaalsele ruumile omased kirjutamata miinimumnõuded, mille arvesse võtmine on sotsiaalseks kooseluks hädavajalik (lk 12). Sisuliselt peetakse siin silmas tava- ja moraalnormide järgimise vähemalt osalist hõlmamist avaliku korra mõistesse.

Avaliku korra mõiste⁹ on üks KorS-i alusmõistetest, millel on läbiv tähendus kogu korrakaitseüsteemi jaoks. Selle mõiste kaudu määratletakse korrakaitseõiguslikult kaitstavate hüvede ring. Iga täiendava hüve või normi hõlmamine avaliku korra mõistega tagab küll ühelt poolt ühiskonna ja üksikisiku ulatuslikuma kaitsmise, kuid teisalt loob ka uued alused põhiõiguste riivamiseks. Avaliku korra mõiste täiendamine kõlblus- ja tavanormidega avardaks politsei kui üldkorrakaitseorgani pädevust isikute õiguste piiramisel traditsiooniliste käitumisnõuete rikkumise või selle ohu korral.

Nagu nähtub [KorS-i seletuskirjast](#), võeti eelnõu algredaktsiooni väljatöötamisel vastu põhimõtteline otsus, et tava- ja moraalnorme avaliku korra mõistesse ei hõlmata¹⁰. Ehkki eelnõu edasises menetluses avaliku korra mõistet teatud ulatuses muudeti, ei muutunud selle põhisisu. Seega ei ole tava- ja moraalnormide kaitse *eo ipso* KorS-i avaliku korra mõistega hõlmatud.

Viimane aga ei tähenda, et selliste normide kaitsmine korrakaitsete vahenditega oleks Eesti õiguskorras ka käesoleval ajal välistatud. Seadusandja on valinud sotsiaalse kooselu miinimumi

⁶ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Juura 2012. § 40 kommentaar nr 5.

⁷ Vt samas, II ptk sissejuhatust ja § 26 komm 12.2.

⁸ EIK 1.07.2014 otsus asjas nr 43835/11, S.A.S. vs. Prantsusmaa, § 139

⁹ KorS § 4 lg 1: „Avalik kord on ühiskonna seisund, milles on tagatud õigusnormide järgimine ning õigushüvede ja isikute subjektiivsete õiguste kaitse.“

¹⁰ KorS seletuskirjas (lk 19) on märgitud, et: „...iseenesest pole avaliku korra mõistega sellises tähenduses hõlmatud moraal- ja tavanormistikest tulenev. Moraali või tava mõistmine ei pruugi olla vabas pluralistlikus ühiskonnas ühene. Nii püütakse vältida võimalike vaidluste tekkimist kaitstavate hüvede ringi üle ning sellest tulenevat korrakaitse ja riikliku järelevalve mõistete sisustamise ebamäärasust, mis võib tuua kaasa riikliku järelevalve taandumise ametniku väärtushinnangul põhinevaks suvaks.“

tagavate tava- ja moraalinormide kaitsmiseks lahenduse, millega ta on muutnud need õigusnormideks ja selle kaudu avaliku korra osaks. Sel eesmärgil võeti avalikus kohas käitumise nõuete sisustamisel KorS §-s 55 aluseks häirivuse mõiste teise isiku jaoks. KorS § 55 lõikes 1 toodud lahtises loetelus on kirjeldatud kõige enamlevinud või intensiivsemad sotsiaalsed kooselu häirivad tegevused, sh mitmed kõlblusevastased käitumisviisid.

Eelnevat arvestades ei ole KorS-i koostamisel aluseks võetud lahenduste kõrvale heitmine põhjendatud. Avaliku korra üldmõiste laiendamise asemel võib käitumise sotsiaalselt miinimumi sätestavad tavanormid hõlmata avaliku korra mõistesse avalikus kohas käitumise nõuete täiendamise kaudu, nähes selleks ette konkreetsed keelud või käitumiskohustused KorS-i 4. peatüki 1. jaos. Otsustavaks takistuseks ei ole sellele ka VTK-s väljendatud soov reguleerida lisaks avalikele kohtadele teatud ulatuses käitumist mitteavalikus ruumis, sest *de lege lata* on KorS-i kõnealuses jaos mitteavalikus kohas toimuvaid tegevusi juba reguleeritud.

Kirjeldatud lahendus on eelistatav ka põhiõiguste kaitsmise seisukohast. See lubaks määratleda võimalikult selgelt käitumiskohustused ja anda inimestele kindlustunde, et nad ei riku oma käitumisega avalikku korda. Teisalt tagataks sellega, et korrakaitseorganite niigi väga lai kaalutusõigus keelatud ja lubatud käitumisviiside eristamisel senisega võrreldes ei laiene. Sama eesmärgi saavutamine avaliku korra üldmõiste muutmise kaudu, püüdes seda siis omakorda kitsendada (vt VTK lk 12), oleks tunduvalt keerukam ja hägustaks avaliku korra mõiste sisu.

Ühtlasi räägib avaliku korra mõiste muutmise vastu VTK-st nähtuvate konkreetsete käitumisnõuete kitsas ulatus. Üksnes nägu varjava riietuse keelustamise eesmärk väga väikese isikugrupi puhul¹¹ ei ole ühiskonna kui terviku turvalisuse tagamise seisukohalt piisavalt kaalukas põhjus, et õigustada põhimõtteliste muudatuste tegemist KorS-i kaitsehüvede süsteemis. Muude konkreetsete keeldude või piirangute kehtestamise vajadus või ulatus – nagu juba öeldud – VTK-st aga üheselt ei selgu.

Austusega

/allkirjastatud digitaalselt/

Ülle Madise

Heili Sepp 6938419
Heili.Sepp@oiguskantsler.ee

Mait Laaring 6938432
Mait.Laaring@oiguskantsler.ee

¹¹ Ka VTK-s mõeldakse, et väljatöötatavate käitumiskohustuste otsene sihtgrupp on tegelikult väga väike (lk 9).