

Riina Solman  
rahvastikuminister  
Siseministeerium  
info@siseministeerium.ee

9. juuli 2019

## Arvamus nimeseaduse eelnõule

Lugupeetud rahvastikuminister,

Täname, et palusite Eesti Inimõiguste Keskuse arvamust nimeseaduse eelnõule. Eesti Inimõiguste Keskus on riigist sõltumatu vabaihendus, kus koos toetajatega seisame selle eest, et igäühe inimõigused oleksid Eestis kaitstud.

Esitame arvamuses esmalt mõned üldised mõtted seoses nimede reguleerimisega, mis võiksid olla kasuks eelnõu edasisel menetlemisel. Seejärel anname oma arvamuse nimeseaduse eelnõu üksikasjade kohta ning teeme konkreetsemaid või üldisemaid muudatusettepanekuid. Oleme hea meelega valmis diskussiooni panustama.

Tunnustame välispäritolu inimeste nimede regulatsiooni kaasajastamist ning paremasse kooskõlla viimist universaalsete inimõigustega. Siiski on eelnõus mitmeid põhiseaduse ning rahvusvaheliste inimõigustega vastuvõetavaid sätteid, samuti on seaduse seletuskiri erakordne selles sisalduvate paljude spekulatiivsete ning põhjendamata väidete tõttu.

## Nimi kui inimese identiteedi osa

Universaalselt tunnustatud inimõiguste kohaselt on igal inimesel õigus registreeritud nimele. ÜRO lapse õiguste konventsiooni kohaselt on lapsel sünnihetkest õigus nimele (Art 7), samuti õigus säilitada oma identiteet, sealhulgas nimi, ilma ebaseadusliku vahelesegamiseta (Art 8).

Nimi on üks olulisemaid komponente inimese identiteedis, see on peamine inimese identifitseerimise viisidest tava suhtluses. Nimel on ka oluline osa inimese era- ja perekonnaelus ning see võib seonduda enda identifitseerimisega osana rahvuslikust, etnilisest või kultuurilisest grupist. Euroopa Inimõiguste Kohus on selgitanud mitmes lahendis, et kuigi riigi või ühiskonna huvi on nimekasutust reguleerida, ei tähenda see nime regulatsiooni kooskõlalise vajaduse välistamist era- ja perekonnaelu kaitsva artikli 8 raames. Seega tuleb nimede reguleerimisel juhinduda inimõigustest, sealhulgas õigusest nimele, õigusest identiteedile ning õigusest era- ja perekonnaelu puutumatusele. Nimekasutust reguleerides tuleb eelnevalt hinnata, kuivõrd eesmärgipärane, põhjendatud ja proportsionaalne on riigi sekkumine inimese vabadesse valikutesse nime küsimuses, arvestades nime keskset kohta inimese identiteedis.

Tänapäeva demokraatlikes ühiskondades on inimese identiteet, sh tema rahvus- või usukuuluvus, soo- või seksuaalne identiteet ja muud identiteedi osad eelkõige inimese enda defineerida, võttes siiski arvesse ühiskonna ja riigi huve. Sellest peaks lähtuma ka nimede reguleerimine. Meie hinnangul ei lähtu kehtiv nimeseadus ning pakutav eelnõu neist põhimõtetest. Sellest lähtuvalt tuleks nimeseaduse eelnõu põhimõtteliselt tervikuna ümber kirjutada, seades esikohale indiviidi kui oma identiteedi määratleja ning reguleerides vaid neid küsimusi, mis on hädavajalikud avalikes huvides.

## Seaduse eesmärk (§ 1 lg 2)

Leiame, et seaduse eesmärki tuleks täpsustada. Isikunimede ühtlustatud ja õiguspärase kasutamise kõrval **teeme ettepaneku lisada § 1 lg 2 inimese identiteedi tunnustamine ja kaitse kooskõlas tema inimõigustega. Teeme ettepaneku kustutada “Eesti nimetraditsiooni hoidmine” kui ebaselge määratlus**, sest sisuliselt on seaduses pööratud tähelepanu eelkõige ühe Eestis elava etnilise grupi — eestlaste — nimetraditsiooni hoidmisele, aga seadused peaksid kehtima ühtmoodi kõigile Eesti elanikele. Juhul kui siin on soovitud viidata eesti rahvusega seotud nimetraditsioonide säilitamisele, siis peaks sõna “eesti” olema kirjutatud väikese tähega. Seletuskirjas valitseb selle osas läbivald segadus, sest kohati on eesti kirjutatud suure, kohati väikese algustähega.

Seletuskirja on lisaks täiesti meelevaldseid ning põhjendamatuid väiteid sisaldavad laused. Näiteks: “[p]raeguseks oleme jõudnud tagasi punkti, kus oldi ka PS-i koostamise ajal. See tähendab, jälle peame järjest enam hakkama mõtlema oma rahvusliku identiteedi kaitsmisele, sest maailm on inimestele järjest rohkem avatud ning inimesed ei pruugi isegi veel aduda, et liigume tasapisi eesti keelest ja eesti nimetraditsioonist kaugemale.” Jättes kõrvale taolise spekulatiivse väite sobimatuse ametliku seletuskirja teksti, pole väidete põhjendamiseks toodud ühtegi uuringut ega muud asjaolu, mis näitaks, et avatud maailm on oht eesti keelele ja nimetraditsioonile või et tänane olukord on võrreldav sellega, mis oli 1990ndate alguses. Isegi kui see nii on, puudub analüüs, mille kohaselt totalitaarsusele kalduv nimeregulatsioon on sobiv ja proportsionaalne meede. Pigem võib see mõjuda vastupidiselt, peletada Eestist need, keda taoline valikuvabadustesse sekkumine häirib.

Kummastav on ka tekstis kasutatav “meie” vorm, mis jätab mulje, justkui riik kõneleks ainult eestlaste vaatekohast. Meie ettepanek on taolised ebaselged ja mitmeti tõlgendatavad laused seletuskirjast eemaldada. Seletuskirjas väidetakse samuti, et nimetraditsiooni hoidmine on eriti tähtis väikestes riikides, ent tooda selle kohta ühtegi põhjendust. Ainus viide on Soomele, mis lähtub väidetavalt sarnasest eesmärgist.

## Ühine perekonnanimi registreeritud kooselu korral (§ 5, § 15-17, § 33)

Perekonnanimede regulatsiooni osas tuleb **lisada abielu puudutavate sätete kõrvale ka registreeritud kooselu**. Riigikohus on mitmes lahendis<sup>1</sup> kinnitanud, et perekonnapõhiõigus laieneb ka samasoolistele paaridele, kes elavad registreeritud kooselus. Seetõttu oleks põhiseadusega (ja tõenäoliselt Euroopa inimõiguste konventsiooniga) vastuolus diskrimineeriv registreeritud kooselu väljajätmine ühise perekonnanime regulatsioonist, olenemata sellest, mida ütleb või ei ütle selle kohta kooseluseadus. Seda eelkõige olukorras, kus samasoolistel paaridel puudub Eesti seaduste alusel veel õigus abielluda.

Meie ettepanek on täiendada § 5, § 15-17, § 33 sõnastust lisades igale poole pärast sõna abielu sõna “või registreeritud kooselu” vastavas käändes.

## “Soole mittevastava” nime andmine (§ 8 lg 4 p 2)

Tegemist on olulise sekkumisega vanemate või inimese otsustusõigusesse, mis ei ole kuidagi põhjendatud ega proportsionaalne. Tegemist on ühest küljest binaarsest sooidentiteedi käsitlusest lähtumisega, mis ei ole tänapäeval enam kuigi põhjendatud. Teisalt piirab see võimalusi liikuda sooneutraalsete isikunimede suunas, juhul kui ühiskond seda soovib. Seletuskirjas või seaduses peaks täpsustama, kas näiteks vanemate soov anda oma lapsele sooidentiteedile mittevastav nimi selleks, et võidelda sel viisil kahjulike soostereotüüpidega, oleks mõjuv põhjus.

<sup>1</sup> Viimati lahendis 5-18-5, aga vt ka 3-3-1-19-17

Seletuskirjas on toodud täiesti ebaadekvaatne põhjendus, seostades küsimust õigusselgusega ja isikuandmete täiendava küsimise vajadusega. Inimese soo tuvastamine nime järgi on ebatäpne (nagu seletuskirjas tunnistatakse). Samuti on tegemist isikuandmete kaitse üldmääruses toodud võimalikult väheste andmete kogumise põhimõttega vastuolus oleva põhjendusega: inimese sooidentiteeti puuduvaid andmeid peaks küsima ja töötleva vaid juhul kui selleks on õiguspärane eesmärk, mitte ei peaks need alati koos nimega automaatselt inimesega kaasas käima. Inimese sooidentiteet on demokraatlikes riikides tänapäeval üha rohkem tema enda defineerida. See tähendab, et inimese poole pöördudes konkreetse soo eeldamine nimest tulenevalt seda eelnevalt küsimata ei pruugi olla korrektne ning võib viia eksitusteni ja mõistmatuseni. Mitmes maailma riigis on üha levinum praktika, kus märgitakse nt inimese visiitkaardile või nimesildile ka info selle kohta, milline on tema eelistatud sooidentiteet. Taoline käitumine aitab võidelda diskrimineerimisega sooidentiteedi alusel ning teeb elu oluliselt lihtsamateks nendel, kes ei kuulu kahe laiemalt levinud sooidentiteedi (mees ja naine) sisse.

Meie ettepanek on jätta § 8 lg 4 p 2 eelnõust välja.

### **Isikunime muutmise õiguse piiramine teatud kuritegudes süüdimõistmise puhul (§ 19 lg 2)**

Piirang ei ole õigustatud ega proportsionaalne, sest tegemist on sisuliselt täiendava karistusega. Euroopa inimõiguste kohtu kohtupraktika kohaselt peavad süüdimõistmisega kaasnevad piirangud olema eesmärgipärased ja põhjendatud. Lisaks, kuna Eesti riik on üles ehitatud isikukoodile, siis ka karistusregistris muutub ju inimese nimi, mistõttu on põhjendatud juhtudel lihtne kontrollida karistatust. Seletuskirjas toodud viide, et tavapraktikas tehakse otsinguid inimese tausta kohta interneti otsingumootorite vahendusel, on eapärane, sest taoline tegevus ei ole näiteks värbamise puhul kooskõlas isikuandmete kaitse reeglitega. Lisaks võib taoline keeld raskendada taasühiskonnastamist.

Säte on ka sisulises vastuolus § 18 toodud võimalusega uut, soole vastavat nime taotleda. Karistust kandev või karistusregistris kehtivat karistust omava inimese piirang oma sooidentiteediga kooskõlas olev nimi võtta (nagu seda tegi näiteks Chelsea Manning Ameerika Ühendriikides) on eaproporsionaalne ja tugev sekkumine inimese eraelu puutumatusse.

Meie ettepanek on § 19 lg 2 eelnõust välja jätta ning jääda täna kehtiva regulatsiooni juurde.

### **Isikunime muutmise õiguse piiramine rahvusvahelise kaitse saajatel (§ 20)**

On positiivne, et seaduse eelnõus on lisatud nime muutmiseks õigustatud isikute hulka rahvusvahelise kaitse saajad. Samas on põhjendamatu piirang, et nime muutmise õigus on ainult rahvusvahelise kaitse saajatel, kellele on antud pikaajalise elaniku elamisluba.

Eelnõu seletuskiri põhjendab piirangut argumendiga, et kui rahvusvahelise kaitse saaja on saanud pikaajalise Eesti elamisloa, võib eeldada, et tal on Eestiga tekkinud tugevam side, mis on sarnane sellega, mis on inimestel, kellel puudub kodakondsus. Soovime tähelepanu juhtida sellele, et rahvusvahelise kaitse saaja olukord on algusest peale faktiliselt sarnane kodakondsuseta isikuga. Rahvusvahelise kaitse saajal ei ole võimalik pöörduda nime muutmiseks kodakondsusjärgse riigi poole, kuna tema kodakondsusjärgne riik kiusab teda taga või ei suuda/taha talle kaitset pakkuda.

Õiguskantsler on andnud sellel teemal õigusliku hinnangu, milles on selgitanud, et rahvusvahelise kaitse saajate õiguste määramisel tuleb lähtuda elukohariigi õigusest, sest neil puudub efektiivne side kodakondsusjärgse riigiga. Kui isikut tunnustatakse pagulasena, siis tema side kodakondasusjärgse riigiga katkeb, mistõttu loetakse pagulane faktiliselt kodakondsuseta isikuks.

Õiguskantsler on rõhutanud, et teoreetiline võimalus, et isikul on tulevikus võimalik päritoluriiki naasta, ei saa kaaluda üles tema põhiõigust oma nime muuta. Pagulastele tuleb anda turvaline õiguslik staatus, sest rahvusvaheline kaitse peab isikule tagama kindlustunde.<sup>2</sup>

Oluline on märkida ka seda, et rahvusvahelise kaitse saajatel on teatud juhtudel nime vahetamine eluliselt vajalik enda turvalisuse tagamiseks. Kui isikul on põhjendatud hirm, et tema tagakiusaja võib teda endiselt otsida, ei ole tal võimalik oodata nime vahetamisega viis aastat, et taotleda pikaajalise elaniku elamisloa. Samuti võib tekkida olukord, kus rahvusvahelise kaitse saajal on nimi, mis teeb Eestis integreerumise keeruliseks, omades eesti keeles kohatut tähendust või olles eestlastele häälendamatu. Mõlemal juhul on õigustamatu ja ebaproportsionaalne keelata seadusega nime muutmise enne viie aasta möödumist ja pikaajalise elaniku elamisloa saamist.

Meie ettepanek on jätta isikunime muutmiseks õigustatud subjektina sisse rahvusvahelise kaitse saajad, kuid eemaldada pikaajalise elaniku elamisloa omamise tingimus.

### **Isikunime muutmise avaldus (§ 21)**

Peame ebavajalikuks reguleerida avalduse sisu seaduse tasemel, selle võiks sätestada madalama astme õigusaktiga. Osa sätte lg 6 nimetatud andmetest (näiteks rahvus, emakeel, kõrgeim omandatud haridustase) on nime muutmiseks ebavajalikud. Nime muutmise (mis toimub suhteliselt harva) kasutamine rahvastikuregistri andmete uuendamiseks on ebamõistlik.

### **Ees- ja perekonnanime muutmise ja selle piirangud (§ 22 - 26)**

Peame ebavajalikuks vajadust põhjendada nime muutmise soovi. Inimesel peaks olema võimalik muuta oma isikunime (kui olulist osa oma identiteedist) ilma seda riigile eraldi põhjendamata. Põhjendused, mis seonduvad pereliinidega, ei ole kohased. Eestis ei saa eeldada, et sama perekonnanimega inimesed on omavahel sugulassidemetega seotud, mistõttu ei tohiks teha piiranguid perekonnanime võtmisele. Pealegi on paraku jätkuvalt levinud patriarhaalne traditsioon, mille kohaselt naissoost inimesed võitavad abielludes meessoost inimese perekonnanime. Õigusselguse põhjendus on samuti ebapädev, sest riigiasutused ja ettevõtted kasutavad unikaalseks tuvastamiseks isikukoodi, mitte nime.

Meie hinnangul on tegemist täiesti ebavajaliku ülereguleerimisega, mis piirab ebaproportsionaalselt inimese õigust oma identiteedile. Toodud põhjendused on teoreetilist laadi ning põhinevad spekulatsioonidel ja väga kitsal ideoloogilisel arusaamal nimedest ja nimetraditsioonidest, millel pole tänapäeva reaalse eluga kuigi palju ühist.

Meie ettepanek on kriitiliselt analüüsida nime muutmise põhjendamise ja selle piirangute otstarbekust ja kehtestada piirangud vaid äärmise ning tõendatud vajaduse korral.

### **Nime korduv muutmise (§ 27)**

Leiame, et piirata mõjuva põhjendusega nime muutmist vaid ühele korrale elus on põhjendamatu ja meelevaldne. Inimesel peab olema õigus alustada puhtalt lehel, kui ta seda soovib, ja teha seda vajadusel mitmel korral. Vale on seletuskirjas toodud väide, nagu riik identifitseerib inimese eelkõige nime järgi, kuna andmebaasides on peamiseks identifikaatoriks siiski isikukood.

---

<sup>2</sup> Õiguskantsleri 24.04.2018 seisukoht nr 6-1/180565/1801966

Palume meid hoida kursis eelnõu menetlemise edasiste sammudega. Hea meelega selgitame oma arvamusi lähemalt ning panustame oma võimaluste piires eelnõu edasisse menetlusse.

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Kari Käsper  
juhataja