

Naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni fakultatiivprotokolliga ühinemise ja konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatuse heakskiitmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Kavandatud seaduse vastuvõtmise korral ühineb Eesti Vabariik ÜRO naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni (edaspidi ka *konventsioon*) fakultatiivprotokolliga (edaspidi *fakultatiivprotokoll* või *protokoll*) ning kiidab heaks konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatuse.

Eesti ühines konventsiooniga naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta (Convention on the Elimination of Discrimination Against Women) Eesti Vabariigi Ülemnõukogu 1991. aasta 26. septembri otsuse¹ alusel ning see jõustus Eesti suhtes 20. novembril 1991. aastal. Konventsioonil on 13. mai 2024. aasta seisuga 189 osalisriiki ning tegemist on ühe suurema osalisriikide arvuga ÜRO inimõiguste konventsiooniga.

Konventsiooni fakultatiivprotokoll võeti vastu ja avati allkirjastamiseks ÜRO peaassambleel 6. oktoobril 1999. aastal resolutsiooniga A/RES/54/4. Protokoll jõustus rahvusvaheliselt 22. detsembril 2000. aastal. 13. mai 2024. aasta seisuga on protokoll ratifitseerinud või sellega ühinenud 115 riiki. Euroopa Liidu 27 liikmesriigist on fakultatiivprotokoll jõus 25 riigis, välja arvatud Lätis ja Eestis.

Fakultatiivprotokoll eesmärk on pakkuda täiendavat kaitset konventsioonis sätestatud põhimõtete ja naiste õiguste efektiivsemaks tagamiseks. Fakultatiivprotokolliga ühinedes võtab osalisriik kohustuse tagada üksikisikutele ja nende ühendustele võimalus esitada ÜRO naiste diskrimineerimise likvideerimise komiteele (edaspidi ka *komitee*) kaebusi konventsiooniga sätestatud õiguste rikkumiste kohta. Samuti annab see komiteele õiguse algatada omal initsiatiivil uurimine naiste õiguste pideva rikkumise korral ning anda soovitusi osalisriikidele konventsioonis sätestatud õiguste tagamiseks ja olukorra parandamiseks.

Fakultatiivprotokolliga ühinemine tõhustab konventsiooni eesmärkide saavutamist, suurendab läbipaistvust konventsiooni nõuete täitmisel ning toetab soolise võrdsuse edendamist ja naiste õiguste tegelikku rakendamist nii Eestis kui ka rahvusvahelisel tasandil. Naiste õiguste kaitse on üks Eesti välispoliitika prioriteete ning fakultatiivprotokolliga ühinemine vastab seega Eesti üldistele välispoliitilistele huvidele.

Lisaks fakultatiivprotokolliga ühinemisele kiidetakse kavandatud seaduse vastuvõtmisega heaks konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatus, mis käsitleb konventsiooni täitmist jälgiva naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee perioodiliste istungjärkude kestust. Muudatusega kaotatakse piirang komitee istungjärkude kestusele, mis on seni olnud kuni kaks nädalat aastas. Muudatus jõustub, kui konventsiooni osalisriikide kahekolmandikuline enamus on selle heaks kiitnud.

¹ <https://www.riigiteataja.ee/akt/23988>.

1.2. Eelnõu ja seletuskirja ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna soolise võrdsuse poliitika juht Lee Maripuu (lee.maripuu@mkm.ee, tel 5914 3790). Eelnõu ja seletuskirja õigusekspertiisi on teinud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee). Eelnõu ja seletuskirja on keeleteimetanud Justiitsministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@just.ee). Fakultatiivprotokoll on eesti keelde tõlkinud tõlkebüroo Dussan vandetõlgid (dussan@dussan.ee, tel 551 2071). Välisministeeriumis vaatas eelnõu ja seletuskirja läbi juriidilise osakonna rahvusvahelise õiguse büroo jurist Mai Hion (mai.hion@mfa.ee, tel 631 7413).

1.3. Märkused

Eelnõu ettevalmistamiseks ei ole koostatud väljatöötamiskavatsust, kuna Vabariigi Valitsuse 22. detsembri 2011. a määruse nr 180 „Hea õigusloome ja normitehnika eeskiri“ § 1 lõike 2 punkti 3 kohaselt ei ole seaduseelnõu väljatöötamiskavatsus nõutav, kui tegemist on välislepingu sõlmimise, muutmise või lõpetamisega.

Eelnõu ei ole seotud ühegi teise menetluses oleva eelnõu, Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi ega Vabariigi Valitsuses heakskiidetud riigi eelarvestrateegiaga. Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õiguse rakendamisega.

Välislepingu rakendamiseks ei ole vaja muuta Eesti õigusakte.

Välisleping tuleb ratifitseerida Riigikogus kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse § 121 punktiga 5, mille kohaselt ratifitseerib Riigikogu Eesti Vabariigi lepingud, milles ratifitseerimine on ette nähtud. Välissuhtlemisseaduse § 6 lõike 1 punkti 2 kohaselt ratifitseerib Riigikogu välislepinguid ühinemise, heakskiitmise, ratifitseerimise või muu seaduse vastuvõtmisega.

Välissuhtlemisseaduse § 25 lõike 1 kohaselt muudetakse välislepingut välislepingu sõlmimisega samas korras, kui välislepingus ei ole ette nähtud teisiti. Kuna konventsiooniga ühines Eesti Vabariik tollase ülemnõukogu otsuse alusel, peab muudatuse heaks kiitma Riigikogu.

Eelnõu seadusena vastuvõtmiseks on vajalik Riigikogu poolthääle enamus (PS-i § 73).

2. Seaduse eesmärk

Seaduse eesmärk on ühineda naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni fakultatiivprotokolliga. Pärast ühinemise seaduse jõustumist antakse ühinemiskiri hoiule ÜRO peasekretärile.

Fakultatiivprotokolliga ühinedes tunnistab Eesti komitee pädevust võtta vastu ja vaadata läbi kaebusi isikutelt ja isikurühmadelt, kes leiavad, et Eesti on rikkunud nende konventsioonikohaseid õigusi ning võimaliku pideva rikkumise korral alustada omal algatusel uurimist. Fakultatiivprotokolliga ühinemise eesmärk on võimaldada Eesti isikutele juurdepääs peale riigisiseste õiguskaitsemehhanismide ka rahvusvahelisele kaebuste lahendamise menetlusele, mis aitab kaasa diskrimineerimise vähendamisele ning konventsioonist tulenevate kohustuste tõhusale täitmisele Eesti riigi poolt.

Seaduse teine eesmärk on kiita heaks konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatus, mis käsitleb konventsiooni täitmist jälgiva naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee perioodiliste istungjärkude kestust. Muudatusega kaotatakse komitee istungjärkude kestusele seatud piirang ning koosolekute kestus määratakse kindlaks konventsiooni osalisriikide koosolekul, tingimusel et peaassamblee selle heaks kiidab. Muudatus jõustub, kui osalisriikide kahekolmandikuline enamus on selle heaks kiitnud.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu koosneb kahest paragrahvist.

Eelnõu § 1 kohaselt ühineb Eesti konventsiooni fakultatiivprotokolliga. Fakultatiivprotokoll koosneb preambulist ja 21 artiklist, mis keskenduvad komitee pädevusele võtta vastu individuaalkaebuseid, algatada konventsiooni pideva rikkumise korral omal initsiatiivil uurimine ning anda osalisriigile rikkumiste peatamiseks ja konventsiooni tõhusamaks rakendamiseks soovitusi.

Fakultatiivprotokolli preambul on sissejuhatav selgitus, mis viitab rahvusvahelisel tasandil vastuvõetud ja heakskiidetud soolise võrdsuse ja mittediskrimineerimise põhimõtetele ning vajadusele kaitsta naiste õigusi efektiivsemalt ning täita konventsiooni.

Artikkel 1 sätestab, et fakultatiivprotokolliga ühinenud riik tunnistab naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee pädevust võtta vastu ja menetleda kaebusi, mis vastavad artiklis 2 esitatud nõuetele. Selleks et komitee saaks individuaalkaebusi vastu võtta, peab protokoll osalisriigi suhtes jõustuma.

Artiklis 1 nimetatud kaebusi läbi vaatav komitee on moodustatud konventsiooni artikli 17 alusel ja see koosneb osalisriikide neljaks aastaks valitud 23 erapooletust eksperdist, kes tegutsevad enda nimel.

Komiteele pädevuse andmine on kooskõlas Eesti Vabariigi põhiseaduse §-dega 12 ja 13, kuna tagab üksikisikutele parema kaitse diskrimineerimise vastu ning parandab võimalusi kaitsta oma õigusi nii riigisisel kui ka rahvusvahelisel tasandil. Eesti seadusi ning muid õigusakte ei ole seoses fakultatiivprotokolliga ühinemisega vaja muuta. Eestile toob komiteele pädevuse andmine kaasa kohustuse vastata komitee järelepärimistele ning juhul, kui komitee tuvastab konventsiooni rikkumise, peab riik rahvusvahelise tava kohaselt täitma komitee soovitusi ning soovitude täitmise kohta aru andma. Aruandluskohustust kajastab lähemalt eelnõu mõjude analüüs.

Artikkel 2 määrab kindlaks, kes tohivad komiteele kaebusi esitada. Õigus kaebuse esitamiseks on osalisriigi jurisdiktsiooni alla kuuluvatel üksikisikutel või üksikisikute rühmadel, kes leiavad, et nende konventsiooniga tagatud õigusi on rikutud. Samuti on võimalik esitada kaebus teise üksikisiku või üksikisikute rühma nimel, kuid selleks peab olema viimase nõusolek või õigustatud põhjendus, miks tegutsetakse ilma nõusolekuta.

Artikkel 3 sätestab, millistele nõuetele peavad kaebused vastama. Kaebused peavad olema kirjalikud ega tohi olla anonüümsed. Komiteel on pädevus vastu võtta ainult selliseid riike käsitlevaid kaebusi, kes on fakultatiivprotokolliga ühinenud.

Artikli 4 lõikes 1 selgitatakse, et fakultatiivprotokollist tuleneva kaebeõiguse võimaluse kasutamise eeldus on, et isikul ei ole juurdepääsu oma õiguste kaitsmisele riigisisel tasandil või on kõik riigisiselised õiguskaitsevahendid ammendatud. See tähendab, et komitee ei menetle

kaebust enne, kui on kindlaks tehtud, et õiguste kaitseks on esmalt kasutatud asjakohaseid riigisiseseid õiguskaitsevahendeid. Erandina tuleb kõne alla olukord, kus riigisiseste õiguskaitsevahendite kasutamine on ebamõistlikult veninud või on selge, et mingil põhjusel ei annaks nende kasutamine tulemust.

ÜRO juhend individuaalkaebuste esitamise korra kohta selgitab, et sellisel juhul tuleb kaebajal esitada kaebuses põhjused, miks selline erand peaks asjaomasel juhul kehtima ja komitee pädevuses on hinnata, kas need põhjendused on veenvad või mitte. Pelgalt kahtlused asjakohase õiguskaitsevahendi tõhususe kohta ei vabasta komitee arvates kohustusest seda ammendada. Kui osalisriik leiab, et riigisiseseid õiguskaitsevahendid pole ammendatud, on tal võimalus esitada teave selle kohta, millised tõhusaid ja kättesaadavaid õiguskaitsevahendeid on võimalik kasutada.

Artikli 4 lõikes 2 loetletakse juhud, mil komitee kaebust vastu ei võta. Komitee ei võta kaebust vastu, kui ta on varem juba sama küsimuse läbi vaadanud või kui sama küsimust on uuritud või uuritakse juba mõnes muus rahvusvahelises menetluses. Komitee loeb kaebuse vastuvõetamatuks ka siis, kui see on vastuolus konventsiooniga, põhjendamatult või ebapiisavalt põhjendatud või kui on kuritarvitatud kaebuse esitamise õigust. Lisaks tuleb komiteel jälgida, et riik on fakultatiivprotokolli osaline ning et kaebuses välja toodud rikkumiste esinemine jääb protokolliga liitumise ajalistesse piiridesse. Kaebust ei võeta vastu ka juhul, kui selles toodud asjaolud olid olemas juba enne, kui vastav riik oli fakultatiivprotokolliga ühinenud, välja arvatud juhul, kui need asjaolud jätkusid ka pärast ühinemist.

Artikkel 5 käsitleb komitee õigust taotleda kaebuse menetlusprotsessi vältel osalisriigilt väidetava ohvri kaitseks ajutiste abinõude tarvitusele võtmist. Artikli 5 lõige 1 annab komiteele õiguse igal ajal pärast kaebuse saamist ja enne selle sisulist läbivaatamist esitada osalisriigile taotlus ajutiste meetmete kohaldamiseks, et kaitsta väidetavat ohvrit või ohvreid korvamatult kahju tekke võimaluse eest. Lõike 2 kohaselt ei tähenda sellise taotluse esitamine, et komitee on kaebuse menetlusse võtnud või selle sisu kohta otsuse teinud.

Artikkel 6 sätestab, kuidas komitee teavitab osalisriiki teda puudutavatest kaebustest.

Artikli 6 lõike 1 kohaselt teatab komitee osalisriigile konfidentsiaalselt, kui tema kohta on esitatud kaebus konventsioonis sätestatud õiguste rikkumise kohta. Selleks peab kaebuse esitaja andma nõusoleku oma isiku avaldamiseks osalisriigile. Kui komitee kaebust menetlusse ei võta, ei pea ta sellest asjaomast riiki teavitama.

Artikli 6 lõike 2 kohaselt on osalisriik kohustatud esitama kuue kuu jooksul kirjalikult komiteele selgitused, milles selgitatakse küsimust ja võimalikke rakendatavaid õiguskaitsevahendeid.

Artikkel 7 sätestab, kuidas komitee kaebusi läbi vaatab. Artikli 7 lõike 1 järgi võtab komitee arvesse kogu infot, mis on nii kaebuse esitajalt kui ka asjasse puutuvalt osalisriigilt kaebuse asjaolude kohta saadud. Lõige 2 sätestab, et komitee arutab kaebusi konventsiooni võimalike rikkumiste kohta kinnistel koosolekutel.

Artikli 7 lõike 3 kohaselt teavitab komitee pärast asja arutamist pooli oma seisukohtadest ja võimalikest soovitudtest ning lõike 4 järgi on osalisriigil, keda kaebus puudutab, kohustus kuue kuu jooksul komiteed kirjalikult teavitada oma vastusest, milles ta annab ülevaate sellest, milliseid abinõusid on riik komitee soovitude täitmiseks tarvitusele võtnud. Artikli 7 lõike 5 kohaselt võib komitee järeldustele ja soovitudele vastamiseks paluda riigil esitada lisateavet, muu hulgas võib komitee ette näha, et riik kajastaks selliseid ülevaateid soovitude täitmisest

oma perioodilistes riigiaruannetes konventsiooni täitmise kohta. Perioodiliste riigiaruannete esitamine on sätestatud konventsiooni artiklis 18.

Artikkel 8 käsitleb komitee õigust kutsuda osalisriigipoolse konventsiooni raske või pideva rikkumise korral riiki üles koostööd tegema ja selliste rikkumiste kohta selgitusi andma ning vajaduse korral õigust alustada konventsiooni pideva rikkumise kohta uurimismenetlust omal algatusel.

Artikli 8 lõike 1 kohaselt on sellise protsessi eelduseks usaldusväärne teave konventsioonis sätestatud õiguste pideva rikkumise kohta ning osalisriigilt oodatakse koostööd selle teabe läbivaatamisel ja oma selgituste andmisel.

Artikli 8 lõike 2 kohaselt võib komitee, arvestades osalisriigi esitatud selgitusi ning talle kättesaadavat usaldusväärset teavet, määrata ühe või mitu oma liiget uurimist tegema ja komiteele sellest aru andma. Kui see on põhjendatud, võib uurimise käigus teha osalisriigi nõusolekul visiidi selle riigi territooriumile.

Seejärel annab komitee osalisriigile uurimise tulemustest, järeldustest ja soovitud teada (lõige 3) ning osalisriik peab neile kuue kuu jooksul vastama (lõige 4).

Artikli 8 lõike 5 kohaselt on kogu protseduur konfidentsiaalne ja osalisriigilt oodatakse koostöövalmidust.

Artiklis 8 ettenähtud pidevate rikkumiste uurimine on vajalik eelkõige selleks, et tagada konventsiooni artiklis 2 sätestatud riigi hoolsuskohustuse täitmist. Konventsiooni rakendamise üldsoovitus nr 28 (CEDAW/C/GC/28)² osalisriikide konventsiooni artikli 2 kohaste põhikohustuste kohta rõhutab, et riigi hoolsuskohustus on kogu konventsiooni läbiv põhimõte. Osalisriik peab tagama asjakohased seadusandlikud ja poliitikameetmed ning õiguskaitsemehhanismid, mis on vajalikud diskrimineerimise ärahoidmiseks. Konventsiooni kohaselt peavad osalisriigid võtma kõik asjakohased meetmed, et kaotada naiste diskrimineerimine mis tahes isiku, organisatsiooni või ettevõtja poolt. Seega on riigil kohustus tagada, et ka riigivälised asjaosalised, sh eraõiguslikud juriidilised isikud ja füüsilised isikud hoiduks diskrimineerimisest. Komitee on oma konventsiooni rakendamise üldsoovituses nr 35 (CEDAW/C/GC/35)³, mis käsitleb naistevastast vägivalda, samuti rõhutanud, et riigid võivad vastutada ka eraõiguslike tegude eest, kui nad ei tegutse vajaliku hoolsusega naistevastaste vägivallategude ärahoidmisel, uurimisel, karistamisel ja hüvitamisel.

Artikliga 8 komiteele loodud võimalust alata konventsiooni pideva rikkumise kohta omal algatusel uurimine on seni rakendatud järgmiste osalisriikide puhul: Ühendkuningriik, Kanada, Lõuna-Aafrika Vabariik, Mali, Kõrgõzstan, Filipiinid ja Mehhiko. Uurimised on puudutanud konventsioonis sätestatud õiguste raskeid rikkumisi naisetapu, pruudiröövi, seksuaal- ja reproduktiivtervise ning sellega seotud õiguste ning naistevastase vägivalla, sh seksuaalvägivalla eest piisava kaitse tagamise küsimustes.

Pidevate rikkumiste korral on komitee tähelepanu tõsistele naiste õiguste kaitse konventsiooni täitmise ebakõladele ja mittevastavusele enamasti juhtinud osalisriigi vabaühendused ning naiste- ja inimõiguste kaitsega tegelevad organisatsioonid või nende ühendused.

² [Microsoft Word - UND_GEN_G1047260_DOCU_R.DOC.](#)

³ [n1723154.pdf \(un.org\).](#)

Artikkel 9 sätestab, kuidas peab osalisriik komitee algatatud uurimise kohta aru andma. Artikli 9 lõige 1 sätestab, et komitee võib teha osalisriigile ettepaneku lisada oma konventsiooni artikli 18 alusel koostatavasse perioodilisse riigiaruandesse üksikasjad meetmete kohta, mis ta on võtnud seoses fakultatiivprotokolli artikli 8 alusel tehtud uurimisega. Artikli 9 lõige 2 annab komiteele õiguse paluda vajaduse korral artikli 8 lõikes 4 nimetatud kuue kuu möödumisel, et asjaomane osalisriik teavitaks komiteed uurimise tulemusena võetud meetmetest.

Artikli 10 lõige 1 annab osalisriigile õiguse teha fakultatiivprotokollile alla kirjutades või seda ratifitseerides või sellega ühinedes avalduse, et ta ei tunnista komitee pädevust artiklites 8 ja 9 nimetatud küsimustes. Artikli 10 lõike 2 kohaselt võib tehtud avalduse igal ajal tagasi võtta, andes sellest teada ÜRO peasekretärile.

Kui osalisriik ei tunnista komitee pädevust fakultatiivprotokolli artiklitega 8 ja 9 seoses, siis ei pea konventsiooni võimaliku pideva rikkumise korral tegema komiteega koostööd ega andma selgitusi.

Fakultatiivprotokolli eesmärkidega täieliku kooskõla huvides on oluline, et Eesti tunnistas sellega ühinedes komitee pädevust täies mahus ilma eranditeta. Seetõttu ei tee Eesti fakultatiivprotokolliga ühinedes avaldust artiklite 8 ja 9 kohta, kuna see vähendaks konventsiooni rakendamise efektiivsust. Fakultatiivprotokolli eesmärk on tõhustada konventsiooni kontrollimehhanismi tööd. Avatus komiteega koostööle ja selgituste andmisele aitab ennetada ja leevendada konventsiooni võimalikke raskeid rikkumisi ning tagada elanikele diskrimineerimisvaba ühiskond.

Enamik konventsiooni osalisriikidest on ühinenud fakultatiivprotokolliga komitee pädevust piiramata. Artiklis 10 ette nähtud avalduse tegemise võimalust on kasutanud 115 osalisriigist viis riiki: Bangladesh, Belize, Colombia, Kuuba ja Tadžikistan.

Artikkel 11 sätestab, et osalisriik peab tagama, et isikuid, kes on oma õiguste kaitseks komitee poole pöördunud, ei koheldaks halvasti ega hirmutataks.

Artikkel 12 käsitleb komitee aruandlust. Komitee annab ülevaate oma tegevuse kohta fakultatiivprotokolli asjus iga-aastases raportis ÜRO peassambleele ning ÜRO peasekretär edastab komitee ettekanded teadmiseks naiste staatuse komisjonile (Commission on the Status of Women (CSW)).

Artikkel 13 käsitleb osalisriikide teavitamiskohustust. Riik peab tagama, et teave konventsiooni ja fakultatiivprotokolli kohta oleks inimestele laialdaselt kättesaadav ning et neil oleks juurdepääs komitee seisukohtadele ja soovitudele. Seejuures tuleb pöörata erilist tähelepanu, et soovitud ja seisukohad küsimustes, mis puudutavad osalisriiki, oleks avalikud ja lihtsasti ligipääsetavad.

Artiklis 13 ettenähtu võib praktikas tähendada muu hulgas avalikkuse, kodanikuühiskonna organisatsioonide ning soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise eest vastutavate institutsioonide teavitamist fakultatiivprotokolliga ühinemisest ning sellega kaasnevatest õigustest ja võimalustest, samuti ühinemisjärgset proaktiivset kommunikatsiooni protokolli alusel antud komitee soovitude ja nende täitmise kohta ning vastava info avaldamist asjakohaste valitsusasutuste (nt Välisministeerium, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ning institutsioonide (õiguskantsler, soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise volinik, edaspidi *volinik vms*) veebilehtedel.

Artikkel 14 käsitleb komitee töökorraldust. Komiteel on õigus töötada välja oma töökord talle fakultatiivprotokolliga määratud ülesannete täitmiseks.

Artikkel 15 käsitleb protokolliga ühinemise, ratifitseerimise ja sellele allakirjutamise korraldust. Protokoll on allakirjutamiseks või ühinemiseks avatud konventsiooni osalisriikidele. Protokoll tuleb ratifitseerida. Ratifitseerimis- või ühinemiskirjad antakse hoiule ÜRO peasekretärile.

Artikkel 16 määrab kindlaks protokollu jõustumise tähtajad. Kui riik ratifitseerib protokollu või ühineb protokolliga pärast selle jõustumist, jõustub protokoll selle riigi suhtes kolm kuud pärast tema ratifitseerimis- või ühinemisdokumendi hoiuleandmise kuupäeva.

Artikkel 17 keelab protokollile reservatsioonide tegemise.

Artikkel 18 käsitleb fakultatiivprotokollu muutmist, sätestades selleks vastava korra. Lõike 1 kohaselt võivad osalisriigid teha ettepanekuid fakultatiivprotokollu muutmiseks. Selleks tuleb muudatusettepanekud edastada ÜRO peasekretärile. Peasekretär edastab seejärel ettepanekud osalisriikidele, paludes neil teatada, kas nad pooldavad osalisriikide konverentsi kokkukutsumist ettepaneku arutamiseks ja hääletamiseks. Kui vähemalt kolmandik osalisriikidest seda pooldab, kutsub peasekretär konverentsi kokku. Konverentsil kohal olnud ja hääletanud osalisriikide hääleteenamusega vastu võetud muudatus esitatakse ÜRO Peaassambleele heakskiitmiseks. Lõike 2 kohaselt jõustuvad muudatused, kui ÜRO Peaassamblee on need heaks kiitnud ja kui protokollu osalisriigid on need kahekolmandikulise hääleteenamusega oma põhiseadusest tuleneva menetluse kohaselt heaks kiitnud. Lõike 3 kohaselt on muudatused jõustudes siduvad neile osalisriikidele, kes on need heaks kiitnud. Teiste osalisriikide suhtes on endiselt siduvad fakultatiivprotokoll ja varasemad muudatused, mille nad on heaks kiitnud.

Artikkel 19 käsitleb denonsseerimist ehk lepingu ülesütlemist. Artikli 19 lõige 1 annab osalisriikidele õiguse igal hetkel leping üles öelda, teavitades sellest kirjalikult ÜRO peasekretäri. Lepingu ülesütlemine jõustub kuue kuu möödudes alates teate kättesaamisest. Artikli 19 lõike 2 kohaselt võib komitee juba esitatud kaebusi edasi menetleda ning algatatud uurimismenetlusi jätkata kuni lepingu ülesütlemise jõustumiseni.

Artikkel 20 kirjeldab ÜRO teavitamiskohustust. ÜRO peab teavitama riike uutest osalisriikidest, kes on fakultatiivprotokollile alla kirjutanud, selle ratifitseerinud või sellega ühinenud. Samuti on ÜRO kohustatud osalisriike teavitama protokollu muudatustest ning ülesütlemistest.

Artikkel 21 käsitleb protokollu hoiustamist ÜRO arhiivis ja selle ära kirjade saatmist osalisriikidele.

Eelnõu § 2 kohaselt kiidab Eesti heaks konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatuse, mis sätestab konventsiooni täitmist jälgiva naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee iga-aastaste istungjärkude korra. Konventsiooni artikli 20 lõike 1 praegune sõnastus piirab istungjärkude maksimaalse kestuse kahe nädalaga, sätestades: „Komitee korraldab igal aastal istungjärke, mis üldjuhul ei kesta kauem kui kaks nädalat, et vaadata läbi aruandeid, mis on esitatud vastavalt käesoleva konventsiooni 18. artiklile.“ Konventsiooni artikli 20 lõike 1 muutmise ettepaneku, mille kohaselt komitee istungjärgu maksimumkestust ei määrata, tegid 1995. aastal toimunud kaheksandal osalisriikide kohtumisel (CEDAW/SP/1995/2) Taani, Soome, Islandi, Norra ja Rootsi valitsus ning Eesti toetas seda ettepanekut. Muudatus on põhjendatud, kuna konventsiooni osalisriikide arv on aja jooksul kasvanud ning komitee töökoormus suurenenud.

Artikli 20 lõike 1 muudetud sõnastus on järgmine: „Komitee tuleb tavaliselt kokku kord aastas, et vaadata läbi konventsiooni artikli 18 kohaselt esitatud aruanded. Komitee koosolekute kestus määratakse kindlaks konventsiooni osalisriikide koosolekul, tingimusel et peaassamblee selle heaks kiidab.“

Artikli 20 lõike 1 muudatus jõustub, kui osalisriikide kahekolmandikuline enamus on selle heaks kiitnud. 31. mai 2024. aasta seisuga on artikli 20 lõike 1 muudatuse heaks kiitnud 81 osalisriiki. Et muudatus jõustuks, peab vähemalt 126 osalisriiki selle heaks kiitma.

Artikli 20 lõike 1 muudatuse heakskiitmisele on komitee tähelepanu juhtinud oma soovitusel Eesti riigiaruannete kohta nii 2007. aastal (CEDAW/C/EST/CO4), 2016. aastal (CEDAW/C/EST/CO5-6) kui ka 2024. aastal (CEDAW/C/EST/CO/7) ning kutsunud Eestit üles esimesel võimalusel muudatust heaks kiitma Eesti ÜRO esindusele 6. juunil 2024. aastal saadetud noodis.

4. Eelnõu terminoloogia

Eelnõus ega protokollis ei kasutata kehtivates õigusaktides varem kasutamata termineid.

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu ei ole seotud Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Liidu õigus ei reguleeri liikmesriikide tegevust välislepingutega ühinemisel.

6. Seaduse mõjud

Seaduse rakendamiseks on hinnatud põhjalikumalt fakultatiivprotokolliga ühinemise eeldatavat mõju järgmistes mõjuvaldkondades: (1) sotsiaalsed mõjud; (2) mõju riigikaitsele ja välissuhetele; (3) mõju vabaühendustele; (4) mõju riigiasutuste korraldusele. Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk. Mõjude hindamisel ei tuvastatud mõju elu- ja looduskeskkonnale, majandusele, regionaalarengule ega kohaliku omavalitsuse korraldusele.

Eespool nimetatud mõjuvaldkondi analüüsides ei tuvastatud, et konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatuse heakskiitmisega, mis käsitleb komitee istungjärgude korraldust (eelnõu § 2), kaasneks mõju.

Sotsiaalne mõju

Mõju soolisele võrdsusele

Konventsiooniga liitununa on Eesti võtnud kohustuse tagada kaitse soolise diskrimineerimise eest ning edendada soolist võrdsust. Protokolliga ühinemine loob võimaluse komiteele rikkumistest teada anda ning selle potentsiaalseks sihtrühmaks on kõik Eesti inimesed, kes tunnevad, et nende konventsioonikohaseid õigusi on rikutud. Individaalselt esitatud kaebused ei pruugi aga mõjutada ainult inimest ennast, kes oma probleemiga komitee poole pöördub, vaid muuta komitee otsuste ja soovitusel ka riigi tavasid, praktikat ja poliitikat, aidates seeläbi diskrimineerimist ennetada või heastada. Seda eesmärki täidab ka komitee õigus anda riigile soovitusi pidevate rikkumiste korral, toetades seeläbi ühiskonnas struktuurse soolise ebavõrdsuse vähendamist. Nii võivad soovitusel aidata juhtida riigi tähelepanu konventsiooni täitmiseks vajalikele tegevustele, mis võib avaldada positiivset ja ulatuslikku mõju soolise võrdsuse saavutamisele ja konventsiooni sisulisele täitmisele.

Soolise ebavõrdsuse statistika viitab endiselt mitmele püsivale ebavõrdsuse näitajale, mille kohaselt on naised paljudes ühiskonnaelu valdkondades haavatavamal või meestega võrreldes ebasoodsamal positsioonil (nt sooline palgalõhe, lähisuhte- ja seksuaalvägivald, naiste vähene osalus otsustamises ja juhtimises, sooline diskrimineerimine töölus jms). Konventsiooni täitmise tõhusam jälgimine aitab kaasa ebavõrdsuse vähendamisele.

Kokkuvõttes on muudatuse sihtrühm suur, mõjutades potentsiaalselt kogu elanikkonda, kuid mõju soolisele võrdsusele ja sellise mõju sagedust võib pidada pigem väikeseks, sest tõhusaim viis soolise võrdsuse edendamiseks ja diskrimineerimise ennetamiseks on riigisisese õigusruumi ja poliitika kujundamine viisil, mis arvestab soolise võrdsuse põhimõtete ja eesmärkidega ning tagab juurdepääsetava ja tõhusa õiguskaitse ning konventsiooni sisulise täitmise. Protokolliga ühinemisel lisanduv võimalus ja õigus esitada kaebuseid on naiste õiguste tagamise viimane abinõu. Kui riigisisene õiguskaitse pole toiminud, tekib lisavõimalus enda ja/või teiste õigusi kaitsta – seega võib tekkida olukordi, kui muudatuse mõju naiste õiguste tagamisele on siiski äärmiselt oluline. Ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Mõju inimeste õiguste kaitsele

Fakultatiivprotokolliga ühinemisel on positiivne mõju naiste õiguste kaitse tõhustamisele. See annab inimestele ja organisatsioonidele lisaks riigisisestele õiguskaitsemehhanismidele ühe võimaluse juurde juhtida tähelepanu võimalikele konventsioonis sätestatud õiguste rikkumistele ning parandab võimalusi saada riigilt efektiivset kaitset. Protokolliga ühinemist on korduvalt soovitanud ka õiguskantsler oma rahvusvahelistes aruannetes, sh 2020. aastal üldise korralise inimõiguste olukorra ülevaatus (*Universal Periodic Review ehk UPR*) raames ja 2024. aastal naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni täitmise aruandluse raames.

ÜRO andmetel on komitee alates fakultatiivprotokolli jõustumisest saanud osalisriikidelt artikli 2 alusel (s.o isiku või isikurühma kaebeõigus) 2024. aasta 31. mai seisuga 221 kaebust konventsioonis sätestatud õiguste rikkumise kohta. Neist 58 staatus on registreeritud/ootel, 99 on vastuvõetamatud või katkestatud, õiguste rikkumine on tuvastatud 55 kaebuse puhul ning rikkumist pole tuvastatud 8 kaebuse puhul.

Selleks, et prognoosida Eesti kohta esitatavate võimalike kaebuste arvu ning nende lahendamist, võib komitee tegevust võrrelda teiste samalaadsete ÜRO inimõigusi käsitlevate konventsioonide täitmist toetavate mehhanismidega, mis võimaldavad pöörduda vastavate komiteede poole konventsioonis sätestatud õiguste rikkumistest teatamiseks:

- 1) puuetega inimeste õiguste konventsiooni täitmist jälgivale puuetega inimeste õiguste komiteele (CRPD) ei ole Eestist esitatud ühtegi kaebust, samuti ei ole Eesti suhtes algatatud õiguste pideva rikkumise uurimisi;
- 2) rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni täitmist jälgivale rassilise diskrimineerimise likvideerimise komiteele (CERD) on Eestist laekunud üks kaebus, mille komitee on tunnistanud vastuvõetamatuks;
- 3) kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti täitmist jälgivale ÜRO inimõiguste komiteele (CCPR) on vahemikus 2004–2024 Eestist laekunud kuus kaebust, millest kaks on tunnistatud vastuvõetamatuks ning nelja kohta on tehtud otsus, sh kolmel juhul ei ole õiguste rikkumist tuvastatud.

Arvestades eelnimetatud ÜRO konventsioonide kaebuste esitamise mehhanismi sarnasust naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise konventsiooni täitmist jälgivale komiteele kaebuste esitamise mehhanismiga, nende alusel esitatud kaebuste statistikat ning konventsiooni alusel teiste riikide vastu esitatud kaebuste hulka võib eeldada, et komiteele Eesti

kohta esitatavate kaebuste hulk ei ole väga suur. Eesti elanikud eelistavad rahvusvahelistest kaebemehhanismidest selgelt Euroopa inimõiguste konventsiooniga tagatud kaitsemehhanismi ning avalduse esitamise võimalust Euroopa inimõiguste kohtule.

Kokkuvõttes võib muudatuste mõju inimeste õiguste kaitsele pidada keskmiseks, kuna need võivad kaasa tuua muutusi sihtrühma käitumises, kuid mõju avaldumise sagedust võib pidada pigem väikeseks, sest senine kaebuste esitamise statistika näitab vähest aktiivsust sarnaste ÜRO komiteede õiguskaitsemehhanismi kasutamisel. Komiteele kaebuste esitamist piirab tingimus, et riigisisesed õiguskaitsevahendid peavad olema ammendatud. Eestis on soolise diskrimineerimise korral asjakohane pöörduda oma õiguste kaitseks eelkõige kohtu, töövaidluskomisjoni, õiguskantsleri ja voliniku poole. Senine soolise diskrimineerimise kaasuste arv on kõigis neis aga olnud läbi aastate pigem väike või väga väike. Muudatuste sihtrühm on suur, kuna soolise võrdsuse edendamine ja tõhus diskrimineerimisvastane kaitse avaldab mõju kogu elanikkonnale. Sihtrühmale avalduvaid ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Mõju vabaühendustele

Protokolliga ühinemine tõhustab lisaks üksikisikute õiguste paremale kaitsele ka Eesti naiste õiguste ja soolise võrdsuse eest seisvate huvikaitseorganisatsioonide tööd ning annab võimaluse raskete või pidevate rikkumiste korral sellest komiteele teada anda ning oodata riigilt tegutsemist konventsiooni täitmiseks. Protokolliga ühinemine suurendab seega ühiskonna avatust, parandab konventsiooni sisulist täitmist ning aitab kaasa kodanikuühiskonna ja soolise võrdsuse organisatsioonide huvikaitsele. Senine komitee algatatud pidevate rikkumiste uurimise praktika näitab, et enamasti annavad osalisriikide ulatuslikest tegematajätmistest konventsiooni täitmisel teada just huvikaitseorganisatsioonid või nende ühendused.

Vabaühenduste sihtrühm, kes on protokolliga ühinemisest enim mõjutatud, on eelkõige soolise võrdsuse ja naiste õiguste tagamisele keskendunud huvikaitseorganisatsioonid. Kuigi need organisatsioonid moodustavad vabaühendustest väikese osa, on nende tegevus Eesti soolise võrdsuse olukorra seiramisel, parandamisel ning vastava poliitika suunamisel huvikaitsetegevuse kaudu olulise tähtsuse ja mõjuga. Näiteks on huvikaitseorganisatsioonide töö andnud olulise panuse poliitikamuudatustesse, millega Eesti riik on taganud konventsioonis sätestatud õigusi, sh näiteks abiellumisvanuse tõstmine 18. eluaastale. Sellised huvikaitseorganisatsioonid on osalenud aktiivselt ka konventsiooni täitmise jälgimise protsessis, esitanud variraporteid riigi perioodilistele aruannetele konventsiooni täitmise kohta ning osalenud komitee istungitel riigiaruannete kaitsmisel.

Muudatuste mõju vabaühendustele võib pidada väikeseks, kuna need puudutavad eeldatavasti väikest osa kodanikuühiskonna organisatsioonidest. Muudatused mõjutavad positiivselt inimõiguste, soolise võrdsuse ja naiste õiguste edendamisele pühendunud organisatsioonide kaasatust ja võimalusi konventsioonis sätestatud õiguste tagamise kitsaskohtadele tähelepanu juhtida. Muudatused loovad võimaluse huvikaitseorganisatsioonidel konventsiooni rasketest või pidevatest rikkumistest komiteele teada anda, kuid eeldatavasti ei ole rikkumistest teatamine sage. Sihtrühmale avalduvaid ebasoovitavaid mõjusid ei tuvastatud.

Mõju riigi julgeolekule ja välissuhetele

Fakultatiivprotokolliga ühinemine toob kaasa positiivse mõju välissuhtlusele. Eesti on esitanud kandidatuuri Genfis tegutseva ÜRO inimõiguste nõukogu liikmeks saamiseks aastateks 2026–2028 (valimine 2025. aastal). Fakultatiivprotokolliga ühinemine annab nii teistele konventsiooni osalisriikidele kui ka rahvusvahelisele üldsusele märku, et Eesti seab konventsiooni järgimisele rangemad nõuded ja seisab tõhusate õiguskaitsemehhanismide tagamise eest. Komitee on nii 2007. aastal (CEDAW/C/EST/CO4), 2016. aastal

(CEDAW/C/EST/CO5-6) kui ka 2024. aastal (CEDAW/C/EST/CO/7) perioodiliste riigiaruannete kohta esitatud soovitudes kutsunud Eestit üles fakultatiivprotokolliga ühinema. Protokolliga ühinemist on soovitatud ÜRO inimõiguste nõukogus Eesti riigiaruande perioodilisel ülevaatusel. Eesti ja Läti on Euroopa Liidu riikidest viimased, kes pole protokollile jõustunud.

Mõju riigiasutuste korraldusele

Fakultatiivprotokolliga ühinemine võib tingida mõne riigiasutuse töökoormuse suurenemist. Sellealane haldustöö hõlmab võimalike Eesti kohta esitatud kaebuste või õiguste pideva rikkumise uurimise korral infovahetust, selgituste andmist ning aruandlust komitee soovitude täitmise kohta. Komiteega kaebuste üle peetavat infovahetust hakkab koordineerima Välisministeerium. Komiteele esitatud kaebustele sisuline vastamine kuulub Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi pädevusse, mis teeb seda vajaduse korral koostöös teiste pädevate asutustega. Seetõttu võib ametnike töökoormus mõningal määral suureneda.

Fakultatiivprotokolliga ühinemisega võib kaasneda ka komitee palve Eestile anda konventsiooni võimalike rikkumiste ja sellega seotud menetluste kohta aru perioodilistes riigiaruannetes. Komiteele konventsiooni täitmise kohta riigiaruannete esitamine on Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi ülesanne, kelle valitsemisalas on ministeeriumi põhimääruse § 11 kohaselt soolise võrdõiguslikkuse poliitika kavandamine ja elluviimine. SoVS-i § 22 alusel koordineerib Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium soolise võrdõiguslikkuse edendamist ja sellealast tegevust ning avaldab aruandeid naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta. Komiteele aruannete koostamise ja esitamise eest vastutab Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakond. Vajaduse korral tuleb teistel riigiasutustel tegeleda komitee soovitude täitmise ja seotud aruandlusesse panustamisega oma pädevuse kohaselt. Aruande mahtu fakultatiivprotokolliga liitumine ei mõjuta.

Fakultatiivprotokolliga ühinemise eesmärk on anda inimestele võimalus pöörduda naiste diskrimineerimise likvideerimise komitee poole, kui neile tundub, et riik rikub nende konventsioonis sätestatud õigusi. Komitee saab juhtida riigi tähelepanu võimalikele naiste õiguste tagamisega seotud probleemidele, andes soovitusi olukorra parandamiseks.

Komitee otsused ei ole küll rangelt võttes õiguslikult siduvad ning komiteel puudub eraldi mehhanism, et sundida riiki neid otsuseid täitma, kuid kui riik on tunnistanud komitee pädevust selliseid küsimusi lahendada, siis peab ta olema valmis komitee soovitusi täitma. Juhul kui komitee tuvastab rikkumise, peab riik täitma komitee soovitusi, näiteks hüvitama kaebajale tekitatud kahju või vastavalt asjaoludele võib see tähendada ka asjakohaste poliitikameetmete kasutuselevõtmist või parandamist ning puudutada ka seaduste muutmist või muid sobilikke meetmeid. Komitee kontrollib otsuse riigipoolset täitmist ning riik peab komiteele selgitama, kuidas ta komitee otsust täidab.

Mõju riigiasutuste korraldusele võib pidada pigem väikseks ning mõju esinemise sagedust harvaks. Enim mõjutatud sihtühikud on Välisministeerium ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium ning vajaduse korral teised pädevad asutused.

7. Seaduse rakendamiseks vajalikud tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Fakultatiivprotokolliga ühinemine toob Eesti kohta esitatud kaebuste või komitee omal algatusel alustatud konventsiooni pideva rikkumise uurimise korral infovahetuse, selgituste andmise ja soovitude täitmise aruandluse kohustuse. See hakkab toimuma senises ministeeriumite tööjaotuse raamistikus ega vaja ümberkorraldusi. Infovahetust koordineerib

Välisministeerium ning sisulist aruandlust Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, kaasates vajaduse korral teisi pädevaid asutusi. Infovahetus ja aruandlus võivad kaasa tuua töökoormuse mõningase suurenemise, kuid selleks ei ole vaja planeerida lisaraha.

Seaduse rakendamisega kaasneb ka avalikkuse, kodanikuühiskonna organisatsioonide ning teiste peamiste siht- ja sidusrühmade protokolliga ühinemisest teavitamine. Selleks kasutatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna eelarvet ning selleks ei ole vaja planeerida lisaraha.

Seaduse rakendamine ei too riigieelarvesse tulu. Samuti ei kaasne seaduse rakendamisega kohe otseseid kulusid. Komiteel ei ole õigust määrata trahve ega hüvitisi. Ei saa aga välistada, et individuaalkaebuste menetluses tuvastatud rikkumiste heastamiseks ning eelkõige konventsiooni pideva rikkumise korral võib tekkida vajadus ulatuslikumateks ümberkorraldusteks või poliitikamuudatusteks, millega võib kaasneda lisaraha vajadus.

8. Rakendusaktid

Eelnõu vastuvõtmisel seadusena ei tule kehtestada, muuta ega kehtetuks tunnistada riigisiseseid rakendusakte.

9. Seaduse jõustumine

Seadus jõustub üldises korras.

Eesti suhtes jõustub fakultatiivprotokoll vastavalt protokollki artikli 16 lõikele 2 kolme kuu möödumisel ÜRO peasekretärile ühinemiskirja hoiuleandmise kuupäevast. Konventsiooni artikli 20 lõike 1 muudatus jõustub, kui selle on heaks kiitnud kaks kolmandikku konventsiooni osalisriikidest.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitati 09.09.2024. a eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks kõigile ministeeriumidele ja Riigikantseleile ning arvamuse avaldamiseks Õiguskantsleri Kantseleile, Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantseleile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, SA-le Eesti Inimõiguste Keskus, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele, MTÜ-le Oma Tuba, Eesti Puuetega Naiste Ühenduste Liidule ja Vabaühenduste Liidule.

Justiitsministeerium, Kultuuriministeerium, Kaitseministeerium, Siseministeerium, Rahandusministeerium ja Sotsiaalministeerium kooskõlastasid eelnõu märkusteta.

Justiitsministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta, kuid esitas kooskõlastusel normitehnilisi ja keelelisi märkusi, millega on arvestatud. Välisministeerium kooskõlastas eelnõu märkustega, millega on arvestatud. Eelnõu kohta kooskõlastusringil esitatud märkustega arvestamise tabel on esitatud seletuskirja lisas.

Eelnõu kohta esitasid arvamuse Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus, MTÜ Oma Tuba ja Vabaühenduste Liit, kes rõhutasid fakultatiivprotokolliga ühinemise vajalikkust ning avaldasid eelnõule toetust. Arvamuse avaldajad ei esitanud sisulisi ettepanekuid eelnõu ega seletuskirja täiendamiseks.

Eelnõu esitati 24.10.2024. a eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kooskõlastamiseks Justiitsministeeriumile, kes kooskõlastas eelnõu märkusteta.