

Soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Põhiseaduse (PS) § 12 kohaselt on kõik inimesed seaduse ees võrdsed ja kedagi ei tohi diskrimineerida rahvuse, rassi, nahavärvuse, soo, keele, päritolu, usutunnistuse, poliitiliste või muude veendumuste, samuti varalise ja sotsiaalse seisundi või muude asjaolude tõttu. PSi § 12 paneb üldise võrdse kohtlemise kohustuse riigile, kuid see kohustus ei laiene automaatselt põhiõiguste kandjatele (inimestele ja eraõiguslikele juriidilistele isikutele) eraõiguslikes suhetes. Võrdsuspõhiõiguste kaitse tagamiseks eraõiguslikes suhetes, samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste kohustuste täpsustamiseks on Eestis kehtestatud soolise võrdõiguslikkuse seadus (*SoVS*) ja võrdse kohtlemise seadus (*VõrdKS*), mille kohaldamisalad ja regulatsiooni detailsus on aga erinevad.

Soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse (*SVVVS*) eelnõuga koondatakse õiguskaitse ja -selguse parandamiseks seni kahe seadusega reguleeritud võrdsusõiguste kaitse ja edendamiskohustused ühte seadusesse. Ühendseaduse eesmärk on tagada soolise võrdsuse kui ühe põhilise inimõiguse ja üldise hüve edendamine kõigis ühiskonnaelu valdkondades, vähemuste võrdsete võimaluste saavutamist takistavate ühiskondlike tõkete kaotamine ja isikute SVVVSiga kaitstud tunnuste põhjal võrdne kohtlemine. Lisaks nähakse seaduses ette regulatsioon, et tagada isikute võrdne kohtlemine töötajate huvide esindamise, töötajate ühingusse kuulumise, osalise tööajaga töötamise, tähtajalise töölepinguga töötamise ning tööülesannete renditööna täitmise põhjal.

Ühendseadus peab valdkonda aja- ja asjakohaselt tervikuna reguleerima, seetõttu on lisaks seaduste ühendamisele ka nõudeid ajakohastatud.

SVVVSiga kaotatakse kaitstud tunnuste põhine kohaldamisala hierarhia – uut seadust kohaldatakse kõigi kaitstud tunnuste puhul SoVSiga sarnaselt kõigis ühiskonnaelu valdkondades, v.a perekonna- ja eraelu suhetes. Muudatusel on olulisem mõju usutunnistuse, veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse tunnuste kaitsele, mille puhul VõrdKSis on kaitse vaid töö- ja kutseõppe valdkonnas. Rahvuse, rassi ja nahavärvuse tõttu diskrimineerimine on VõrdKSi kohaselt lisaks keelatud sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sh sotsiaaltoetuste saamisel, hariduses ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sh eluaseme kättesaadavuse puhul. Mõlemal juhul lähtub VõrdKSi kohaldamisala ELi direktiividest.

Kehtiva õigusega võrreldes täpsustatakse õigusselguse huvides ka kaitstud tunnuste loetelu, lisades sellesse eraldi seni soo terminiga hõlmatud tunnused *sooline identiteet*, *sooline eneseväljendus* ja *sootunnused* ning puudega seotud, kuid mitte täielikult kaetud tunnuse *tervise seisund*. Lisaks täiendatakse tunnuste loetelu PSi §-st 12 lähtudes tunnustega *keel*, *päritolu*, *varaline seisund* ja *sotsiaalne seisund*. Sarnaselt PSile jäetakse tunnuste loetelu erinevalt kehtivatest seadustest ka avatuks, kuid täpsustatakse, et silmas peetakse selliseid muid isikuga seotud objektiivselt tuvastatavaid tegelikke või oletatavaid tunnuseid, mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele.

Eelnõus ajakohastatakse ka valdkondlikku terminikasutust. Soolise võrdõiguslikkuse termini asemel võetakse kasutusele sisu ja eesmärgi selgemalt väljendav soolise võrdsuse termin ning täpsustatakse selle definitsiooni. Vähemusrühmade olukorra parandamise eesmärkide seadmiseks lisatakse seadusesse võrdsete võimaluste termin. Kui võrdne kohtlemine (diskrimineerimise puudumine) on miski, mis tuleb tagada, siis sooline võrdsus ja võrdsed võimalused on eesmärgid, mille poole tuleb liikuda ja selleks tuleb kohustatud sidusrühmadel aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult tegutseda. Õiguskorda tuuakse ka mitmese diskrimineerimise ning algoritmipõhise diskrimineerimise terminid ja sõnaselge keeld. Puude defineerimisel võetakse aluseks puuetega inimeste õiguste konventsioon.

Eelnõus ühtlustatakse ja täpsustatakse sidusrühmadele (sh riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused, haridus- ja teadusasutused, tööandjad) pandud kohustusi. Sellel on suurem mõju seni VõrdKSiga kaetud tunnuste puhul, kuna eriti edendamiskohustus on VõrdKSis SoVSiga võrreldes oluliselt üldisemalt reguleeritud ja ka väiksema ulatusega. Arvestatakse tunnuste spetsiifikat (sh andmete olemasolu nõuete sätestamisel), kus asjakohane ja vajalik, jäetakse kohustuste tunnustepõhine eristus alles (s.t kõik kohustused ei laiene kõigile kaitstud tunnustele).

Eraldi pööratakse tähelepanu puudega inimeste võrdsete võimaluste edendamisele. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused, haridus- ja teadusasutused ning muud koolituse korraldamisega tegelevad juriidilised isikud, samuti kaupade või teenuste pakkujad ning tööandjad on kohustatud puudega inimeste diskrimineerimise vältimiseks ja neile õiguste teostamiseks ning vabaduste kasutamiseks võrdsete võimaluste loomiseks rakendama asjakohaseid ja konkreetsel juhul vajalikke meetmeid. Nõue kohaldub ulatuses, mis ei põhjusta kohustatud isikule ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

Diskrimineerimise vaidluste lahendamise kord jääb sisuliselt samaks, nagu on sätestatud SoVSis ja VõrdKSis.

Eelnõus laiendatakse ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku pädevust. Sellega tagatakse senisest suuremale hulgale inimestele paremad võimalused diskrimineerimise korral abi saamiseks. Lisaks kohaldamisala laiendamisele, mis otseselt mõjutab voliniku pädevust, ja kaitstud tunnuste loetelu täiendamisele antakse volinikule näiteks õigus pöörduda isiku õiguste kaitseks tema nõusolekul ja nimel kohtusse. Tugevdatakse voliniku rolli soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisel. Näiteks antakse volinikule sõnaselge pädevus teha ettepanekuid õigusaktide eelnõude kohta, anda soovitusi strateegiliste arengudokumentide, meetmete ja tegevuste ühendseadusele vastavuse tagamiseks ning statistiliste andmete kogumiseks seaduse rakendamise kohta. Õigusakte ja strateegiadokumente, meetmeid ning tegevusi puudutavate ettepanekute-soovituste täitmise kohta peab voliniku nõudmisel talle infot andma. Lihtsustamise eesmärgil nimetatakse institutsioon ümber võrdsusvolinikuks. Voliniku sõltumatuse paremaks tagamiseks reguleeritakse eelnõus detailsemalt voliniku valimise korda ning nähakse ette, et valdkondliku ministri asemel nimetab voliniku ametisse Vabariigi Valitsus, kuulates enne ära ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamuse.

Seaduste ühendamisel kujundatakse ümber ka senine soolise võrdõiguslikkuse nõukogu, täpsustades ja laiendades nõukogu pädevust ja nimetades selle ümber võrdsusnõukoguks. Vabariigi Valitsusele nõuandva kogu pädevust laiendatakse soolise võrdsuse edendamise küsimustelt ka vähemusrühmade võrdsete võimaluste edendamisele, nõukogu ülesandeid ajakohastatakse. Näiteks tehakse nõukogule ülesandeks esitada valitsusele regulaarselt ülevaateid ministriumide ja nende valitsemisala edendamiskohustuste täitmise kohta ning teha ettepanekuid valdkondlike arengukavade ja programmide muutmiseks.

Ajakohastatakse ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi kui võrdsuspoliitikat eest vedava ja koordineeriva ministeeriumi ülesandeid seaduse rakendamise toetamisel.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna võrdsete võimaluste poliitikajuht Kätlin Sander (kathlin.sander@mkm.ee, 5196 1886), võrdsuspoliitika osakonna soolise võrdsuse poliitikajuht Lee Maripuu (lee.maripuu@mkm.ee, 5914 3790), võrdsuspoliitika osakonna soolise võrdsuse nõunik Eva Liina Kliiman (eva.kliiman@mkm.ee; 5913 6391), võrdsuspoliitika osakonna juhataja Agnes Einman (agnes.einman@mkm.ee; 5910 8457). Eelnõu mõjude analüüsi koostamises osales ka strateegiaosakonna analüütik Kristen Maisey (kristen.maisey@mkm.ee, 58704705).

Eelnõu keeleteoimetaja oli Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talituse toimetaja Aili Sandre (aili.sandre@just.ee; 5322 9013).

Eelnõule ja seletuskirjale tegi õiguslikke ettepanekuid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu on seotud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammi 2023–2027 punktiga 11.19.

Eelnõukohase seadusega asendatakse võrdse kohtlemise seadus ja soolise võrdõiguslikkuse seadus ning eelnõu seadusena jõustumisel tunnistatakse need kehtetuks.

Riigikogus seadusena vastuvõtmiseks on vajalik koosseisu häälteenamus, kuna rakendussätetega muudetakse ka Vabariigi Valitsuse seadust ja riigieelarve seadust.

Eelnõukohase seadusega ei võeta üle uut Euroopa Liidu õigust, kuid tagatakse Eesti õiguse jätkuv vastavus seni võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seadusega üle võetud Euroopa Liidu õigusele. Direktiivide täpsem loetelu on esitatud seletuskirja 5. peatükis.

2. Seaduse eesmärk

Eestis kehtib üldine diskrimineerimiskeeld lähtudes PSi §-st 12, mis keelab igasuguse diskrimineerimise õigusaktides ja nende rakendamisel. PSi §-st 12 tuleneb üldine võrdsuspõhiõigus, mis keelab riigil inimeste diskrimineerimise nii selles sättes loetletud tunnuste alusel (rahvus, rass, nahavärvus, sugu, keel, päritolu, usutunnistus, poliitilised või muud veendumused, samuti varaline või sotsiaalne seisund) kui ka muude asjaolude tõttu. PSi § 14 kohaselt on põhiõiguste tagamisel kohustatud subjektid seadusandlik võim, täidesaatev võim, kohtuvõim ja kohalik omavalitsus. PSi §-s 12 sätestatud diskrimineerimise keeld aga ei kehti inimeste omavahelistes suhetes. Eraõiguslikku isikut seob PSi § 12 üldise vabaduspõhiõiguse (PS § 19 lg 2) kaudu. Selleks et võrdne kohtlemine oleks tagatud ka eraõiguslikes suhetes, lasub riigil PSi § 19 lõike 2 ja § 13 lõike 1 järgi kohustus arvestada eraõiguslike normide loomisel põhiõiguste ja vabadustega.¹

¹ Põhiseaduse § 12 kommentaarid, p 12. https://pohiseadus.ee/sisu/3483/paragrahv_12.

Võrdsuspõhiõiguste kaitse tagamiseks eraõiguslikes suhetes, samuti riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste kohustuste täpsustamiseks on Eestis kehtestatud soolise võrdõiguslikkuse seadus ja võrdse kohtlemise seadus, mille kohaldamisalad ja regulatsiooni detailsus on aga erinevad.

2004. a 1. mail jõustunud soolise võrdõiguslikkuse seaduse eesmärk on tagada põhiseadusest tulenev sooline võrdne kohtlemine ning edendada naiste ja meeste võrdõiguslikkust kui üht põhilist inimõigust ja üldist hüve kõigis ühiskonnaelul valdkondades. Seaduse eesmärgi seadmisel ja selle saavutamiseks vahendite valimisel on lisaks põhiseadusele arvestatud ka ELi õiguse ja Eesti muude rahvusvaheliste kohustustega, näiteks ÜRO konventsiooniga naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimise kohta.

1. jaanuaril 2009. a jõustunud VõrdKS võeti vastu eesmärgiga võimaldada kaitsta inimeste põhiõigust mitte olla diskrimineeritud rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu ka mõnedes eraõiguslikes suhetes. Seaduses nimetatud diskrimineerimise tunnuste loetelu ning kohaldamisala tulenevad eelkõige Euroopa Liidu direktiividest 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ. Direktiivide erinev kohaldamisala on miinimumnõuete ülevõtmisel loonud sama olukorra ka Eesti õiguses. Kui usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse tõttu diskrimineerimise eest on isikud VõrdKSi alusel kaitstud vaid töö- ja kutseõppe valdkonnas, siis rahvuse, rassi ja nahavärvuse tõttu diskrimineerimise eest on kaitse olnud tagatud lisaks sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuste, sh sotsiaaltoetuste saamisel, hariduse valdkonnas, samuti avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sh eluaseme kättesaadavuse puhul.

Diskrimineerimisvaidlusi lahendab kehtiva õiguse järgi kohus või töövaidluskomisjon. Lepitusmenetluse korras võib vaidluse lahendada ka õiguskantsler. Diskrimineerimise kahtluse korral saab isik pöörduda eksperdiarvamuse saamiseks soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku (edaspidi võrdsusvolinik või ka volinik) poole. Euroopa Liidu direktiivide mõistes on võrdsusvolinik Eestis peamine võrdõiguslikkust edendav asutus (*equality body*). Samas on oma pädevuse raamides võrdõiguslikkust edendav asutus ka õiguskantsler.

VõrdKSi kohaldamisala on korduvalt püütud laiendada selliselt, et sellest tulenev õiguskaitse kohalduks kõigile seal nimetatud kaitstud tunnustele ühtmoodi, sh samades valdkondades. Seadusemuudatus on osutunud vajalikuks, et tagada parem õigusselgus, põhiõiguste tõhus kaitse ja vähemusrühmade võrdsed võimalused õiguskaitse saamisel. Näiteks leiab suur osa võimalikke puude² ja seksuaalse sättumuse³ põhjal diskrimineerimise juhtumeid aset väljaspool töövaldkonda ning just need vähemused võivad olla tundlikumad hariduse ning avalikult pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavuse probleemide suhtes ning neist rohkem mõjutavad ja mõjutatud. Kohaldamisala mõjutab otseselt ka voliniku pädevust diskrimineerimisjuhtumeid uurida ja nende puhul diskrimineerimise asetleidmise kohta eksperdiarvamusi anda. Voliniku arvamus võimaldab pöördujal otsustada edasiste sammude üle ja saada tuge oma õiguste kaitsmiseks.

Kehtiva VõrdKSi kohaldamisala hierarhilisust eri vähemusgruppide suhtes on kritiseerinud ka õiguskantsler. Nii märkis ta juba oma arvamuses VõrdKSi eelnõu kohta, et PSi § 12 alusel isikutele omistatava kaitse määra selgesõnaline eristamine nõuab seadusandjalt väga kaalukaid

² Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei. (2016). Võrdõiguslikkuse mõõtmise mudel: kellel on Eestis hea, kellel parem? <http://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:273794/246961/page/1>.

³ Takács, J. (2006). Social exclusion of young lesbian, gay, bisexual and transgender (LGBT) people in Europe. ILGA-Europe & IGLYO.

põhjendusi, mis VõrdKSi kohaldamisala puhul tema hinnangul puudusid. Hiljem on õiguskantsler juhtinud tähelepanu probleemile, et kehtiva VõrdKSi põhjal võib jääda mulje, justkui oleks diskrimineerimine keelatud vaid teatud eluvaldkondades, kuigi PSi § 12 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse. Õiguskantsler märkis, et VõrdKSi eesmärk ei saa piirduda ainult sellekohaste ELi direktiivide miinimumnõuete ülevõtmisega riigisisisesse õigusesse, vaid õigusliku korra kujundamisel tuleb arvestada ka PSi ja rahvusvahelisi lepinguid.⁴

VõrdKSi kohaldamisala ühtlustamise vajadusele eri sihtrühmade puhul on tähelepanu juhtinud ka rahvusvahelised organisatsioonid.

- 2010. a andis Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastane komisjon ECRI soovitus⁵ laiendada usu või muude veendumuste põhjal kaitset diskrimineerimise vastu sotsiaalkaitse, hariduse ja avalikele kaupadele ning teenustele juurdepääsu ja nende pakkumise puhul. Komisjon on soovitus ühel või teisel moel ka veel korranud, sh 2022. a, soovitades⁶, et VõrdKSi muutmisel tuleks arvestada vajadust tagada tõhus üldine diskrimineerimisvastane kord, mis katab kõiki tunnuseid ja eluvaldkondi.
- 2012. a edastas Euroopa Nõukogu sotsiaalõiguste komitee Eesti raporti põhjal negatiivse järelduse Eesti kohta, leides, et diskrimineerimisvastane seadus ei taga olulistest valdkondades harta artikli 15 lõike 3 kohaselt nõutud puudega inimeste õiguste kaitset.⁷ Kuna VõrdKSi kohaldamisala ei ole laiendatud, on komitee ka hiljem (2016, 2020) sama järeldust korranud.
- 2013. a Euroopa Nõukogu inimõigusvoliniku avaldatud raport Eesti kohta⁸ osutas probleemile, et puudega inimeste esinduskogud on mures VõrdKSi hierarhilise kohaldamisala tõttu, viidates ka sotsiaalharta 2012. aasta negatiivsetele järeldustele. VõrdKSi kohaldamisala laiendamisele viitas volinik ka oma 2018. a visiidi aruandes⁹.
- Inimõiguse valdkonna standardite ja kohustuste Eestis täitmise hindamisel on VõrdKSi kohaldamisala piiratud teema aastatel 2011 ja 2016 oma inimõiguste olukorra ülevaadetes tõstatanud ka ÜRO inimõiguste nõukogu.
- 2017. a juhtis ÜRO laste õiguste komitee tähelepanu asjaolule, et Eestis ei ole täiel määral tagatud puudega laste kaitse diskrimineerimise eest, sh sotsiaal- ja hariduse valdkonnas ja teenuste pakkumisel, ning soovitas¹⁰ Eestil teha muudatused VõrdKSi.
- 2019. a soovitas ÜRO inimõiguste komitee järeldustes kodaniku- ja poliitiliste õiguste rahvusvahelise pakti Eesti aruande kohta¹¹ Eestil suurendada pingutusi muuta VõrdKSi

⁴ Õiguskantsleri pöördumine sotsiaalministri poole, 09.05.2011 nr 7-4/101419/1100981, 6-8/110288/1100981-Soovitus õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning märgukiri seaduseelnõu algatamiseks: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_margukiri_vordse_kohtlemise_seaduse_kohaldamisala_maaratlemine.pdf.

⁵ Raport on avaldatud ECRI veebilehel <https://rm.coe.int/fourth-report-on-estonia-estonian-translation-/16808b56ef> (p 52).

⁶ Komisjoni raport on avaldatud ECRI veebilehel <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-estonia-estonian-translation-/1680a6d5e7> (p 105).

⁷ Komitee järeldused on avaldatud EN sotsiaalharta aruandluse andmebaasis: <https://hudoc.esc.coe.int/eng?i=2012/def/EST/15/3/EN>.

⁸ Raport on avaldatud EN inimõiguste voliniku veebilehel <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2075361&Site=COE&BackColorInternet=B9BDEE&BackColorIntranet=FFCD4F&BackColorLogged=FFC679>.

⁹ Raport on avaldatud EN inimõiguste voliniku veebilehel <https://rm.coe.int/euroopa-noukogu-inimoiguste-voliniku-dunja-mijatovici-raport-11-15-juu/16808de6a3>.

¹⁰ Soovitused on avaldatud ÜRO lepingute järelevalvekehandite veebilehel https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2F2FC%2FEST%2FCO%2F2-4&Lang=en (p 39).

¹¹ Soovitused on avaldatud ÜRO lepingute järelevalvekehandite veebilehel: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2F2FC%2FEST%2FCO%2F4&Lang=en (p 11).

selliselt, et tagatud oleks asjakohane, tõhus ja võrdne sisuline ning menetluslik diskrimineerimisvastane kaitse kõigi paktiga kaitstud tunnuste põhjal kõigis eluvaldkondades ja sektorites.

- 2019. a andis sama soovitus¹² Eesti majanduslike, sotsiaalsete ja kultuuriliste õiguste pakti aruandele pakti järelevalve komitee, soovitades Eestil viivitamata tagada VõrdKSiga kõigile võrdne kaitse diskrimineerimise eest paktis nimetatud tunnuste põhjal.
- 2021. a järel dustes Eesti puuetega inimeste õiguste konventsiooni raporti kohta¹³ soovitas ÜRO puuetega inimeste õiguste komitee Eestil teha VõrdKSi muudatused, mis tagavad, et puude alusel on diskrimineerimine keelatud kõigis eluvaldkondades ja sektorites.
- 2022. a järel dustes Eesti rassilise diskrimineerimise kõigi vormide kõrvaldamise rahvusvahelise konventsiooni aruande kohta¹⁴ soovitas ÜRO rassilise diskrimineerimise kõrvaldamise komitee Eestil astuda konkreetseid samme ja suurendada pingutusi muuta VõrdKSi selliselt, et tagatud oleks asjakohane, tõhus ja võrdne sisuline ning menetluslik diskrimineerimisvastane kaitse kõigi konventsiooniga kaitstud tunnuste põhjal kõigis eluvaldkondades ja sektorites.
- 2022. a 6. seiretsükli aruandes Eesti kohta soovitas Euroopa (Nõukogu) rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjon (ECRI)¹⁵ muu hulgas tungivalt muuta VõrdKSi ja muid seadusi, et tagada tõhusa diskrimineerimisvastase üldseaduse olemasolu, mis kataks kooskõlas rassismi ja rassilise diskrimineerimise vastast riigisisest õigust käsitleva ECRI üldise soovitusena nr 7 kõiki tunnuseid¹⁶ ja eluvaldkondi.

VõrdKSi kohaldamisala on probleemne arvestades ka puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIK), mille Eesti ratifitseeris 2012. aastal. PIK keelab puude alusel mis tahes vahetegemise, välistamise või piiramise, mille eesmärk või tagajärg on kõigi inimõiguste ja põhivabaduste teistega võrdsel alusel tunnustamise, teostamise või kasutamise tõkestamine või tühistamine poliitika-, majandus-, sotsiaal-, kultuuri-, kodanikuühiskonna või mis tahes muus valdkonnas.

VõrdKSi kohaldamisala laiendamise vajadusele on aastate jooksul korduvalt tähelepanu juhtinud ka kodanikuühiskonna organisatsioonid. Kohaldamisala laiendamise vajadust on rõhutanud teiste seas SA Eesti Inimõiguste Keskus, Eesti LGBT Ühing, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti Naisteühenduste Ümarlaud ja Eesti Noorteühenduste Liit. Diskrimineerimisvastase kaitse laiendamise vajaduse tõendamiseks on võrdse kohtlemise võrgustikku kuuluvad vabaühendused kogunud juhtumeid, mis on jäänud kehtiva VõrdKSi kohaldamisalast väljapoole. Näiteks on ilmikas juhtum, kus õpetaja ei soovinud ratastoolis last tavakooli esimesse klassi vastu võtta, tuues põhjenduseks selle, et see raskendaks kaasõpilastel keskendumist ja nad jääksid vaid ratastooli vaatama. Samuti on võrgustikul teada probleeme

¹² Soovitused on avaldatud ÜRO lepingute järelevalvekehandite veebilehel: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2FC.12%2FEST%2FCO%2F3&Lang=en (p 11).

¹³ Soovitused on avaldatud ÜRO lepingute järelevalvekehandite veebilehel: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/EST/CO/1&Lang=en (p 12).

¹⁴ Soovitused on avaldatud ÜRO lepingute järelevalvekehandite veebilehel: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2FC%2FEST%2FCO%2F12-13&Lang=en (p 9).

¹⁵ Aruanne on avaldatud Euroopa Nõukogu veebilehel <https://rm.coe.int/6th-ecri-report-on-estonia-estonian-translation-1680a6d5e7>.

¹⁶ ECRI poliitika üldsoovitus nr 7 käsitleb rassilise diskrimineerimisena diskrimineerimist, mis toimub rassi, nahavärvi, keele, usu, rahvuse või rahvusliku või etnilise päritolu tõttu. Soovitus on EN veebilehel <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-recommendation-no-7-revised-on-national-legislatio/16808b5aae>.

kaupade ja teenuste kättesaadavusega, eriti just vanuse ja puude tõttu. Eeskätt võib nende tunnuste põhjal diskrimineerimine aset leida finantsteenuste valdkonnas, näiteks laenude saamisel, pangakonto avamisel, kindlustuse võtmisel jne. Võidakse piirata teatud tüüpi kindlustuse (nt kodu, auto või reisi) tegemist või määrata oluliselt suuremad kindlustusmaksed, kuna inimene on jõudnud teatud ikka või on teatud tervisekõrvalekaldega. Vanemaealistel on probleeme pangast laenu saamisel.¹⁷

2015. a koostati ja saadeti kooskõlastamisele VõrdKSi muutmise seaduse eelnõu väljatöötamise kavatsus (edaspidi VTK)¹⁸. Kohaldamisala laiendamise eelnõu on korduvalt läbinud kooskõlastamise, kuid jäänud kas Vabariigi Valitsuse ([17-0909](#), eelnõu ettevalmistamine valitsuse istungile lõpetati Riigikogu koosseisu töö lõppemise tõttu 21.02.2019) või Riigikogu ([21-1401](#), eelnõu langes Riigikogu koosseisu töö lõppemise tõttu menetlusest välja märtsis 2023) heakskiiduta. Riigikogu koosseisu töö lõppemisel langes 2019. a menetlusest välja ka 2016. a Riigikogus algatatud samasisuline eelnõu.

2022. a tellis Sotsiaalministeerium analüüsi VõrdKSi ja SoVSi ühendamise kohta¹⁹. Analüüsis leiti, et VõrdKSi ja SoVSi ühendamine võiks aidata parandada õigusselgust, samas tuleks selleks kaotada lisaks ka tunnuste kaitse hierarhia, s.t keelates diskrimineerimise ka kõikide VõrdKSiis loetletud tunnuste alusel kõigis ühiskonnaelu valdkondades, nagu on praegu sätestatud SoVSiis. Ühendamisel peetakse vajalikuks ka seadustes kasutatavate terminite määratluste ühtlustamist. Samuti märgitakse, et kuna nt tööandja kohustus anda võimaliku diskrimineerimise juhtumite puhul seletusi on VõrdKSiis märksa üldisemal tasemel sätestatud, võiks SoVSiis sätestatud detailsemat selgituskohustust laiendada seaduste ühendamisel ka teiste tunnuste tõttu diskrimineerimisele. Analüüsis viidatakse, et tööandjate võrdse kohtlemise tagamise kohustuste täpsemalt reguleerimise vajadust on esile tõstetud ka uuringutes²⁰. Samas juhitakse tähelepanu, et edendamiskohustuste puhul peaks seaduste ühendamisel jääma seadusesse soo ja teiste tunnuste vahel teatud erinevused. Näiteks ei ole võimalik laiendada tööandja kohustust koguda soopõhiseid töölaseid statistilisi andmeid, mis võimaldavad asjaomastel institutsioonidel jälgida ja hinnata võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes. Samasuguseid andmeid ei tohiks koguda teiste tunnuste puhul (nt etniline kuuluvus, seksuaalne sättumus, usutunnistus). Isikuandmete kaitse üldmääruse²¹ artikli 9 kohaselt on keelatud töödelda isikuandmeid, millest ilmneb rassiline või etniline päritolu, poliitilised vaated, usulised või filosoofilised veendumused või ametiühingusse kuulumine, geneetilisi andmeid, füüsilise isiku kordumatuks tuvastamiseks kasutatavaid biomeetrilisi andmeid, terviseandmeid või andmeid füüsilise isiku seksuaalelu ja seksuaalse sättumuse kohta (erandid on loetletud artikli 9 lõikes 2). Isikuandmete kaitse seaduse § 20 kohaselt on eriliiki isikuandmete töötlemine lubatud ainult siis, kui see on rangelt vajalik, ning üksnes siis, kui töötlemise lubatavus on sätestatud õigusaktis; töötlemine on vajalik andmesubjekti või teise füüsilise isiku eluliste huvide kaitseks või töödeldakse isikuandmeid, mille andmesubjekt on ise ilmselgelt avalikustanud. Lisaks ei saaks teistele tunnustele laiendada SoVSiis sätestatud

¹⁷ Võrdse kohtlemise seaduse ning kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu seletuskiri. EISI toimik 21-1401: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/6d48ba95-b6d7-4147-80c7-8144d17c4641>.

¹⁸ Võrdse kohtlemise seaduse muutmise eelnõu väljatöötamise kavatsus, 03.07.2015, EISI toimik nr 15-0975: <https://eelvoud.valitsus.ee/main/mount/docList/a644d54a-dad8-4c49-9774-b0f652ac2d14>.

¹⁹ L. Laanpere (2022), Võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seaduse ühendamise analüüs.

²⁰ Nt Eesti Uuringukeskus (2014), Võrdse kohtlemise edendamise kohustuse teadlikkus ja rakendamine ministeeriumides. <https://humanrights.ee/app/uploads/2017/01/Võrdne-kohtlemine-ministeeriumites.pdf>.

²¹ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679, 27. aprill 2016, füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus):

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R0679&from=DA>.

kohustust võtta erinevatele ametikohtadele võimalikult võrdsel määral naisi ja mehi ning riigi- ja kohalike omavalitsuse üksuste asutuste moodustatud komisjonides, nõukogudes ja teistes kogudes mõlema sugupoole esindatuse nõuet.

SoVSi ja VõrdKSi erinev kohaldamisala, samuti VõrdKSi tunnustepõhine kohaldamisalade erinevus võib muuta oma õiguste kaitse keeruliseks inimesel, keda võidakse diskrimineerida mitme tunnuse tõttu, mille kaitse ulatus kehtiva õiguse alusel erineb (nt sugu ja puue, rahvus ja vanus vms kombinatsioon). Samas on teada, et näiteks seksism, rassism, homofobia ei toimi reeglina üksi, vaid on omavahel põimud.²² Seda tõendavad ka uuringud, näiteks on palgalõhe Eestis suurim eesti rahvusest meeste ja vene rahvusest naiste vahel.²³

Seaduste erinev kohaldamisala või tunnustepõhine kohaldamisalade erinevus võib nii õiguste kaitse kui ka edendamiskohustuse täitmise muuta keeruliseks ka kohustatud isikule, sh riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele, haridus- ja teadusasutustele, koolitusasutustele, tööandjatele, kaupade ja teenuste pakkujatele.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu ülesehitus järgib üldiselt SoVSi ja VõrdKSi ülesehitust. Suurim erinevus on edendamiskohustuste (2. peatükk) sätestamine enne diskrimineerimise keeldu (3. peatükk). Käsitluse järjekorra muutmise eesmärk on rõhutada asjaolu, et võttes arvesse ühiskonnas levinud ebavõrdsust, tuleb lisaks võrdse kohtlemise tagamisele senisest suuremat tähelepanu pöörata soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele, mis aitab kaasa eri elanikkonnarühmadesse kuuluvate isikute olukorra ehk n-ö stardipositsiooni võrdsustamisele. Võrdne kohtlemine aitab soolise võrdsuse ja vähemusrühma kuuluvatele isikutele võrdsete võimaluste saavutamisele kaasa siis, kui isikud, kellele seda kohaldatakse, on võrdses olukorras. Nii näiteks ei piisa organisatsiooni eri tasanditel soolise tasakaalu saavutamiseks sellest, kui kuulutada ametikohale välja konkurss, loota, et sinna kandideerivad võrdselt nii mehed kui ka naised, ja püüda kõiki kandidaate võrdselt kohelda. Võib-olla on tarvis vaadata üle kuulutuse sõnakasutus. Näiteks kui otsitakse *kontorihaldjat* või *perenaist*, on ebatõenäolisem, et sellele ametikohale tuleb ka meeskandidaate, ning vastupidi, ametinimetus *remondimees* või *laomees* võib vähendada naiste huvi töökohale kandideerida. Kriitiliselt tuleb vaadata ka eelduste loetelu (kas need võtavad arvesse nii meeste kui ka naiste tavapärasel elukäiku?). Näiteks kui nõutakse katkematut töökogemust viimaste aastate jooksul, võib see kõrvale jätta vanemapuhkusel viibinud kandidaadid, sh eelkõige naised, kuna naised on valdavalt need vanemad, kes väikelapsega tema esimestel eluaastatel kodus viibivad. Tähelepanu vääriks ka kasutatavad värbamiskanaliid (eriti kui varem on samade kanalite kasutamine toonud konkursile eelkõige naisi või eelkõige mehi). Samuti võib olla vajalik alaesindatud soost kandidaate eraldi kandideerima julgustada valdkondades, kus tööturu sooline segregatsioon on suur, või soodustada alaesindatud soost potentsiaalsete kandidaatide järelkasvu juhtimises (nt organisatsioonides, kus keskastme juhtide seas on enamuses naised, kuid tippjuhtide seas vaid mehed). Samamoodi, kui avaliku sektori asutuses on meede kujundatud selliselt, et kõiki inimesi teenuse pakkumisel küll võrdselt koheldakse, kuid tähelepanuta on jäetud osade inimeste erivajadus (nt ei ole osadel klientidel puuduliku ligipääsetavuse tõttu võimalik üldse teenuseosutajani jõuda), siis ei ole kõigil inimestel võrdseid võimalusi teenust saada. Võimalikele erivajadustele tuleks tähelepanu pöörata juba

²² Feministeerium, Sõnastik: interseksionaalsus; <https://feministeerium.ee/nadala-sona-interseksionaalsus/>.

²³ Täht, K. (Toim.) (2019), Soolise palgalõhe kirjeldamine ja seletamine – tehniline ülevaade, RASI toimetised nr 10, Tallinn: Tallinna Ülikool (lk 16): https://www.tlu.ee/sites/default/files/Instituudid/ÜTI/RASI/2019_RASI%20toimetised%20nr%2010_soolise%20palgalõhe%20kirjeldamine%20ja%20seletamine.pdf.

teenuse disainimisel. Või kui näiteks riskikäitumise ennetamisele ja vähendamisele suunatud teavituskampaania kavandamisel jäetakse arvestamata, kelle käitumist eelkõige mõjutada soovitakse, s.t milliste elanikkonnarühmade seas riskikäitumine eelkõige levinud on, ei anna soovitud tulemust see, kui teavitusmaterjalid tehakse kõigile võrdselt ja samade kanalite kaudu kättesaadavaks.

Eelnõu **esimeses peatükis** sätestatakse seaduse eesmärk, reguleerimis- ja kohaldamisala, selgitatakse olulisemaid termineid, sh sooline võrdsus, võrdsed võimalused, võrdne kohtlemine, diskrimineerimine (otsene ja kaudne diskrimineerimine, ahistamine ja seksuaalne ahistamine, ohvristamine, mitmene diskrimineerimine, algoritmipõhine diskrimineerimine), töötaja ja tööandja ning puue.

Paragrahvi 1 lõike 1 kohaselt on seadusel neli peamist eesmärki. Seadusega soovitakse tagada soolise võrdsuse kui ühe põhilise inimõiguse ja üldise hüve edendamine kõigis ühiskonnaelu valdkondades (lg 1 p 1), võrdsete võimaluste saavutamist takistavate ühiskondlikest hoiakutest ja eelarvamustest tulenevate takistuste kaotamine (lg 1 p 2). Paragrahvi 1 lõike 1 punkti 3 kohaselt on seaduse eesmärk tagada ka isikute SVVVSiga kaitstud tunnuste põhjal võrdne kohtlemine.

Kaitstud tunnuste terminit selgitatakse lõikes 2. Kehtiva SoVSi ja VõrdKSi alusel kaitstud tunnused on sugu, rahvus, etniline kuuluvus, rass²⁴, nahavärvus, usutunnistus, veendumus, vanus, puue ja seksuaalne sättumus. Eelnõus täiendatakse kaitstud tunnuste loetelu põhiseaduse § 12 järgi – loetellu lisatakse keel, päritolu, varaline seisund ja sotsiaalne seisund. Tunnuste loetelu ka täpsustatakse, lisades sellesse õigusselguse huvides eraldi seni soo terminiga hõlmatud tunnused *sooline identiteet*, *sooline eneseväljendus* ja *sootunnus* ning puudega seotud, kuid selle terminiga mitte täielikult kaetud tunnuse *tervise seisund*. Loetelu jäetakse põhiseadusega sarnaselt ka avatuks, samas piiritledes, et silmas peetakse isikuga seotud objektiivselt tuvastatavaid tegelikke või oletatavaid tunnuseid, mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele.

Keelelise diskrimineerimise keeld ei luba teha vahet eri keelt kõnelevate isikute ja isikute rühmadel nende emakeele tõttu. Termin „*keel*“ haarab endasse ka keelemurded. Võttes arvesse põhiseaduse preambulis eesti keele säilitamise sätestamist riigi eesmärgina ning ka põhiseaduse §-i 6, mis sätestab eesti keele riigikeelena, on eesti keele oskuse nõue üldjuhul õigustatud. Praktiliselt võib keelelise diskrimineerimise keeld muutuda siis, kui eelistatakse näiteks vene keelt saksa keelele.²⁵ Keeleprobleemid on sotsiaalselt ja kultuuriliselt determineeritud ning seetõttu ka riigiti erinevad, mistõttu on siin avalikul võimul suurem suvamäär (vt eelnõu § 14 lg 7). Puuetega inimeste õiguste konventsiooni artiklist 2 lähtuvalt hõlmab keel ka viipekeelt ja muid mittekõneldavate keelte vorme.

²⁴ Tänapäevase käsitluse kohaselt ei ole erinevaid rasse kui selliseid olemas. Näiteks Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjon (ECRI) on väljendanud seisukohta, et kuna kõik inimesed kuuluvad samasse liiki, ei tunnusta ECRI teooriaid, mis põhinevad erinevate rasside olemasolul. ECRI kasutab siiski rassi mõistet tagamaks, et isikud, keda üldiselt ja vääralt peetakse „teise rassi“ kuuluvaks, ei jääks seaduse kaitsest ilma. Vt ECRI sõnastikust kirjet *rass*: <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-glossary> SVVVS-i eelnõus esitatakse tunnuste loetelus rass kui tunnus endiselt õigusselguse kaalutlusel, kuna mõistet kasutatakse vastavas EL õiguses (direktiiv 2000/43/EÜ).

²⁵ Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. 2017. § 12 kommentaaride p 31. Kättesaadav veebis: <https://arhiiv-2017.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=17&p=12>

Päritoluna käsitatakse muu hulgas inimese põlvnemist, loomulikku bioloogilist sidet oma esivanematega, aga ka sidet perekonnaõiguse järgsete õiguslike vanematega, näiteks lapsendajatega.²⁶ Päritolu võib tähendada ka rahvuslikku algupära või teatud piirkonnast või muust miljööst pärit olemist.

Varaline seisund ja sotsiaalne seisund näitab varalist ja ühiskondlikku päritolu ning kuuluvust, iseäranis vanemate ühiskondlikku positsiooni.²⁷

Sooline identiteet on osa inimese minapildist. Sooline identiteet tähistab inimese tunnetuslikku sugu ehk seda, kuidas inimene enda soolist olemist kogeb, tunnetab ja mõtestab. Sooline identiteet on näiteks mees, naine, mittebinaarne jne. Inimese sooline identiteet võib, aga ei pruugi kattuda sooga, mis talle sünnil määrati.

Sooline eneseväljendus on see, kuidas inimene näitab enda sugu väljapoole. Seda näiteks oma riietuse, kõneviisi või maneeridega. Kuigi enamasti peegeldab sooline eneseväljendus inimese soolist identiteeti, siis alati ei pruugi see nii olla. End on võimalik väga erinevalt väljendada. Seetõttu ei sobi kategooriad *mehelik* ja *naiselik* kirjeldama kogu soolise eneseväljenduse mitmekesisust.

Sootunnuste abil kirjeldatakse inimese füüsilist keha. Eelkõige hormoonide (nt östrogeen), kromosoomide (nt XY) ja esmaste (nt emakas) ja teiseste (nt habemekasv) sootunnustega seotud asjaolusid. Sünnil määratakse inimese sugu enamasti silmaga nähtavate esmaste sootunnuste (nt suguelundite) tuvastamisega. Alati ei lange erinevad sootunnuste elemendid kokku tüüpilise naise või mehe kehaga.

Terviseseisund kätkeb nii füüsilise kui ka vaimse tervise seisundit, samuti nii akuutseid kui ka kroonilisi haigusseisundeid (sh nt osteoporoos, diabeet, inimese immuunpuudulikkuse viirusega nakatumine jms). Terviseseisundi tõttu diskrimineerimine võib aset leida näiteks siis, kui inimest ei võeta tööle, sest tööandja arvab, et töötaja ei saa terviseseisundi tõttu tööga hakkama või piisavalt tööle pühenduda, või kui töötaja vabastatakse töölt töövõimetuslehel viibimise tõttu, samuti siis, kui inimesele keeldutakse tema terviseseisundi tõttu teenuse pakkumisest, kuigi ta ei ole nakkusohtlik.

Lisaks on § 1 lõike 1 punkti 4 kohaselt seaduse eesmärk tagada isikute võrdne kohtlemine töötajate huvide esindamise, töötajate ühingusse kuulumise, osalise tööajaga töötamise, tähtjalise töölepinguga töötamise ning tööülesannete renditööna täitmise põhjal.

Paragrahvi 1 lõike 3 kohaselt sätestatakse eesmärkide saavutamiseks SVVVSiga soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise kohustus, (lg 3 p 1; sätestatud seaduse 2. peatükis), diskrimineerimise keeld ja selle erandid (lg 3 p 2; sätestatud seaduse 3. peatükis), samuti diskrimineerimisvaidluste lahendamise ning kahju hüvitamise kord (lg 3 p 3; sätestatud seaduse 4. peatükis). Lisaks sätestatakse seadusega selle täitmist toetavate asutuste (võrdsusvolinik ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium) ning Vabariigi Valitsusele nõuandva kogu (võrdsusnõukogu) ülesanded (lg 3 p 4; sätestatud seaduse 5.–7. peatükis).

²⁶ Sama, PSi § 12 kommentaaride p 32.

²⁷ Sama, PSi § 12 kommentaaride p 34. Samas näiteks Leedu võrdse kohtlemise seaduses defineeritakse sotsiaalne seisund kui füüsilise isiku füüsilise isiku haridus või kvalifikatsioon või õpingud teadus- ja õppeasutuses, tema vara, sissetulek, vajadus õigusaktides sätestatud riigi toetuse järele ja/või muud isiku rahalise/majandusliku olukorraga seotud tegurid. Leedu võrdse kohtlemise seadus on veebilehel <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.389500?jfwid=32wf58e9>.

Paragrahviga 2 kaotatakse praegu Eesti õiguses kehtiv kaitstud tunnuste põhine kohaldamisala hierarhia – SVVVS-i kohaldatakse kõigi kaitstud tunnuste puhul (sarnaselt kehtivale SoVS-i) kõigis ühiskonnaelu valdkondades (lg 1), v.a perekonna- ja eraelu suhetes (lg 2). Lõikes 2 esitatud välistus tähendab, et seadus ei kohaldu perekonnaliikmete vahelistele ja lähi- ning sõprade vahelistele suhetele. Nii ei saa näiteks ei SVVVS-i alusel pöörduda kohtusse avaldusega lahendada vaidlus selle üle, kas peresisene ebavõrdne hoole- ja majapidamistööde jaotus on diskrimineerimine või mitte, või kas tutvus- või sõprusringkonnas aset leidnud kaitstud tunnuse põhine ühe poole jaoks soovimatu ning vaenulikkude õhkkonda loov käitumine on ahistamine või mitte. Eelkõige on sellise välistuse põhjuseks asjaolu, et perekonna- ja eraelu suhetes ei ole ühte osapoolt, kes konkreetsel juhul vastutaks selle eest, et diskrimineerimist ei toimuks. Samas ei tähenda see, et taoliste suhete puhul seaduse kaitse täiesti puuduks – näiteks vaenu õhutamise ja seksuaalse ahistamise korral on kohaldatav KarS.

Seaduse kohaldamisalast tuleneval muudatusel on olulisem mõju usutunnistuse, veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse tunnuste kaitsele, mille puhul VõrdKS-i on kaitse vaid töö- ja kutseõppe valdkonnas. Rahvuse, rassi ja nahavärvuse tõttu diskrimineerimine on VõrdKS-i järgi lisaks keelatud sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sh sotsiaaltoetuste saamisel, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sh eluaseme kättesaadavuse puhul. Mõlemal juhul lähtub kehtiva VõrdKS-i kohaldamisala EL-i direktiividest. Samuti mõjutab uus seadus olulisemal määral neid kaitstud tunnuseid, mille SVVVS lisab SoVS-i ja VõrdKS-i võrreldes kaitstud tunnuste loetellu (nt keel, päritolu, varaline ja sotsiaalne seisund).

Kuigi üldine kohaldamisala välistus puudutab vaid perekonna- ja eraelu suhteid, siis lisaks nähakse seaduses ette juhtumid, mille puhul kaitstud tunnuse tõttu erinevat kohtlemist diskrimineerivaks ei loeta – §-s 14 erandid üldisest (soolise, vanuselise, puudel, usutunnistusel või veendumustel, samuti keelel põhineva) diskrimineerimise keelust ja §-s 16 eri kaitstud tunnustega seotud erandid diskrimineerimiskeelust töösuhetes.

Euroopa Liidu liikmesriigid lähenevad võrdse kohtlemise tagamisele ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele erinevalt. Näiteks Taani diskrimineerimisvastane õigusraamistik on kombinatsioon mitmetest õigusaktidest, mis käsitlevad nii tööelu kui ka tööeluväliseid valdkondi. Sellise lähenemise puudusena on välja toodud raskused nõuete selgitamisel ja avalikkuse arusaamises.²⁸ Soomes kehtib alates 2015. a uus võrdväärusseadus²⁹, millega laiendati EL-i võrdse kohtlemise direktiivides nõutavat kaitset, keelates diskrimineerimise kõigis ühiskonnaelu valdkondades (v.a eraelu, pereelu ja usu tunnustamine) järgmistele tunnustele alusel: vanus, päritolu, rahvus, keel, usk, veendumused, arvamus, poliitiline tegevus, ametiühingutegevus, perekondlikud suhted, tervislik seisund, puue, seksuaalne sättumus või muud isikuomadused. Soolist võrdsust käsitletakse eraldi naiste ja meeste võrdsuse seaduses³⁰, mille kohaldamisala on sama, mis on võrdväärusseaduses. Rootsis kehtib 2009. a diskrimineerimise seadus³¹ milles ühendati seitse varasemat valdkondlikku seadust. Ühendseadusega kaitstud tunnused on sugu, transsooline identiteet või eneseväljendus, etniline kuuluvus, usk ja veendumused, puue, seksuaalne sättumus ja vanus.

²⁸ European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, Denmark, Country report on Non-discrimination: Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78, Reporting period 1 January 2020 – 31 December 2020:

<https://www.equalitylaw.eu/downloads/5477-denmark-country-report-non-discrimination-2021-1-53-mb>.

²⁹ Yhdenvertaisuuslaki, 30.12.2014/1325; <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325>.

³⁰ Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta, 8.8.1986/609, <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>.

³¹ Diskrimineringslagen, 2008:567. Tõlge inglise keelde <https://www.do.se/choose-language/english/discrimination-act-2008567>.

Kehtiv seadus näeb edendamiskohustused ette kõigi kaitstud tunnuste puhul, erandiks on spetsiifilised, näiteks palgalõhe vähendamiseks ette nähtud meetmed, mis on kohustuslikud vaid soo puhul. Seaduse kohaldamisala lähtub eelkõige direktiivist 2000/43/EÜ.

Varasemad püüded ühtlustada VõrdKSi tunnustepõhist kohaldamisala on kaasa toonud arutelud muudatusega kaasneva mõne muu põhiõiguse riive proportsionaalsuse üle. Eelkõige on esile toodud lepinguvabaduse (PSi § 19), omandiõiguse (PSi § 32) ja usu- ja veendumusvabaduse (PSi §-d 40 ja 41) riivet, mis kaasneks keeluga diskrimineerida inimest näiteks tema seksuaalse sättumuse tõttu avalikkusele teenuste pakkumisel, sh eluaseme kättesaadavuse puhul³²³³.

Riigikohtu hinnangul ei saa ühiskonnas olla piiramatuid põhiõiguseid. Põhiõiguse realiseerimise võimalused saavad kohtu sõnul piiramatult kesta vaid seni, kuni ei takistata mõne teise põhiõiguse realiseerimist. Põhiõiguste konkurentsi olukorras tekib paratamatult põhiõiguste piiramise vajadus.³⁴

Põhiõigustele piirangut kehtestades tuleb riigil seda kaaluda ja põhjendada. Kaaluda tuleb, milline põhiõigus millisel juhul teise üle kaalub ja milliseid põhiõiguseid on millisel juhul põhjendatud riivata. PSi § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Piirangud peavad olema demokraatlikus ühiskonnas vajalikud ega tohi moonutada piiratavate õiguste ja vabaduste olemust.

Samas on põhiseadusega määratud raamides seadusandjal lai otsustusruum õigussuhete kujundamisel. Üldjuhul on igas valdkonnas võimalik mitu lahendust, mis kõik on põhiseaduspärased. Lepinguvabadust ja privaatautonomiat on seadusandja mitmes valdkonnas (sh nt tööõiguses ja tarbijaõiguste kaitse valdkonnas) juba ka olulisel määral piiranud.

PSi § 12 lõige 1 sätestab üldise võrdsuspõhiõiguse ning sellest on tuletatud isiku õigus mitte saada ebavõrdse kohtlemise osaliseks.³⁵ Põhiseaduse kommentaarides märgitakse, et PSi § 12 lõikes 1 sisalduvas võrdsuspõhiõiguse diskrimineerimiskeeldude loetelus nimetatud tunnused on erineva kaaluga – loetelus on nii isiku tahtest sõltuvad tunnused (nt keel, mis on enamasti õpitav, või ka mõningal määral muudetavad usutunnistus ja veendumused) kui ka isiku tahtest sõltumatud tunnused (nt rass, vanus, puue, geneetilised omadused, emakeel). Kommentaarides rõhutatakse, et kui ebavõrdne kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel, tuleb sellise ebavõrdse kohtlemise õigustuseks üldjuhul leida kaalukamad põhjendused.³⁶

Riigikohus on korduvalt rõhutanud kohustust tõlgendada põhiõigusi sätestavaid norme laiendavalt ja eelistada kaitseala kindlaks määramisel avaramat käsitlust, et tagada põhiõiguste lünkadeta kaitse.³⁷ Eelnõukohase seadusega soovitakse ühtlustatud kohaldamisala sätestades tagada erinevate kaitstud tunnuste kaudu määratud rühmadesse kuuluvatele inimestele võrdne kaitse diskrimineerimise eest ka nendes eluvaldkondades, kus senine seaduse tasandi kaitse on

³² Nõukogu direktiivi 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, kohaselt on direktiivi avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavust käsitleva regulatsiooniga hõlmatud ka eluaseme küsimused. Sama lähenemine kajastub ka VõrdKSi (§ 2 lg 1 p 7). Ka eelnõu kohaselt käsitletakse elu- või äriruumi üürileandjat, kes on üürilepingu sõlminud avaliku pakkumise tulemusena, teenuse pakkujana (§ 12 lg 2).

³³ Järgneva käsitluse aluseks on „Võrdse kohtlemise seaduse ning kirikute ja koguduste seaduse muutmise seaduse eelnõu“ (519 SE) seletuskirjas esitatud VõrdKSi kohaldamisala laiendamise põhiõiguste riive ja proportsionaalsuse analüüs.

³⁴ Põhiseaduse § 12 kommentaarid, p 17.

³⁵ Samas (PS komm), p 5.

³⁶ Samas (PS komm), p 6.

³⁷ Samas (PS komm), p 7.

olnud lünklik, näiteks kaupade ja teenuste pakkumisel, sh eluaseme kättesaadavuse küsimustes. Tuleb arvestada, et SoVSi ja VõrdKSi kohaselt on juba keelatud näiteks korteri avalikult (st näiteks kinnisvarareportaali kaudu või maakleri vahendusel) üürile andmisel isiku diskrimineerimine, lähtudes näiteks tema soost, lapsevanemaks olemisest, rassist või rahvusest. Samas puudub taoline piirang näiteks vanuse, puude või seksuaalse sättumuse puhul, mis on kas samal määral või veel enamgi isiku tahtest sõltumatud tunnused. Kuna seadusandja on leidnud, et mõne tunnuse kaitse diskrimineerimise eest kaalub üles mõne muu põhiõiguse riive, siis ei tohi seaduses nimetatud muude kaitstud tunnustega vähemusi teistest halvemini kohelda.

PSi § 19 kohaselt on igäühel õigus vabale eneseteostusele. Ühtlasi tähendab see õigus lepinguvabadust, s.t valikuvabadust sõlmida või mitte sõlmida mis tahes sisuga leping.³⁸ PSi § 19 lõige 2 näeb ette üldise kohustuse austada ja arvestada oma õiguste ja vabaduste kasutamisel ning kohustuste täitmisel teiste inimeste õigusi ja vabadusi. Seega tagab PSi § 19 igäühele vaba eneseteostuse õiguse tingimusel, et austatakse ja arvestatakse kolmandate isikute õigusi, põhiseaduslikku korda ning häid kombeid.³⁹ Samas näeb lõige 2 ette ka erilise piiriklausli, mis kehtib lõike 1 vabanduspõhiõiguse enese kohta ja mille kohaselt peab igäüks oma õiguste ja vabaduste kasutamisel järgima ka seadust. Seda klauslit tuleb mõista kui seadusandjale antud volitust piirata üldist vabanduspõhiõigust seadusega.⁴⁰ Sellist õigust on seadusandja ka kasutanud. Näiteks on võlaõigusseaduses (VÕS) mitu imperatiivset sätet, mille puhul ei ole seaduses sätestatud erinev kokkulepe võimalik. Samuti ei ole kõrvalekaldumine lubatud, kui see oleks vastuolus avaliku korra või heade kommetega või rikuks isiku põhiõigusi (VÕSi § 5). Mida intensiivsem on vabaduse kitsendus, seda tähtsamad peavad olema kitsendamise põhjused.⁴¹

Eelnõukohase seadusega piiratakse lepinguvabaduse põhimõtet, et tagada võrdse kohtlemise põhimõtte rakendumine. Samas ei ole riive ulatuslik, kuna ei piira lepingu sõlmimise õigust kui sellist. Isik, kes on otsustanud saada tulu avalikkusele pakutavate teenuste osutamise või kaupade pakkumisega, lepib teatud piirangutega, mis on proportsionaalsed teiste isikute õiguste ja vabadustega. Isikud, kes osalevad turul teenuste või kaupade tarbijatena, loodavad heas usus, et teenused ja kaubad, mis on kättesaadavad teistele võrreldavatele gruppidele, on kättesaadavad ka neile. Osapooled saavad endiselt otsustada, kas osaleda turul või mitte. Olles teinud otsuse turul osaleda, on asjakohane langetada valik hinna, kvaliteedi, maksevõime vms objektiivse kriteeriumi alusel. On proportsionaalne, et isikule ei jää avalikkusele pakutav teenus või kaup võimaldamata pelgalt teenuse või kauba pakkuja eelarvamuste tõttu. Võrdse kohtlemise nõue ei mõjuta ka lepingu sõlmimise põhieesmärgi täitmist. Olenevalt lepinguesemest on lepingu eesmärk midagi omandada või võõrandada ja saada selle eest tasu või saada tasu millegi tegemise või valmistamise eest. Korteri või maja üürile andmisel piirdub võlaõiguslik suhe peamiselt ruumi kasutusse andmisega ning selle eest vastusoorituse saamisega ehk tasu maksmisega. Seetõttu ei ole selliste pindade üürile andmisel põhjendatud üürnike eristamine usuliste veendumuste või seksuaalse sättumuse tõttu, kuna sellel asjaolul mõju üürisuhetele (saada vastusoorituseks tasu) puudub.

PSi § 32 lõige 2 näeb küll igäühele õiguse enda omandit vabalt vallata, kasutada ja käsutada, kuid annab õiguse seda õigust ka seadusega kitsendada. PSi § 32 lõike 2 teine lause näeb ette omandiõiguse piiramiseks lihtsa seadusereservatsiooni, mis tähendab, et üldjuhul võib

³⁸ Põhiseaduse § 19 kommentaarid, p 6; <https://arhiiv-2017.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=24&p=19>.

³⁹ Samas (PS komm), p 15.

⁴⁰ Samas (PS komm), p 11.

⁴¹ Samas (PS komm), p 12.

omandiõigust piirata mis tahes eesmärgil, mis ei ole põhiseadusega vastuolus.⁴² Ka näiteks Euroopa Inimõiguste Kohus (*EIK*) on üürisuhete kontekstis omandiõiguse riivet käsitledes leidnud, et omandiõigusest olulisem on üürnikule laienev sotsiaalne kaitse.⁴³ Teisisõnu, sotsiaalne kaitse eluaseme kättesaadavusena on oluline väärtus, mida kaitsta. Muus kontekstis on *EIK* märkinud ka, et Euroopas on selge konsensus selles küsimuses, mis puudutab isikute õiguste tunnustamist identifitseerida end avalikult geide, lesbide või muude seksuaalvähemustena ning selliste isikute õigust kaitsta oma õigusi ja vabadusi⁴⁴.

PSi § 40 sätestab südametunnistuse-, usu- ja mõttevabaduse. Kuulumine kirikutesse ja usuühingutesse on lõike 2 kohaselt vaba, lõike 3 kohaselt on igaühel vabadus nii üksinda kui ka koos teistega, avalikult või eraviisiliselt täita usutalitusi, kui see ei kahjusta avalikku korda, tervist ega kõlblust. PSi § 41 lõige 1 sätestab, et igaühel on õigus jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele ning kedagi ei tohi sundida neid muutma. See õigus kätkeb vabadust omada või vastu võtta usku või veendumusi omal valikul ja vabadust tunnustada oma usku või veendumusi.⁴⁵ Veendumustega ei saa aga lõike 2 kohaselt vabandada õiguserikkumist. PSi § 40 lõike 1 ja § 41 lõike 1 puhul on tegemist n-ö passiivsele, seesmisele vabadusele suunatud õigusega.⁴⁶ Keeld kohelda avalikkusele kaupade ja teenuste pakkumisel kliente kaitstud tunnuste põhjal põhjendamatult erinevalt ei riiva isiku usulisi või muid veendumusi määral, mis sunniks isikut oma usku või veendumusi muutma, seetõttu saab piirangut lugeda taotletava eesmärgiga – kaitstud tunnuste põhjal isikute ja elanikkonnarühmade võrdse kohtlemise tagamine – proportsionaalseks.

Vabadus usku väljendada ei ole absoluutne. Kui vaadete omamisse ei tohi riik sekkuda, siis juhul, kui isiku vaated ja sisemised veendumused kasvavad üle vaadete väljendamiseks või mõtete realiseerimiseks, võivad kõne alla tulla PSist tulenevad või PSiga lubatud piirangud.⁴⁷ Nimetatud vabadus ei kaitse ükskõik millist tegu, mida põhjendatakse usutunnistuse või veendumusega, ning see ei taga alati õigust käituda nii, nagu usuline veendumus ette näeb. Seetõttu on asjakohane vaadata ka kirikute ja koguduste seadust (*KiKoS*), mille § 8 lõike 1 järgi on igal isikul küll õigus vabalt valida, tunnustada ja kuulutada oma usulisi veendumusi, kuid see ei tohi kahjustada avalikku korda, tervist, kõlblust ega teiste inimeste õigusi ja vabadusi.

Keeld diskrimineerida üürile soovijaid nende seksuaalse sättumuse, usuliste või muude veendumuste või muu kaitstud tunnuse põhjal lähtudes üürileandja usulistel või muudel veendumustel põhinevast eelarvamusest ei riiva üürileandja õigust veendumusi omada, kuid riivab mõningal määral tema õigust neid oma käitumise kaudu väljendada. Nagu eespool mainitud, on üürilepingu iseloomuks ühelt poolt anda eluruum üürnikule kasutamiseks ja teiselt poolt saada selle eest tasu. Üürileandja või üürniku usulistel või muudel veendumustel või näiteks üürniku seksuaalne sättumusel, mis ei puuduta poolte võimet eluruumi kasutamiseks anda või selle eest tasu maksta, ei või seega üürisuhete puhul olla otsustavat rolli. Seega on diskrimineerimiskeeluga kaasneva riive ulatus isiku uskumustele ja veendumustele pigem kaudne ja väike.

Samas kaitstakse sellise diskrimineerimiskeelu kaudu teiste isikute õigust elamiseks või ühiskonnaelus osalemiseks vajalikku teenust saada, mida võib tähtsusetult pidada pigem suureks. Samuti toetab selline keeld (kaupade ja) teenuste vaba liikumist. See puudutab ka muude teenuste või kaupade pakkumist ja nende kättesaadavust. Näiteks kui kirik või kogudus rendib

⁴² Põhiseaduse § 32 kommentaarid, p 28: <https://arhiiv-2017.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=37&p=32>.

⁴³ *EIK, Nicolaas Nobel vs Holland*, 2013, kohtulahendi nr 27126/11.

⁴⁴ *EIK, Bayev jt vs. Venemaa*, 2017, kohtulahendite nr 67667/09; 44092/12; 56717/12.

⁴⁵ Põhiseaduse § 41 kommentaarid, p 2: <https://arhiiv-2017.pohiseadus.ee/index.php?sid=1&ptid=46&p=41>.

⁴⁶ Samas (PS komm), p 3.

⁴⁷ Samas (PS komm), p 4.

avalikult välja äritegevuseks büroopinda või pakub majutusteenust, on tegemist avaliku teenusega ning kirik peab võrdselt kohtlema kõiki ruume rendile võtta või majutada soovijaid, olenemata nende seksuaalsest orientatsioonist. Kui kauba või teenuse iseloom ei ole otse seotud usu tunnustamise või usuliste veendumuste väljendamisega, ei saa taolistest veendumustest lähtudes teiste isikute kaitstud tunnuste tõttu diskrimineerimist pidada nende õiguste proportsionaalseks riiveks.

Euroopa võrdse kohtlemise valdkonna õigusekspertide võrgustik on 2013. a analüüsinud just eluasemega seotud diskrimineerimist, seda ka eraisikutevahelises suhtes.⁴⁸ Analüüsi kohaselt võib diskrimineerivaks pidada ka juhte, kus eluase küll tagatakse, kuid teatud tunnuste alusel kõrgema hinnaga (nt välisüliõpilased).⁴⁹ Mõnedes riikides on kehtestatud erand, et kui majutust pakutakse näiteks isiku enda eluruumides⁵⁰ (isik ise elab samas korteris, milles üürib välja ühe toa), on oluline tagada üürileandja eraelu kaitse – privaatsfäär ja kaalutlus erisuseks on sellisel juhul suurem. Selline erand on aga igas riigis erinevalt kehtestatud ning enamikus Euroopa riikides selline erand puudub. Eesti puhul oleks sellise erandi kehtestamine keeruline, kuna SVVVS-i ühtse kohaldamisala eesmärk on tagada kõigi tunnuste alusel kõigis valdkondades samaväärne kaitse ning soo ja sooga seotud muude asjaolude (nt lapsevanemaks olemine), rahvuse, rassi ja nahavärvuse tunnuse alusel kohalduvad SoVS ja VõrdKS käsitluse all olevas küsimuses juba täiel määral ilma erandita. Samas oleks üürileandjal sellisel juhul võimalik oma perekonna- ja eraelu kaitseks kehtestada näitekskodukord, millega välistatakse üürileandja jaoks sobimatu käitumine ja millest üürnik peab kinni pidama.

Paragrahvi 2 lõikes 3 sätestatakse kehtiva õigusega sarnaselt, et seadusega ette nähtud haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seadust, arvestades siiski SVVVS-i sätestatud erisusi.

Paragrahvides 3 kuni 6 defineeritakse eelnõus kasutatavad valdkonnaspetsiifilised terminid.

Paragrahvis 3 asendatakse kehtivas õiguses (SoVS) kasutatav soolise võrdõiguslikkuse termin samasisulise, kuid täpsema terminiga *sooline võrdsus*. Senise termini kasutuspraktika näitab, et kuigi soolist võrdõiguslikkust defineeritakse SoVS-is kui naiste ja meeste võrdseid õigusi, kohustusi, võimalusi ja vastutust, jätab sõna *võrdõiguslikkus* pahatihti kohustuste, võimaluste ja vastutuse aspekti tähelepanuta. Erinevalt muudest kaitstud tunnuste põhiselt eristatavatest elanikkonnarühmadest, kus tegemist on enamuse ja vähemusega, on naiste ja meeste näol tegemist kahe enam-vähem võrdse ühiskondliku rühmaga, kelle puhul saab seetõttu rääkida vajadusest tagada võrdne esindatus, otsustamises osalemine jm. Terminikasutuse täpsustamisega täiendatakse eelnõus selguse huvides ka definitsiooni, nähes ette, et lisaks naiste ja meeste võrdsetele õigustele, kohustustele, võimalustele ja vastutusele kätkeb sooline võrdsus ka nende võrdset võimu ja mõju kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

Paragrahviga 4 tuuakse valdkondlikku õiguskorda uus termin *võrdsed võimalused*. Eesmärk on sarnaselt naiste ja meeste kui kahe enam-vähem võrdse ühiskonnarühma puhul rakendatavale eesmärgile seada eesmärk, mille poole liikumiseks seaduses eri osalisi (nt tööandjad, poliitikakujundajad jne) kohustatakse samme astuma, ka seoses vähemusrühmadega. Eelnõus kirjeldatakse võrdseid võimalusi kui olukorda, kus puuduvad kaitstud tunnustel põhinevad ning nendega seotud ühiskondlikest hoiakutest ja eelarvamustest tulenevad takistused vähemusrühma kuuluvatele isikutele teistega võrdselt oma õiguste

⁴⁸ Euroopa Komisjon. *Discrimination in Housing. European Network of Legal Experts in the non-discrimination field*, 2013. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c8cf0ff7-8676-4751-8d36-59e9effe379ee>.

⁴⁹ Komisjon (*Discrimination in Housing*), lk 46.

⁵⁰ Komisjon (*Discrimination in Housing*), lk 23.

teostamiseks, eneseteostuseks ja osalemiseks kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

Paragrahv 5 sätestatakse kehtiva õigusega sarnaselt, et võrdne kohtlemine tähendab kaitstud tunnusel põhineva otsese ja kaudse diskrimineerimise puudumist.

Paragrahv 6 selgitatakse diskrimineerimisega seotud termineid, lähtudes seejuures nii kehtivast õigusest kui ka selle aluseks olevatest ELi direktiividest. Valdavalt on senised SoVSi ja VõrdKSi terminiselgitused ühtlustatud, jättes samas vajaduse korral siiski regulatsiooni soo tõttu diskrimineerimist käsitlevad täpsustused (nt soolise kuuluvusega seotud asjaolude tõttu diskrimineerimine lõikes 2 ja seksuaalne ahistamine lõikes 5).

Paragrahvi 6 lõike 1 kohaselt leiab otsene diskrimineerimine aset, kui ühte isikut koheldakse kaitstud tunnuse tõttu halvemini, kui koheldakse, on koheldud või koheldaks teist isikut võrreldavas olukorras. Otseseks diskrimineerimiseks loetakse ka ahistamist ja ahistamise tõrjumisest või ahistamisele alistumisest põhjustatud ebasoodsamat kohtlemist.

Lõikes 2 täpsustatakse soo tunnuse spetsiifiliselt, et lisaks lõikes 1 kirjeldatule on otsene sooline diskrimineerimine ka isiku ebasoodsam kohtlemine raseduse ja sünnitamise, kaitsevääkohustuse täitmise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise, sh märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldamise, või muude soolise kuuluvusega seotud asjaolude tõttu, samuti seksuaalne ahistamine ning selle tõrjumisest või sellele alistumisest põhjustatud ebasoodsam kohtlemine.

Lõike 3 kohaselt leiab kaudne diskrimineerimine aset, kui väliselt neutraalne säte, kriteerium, tava või tegevus seab isikud kaitstud tunnuse põhjal teistega võrreldes ebasoodsamasse olukorda. Sellist ebavõrdsust ei käsitata kaudse diskrimineerimisena juhul, kui kõnealune säte, kriteerium, tava või tegevus on objektiivselt põhjendatav õiguspärase eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

Lõikes 4 defineeritakse ahistamise termin. Selle kohaselt leiab ahistamine aset, kui esineb kaitstud tunnuse või lõikes 2 viidatud soolise kuuluvusega seotud asjaolude (nt rasedus, kaitsevääkohustuse täitmine jms) tõttu soovimatu käitumine või tegevus, mille eesmärk või tegelik toime on isiku väärikuse alandamine ja häiriva, ähvardava, vaenuliku, halvustava, alandava või solvava õhkkonna loomine.

Lõikes 5 esitatakse lisaks seksuaalse ahistamise termini selgitus, mille kohaselt see leiab aset, kui esineb mis tahes soovimatu sõnaline, mittesõnaline või füüsiline seksuaalset laadi käitumine või tegevus, mille eesmärk või tegelik toime on isiku väärikuse alandamine, eelkõige luues häiriva, ähvardava, vaenuliku, halvustava, alandava või solvava õhkkonna.

Paragrahvi 6 lõikes 6 kirjeldatakse mõningaid spetsiifilisi juhte, mille puhul soovitakse sõnaselgelt välja tuua, et tegemist on samuti diskrimineerimiseks loetavate olukordadega. Neist üks, ohvristamine, on sellisena esitatud juba kehtivas õiguses (SoVSi § 5 lg 1¹ ja VõrdKSi § 3 lg 6). Lõike 6 punkti 1 kohaselt leiab ohvristamine aset, kui isikut koheldakse pahatahtlikult või halvemini või talle põhjustatakse negatiivseid tagajärgi seetõttu, et ta on toetunud SVVVSis sätestatud õigustele ja kohustustele või toetanud teist isikut tema õiguste kaitsel.

Lõike 6 punktiga 2 tuuakse Eesti õigusruumi mitmese diskrimineerimise termin, mille puhul halvem kohtlemine leiab aset korraga kahe või enama kaitstud tunnuse tõttu. Mitmene diskrimineerimine võib aset leida nii siis, kui erinevate tunnuste põhjuslik mõju on tunnuste kaupa eristatav (n-õ liitdiskrimineerimine, ingl k *multiple discrimination*), kui siis, kui see mõju

on põimunud selliselt, et see tunnuste kaupa eristatav ei ole (n-ö läbipõimunud diskrimineerimine, ingl k *intersectional discrimination*). Liitdiskrimineerimise puhul on erinevate tunnuste (negatiivne) põhjuslik mõju inimese olukorrale kumulatiivne. Näiteks kui tööandja seab värbamisel kandidaatidele mitu kaitstud tunnustest lähtuvat nõuet (nt vanus ja keele emakeelena rääkimise nõue), siis isegi kui ühele nõudele mittevastamine tööle saamist täielikult ei välista, siis iga nõude mittetäitmine vähendab tunnustele mittevastava kandidaadi väljavaateid seda tööd saada. Läbipõimunud diskrimineerimise puhul on ebasoodsamasse olukorda pandud mitme tunnuse alusel teatud ühiskondlikku rühma kuuluvad isikud. Näiteks, kui ujulas kehtestatakse burkiinide kandmise keeld, siis on sellisel keelul negatiivne mõju ujula teenuse kasutamise võimalustele mosleminaiste puhul (s.t soo ja usuliste veendumuste kombineerumine), samas kui eraldivõetavalt ei oleks küsimuse all soo või usuliste veendumuste tõttu diskrimineerimine, kuna teistele naistele või ka moslemi meestele sellisel keelul samasugust negatiivset mõju ei oleks.⁵¹ Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjon märgib läbipõimunud diskrimineerimist selgitades lausa, et tunnuste sellisel moel põimumine loob uue (kaitstud) tunnuse⁵².

Lõike 6 punktiga 3 tuuakse õiguskorda algoritmipõhise diskrimineerimise termin, eelkõige eesmärgiga tagada sellise diskrimineerimise vormi sõnaselge keeld. Eelnõu kohaselt on algoritmipõhise diskrimineerimisega tegemist, kui isiku suhtes otsuse tegemisel kasutatakse osaliselt või täielikult automatiseeritud süsteemi loodud väljundit ja see põhjustab või soodustab isikute põhjendamatut erinevat kohtlemist või avaldab isikule kaitstud tunnuse põhjal ebasoodsat mõju.

Algoritmidel põhinevad osaliselt või täielikult automatiseeritud otsustusprotsessid mõjutavad juba praegu üle maailma inimeste elu paljudes valdkondades, alustades neile sotsiaalmeediakanalite kaudu näidatavast sisust ja otsingumootorite pakutavatest otsingutulemustest, kuid võivad hõlmata näiteks ka otsuseid selle kohta, milline kandidaat on tööle värbamisel või kooli saamisel edukam, kellele antakse laenu või kellel on õigus sotsiaaltoetusele, samuti toetada arste haiguste diagnoosimisel. Algoritme võidakse kasutada ka politseitoos, näiteks sekkumisvajaduse ennustamiseks (ingl k *predictive policing*). Samas võivad algoritme soovitude andmisel ja otsuste tegemisel mõjutada (ja kui ei rakendata ennetavaid või leevendavaid meetmeid, siis väga tõenäoliselt seda ka teevad) kallutatud alusandmed. Näiteks võivad kasutatavad andmed ja seeläbi ka nende kasutamise tulem olla kallutatud, kuna andmevalik ei ole olukorda arvestavalt esinduslik (osade inimrühmade ala-, osade üleesindatus)⁵³. Või näiteks on algoritmilise süsteemi tehtavad otsused kallutatud seepärast, et varasemad otsused, mida masinõppel kasutati, olid otsuseid teinud isikute soolistest või muudest eelarvamustest mõjutatuna kallutatud⁵⁴. Oluline on silmas pidada, et

⁵¹ Vt mitmese diskrimineerimise kohta Albi, K, Sepper, M-L, Mitmene diskrimineerimine – mõistest õigusliku raamistiku ja õiguskaitse küsimusteni. Teel tasakaalustatud ühiskonda. Naised ja mehed Eestis II, Tallinn 2010. <https://enut.ee/teel-tasakaalustatud-uhiskonda-ii-2010-naised-ja-mehed-estis/>.

⁵² ECRI sõnastik on veebilehel <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-glossary>. Vt kirjet „intersectional discrimination“.

⁵³ Muu hulgas võivad kasutatud alusandmete esinduslikkusest saada mõjutatud hääl-, näo- jm tuvastusprogrammid - kui õpetamisel/treenimisel ning testimisel on esindatud ainult või valdavalt ühe ühiskonnarühma esindajad võib lahendus anda rohkem valemasteid, st. töötada halvemini muude rühmade esindajate puhul, mis võib tuua kaasa nendesse elanikkonnarühmadesse kuulutavate inimeste õiguste rikkumise. Vt näiteks <https://www.nist.gov/news-events/news/2019/12/nist-study-evaluates-effects-race-age-sex-face-recognition-software>.

⁵⁴ Üheks selliseks näiteks on Amazoni varasem katsetus töötada välja värbamisel kasutatav lahendus, mis teeks kandidaatide eelhindamise, pakkudes värbajatele välja vaid mõned parimad kandidaadid. 2018. a jõudis avalikkuse ette info selle kohta, et kuna mudelit õpetati arvestama tulevase töötaja edukuskriteeriume varem esitatud CVde pealt, mille olid valdavalt (tarkvaraarendaja ametikohale) esitanud meeskandidaadid (mis tulenes valdkonna töötajaskonna soolisest segregatsioonist), õppis ka mudel eelistama meeskandidaate. Vt näiteks <https://www.bbc.com/news/technology-45809919>.

automatiseeritud otsustusprotsesside kallutatuse ei kanna üksnes eelarvamusi ja kallutatust edasi, vaid nende ulatusliku mõju tõttu võimendab diskrimineerivaid praktikaid.

Lõike 6 punkti 4 kohaselt loetakse diskrimineerimiseks ka seda, kui kohustatud isik (sh riigi- ja KOVi asutus, haridusasutus, kaupade või teenuste pakkuja või töandja) on jätnud täitmata talle eelnõu § 12 lõikes 1 pandud kohustuse rakendada puudega inimeste diskrimineerimise vältimiseks ning neile õiguste teostamiseks ja vabaduste kasutamiseks võrdsete võimaluste loomiseks asjakohaseid ja konkreetsel juhul vajalikke meetmeid.

Paragrahvis 7 defineeritakse töötaja ja töandja SVVVS-i tähenduses. Lähtutakse kehtivas SoVSi ja VõrdKSi esitatud tähendustest, mõlema puhul on lisatud vaid viide tööpraktikale, et tagada nii direktiividest kui ka eelnõusse ülevõetavast kehtivast õigusest tulenev katvuse vajadus. Paragrahvi 7 punkti 1 kohaselt on töötaja SVVVS-i tähenduses töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel töötav isik, ametnik ja muu avaliku teenistuse seaduse §-s 2 nimetatud isik, samuti tööle või teenistusse soovija ning tööpraktikale võetud või minna sooviv isik. Punkti 2 kohaselt on töandja füüsiline või juriidiline isik, kes võimaldab tööd töölepingu või teenuste osutamise lepingu alusel, samuti riigi- või kohaliku omavalitsuse üksuse asutus ning tööpraktikat pakkuv isik.

Paragrahvis 8 defineeritakse puude termin SVVVS-i tähenduses. VõrdKSi §-s 5 antud definitsioon asendatakse õigusselguse huvides (ÜRO) puuetega inimeste õiguste konventsiooni (PIK) artiklis 1 esitatud puuetega inimeste termini selgitusega⁵⁵. Eelnõu kohaselt on puue SVVVS-i tähenduses pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoides erinevate takistustega tõkestada isiku täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel. Vajadusele väljendada õigusselguse huvides selgelt, et puudega inimeste võrdset kohtlemist käsitlev riigisisene õigusakt tagab kaitse kõigile isikutele, kes vastavad PIKis esitatud puudega inimese terminile, on tähelepanu juhtinud ka soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik.⁵⁶

Eelnõu teises peatükis käsitletakse eri osaliste soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise kohustusi. Riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste, haridus- ja teadusasutuste ja muude koolitamisega tegelevate juriidilistele isikute, samuti töandjate edendamiskohustuste sisustamisel on eelnõus eelkõige aluseks võetud SoVSi 3. peatükis sätestatud soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustused. Kus asjakohane, laiendatakse kohustusi ka vähemusrühmade võrdsete võimaluste edendamisele. Lisaks ühtlustamisele edendamiskohustusi ka täpsustatakse ja mõningal määral täiendatakse. Arvestatakse tunnuste spetsiifikat (sh andmete kogumise puhul), s.t kõik kohustused ei laiene kõigile tunnustele. Eraldi pööratakse tähelepanu puudega inimeste võrdsete võimaluste edendamisele.

Paragrahvis 9 nähakse ette riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse kohustused soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendajatena. Tegemist on struktuurse ebavõrdsuse vähendamisele suunatud kohustustega.

Võttes aluseks SoVSi alusel juba kehtivad kohustused, ühtlustatakse eelnõus soolise võrdsuse ja vähemusrühmade võrdsete võimaluste tagamiseks vajalikke tegevusi käsitlevad sätted.

⁵⁵ Puuetega inimeste õiguste konventsioon ja fakultatiivprotokoll, RT II, 04.04.2012, 6. Artikli 1 teine lause: „Puuetega inimeste mõiste hõlmab isikuid, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kahjustus, mis võib koostoides erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel“.

⁵⁶ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik ja kantselei kiri nr 1-2/2_2022 Riigikogu põhiseaduskomisjonile teemal muudatusettepanekud eelnõule 519 SE, 23.02.2022. Vt <https://www.riigikogu.ee/download/f4f5ca4b-2779-438d-9edc-2aa4ad7962c1>.

Õigusselguse eesmärgil ja edendamiskohustuse täitmise tõhustamiseks avatakse edendamiskohustuse sisu ka senisest detailsemalt.

Paragrahvi 9 lõike 1 kohaselt kohustuvad riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Nende ülesanne on muuta tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad kaitstud tunnustel põhineva või nendega seotud ühiskondliku ebavõrdsuse vähendamist ja soolise võrdsuse saavutamist.

Lõikes 2 loetletakse täpsemalt tegevused, mida asutused lõikes 1 nimetatud kohustuste täitmiseks peavad ellu viima. Kohustused puudutavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste tegevust õigusaktide, riigi tasandi strateegiliste arengudokumentide, kohaliku omavalitsuse tasandi arengukavade, muude riigi või kohaliku omavalitsuse tasandi arengudokumentide ning nende alusel tegevuste ja teenuste planeerimisel, elluviimisel, hindamisel, samuti nende elluviimiseks vajalike vahendite planeerimisel ja nende kasutamisel. Riigi tasandi strateegilised arengudokumendid on riigieelarve seaduse § 19 lõike 1 kohaselt riigi pikaajaline arengustrateegia, poliitika põhialused, valdkonna arengukava ja programm. Samas on praktikas riigi tasandil kasutusel ka muid arengudokumente, mis võimaldavad paremat valitsemisalade vahelist koordinatsiooni ja keskendumist kitsamatele küsimustele, näiteks rohelised (probleemistiku püstitamiseks) või valged (lähtekohtade kokkuleppimiseks) raamatud, arengusuunad, kontseptsioonid, tegevuskavad. Tegevusele ja teenusele viidatakse sättes riigi tasandil nii rahandusministri 27.12.2021 määruse nr 50 „Eelarveklassifikaator“ kui laiemas tähenduses. Määruse kohaselt on strateegiliseks planeerimiseks kasutatavad planeerimistasandis lisaks tulemusvaldkonnale ja programmile meede, programmi tegevus ja teenus. Samas tuleb § 9 lg 1 nõudeid silmas pidada ka konkreetsemaid tegevusi (s.h näiteks hanked) ja riigi pakutavaid teenuseid planeerides ja ellu viies. Kohalike omavalitsuste tasandi arengukavadeks on KOKS §-s 37 viidatud linna või valla arengukavad, eelarvestrateegiad, samuti täiendavad arengukavad, mis võivad olla koostatud valla või linna territooriumi osa või mitme valla või linna või nende territooriumi osade kohta, samuti mõne tegevusvaldkonna arendamiseks koostatud täiendavad arengukavad. Kohaliku omavalitsuse tegevustena käsitletakse eeskätt arengukava strateegiliste eesmärkide täitmiseks kavandatud tegevusi (KOKS § 37 lg 2 p 4) ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste poolt pakutavaid avalikke teenuseid. Kirjeldatud ülesanded panevad tähelepanu pöörama otsuste langetamise protsessidele, hoiakutele, eelarvamustele ja stereotüüpidele, mis rutiinselt, kuigi asjaosalistele teadvustamatult, taastoodavad ebavõrdsust ja põhjustavad diskrimineerimist.

Punkti 1 kohaselt tuleb statistikale ja analüüsidele toetudes välja selgitada, kas ja millised on käsitletavas küsimuses või valdkonnas erinevused eelkõige naiste ja meeste, puudega ning eri vanuses ja rahvusest inimeste olukorras, ühiskondlikus staatuses, vajadustes ja võimalustes. Kui erinevused on tuvastatud, tuleb välja selgitada ka nende põhjused. Kohustuse täitmise eelduseks on andmete olemasolu, mis võimaldavad jälgida eri elanikkonnarühmade olukorda ühiskonnas ja hinnata nii valdkondlike kui ka soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks ellu viidud meetmete ja tegevuste mõju. See võib tähendada, et nt ministeerium peab aktiivselt töötama selle nimel, et tema vastutusel oleva poliitika kujundamiseks ja mõjude hindamiseks oleksid Statistikaameti poolt vajalikud andmed kogutud ja ka avaldatud selliselt, et need annaksid teavet elanikkonnarühmade kaupa. Vajalik võib olla ka andmete saamiseks uuringute tellimine. Punktis 1 on elanikkonnarühmade loetlemisel arvesse võetud, millistes kategooriates riikliku statistika või uuringute kaudu eelkõige andmeid kogutakse või on võimalik koguda. Samas, kui asjakohane (nt kui meede on suunatud peamiselt või ainult sellele sihtrühmale) ja võimalik (nt rassi/nahavärvuse, usuliste veendumuste või seksuaalse sättumuse lõikes ei ole enamikes valdkondades andmeid olemas ning neid on ka uuringute kaudu keeruline või isikuandmete kaitse tõttu võimatu koguda) tuleb välja selgitada erinevused ka muude kaitstud

tunnuste lõikes.

Punkti 2 järgi tuleb hinnata, kuidas kavandatavad, rakendatavad ja rakendatud valdkondlikud meetmed ja tegevused tuvastatud erinevusi mõjutavad. Kui selgub, et neil võib olla ebavõrdsust tekitav, sh taasloov või isegi süvendav mõju, tuleb need ümber kujundada selliselt, et need aitaksid suurendada soolist võrdsust ja vähemuste võrdseid võimalusi.

Punkt 3 paneb asutustele ülesande viia ellu sihitatud, tõhusaid, asjakohaseid ja proportsionaalseid meetmeid ja tegevusi, et muuta tingimusi ning asjaolusid, mis takistavad eri elanikkonnarühmadesse kuulvatel inimestel saavutada soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi. Sellised takistavad tingimused ja asjaolud ehk barjäärid selguvad, analüüsides punktist 2 lähtudes erinevusi soo, vanuse või muu tunnuse alusel eri elanikkonnarühmadesse kuuluvate inimeste ühiskondlikus staatuses, vajadustes ja võimalustes ja nende põhjusi. Taolisteks barjäärideks võivad olla soorolle või eri vanuses või rahvusest inimesi puudutavad müüdid, eelarvamused, hoiakud ja stereotüübid. Samuti võivad barjääriks olla juba kehtivad reeglid või nõuded, mis eri elanikkonnarühmadesse kuuluvate inimeste vajadusi ja kogemusi ei arvesta.

Kohustusi seades lähtutakse eelnõus sarnaselt SoVSile edendamise nn kahesest strateegiast – võrdsuslõime ja erimeetmed. Valdkondlike meetmete ja tegevuste puhul, mille peamine eesmärk ei ole võrdsuspoliitikast tulenev, vaid on muu poliitikavaldkonnaga seotud, näiteks ettevõtluse edendamine, oskuste arendamine, vaesuse vähendamine, keskkonnahoid vms, tuleb teha võrdsuslõimet. S.t neil juhtudel on oluline siiski välja selgitada ja arvestada, milline on kaitstud tunnuste järgi jagunevate elanikkonnarühmade (nt sugu – naised ja mehed, vanus – noored, keskealised ja vanemaealised, keel – eesti emakeelega, muu emakeelega jne) olukord valdkonnas, milles meetmeid ja tegevusi planeeritakse, kuidas meetmed ja tegevused neid rühmi mõjutavad. Hoiduda tuleb ebavõrdsuse tekitamisest (sh selle taasloomisest ehk sisuliselt säilitamisest) ja suurendamisest, vajaduse korral kavandatud meetmeid muutes. Kui olukorra analüüs näitab, et valdkonnas on elanikkonnarühmades ebavõrdsust, tuleb välja selgitada selle põhjused ning, kus asjakohane, viia ellu otseselt soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele sihitud erimeetmeid ja -tegevusi.

Lõike 3 kohaselt tuleb eespool viidatud kohustuste täitmist planeerides ja neid kohustusi täites konsulteerida vajaduse korral asjakohaste huvirühmadega ning kodanikuühendustega, kellel on õigustatud huvi võidelda diskrimineerimise vastu ning toetada soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamist. Samasugune vajaduspõhine konsulteerimise kohustus on SoVSis ning selle peamine eesmärk on aidata kaasa, et kavandatavad ja elluviidavad poliitikad, meetmed ning tegevused vastaksid parimal moel sihtrühma olukorrale ja vajadustele.

Lõikes 4 nähakse kehtiva õigusega võrreldes ministriumidele täiendavalt ette kohustus anda riigieelarve seaduse § 33¹ lõike 5 alusel antud Vabariigi Valitsuse 19.12.2019 määruse nr 112 „Riigi eelarvestrateegia, riigieelarve eelnõu ja tõhustamiskava koostamise ning riigieelarve vahendite ülekandmise tingimused ja kord ning riigieelarve seadusest tulenevate aruannete esitamise kord“ kohaselt koostatud tulemusaruandes ülevaade ka selle kohta, kuidas ministrium ja selle valitsemisala asutused neile § 9 lõikes 1 pandud edendamiskohustust tulemusvaldkonna ja programmide eesmärkide saavutamiseks tegevuste planeerimisel ja elluviimisel ning nendega seotud eelarveliste vahendite kasutamisel täitnud on. Eelnõu § 32 lõike 1 punkti 3 kohaselt annab Vabariigi Valitsusele nõu andev võrdsusnõukogu tulemusaruandes esitatud informatsioonist lähtudes talle edendamiskohustuse täitmise kohta regulaarselt ülevaateid. Samuti võib võrdsusnõukogu neist ülevaadetest lähtudes esitada valitsusele ettepanekuid valdkondlike arengukavade ja programmide muutmiseks, kui nende koostamisel on edendamiskohustus täitmata jätud.

Lõikes 5 sätestatakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele kohustus arvestada soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise eesmärki ka sotsiaalmajanduslikke rakendusuringuid tellides ja tehes. See aitab parandada lõigetes 1 ja 2 ette nähtud kohustuste täitmiseks vajalike aja- ja asjaandmete olemasolu ning kvaliteeti.

Lõikega 6 kohustatakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi seadma eesmärgiks, et tema moodustatud komisjonides, nõukogudes ja teistes kollegiaalsetes otsustuskogudes saavutataks sooline tasakaal. Nõue on edasiarendus SoVSi § 9 lõikest 4, mis näeb ette, et riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste moodustatud komisjonides, nõukogudes ja teistes kollegiaalsetes kogudes peavad võimaluse korral olema esindatud mõlemad sugupooled. Muudatus on vajalik, kuna senine kohustus ei aita olulisel määral kaasa otsuste mõjutamisel ja langetamisel soolise võrdsuse saavutamisele, samas kui SVVVS § 9 lõike 6 täitmiseks peaksid asutused seadma ajalised eesmärgid ja kavandama meetmed eesmärgi poole liikumiseks. Lõikes 6 ei sätestata siiski kohustust tagada, et kõigis riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste loodud kollegiaalsetes kogudes peaks naised ja mehed seaduse täitmiseks võrdselt esindatud olema.

Lõige 7 paneb riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutusele kohustuse kanda hoolt selle eest, et tema kasutatav algoritmiline süsteem oleks kavandatud ja välja töötatud võrdse kohtlemise põhimõtet ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste eesmärke arvestavalt ning et selle kasutamine ei avaldaks isikutele kaitstud tunnuste põhjal ebasoodsat mõju ega taastoodaks või süvendaks kaitstud tunnuste põhjal ühiskondlikku ebavõrdsust.⁵⁷ Kohustus täiendab algoritmipõhise diskrimineerimise keeldu ja eeldab asutustelt sammude astumist diskrimineerimise ennetamiseks ning tõkestamiseks. Samuti rõhutatakse kohustusega, et avalikus sektoris järjest laiemalt levivad tehisintellekti kasutavad lahendused peavad sarnaselt asutuste muudele tegevustele lähtuma asutuse üldisest edendamiskohustusest. Kohustuse täitmiseks on muu hulgas asjakohane pöörata tähelepanu masinõppel kasutatavate andmekogude representatiivsusele, diskrimineerimist soodustavate andmete valimist väljajätmisele, süsteemi regulaarsele testimisele, samuti nii väljatöötamise/arendamise kui ka testimise, aga ka näiteks valdkondlikku poliitikakujundamise eri ühiskonnarühmade esindajate kaasamisele, teha diskrimineerimise ja kallutatuse riski ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste mõjuanalüüs, kaaluda tuleks ka väliste auditite tellimist. Tuleb suurendada nii arendajate, kasutajate kui ka tarbijate teadlikkust lahenduse võimalikust kallutatusest.

Algoritmiliste süsteemide väljatöötamises ja kasutamises osalevate sidusrühmade asjakohase võimekuse parandamiseks viiakse 2024–2026 soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei eestvedamisel ELi kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi kaasrahastusel ellu kaheaastane projekt „EquiTech“. Projekti peamine eesmärk on suurendada Eesti ja Leedu ametiasutuste võimekust käsitleda kallutatuse (*bias*) ja diskrimineerimise riske algoritmipõhistes otsustusprotsessides. Projekti ellu viivasse konsortsiumisse kuuluvad lisaks voliniku kantseleile Eestist Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium, Justiitsministeerium ja Tallinna Tehnikaülikool ning Leedust võrdsete võimaluste ombudi büroo. Kavas on välja töötada praktilisi töövahendeid (nt hindamiskaardid kallutatuse ja diskrimineerimise riskide olemasolu testimiseks avaliku sektori automatiseeritud otsustussüsteemides (ADM⁵⁸) ning juhised kallutatuse ja

⁵⁷ Ka Riigikohtu halduskolleegiumi esimees on märkinud, et riik ei tohi rakendada automaatotsuste süsteemi, süvenemata, milline on selle võime tagada avaliku võimu teostamise seaduslikkus. Vt Pilving, I, Krati komistuskivid ja riigivastutus automatiseeritud haldusmenetluses, *Juridica* 6/2022 lk 413.

⁵⁸ ADM on protsess, kus otsused tehakse automatiseeritud (peamiselt TI) vahenditega ja täielikult või osaliselt inimese osaluseta.

diskrimineerimisriskide tuvastamiseks ADM-süsteemide projekteerimise ja kasutuselevõtu etapis). Võimekuse parandamiseks on ette nähtud koolitusprogrammid ametiasutustele ning avaliku- ja erasektori ADMi arendajatele, samuti on plaanis välja töötada lühike veebipõhine kursus ADM-süsteemides esinevate kallutatuse ja diskrimineerimise riskide teemal.

Lisaks osaleb Eesti Inimõiguste Keskus 2024–2026 koos partneritega Bulgaariast, Maltalt, Kreekast ja Hollandist Euroopa Komisjoni kaasrahastatavas projektis „Reinforcing Equality and Fundamental Rights in an Artificial Intelligence-Maintained Environment“ (e.k „Võrdsete võimaluste ja põhiõiguste kaitse tehisintellekti kureeritud keskkonnas“). Projekti eesmärk on anda õiguspraktikutele vahendid, mis aitaksid kaitsta inimeste Euroopa Liidu põhiõiguste hartas sätestatud põhiõigusi tehisintellekti kasutuselevõtuga kaasnevate ohtude eest. Projekt keskendub tehisintellekti kujundamise, arendamise ja kasutuselevõtu seosele põhiõigustega, et suurendada arendajate teadlikkust põhiõiguste kaitse olulisusest ning pakkuda õiguspraktikutele lahendusi uute väljakutsetega toimetulekuks. Projekti käigus selgitatakse välja tehisintellekti kasutamise seotud võimalikud ohud põhiõigustele, töötatakse välja tehisintellekti kasutamise kaasnevate ohtude põhiõigustele mõju hindamise põhimõtted ning koolitused tehisintellekti eetilise kasutamise kohta tehisintellekti arendajatele. Projekti tulemusel valmib ka veebipõhine tööriistakomplekt ja koolitused õiguspraktikutele. Samuti korraldatakse avalikkusele suunatud teavituskampania tehisintellekti kasutamise ohtudest põhiõigustele⁵⁹.

Paragrahv 10 sätestatakse soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise kohustused haridus- ja teadusasutusele ning koolituse korraldamisega tegelevale juriidilisele isikule. Sarnaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele on ka hariduse ja koolituse valdkonnas tegutsevatel asutustel ja isikutel § 10 lõike 1 kohaselt kohustus soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendada.

Lõike 2 punkti 1 kohaselt peavad nad selleks tagama, et õpikeskkond, õppekavad, kasutatav õppematerjal ja meetodika, samuti nende tehtavad uuringud ja analüüsid aitavad kaasa kaitstud tunnuse põhise või sellega seotud ebavõrdsuse kaotamisele ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele. Soolise võrdsuse edendamiseks näeb ka kehtiv õigus (SoVS § 10) ette, et õppekavad, õppematerjal ja läbiviidavad uuringud peavad aitama kaasa naiste ja meeste ebavõrdsuse kaotamisele ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele. VõrKS (§ 13) näeb ette, et haridus- ja teadusasutused, ning koolitust korraldavad muud asutused ja isikud peavad arvestama õppesisu määramisel ja õppetöö korralduses vajadust edendada võrdse kohtlemise põhimõtet.

Lõikes 2 juhitakse eraldi tähelepanu ka tegevustele, mida tuleb soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise eesmärgil ellu viia diskrimineerimise ennetamiseks ja aset leidnud juhtumite kiireks tuvastamiseks ning lahendamiseks. Kuigi taolised kohustused on tuletatavad ka üldisest diskrimineerimiskeelust, on need õigusselguse ja seaduse parema rakendamise huvides spetsiifiliselt sätestatud, võttes arvesse hariduse ja elukestva õppe kriitilise tähtsusega mõju inimese elule, alustades üldisest hakkamasaamisest ja lõpetades eneseteostusvõimalustega. Punktis 2 nähakse ette, et haridus- ja teadusasutus ning koolituse korraldamisega tegelev juriidiline isik peab võtma kasutusele tõhusad meetmed, et ennetada hariduse andmisel ja omandamisel, eri- ja kutsealasel täiendamisel, ümberõppel ning kutsenõustamisel, samuti nendega seotud olukorras (näiteks isiku või asutuse poolt või tema osalusel korraldatavad õppuritele suunatud sotsiaalsed üritused, talle kuuluvates ruumides

⁵⁹ „Rahvusvaheline projekt vastab tehisintellekti kasutamise kaasnevatele õiguslikele väljakutsetele“. Eesti Inimõiguste Keskus. Uudis veebilehel <https://humanrights.ee/2024/03/rahvusvaheline-projekt-vastab-tehisintellekti-kasutamise-kaasnevatele-oguslikele-valjakutsetele/>.

toimuv õppurite majutus vms) õppetöös ja nõustamisel osaleja kaitstud tunnuse põhist diskrimineerimist, sh ahistamist ja seksuaalset ahistamist. Kus asjakohane, peavad ennetusmeetmed hõlmama ka õppele ja nõustamisele kandideerimise olukordi, s.t. õppes ja nõustamisel osaleda soovijaid. Sarnaselt tööandjatele (SVVVS § 11 lg 2 p 3) sätestatakse ka § 10 alusel kohustatud isikutele nõue luua õppetöös ja nõustamisel osaleda soovijatele ja osalejatele võimalus SVVVSis sätestatud diskrimineerimiskeelu ja edendamiskohustuse võimalikust rikkumisest teavitamiseks ning tagada diskrimineerimiskeelu rikkumise kaebuste erapooletu ja tõhus lahendamine (p 3).

Paragrahv 11 sätestatakse tööandja kohustused mitmekesisuse, soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendajana.

Lõike 1 kohaselt peab tööandja sarnaselt riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele ning haridus- ja teadusasutustele ja muudele koolituse korraldamisega tegelevatele juriidilistele isikutele soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Edendamiskohustuse laiendamisega soolise võrdsuse eesmärgilt ka vähemusrühmade võrdsete võimaluste edendamisele tuuakse tööandja edendamiskohustuse kirjeldusse ka mitmekesisuse termin. Nähakse ette, et töötajate kaitstud tunnuste põhjal mitmekesisuse väärtustamiseks peab tööandja looma töötajate erinevusi ja nende eri vajadusi arvestava, turvalise, toetava ja kaasava töökeskkonna ning tingimused kõigi töötajate panuse tunnustamiseks ja potentsiaali rakendamiseks. Mitmekesisus tähendab inimeste nähtavat (nt vanus, nahavärvus) ja nähtamatut (nt psüühiline erivajadus, seksuaalne identiteet) eripära, mis mõjutavad meie hoiakuid, käitumist ja otsuste tegemist suhetes iseenda ja teistega. Mitmekesisus on rohkemal või vähemal määral olemas igas inimkoosluses. Inimeste eripära annab igaühele unikaalse elukogemuse, sestap ka ainulaadsed viisid maailma kogeda, mõista ning tähendust ja väärtust luua.⁶⁰ Eelnõuga tuuakse mitmekesisuse termin valdkondlikku õigusruumi eelkõige seepärast, et mitmekesisuse edendamine on sisu poolest soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisega tihedalt põimunud ning erinevas kontekstis kasutatakse samade eesmärkide saavutamiseks kas üht või teist terminit.⁶¹ Tähenduslikult on mitmekesisus laiem termin – näiteks võib see lisaks kaitstud tunnuste põhisele lähenemisele puudutada töötajate mitmekesisust ka staaži või töö-, juhtimis- või suhtlusstiili vaates – ning eelnõuga tehakse eri terminite seotus teadlikkuse suurendamise eesmärgil ka õiguslikult nähtavaks. See aitab näiteks ka mitmekesisuse kokkuleppega liitunud organisatsioonidel näha selgemat seost oma edendamistegevuste ning SVVVSis alusel ette nähtud edendamiskohustuste täitmise vahel.

Lõikes 2 loetletakse, milliseid tegevusi peab tööandja edendamiskohustuse täitmiseks ennekõike ellu viima. Punkti 1 kohaselt peavad tööandjad kehtivale õigusele sarnaselt teavitama töötajaid SVVVSis sätestatud õigustest ja kohustustest (SoVSi § 11 lg 1 p 5, VõrdKSi § 12 p 2). Nagu haridusvaldkonnas tegutsevad isikud, peab ka tööandja punkti 2 kohaselt võtma kasutusele meetmeid, et kaitsta töötajaid diskrimineerimise eest, s.h hoolitsema, et töötaja oleks töökeskkonnas ja muudes tööga seotud olukordades kaitstud ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest. Sõnaselge kohustus rakendada meetmeid, et kaitsta töötajat diskrimineerimise eest (hõlmab ka kaitset ahistamise eest), on ka kehtivas õiguses (VõrdKSi § 12 p 1), SoVSiis pööratakse edendamiskohustuse puhul tähelepanu just kaitsele ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest (SoVSi § 11 lg 1 p 4). Punkti 3 kohaselt peab tööandja samamoodi nagu haridus- ja teadusasutused ning koolitusega tegelevad juriidilised isikud looma töötajatele võimaluse

⁶⁰ „Kuidas luua mitmekesisust ja erinevusi väärtustavat ning kaasavat töökeskkonda?“ Eesti Inimõiguste Keskus. <https://humanrights.ee/materjalid/kuidas-luua-mitmekesisust-ja-erinevusi-vaartustavat-ning-kaasavat-tookeskkonda/>

⁶¹ Näiteks annab Eesti Inimõiguste Keskus välja mitmekesise tööandja märgist „Austame erinevusi“, koordineerib mitmekesisuse kokkuleppega liitunud organisatsioonide võrgustiku tööd. Samuti tähistatakse nii Eestis kui ka Euroopas laiemalt maikuus mitmekesisuse päeva ja kuud.

SVVVSis sätestatud diskrimineerimiskeelu ja edendamiskohustuste võimalikust rikkumisest teavitamiseks ning tagama diskrimineerimiskeelu rikkumise kaebuste erapooletu ja tõhusa lahendamise. Tegemist ei ole olemuslikult uute kohustustega, kuna vastutus võrdse kohtlemise tagamise eest eeldab, et kohustatud isik tegutseb nii selle nimel, et diskrimineerimist, sh ahistamist ja seksuaalset ahistamist ei toimuks, kuid et ka toimumise korral saaks ta sellest võimalikult kiiresti teada. Tavapärane on ka see, et diskrimineerimise kahtluse korral selgitatakse asjaolud välja ja astutakse samme diskrimineerimise lõpetamiseks ning kordumise ennetamiseks just kohustatud isiku enda poolt. Vajaduse korral saab juhtumite lahendamiseks nõu saamiseks pöörduda võrdsusvoliniku poole. Seadus ei sätesta lahenduseks detailseid nõudeid, pakkudes sel moel tööandjatele paindlikkust ning võimalust võtta lahenduse loomisel arvesse organisatsiooni suurust, organisatsioonis juba kasutusel olevat korda jms, ega nõua eraldi uue süsteemi loomist. Kui organisatsioonis on juba tööalastest või muudest rikkumisest teavitamise kord või kokkulepe, võib punktis 3 sätestatud kohustuse täitmiseks kasutada sama lahendust. Oluline on, et töötajad teaksid, kelle poole ja kuidas (s.h millises vormis või millise keskkonna kaudu) organisatsioonis diskrimineerimist kahtlustades pöörduda, millised tegevused ja millises ajaraamis eeldatavalt pöördumisele järgnevad jms. Süsteemi kujundades on tähtis arvestada ka vajadusega, et see oleks selge, läbipaistev ja töötajate jaoks usaldusväärne. Samuti ei tohiks loodav lahendus olla ülemäära koormav ega keerukas ei tööandjale ega töötajale. Juhtumite tõhusaks lahendamiseks nõu saamiseks on tööandjatel võimalik pöörduda voliniku poole (§ 28 lg 1 p 2).

Lõike 2 punktides 4–9 sätestatud tööandjaspetsiifilised kohustused on valdavalt seotud soo ja vanusega. Punkti 4 järgi peab tööandja edendamiskohustuse täitmiseks tegutsema selliselt, et tema tegevus toetaks nii meeste kui ka naiste, samuti eri vanuses isikute kandideerimist vabadele töö- ja ametikohtadele. Kohustuse täitmine eeldab teadlikku ja sihipärast tegutsemist, näiteks võib olla asjakohane alaesindatud soost või vanuserühmast kandidaatide aktiivne otsimine ja kandideerimise kutsumine, värbamiskanalite mitmekesistamine, formaalse erialase haridusnõude asemel oskuste ja kogemuste väärtustamine jne. Punktiga 5 kohustatakse tööandjat võtma erinevatele töö- ja ametikohtadele võimalikult võrdsel määral naisi ja mehi ning tagama neile soost ja vanusest sõltumata tööalasel arengul võrdsed võimalused. Soo põhjal on samasugune kohustus juba kehtivas õiguses (SoVSi § 11 lg 1 p-d 1–2). Soo tunnuse vaates on sätete eesmärgiks eelkõige aidata kaasa Eesti tööturul levinud vertikaalse ja horisontaalse soolise segregatsiooni vähendamisele – näiteks 2022. a oli ametialane sooline segregatsioon Eestis 34,8%, tegevusalapõhine aga 37,7%.⁶² Samuti soovitakse nõudega aidata kaasa eelkõige noorte ja vanemaerialiste töötajate võrdsetele võimalustele tööturule siseneda ja seal võimalikult kaua tegutseda.

Lõike 2 punktis 6 sätestatakse kohustus kujundada töötingimused sobivaks eri soost, samuti eri vanuses töötajatele ja luua töötajatele tingimused töö ja pereelu ühitamiseks. Töötingimused peavad toetama seda, et meestel ja naistel ning eri vanuses töötajatel oleksid võrdsed võimalused kõiki töid teha. See võib eeldada näiteks töövahendite tänapäevastamist (nt selleks, et füüsiliselt rasket tööd saaksid teha nii eri soost kui vanusest töötajad). Töö ja pereelu ühitamise võimaluste loomiseks tuleb arvestada, et töötajatel võivad olla hoolduskohustused (sh osadel keskmisest suuremad), mistõttu on oluline võimaldada paindlikku tööaega või arvestada nende vajadustega tavapärasest erineva tööaja (nt töötamine õhtul või öösel) määramisel. Asjakohased võivad olla organisatsiooniülesed reeglid ületunnitöö piiramiseks, väga vara või hilja toimuvate tööalaste kohtumiste vähendamiseks vms. Punktis 6 sätestatud kohustusega seostub lõikes 3 ette nähtud töötaja õigus taotleda tööandjalt paindlikke töötingimusi ning muid töö- ja pereelu ühitamise võimalusi. Lõike 3 kohaselt on tööandjal ka

⁶² Statistikaamet, TKS03: Sooline segregatsioon. Näitab tööga hõivatud inimeste osakaalu, kes peaksid ameti- või tegevusalal naiste ja meeste võrdse jaotumise tagamiseks ameti- või tegevusala vahetama.

kohustus vastavasisulisele taotlusele mõistliku aja jooksul reageerida. Taotlusele reageerimise tähtaja mõistlikkuse üle otsustamisel tuleb arvestada, et kui tööandja keeldub taotluse rahuldamisest või lükkab soovitud töökorraldust edasi, peab ta SVVVSis § 19 lõikest 4 lähtudes andma selle kohta taotluse esitamisest 15 tööpäeva jooksul taotlejale seletuse.

Lõike 2 punktis 7 sätestatakse tööandja kohustus rakendada asjakohaseid, konkreetset juhul vajalikke meetmeid, et võimaldada puudega inimesel tööle kandideerida, töökohale pääseda, töös osaleda ja edutamist või koolitust saada. Seejuures tuleb silmas pidada ka SVVVSis § 12 lõikes 1 sätestatud meetmete kohustust võrdsete võimaluste tagamiseks puudega inimestele ja lõikes 4 sätestatud koormavuse ebaproportsionaalsusest tulenevat piirangut neile kohustustele. Sarnane säte (v.a viide tööle kandideerimise võimaldamisele) koos ebaproportsionaalselt suurte kulutuste piiranguga on ka kehtivas õiguses (VõrdKSi § 11 lg 2).

Lõike 2 punkt 8 kohustab tööandjat tagama selliste andmete olemasolu, mis võimaldavad saada soo ja vanuse lõikes statistiline ülevaade organisatsioonis töötavate naiste ja meeste võrdsuse ning eri vanuserühmades töötajate võrdsete võimaluste olukorrast. Kohustus on sisult sarnane SoVSi (§ 11 lg 2) alusel juba aastast 2004 kehtivale tööandja kohustusele koguda töötajate kohta soopõhiseid statistilisi andmeid. Kui SoVS toob välja eelkõige asjakohaste institutsioonide (nt volinik) vajaduse nende andmete järele, et jälgida ja hinnata naiste ja meeste võrdse kohtlemise põhimõtte järgimist töösuhetes, siis SVVVSis rõhutatakse, et eelkõige tööandjal endal on oma organisatsioonis olukorra seiramiseks ja kohustuste täitmiseks andmeid vaja. Erinevalt SoVSist, mis näeb ette, et Vabariigi Valitsus peaks kehtestama andmete kogumise korra ja nende loetelu, tuuakse lõikes 8 välja, et olemas peavad olema andmed, mis võimaldavad jälgida ja hinnata naiste ja meeste ning eri vanuserühmades töötajate võrdset kohtlemist töösuhetes. Eelkõige peavad andmed võimaldama soo- ja vanuse põhiselt jälgida ja hinnata olukorda organisatsioonis seoses värbamise (alusandmeteks näiteks erinevate töö- ja ametikohtade konkurssidel kandideerinud ja valituks osutunud), tööalase edenemise (alusandmeteks näiteks organisatsioonisiselt suurema vastutus- ja otsustusõigusega ametikohale liikunud), juhtimis- ja otsustustasandil esindatuse (alusandmeteks näiteks juhtkonna liikmed), töö tasustamise (alusandmeteks näiteks erinevatesse ametirühmadesse kuuluvate inimeste palk, lisatasud jms), töö ja pereelu ühitamise võimalustega (alusandmeteks näiteks erinevateks ühitamise võimalusteks, sh vanemapuhkusteks, õigustatud ja õigust kasutanud) ning kaitsuga ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest (alusandmeteks näiteks esitatud ja lahendatud kaebused). Tegemist on tööelu aspektidega, kus võrdse kohtlemise, võrdsete võimaluste ja soolise võrdsuse tagamine on kõige kriitilisema tähtsusega. Loetelu peegeldab ka §-s 15 loetletud valdkondi. Olemasolevad andmed peavad võimaldama statistiliste näitajate arvutamist vähemalt kahe viimase kalendriaasta kohta, s.t et näiteks kui andmete esitamise vajadus tekib 2028. a oktoobris, peavad andmed kajastama olukorda organisatsioonis sättes loetletud küsimustes alates 2026. a algusest, 2029. a jaanuaris esitamisel aga 2027. a algusest. Andmete olemasolu tagamisel saab iga tööandja lähtuda oma organisatsioonis juba kasutusel olevast personaliandmete ja -statistika senisest kogumise ja säilitamise korrast ja praktikast.

Punkti 9 kohaselt on tööandjal, samuti sarnaselt SoVSile (§ 11 lg 1 p 6), kohustus anda regulaarselt töötajatele ja nende esindajatele ülevaateid töötajate võrdse kohtlemise kohta organisatsioonis ning tööandja edendamiskohustuse täitmiseks kasutusele võetud meetmetest. SVVVSis täpsustatakse, et regulaarsus ei või olla harvem kui kord kahe aasta jooksul ning ülevaade soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorrast organisatsioonis peaks eelkõige põhinema punktis 8 nimetatud andmetel. Meetmete ülevaade peab kajastama mitmekesisuse, soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks ellu viidud tegevusi. Ülevaadete regulaarne andmine aitab kaasa töötajate, nende esindajate ja tööandjate vahel teadmispõhisele

dialoogile soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorra ja edendamise teemal organisatsioonis. Samuti aitab see tööandjal endal pöörata tähelepanu töötajate heaolu ja rahulolu vaatest tänapäeval aina suurema luubi all olevatele ja töötajate hinnatavamatele asjaoludele – võrdsus teiste töötajatega, reeglite ja otsuste läbipaistvus, karjääri võimalused, töö- ja pereelu ühitamise võimalused.

Lõikes 3 sätestatud on käsitletud koos lõike 2 punkti 7 selgitusega.

Lõikes 4 sätestatakse kehtiva õigusega võrreldes uuenduslikult valitsusasutustele kohustus organisatsioonis naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamiseks ning soolise võrdsuse edendamiseks koostada ja ellu viia soolise võrdsuse tegevuskava. Tegevuskava koostamisel tuleb arvestada § 11 lõike 2 punktides 1–6 kirjeldatud kohustusi ja punktis 8 nimetatud andmete analüüsi tulemusi, s.t seda, milline on tegevuskava koostamise aja nais- ja meestöötajate olukord organisatsioonis. Sellest lähtudes tuleb tegevuskavas seada soolise võrdsuse edendamise eesmärgid ja kavandada tegevused nende saavutamiseks. Samuti nõuab lõige 4 mõõdikute määramist eesmärkide saavutamise regulaarseks jälgimiseks. Tegevuskava, mis tuleb avaldada asutuse avalikul veebilehel, ei pea olema eraldi dokument, vaid võib olla osa valitsusasutuse muust strateegiadokumendist. Valitsusasutustel on avaliku võimu teostajatena, aga ka tööandjana oluline roll soolise võrdsuse edendamisel. Soolise võrdsuse tegevuskava on strateegiline tööriist soolise võrdsuse põhimõtete süsteemseks ja tulemuspõhiseks juhtimiseks organisatsioonis. Sellise kõrgema standardi seadmine valitsusasutustele soolise võrdsuse edendamise tegevuskava loomise näol on põhjendatud, kuna nii saavad valitsusasutused olla erasektori ja kohaliku omavalitsuse tööandjatele eeskujuks. Soolise võrdsuse tegevuskava on praegu olemas juba nii mõnelgi valitsusasutusel seoses Euroopa Horisondi rahastusnõuetega või vabatahtlikult. Tegevuskava nõude seadmine kõigile valitsusasutustele aitab ühtlustada valitsusasutuste praktikaid ja tavasid soolise võrdsuse edendamisel.

Eesti Inimõiguste Keskuse eestvedamisel ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi toetusel tegutseb Eestis mitmekesisuse kokkuleppega liitunud organisatsioonide võrgustik ning antakse välja mitmekesisuse tööandja märgist „Austame erinevusi“. Mitmekesisuse kokkulepe⁶³ on vabatahtlik kokkulepe, millega liitudes kinnitab organisatsioon, et austab inimeste mitmekesisust ning väärtustab võrdse kohtlemise põhimõtet nii oma töötajate, partnerite kui ka klientide seas. Samas moodustavad kokkuleppega liitunud organisatsioonid võrgustiku, mille kaudu jagatakse häid kogemusi ning räägitakse ühiskonnas kaasa mitmekesisuse ja võrdse kohtlemise teemadel. Samuti pakub kokkulepe oma liikmetele tasuta võimalusi osaleda koolitustel, seminaridel, töötubades ning suhelda oma ala parimate asjatundjatega. Praeguseks on leppega liitunud juba peaaegu 200 Eesti era-, avaliku sektori ja kodanikuühiskonna organisatsiooni. Mitmekesisuse tööandja märgis⁶⁴ on kvaliteedimärk, mis samuti näitab organisatsiooni väärtusi: hoolimist oma töötajatest, klientidest ja koostööpartneritest, sõltumata nende erinevustest või eripärast, ning panustamist parema ühiskonna loomisse. Märgis on nii tunnustus kui ka arenguvõimalus tööandjatele, kes väärtustavad mitmekesisust ja pingutavad kaasava töökeskkonna loomise nimel. Märgise saanud organisatsioonid saavad osaleda tasuta koolitustel, et järjepidevalt parandada oma teadlikkust ja täiendada oskusi mitmekesisuse töökeskkonna loomiseks. Märgise taotlemise protsess sisaldab organisatsiooni eneseanalüüsi, mitmekesisuse plaani koostamist, samas ka nõustamist, koolitusi jms. Tunnustuse taotlemise eeltingimus on, et mitmekesisuse, kaasatuse ja võrdse kohtlemise põhimõtted on organisatsiooni väärtustes olulisel kohal. Esimesed märgised anti välja 2018, praegu nüüdseks

⁶³ Täpsem info kokkuleppe kohta (sh kokkuleppe teksti ja seni liitunud organisatsioonide loetelu) on kättesaadav veebilehel: <https://humanrights.ee/teemad/mitmekesisus-ja-kaasatus/charter/>.

⁶⁴ Täpsem info märgise kohta (sh märgist omavate organisatsioonide loetelu) on veebilehel <https://humanrights.ee/teemad/mitmekesisus-ja-kaasatus/mitmekesisus-tooandja-margis/>.

on kehtiv märgis 49 organisatsioonil. Märgist tuleb iga kahe aasta tagant uuendada. Uuesti taotlemisel hinnatakse ka seda, kuidas organisatsioon on kahe aasta jooksul täitnud eelmisel taotlemisel seatud mitmekesisuse edendamise eesmärgi ja ellu viinud kavandatud tegevusi.

Lõikes 5 nähakse ette, et paragrahvis 11 nimetatud kohustusi on tööandja teenuse osutamise lepingu alusel töötava isiku puhul (kes nii kehtiva õiguse kui eelnõu kohaselt loetakse samuti töötajaks) kohustatud täitma ulatuses, mis ei ole vastuolus sellise lepingu olemuse ja eesmärgiga. Praktikast tähendab see siiski, et kuigi võib esineda mõningaid erandeid, kehtivad sättes nimetatud tööandja kohustused reeglina ka nende isikute suhtes. Näiteks, kuigi tööandjal ei ole üldjuhul olulist otsustusõigust käsunduslepingu alusel töötava isiku tööaja suhtes, peab ta ka tema puhul arvestama võimaliku töö ja pereelu ühitamise vajadusega (nt mitte korraldama tema osalusel toimuvaid koosolekuid varahommikul või õhtul töövälisel ajal). Samuti tähendab see, et isegi kui teenuse osutamise lepingu alusel töötav isik võib ise otsustada oma töötamise koha üle, siis juhul kui tema töö eeldab siiski aeg-ajalt näiteks tööandja asukohas töötamist, peab tööandja ka tema puhul hoolitsema, et ta oleks töökeskkonnas ja muudes tööga seotud olukordades kaitstud ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest.

Paragrahvis 12 sätestatakse meetmed võrdsete võimaluste tagamiseks puudega inimestele. Lõike 1 kohaselt on riigi- ja KOVi asutused, haridus-, teadus- ja koolitusasutused, samuti kaupade või teenuste pakkujad ning tööandjad kohustatud puudega inimeste diskrimineerimise vältimiseks ja neile õiguste teostamiseks ning vabaduste kasutamiseks võrdsete võimaluste tagamiseks rakendama asjakohaseid ja konkreetsel juhul vajalikke meetmeid. Kehtiva õigusega (VõrdKSi § 11) võrreldes on oluline muudatus meetmete rakendamise kohustuse laienemine lisaks tööandjatele ka teistele isikutele nende põhifunktsioonides (s.t mitte ainult tööandjana). Kohanduste tegemiseks võib olla nii kulutuste kui ka mahu poolest mitmesuguseid võimalusi. Eelkõige eeldab kohustuse täitmine meetmeid, millega parandatakse hoonete, ühistranspordi, teede ja taristute, e-keskkonna ja info ligipääsetavust. Ka selleks vajalikud meetmed võivad olukorrast tulenevalt suurel määral erineda, varieerudes kaldtee ja või lifti ehitamisest silmusvõimendi⁶⁵, kirjeldustõlke⁶⁶ ja lihtsa keele⁶⁷ kasutamiseni. Puudega inimeste vajaduste väljaselgitamiseks on asjakohane konsulteerida vastavate esindusorganisatsioonidega⁶⁸. Selle valguses tuleb arvestada ka asjaoluga, et osade kaupade ja teenuste puhul (nt e-kaubanduse, elektroonilise side ja finantsteenused) näeb nende ligipääsetavuse parandamiseks vajalike meetmete rakendamise kohustuse ette juba 2022. a juunis jõustunud toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus. Lõikes 5 täpsustatakse, et nende toodete ja teenuste puhul, mis on reguleeritud toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadusega, peavad kaupade ja teenuste pakkujad SVVVS-i § 12 lõikes 1 sätestatud kohustuste täitmisel asjakohasel juhtudel võtma arvesse toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadusega sätestatud erisusi. Samuti on ehitusseadustiku alusel kehtestatud ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 29.05.2018. a määrus nr 28 „Puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele“, millega nähakse ette

⁶⁵ Tegemist on tehnilise lahendusega, mis aitab vaegkuuljaid olukordades, kus ümbritseva keskkonna müra on suur, heliallikas asub kaugel või on ruumis kajad. Sellised kohad võivad olla nt teatrid, kirikud, erinevad teenindusletid, nõupidamiste ruumid, ühistransport. Vt täpsemalt Eesti Vaegkuuljate Liidu veebilehelt: <https://vaegkuuljad.ee/teenused/silmusvoimendus/>

⁶⁶ Kirjeldustõlge on sõnalise kirjelduse abil nägemispuudega inimesele ettekujutuse loomine visuaalsest objektist või tegevusest. Kirjeldustõlge on dialoogide vahele loetav kirjeldus toimuvast, mis selgitab olulisi visuaalseid elemente filmis, telesaates, kunstinäitustel, üritustel, spordivõistlustel, teatrietendustel jne. Kirjeldustõlget toetavad ka taktiilsed vahendid (näiteks maketid, kujud, reljeefsed plaanid, 3D kaardid, joonised jmt). Vt täpsemalt Eesti Pimedate Liidu veebilehelt: <https://pimedateliit.ee/kirjeldustolge/>

⁶⁷ Lihtne keel on lihtsustatud keel, mis on kergesti loetav ja mõistetav, sh näiteks intellektipuudega inimeste tarvis.

⁶⁸ Vt näiteks Eesti Puuetega Inimeste Koda (EPIKoda) ja selle liikmesorganisatsioonid: <https://epikoda.ee/kes-me-oleme/koja-liikmed>. EPIKoda veebilehel on leitavad ka ligipääsetavuse tagamise juhendid, tööriistad, info auditi võimaluste kohta jne: <https://epikoda.ee/mida-me-teeme/ligipaasetavus>.

puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele või selle osale, kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust ning asulasisestele avalikult kasutatavatele teedele.

Võttes arvesse direktiivi 2000/43/EÜ⁶⁹, mis käsitleb eluaseme kättesaadavust avalikkusele pakutavate teenuste kontekstis (direktiivil põhinevalt sama lähenemine VõrdKS § 2 lg 1 p 7), samuti voliniku seisukohta, et portaalides, avalikes sotsiaalmeediagruppides või maaklerite vahendusel üürile pakutavate eluruumide puhul on tegemist üüriteenuste pakkumisega avalikkusele⁷⁰, nähakse § 12 lõikes 2 ette, et SVVVS-i tähenduses hõlmab teenuse pakkuja termin ka elu- või äriruumi üürileandjat, kes on üürilepingu sõlminud avaliku pakkumise tulemusena. Seega laieneksid lõikes 1 nimetatud kohustused ka isikutele, kes selliselt eluruumi üürile annavad. Samas, arvestades asjaolu, et Eesti üüriturul on eluruumide üürileandjateks valdavalt füüsilised isikud, nähakse lõikes 3 ette erand. Selle kohaselt ei pea eluruumide üürileandjad puudega inimestele eluruumi kasutamiseks võrdsete võimaluste loomiseks tegema eluruumis ehituslikke parandusi või muudatusi ega nende eest tasuma. Samas juhitakse sättes tähelepanu, et üürileandjad ei või võlaõigusseaduse § 285 lõikest 1 (teine lause) lähtuvalt keelduda nõusoleku andmisest selliste paranduste ja muudatuste tegemiseks, mis on puudega üürnikule üüritava eluruumi kasutamiseks vajalikud. Näiteks võib puudega inimese jaoks eluruumi kasutamiseks olla vajalik muuta lülitite asukohta, kohandada tualettruumi ja/või vannituba, muuta ukseavade suurust vms. Eluruumide ligipääsetavuse parandamise toetamiseks täiendatakse eelnõu rakendussätetes ka korteriomandi- ja korteriühistuseaduse § 39.

Lõike 4 järgi rakenduvad lõiked 1 ja 3 ulatuses, mis ei ole kohustatud isikule ebaproportsionaalselt koormav. See tähendab samas, et meetmeid peab siiski rakendama ulatuses, mida ei saa pidada ebaproportsionaalselt koormavaks. Proportsionaalsuse hindamise kriteeriume on kehtiva õigusega võrreldes täiendatud. Kui VõrdKSi § 11 lõike 3 kohaselt arvestatakse hindamisel tööandja rahalisi ja muid kulusid, meetmete riikliku rahastamise või teistest allikatest rahastamise võimalust ning organisatsiooni suurust, siis SVVVS-i kohaselt peaks proportsionaalsuse hindamisel samuti arvestama meetme hinnangulist maksumust, riikliku või muudest (s.h KOV) allikatest rahastamise võimalusi (lg 4 p 3) ning kohustatud isiku suurust, kuid lisaks ka tal olemasolevaid vahendeid, ja kui asjakohane (nt on see asjakohane ettevõtte, samas mitte riigi- ja KOV-üksuse asutuse puhul), tema netokäivet ja kasumit (lg 4 p 4). Koormavuse hindamisel on asjakohane arvestada ka meetmete, paranduste või muudatuste ohustust (sh vastavust näiteks tuleohutunõuetele) ja teostatavust (lg 4 p 6), samuti nendest mõjutatud vallas- või kinnisasja ajaloolist, kultuurilist, kunstilist või arhitektuurilist väärtust (lg 4 p 5). Olulise täiendusena nähakse ette, et proportsionaalsust mõjutavad ka nii meetme, paranduse või muudatuse tegemata jätmisega konkreetsele puudega inimesele kaasnev negatiivne mõju (lg 4 p 1) kui ka nende abil saavutatav hinnanguline üldine kasu puudega inimestele laiemalt, võttes arvesse meetme kasutuse kestust ja sagedust ning selle lepingulise suhte kestust ja lepingu sõlmimise sagedust, mille kaudu meetmetest kasu saadakse (lg 4 p 2). Ehk siis kalleid, kuid puudega inimeste õigustele ja elule marginaalset mõju omavaid meetmeid ei pea rakendama, kuid kui kasu meetmete sihtrühmale on suur, siis ei saa tingimata ebaproportsionaalseks lugeda ka selle suuremat kulu jm koormust. Arvesse võib võtta ka laiemat kasutegurit, s.t kasu, mida saavad meetmest lisaks puudega inimestele ka teised, näiteks vanemaealised, kelle osad võimalikud erivajadused kattuvad eri puuetega (näiteks liikumis-, nägemis-, kuulmis- vm puue) inimestega, lapsed (näiteks madalamale paigaldatud nupud, lihtsas keeles või pildi kujul esitatud informatsioon ja juhised) või väikelaste vanemad (nt kaldteed jms, sujuvamaks liikumiseks ka lapsevankritega). Ebaproportsionaalsuse hindamisel

⁶⁹ Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust

⁷⁰ Võrdõigusvoliniku 2022. aasta tegevuse aruanne, lk 10. https://volinik.ee/volinik-live-web-prd/s3fs-public/2023-11/aruanne_A4_pages_veebi-1_0.pdf.

arvesse võetavaks kriteeriumiks ei saa samas olla näiteks vähene prioriteetsus meetme rakendaja jaoks ega rakendaja aja või teadmiste puudus.

Näitena võib tuua olukorra, kus küla ainuke kauplus asub ajaloolises hoones. Sinna pääsemiseks tuleb üles minna viie kõrge ja kitsa astmega trepist. Kauplust peab ettevõtja, kellel on piirkonnas veel mitu väikepoodi. Külas elab mitmeid liikumiskustega vanemaealisi, paar väikeste lastega peret ning üks ratastooliga liikuv inimene. Külaelanikud paluvad poeomanikul ehitada kauplusesse pääsemiseks kaldtee. Kaldtee ehitamise kulu moodustaks 20% ettevõtja ühe kuu kasumist. Samal ajal on vallast võimalik taotleda rahalist toetust esmavajalikele teenustele ligipääsetavuse tagamiseks. Antud asjaoludest lähtudes võib eeldada, et kaldtee ehitamisest keeldumine oleks suure tõenäosusega § 12 lõigete 1 ja 4 vastuolus, kuna kaldtee ehitamine ei oleks ettevõtjale ebaproportsionaalselt koormav.

Kolmandas peatükis reguleeritakse diskrimineerimise keeldu. Ka see põhineb, mõningate eranditega, SoVSi ja VõrdKSiiga sätestatud kehtival õigusel.

Paragrahvis 13 sätestatakse diskrimineerimise üldkeeld. Lõikes 1 nähakse SoVSiiga sarnaselt (§ 5 lg 1) sõnaselgelt ette diskrimineerimise ja selleks korralduse andmise keeld.

Lõikes 2 täpsustatakse, et diskrimineerimine on keelatud olenemata sellest, kas see põhineb isiku enda või mõne temaga seotud isikuga seostataval kaitstud tunnusel või ka oletusel selle kohta. See tähendab, et SVVVS tagab kaitse diskrimineerimise eest ka juhul, kui diskrimineeritaval kaitstud tunnus tegelikkuses puudub, kuid diskrimineerija kohtleb isikut põhjendamatult ebavõrdselt või ahistab, arvates, et töötaja, õpilane või klient on näiteks seksuaalvähemuse esindaja. Samuti laieneb SVVVSil alusel isikule kaitse diskrimineerimise eest juhtudel, kui kas tema pereliikmete seas või sõpruskonnas on diskrimineerija jaoks mingil põhjusel ebasoovitava kaitstud tunnusega isik. Nii näiteks on kaitse diskrimineerimise eest tagatud, kui tööandja kohtleb töötajat põhjendamatult ebavõrdselt seetõttu, et töötaja pereliige kuulub tööandja maailmavaatest erineva maailmavaatega erakonda või on Eesti kontekstis enamusest erineva nahavärviga. Samuti tuleb diskrimineerimiskeeldu rakendades silmas pidada, et keelatud on nii endisel, praegusel kui ka tulevikus esineval tunnusel põhinev diskrimineerimine.

Paragrahvis 14 loetletakse olukorrad, mis võivad mõnel juhul kvalifitseeruda diskrimineerimiseks, kuid mida on otsustatud selleks siiski mitte lugeda. Tegemist on juba kehtivas õiguses olemas olevate eranditega, mida on vajaduse korral täpsustatud.

Lõikes 1 reguleeritakse ajutiste erimeetmete rakendamist. Sarnased sätted on kehtivas õiguses (SoVSi § 5 lg 2 punkt 5 ja VõrdKSi § 6). Lõike 1 kohaselt ei loeta diskrimineerimiseks ajutiste erimeetmete rakendamist, mille otsene eesmärk on soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste saavutamiseks vähendada või ära hoida kaitstud tunnuse põhiseid ebavõrdsust või ebaõiglust. Sättes rõhutatakse, et selliselt rakendatavad erimeetmed peavad olema taotletava eesmärgiga proportsionaalsed. Ajutised erimeetmed peavad põhinema olukorra analüüsil, mis näitab, et konkreetsetes küsimustes esineb laiem ühiskondlik, valdkondlik või organisatsiooni põhine struktuurne ebavõrdsus või selline ebavõrdsus võib tekkida või süveneda, kui ei rakendata teatud kaitstud tunnuste põhiseid rühmadele (nt puudega inimestele) nende erivajadustele vastavaid meetmeid. Vajaduse tuvastamisel tuleb seada antud olukorras soolise võrdsuse või võrdsete võimaluste saavutamiseks konkreetne eesmärk, valida olukorrale vastavad proportsionaalsed meetmed selle saavutamiseks, seirata eesmärgi poole liikumist ning eesmärgi saavutamisel erimeetmetest loobuda või uute eesmärkide seadmisel neid korrigeerida.

Lõikes 2 loetletakse erandid, mida ei loeta sooliseks diskrimineerimiseks. Sisult sama loetelu võib leida SoVSi § 5 lõike 2 punktides 1–3 ja 4¹. Nii ei loetaks endiselt sooliseks diskrimineerimiseks õigusaktidega kehtestatud sätteid, mis sisaldavad naiste erilist kaitset seoses raseduse ja sünnitamisega (p 1) ega kohustusliku kaitseväge ajateenistuse kehtestamist ainult meestele (p 2). Punkti 3 kohaselt jääb endiselt lubatuks ka ainult naiste või ainult meeste vastuvõtmine mittetulundusühingu liikmeteks, kuid täpsustatakse, et selline piirang peab tulenema nii ühingu põhikirjast kui sel peab olema ka õiguspärane eesmärk, samuti peab piirang olema eesmärgiga proportsionaalne. Punkti 4 kohaselt jääb lubatuks ka kaupade või teenuste pakkumisel isikute erinev kohtlemine nende soo tõttu kindlustustegevuse seaduse § 265 lõike 4 kohaselt või juhul, kui kauba või teenuse ainult või peamiselt ühe soo esindajatele pakkumise eesmärk on õiguspärane ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ning vajalikud.

Lõikega 3 taaskehtestatakse VõrdKSi § 9 lõige 2, mille kohaselt otseseks või kaudseks vanuseliseks diskrimineerimiseks ei loeta töö saamise ja kutsealale pääsemise küsimustes seadusega sätestatud erinevat kohtlemist vanuse alusel, kui sellel on objektiivne ja mõistlik tööhõivepoliitikat, tööturgu, kutseõpet või sotsiaalkindlustusteenuseid hõlmav õiguspärane eesmärk ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud.

Lõike 4 punkti 1 kohaselt ei loeta otseseks või kaudseks vanuseliseks või puudel põhinevaks diskrimineerimiseks vanusest või puudest tingitud erivajadustele vastava keskkonna loomist ja muud vanusel või puudel põhinevate eeliste andmist, kui eeliste andmine on objektiivselt põhjendatav õiguspärase eesmärgiga ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Eelkõige on selle sätte eesmärk välistada olukord, kus rohkem või vähem ressursse nõudvaid ligipääsetavuse parandamiseks võetavaid meetmeid võidakse käsitleda diskrimineerivana isiku suhtes, kelle (muude) erivajaduste rahuldamiseks ressursse ei eraldata. Samas võib lubatavaks eeliseks olla näiteks ka tasuta või soodushinnaga, või muul moel soodsamatel tingimustel sissepääs üritusele. Punktiga 2 nähakse ette, et teatud juhtudel ei loeta isiku vanuse või terviseseisundiga seotud erinevusi kindlustusmaksetes ja -hüvitistes diskrimineerivaks. Selleks peab neil erinevustel olema objektiivselt põhjendatav õiguspärane eesmärk ning selle saavutamise vahendid asjakohased ja vajalikud. Samuti peab vanus või terviseseisund olema riskide hindamisel määrav tegur, erinevuste aluseks olev riskihinnang põhinema täpsetel aja- ja asjakohastel kindlustusmatemaatilistel või statistilistel andmetel või kui sellised andmed puudutavad, siis asjakohastel ja usaldusväärsetel meditsiinilistel teadmistel ja võtma arvesse kindlustuslepingut sõlmida sooviva isiku individuaalset olukorda.

Lõike 5 punkti 1 kohaselt ei loetaks otseseks või kaudseks usutunnistusel või veendumustel põhinevaks diskrimineerimiseks, ja oleks seetõttu lubatav, usulise ühenduse loodud erakooli vastuvõtmisel usutunnistuse alusel erinev kohtlemine. Samas peab selline erinev kohtlemine põhinema õiguspärasel eesmärgil ja olema taotletava eesmärgiga proportsionaalne. Usutunnistusel või veendumustel põhinevaks diskrimineerimiseks ei loeta punkti 2 alusel ka hariduse andmisel ning avalikkusele kaupade ja teenuste pakkumisel usutunnistusest või veendumustest tuleneva erivajadusega mitteamestamist, kui sellega arvestamine põhjustaks ebaproportsionaalselt suuri kulutusi. Näiteks ei ole haridusasutused juhul, kui see tooks kaasa ebaproportsionaalselt suuri kulutusi, kohustatud õppuritele tagama vegantoitu või nende usulistele veendumustele vastavalt valmistatud toitu. Samuti võib see erand tähendada, et väikeses maakoolis ei pea pakkuma moslemiusulisele õpilasele sobilikku palveruumi. Lõikes 6 kirjeldatakse, millistest kriteeriumidest lähtudes võib hinnata kulutuste ebaproportsionaalsust. Hindamisel arvestatakse eelkõige kohustatud isiku majanduslikku olukorda ja vahendeid, tema majandustegevuse ulatust ning riikliku rahastamise või muu abi võimalusi.

Lõikes 7 sätestatakse, et otseseks või kaudseks keelel põhinevaks diskrimineerimiseks ei loeta keelel põhinevalt erinevat kohtlemist, kui see on ette nähtud seadusega või muudel juhtudel, kui see on objektiivselt põhjendatav õiguspärase eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Selle sätte alusel ei piira SVVVS näiteks eesti keele kui riigikeele kasutamise seotud nõudeid.

Lõikes 8 rõhutatakse, et SVVVS-i regulatsioon ei piira ka usuliste ühenduste ja teiste usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega avalike või eraorganisatsioonide õigust nõuda nende poolt avalikkusele pakutavate teenuste kasutajalt tegutsemist heas usus.

Paragrahvis 15 esitatakse loetelu juhtumitest, mil tööandja tegevust eelkõige diskrimineerivaks loetakse. Kuigi üldine diskrimineerimiskeeld laieneb sarnaselt muudele valdkondadele ka tööelule, tuleb tööandjal diskrimineerimise ennetamisele pöörata tähelepanu eriti loetletud olukordades. Olukordade loetlemisel lähtutakse eelkõige SoVSi §-st 6, arvestades seejuures ka muid SVVVSiga kaitstud tunnuseid.

Lõike 1 kohaselt loetakse tööandja tegevus diskrimineerivaks eelkõige siis, kui ta jätab töötaja või töötajad kaitstud tunnuse põhjal kõrvale või seab tunnuse põhjal ebasoodsamasse olukorda värbamiskriteeriume või töölevõtu tingimusi kehtestades või värbamisprotsessi kavandades, sama, võrdset või võrdväärset tööd tegevatele töötajatele töö tasustamise või töösuhtega seotud hüvede andmise ja saamise tingimusi kehtestades, tööd juhtides, tööülesandeid jaotades või töötingimusi kehtestades ning töötajat distsiplinaarkorras karistades, teda teisele tööle üle viies, töösuhet lõpetades või selle lõppemist soodustades.

Lõige 2 täiendab loetelu, tuues punktis 1 välja, et tööandja tegevus loetakse diskrimineerivaks ka siis, kui ta jätab vastassoost või kaitstud tunnuse põhjal vähemusrühma kuuluva kõrgema kvalifikatsiooniga isiku kõrvale, valides isiku tööle või ametikohale, võttes tööle või tööpraktikale, edutades, valides väljaõppele või ülesande täitmiseks või saates koolitusele. Taoline kõrvalejätmine on siiski lubatud, kui tegemist on olulise ja määrava kutsenõudega (SVVVS-i § 16 p 3) või teataval juhul usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega organisatsioonides toimuva kutsetegevusega (SVVVS-i § 16 p 4). Samuti ei piira SVVVS kõrgema kvalifikatsiooniga isiku kõrvalejätmist, kui see tuleneb kaitstud tunnusega mitteseotud asjaoludest. Punkti 2 kohaselt on tööandja tegevus diskrimineeriv ka siis, kui ta sarnaselt kaitstud tunnustele jätab lõikes 1 ja lõike 2 punktis 1 nimetatud otsuseid tehes töötaja või töötajad kõrvale või seab ebasoodsamasse olukorda raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise, kaitseväekohustuse täitmise või mõne muu soolise kuuluvusega seotud asjaolu tõttu. Punkti 3 kohaselt loetakse diskrimineerivaks ka seda, kui tööandja töötajat ahistab või seksuaalselt ahistab või kui ta jätab täitmata SVVVS-i § 11 lõike 2 punktis 2 sätestatud kohustuse kanda hoolt selle eest, et töötaja oleks töökeskkonnas ja muudes tööga seotud olukordades ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest kaitstud.

Lõige 3 käsitleb diskrimineerimisena ka töötaja ebasoodsamat kohtlemist töötajate huvide esindamisel või töötajate ühingusse kuulumise tõttu. Lisaks on ELi õiguse järgi diskrimineeriv isiku kaitstud tunnuse põhjal ebasoodsam kohtlemine seoses tema kuulumisega töötajate või tööandjate organisatsioonidesse või muudesse organisatsioonidesse, mille liikmed tegutsevad teataval kutsealal, samuti seoses tema osalemisega nende töös ning seoses nende organisatsioonide antavate soodustustega. Lõike 3 teine pool põhineb valdavalt kehtival õigusel (SoVSi § 6 lg 3, VõrdKSi § 2 lg 1 p 4 ja lg 2 p 4), keeld kohelda töötajat ebasoodsamalt seoses töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumisega on seotud VõrdKSi § 2 lõikega 3, mille kohaselt VõrdKS ei välista võrdse kohtlemise nõudeid töösuhetes VõrdKSi § 1 lõikes 1 nimetatata tunnuste alusel, eelkõige perekondlike kohustuste täitmise, sotsiaalse

seisundi ja töötajate huvide esindamise või töötajate ühingusse kuulumise, keeleoskuse või kaitseväeteenistuse kohustuse tõttu.

Lõikega 4 keelatakse tööandjatel ja ettevõtjatel, kelle tegevus toetab isikule sobiva töö või tööandjale sobiva töötaja leidmist (st personaliotsingu ja töövahendusega tegelevatel ettevõtjatel) küsida andmeid § 15 lõike 2 punktis 2 loetletud asjaolude – raseduse, sünnitamise, lapsevanemaks olemise, perekondlike kohustuste täitmise või mõne muu soolise kuuluvusega seotud asjaolu – kohta. Kaitseväekohustuse täitmise kohta on lubatud andmeid küsida, kuid seda vaid juhul, kui sellel on töö olemusest tulenevalt õiguspärane eesmärk ning andmete küsimine on selle eesmärgi saavutamiseks asjakohane ja vajalik.

Paragrahvis 16 nähakse ette töösuhete spetsiifilised erandid diskrimineerimiskeelust. Punkti 1 kohaselt ei loeta töösuhetes diskrimineerivaks eeliste andmist raseduse või sünnituse tõttu ning märkimisväärset hooldamist või tõsise terviseprobleemi tõttu tuge vajava isiku hooldamise tõttu. Kehtiva õigusega võrreldes on punktiga 2 lisatud, et töösuhetes ei loeta diskrimineerimiseks eeliste andmist kaitseväeteenistuskohustuse täitmise või asendusteenistuses osalemise tõttu. Kaitseväeteenistuskohustuse täitmine on kaitseväeteenistuse seaduse (KVTS) § 5 lõike 1 kohaselt kaitseväekohustuslase kohustus läbi teha kindlaksmääratud ajavahemikul aja- ja reservteenistus Kaitseväes. Asendusteenistus on KVTS § 4 kohaselt usulistel või kõlbelistel põhjustel kaitseväeteenistusest keeldunud kaitseväekohustuslase kohustuslik mittesõjalise iseloomuga väljaõppes või teenistuses osalemine ning kätkeb endas nii korralist asendusteenistust kui reservasendusteenistust ja erakorralist reservasendusteenistust. KVTS § 80 lõige 6¹ näeb ette, et reservteenistuses viibimise ajal võib reservväelase tööandja säilitada või hüvitada isikule tema töötasu või palga või hüvitada töötasu või palga ja reservteenistuses osalemise aja eest makstud toetuse vahe. Sarnane võimalus nähakse ette ka reservasendusteenistuse puhul (§ 80⁸). SVVVSiga sätestatava erandi eesmärk on tagada, et kui tööandja annab isikule kaitseväeteenistuskohustuse täitmiseks või asendusteenistuses osalemiseks näiteks lisapuhkust, maksab või hüvitab talle nende tõttu töölt eemal oldud aja eest ikkagi töötasu või palka või annab muid sarnaseid eeliseid, ei käsitletaks seda lubamatu ebavõrdse kohtlemise ehk diskrimineerimisena. Punkti 3 alusel välistatakse sarnaselt § 14 lõikele 4 ka töösuhetes diskrimineerivaks meetmeid, mida rakendatakse puudega inimestele teiste võrdsete võimaluste tagamiseks § 12 või § 14 lõike 1 (ajutised erimeetmed) alusel. Punktis 4 sätestatakse sarnaselt kehtivale õigusele (SoVSi § 5 lg 2 p 4 ja VõrdKSi § 10 lg 1) võimalus tööle saamisel või selleks vajaliku koolituse võimaldamisel isikuid kaitstud tunnuse põhjal erinevalt kohelda, kui see tunnus on teatud kutsetegevuse olemuse või sellega seotud tingimuste tõttu oluline ja määrav kutsenõue ning taolise erineva kohtlemise eesmärk on õiguspärane ja nõue eesmärgiga proportsionaalne. Kehtival õigusel (VõrdKSi § 10 lg 2) põhineb ka punkt 5, mille kohaselt diskrimineerimiseks ei peeta usulistes ühendustes ja teistes usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega avalikes või eraorganisatsioonides toimuva kutsetegevuse puhul isiku erinevat kohtlemist usutunnistuse või veendumuste tõttu, kui usutunnistus või veendumus on nimetatud kutsetegevuse olemuse või sellega seotud tingimuste tõttu organisatsiooni üldist kõlbelist iseloomu silmas pidades oluline, õiguspärane ja põhjendatud kutsenõue. Punkt 6 näeb ette, et töösuhetes ei loeta diskrimineerimiseks eeliste andmist töötajate esindamise või töötajate ühingusse kuulumise tõttu, kui see on objektiivselt põhjendatav õiguspärase eesmärgiga ning selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Töötajate esindamise või töötajate ühingusse kuulumisega võivad töötajatele kaasneda teatud eelised ja boonused, mis on seotud töötajate esindaja ülesannete täitmisega või töötajate esindusorganisatsiooni liikmelisusega. Teatud juhtudel on töötajate esindajate eelisseisund sätestatud seadusega (nt koondamise puhul tööle jäämise eelisõigus), mille eesmärk on anda lisatagatise inimesele, kes ettevõttes esindab kõigi töötajate huve. Nii töötajate esindajatel kui ka töötajate ühingutel on

oluline roll töötajate huvide esindamisel, mistõttu on teatud juhtudel õigustatud ka neile eeliste andmine.

Paragrahv 17 sätestatud diskrimineeriva töö- ja koolituspakkumise keelu eeskuju on SoVSi §-s 8. SVVVS-i laiema reguleerimisalast lähtudes keelatakse lisaks ainult ühe soo esindajatele suunatud töö- ja koolituspakkumistele ka sellised, mille sihtrühm on määratud muudest kaitstud tunnustest lähtudes. Sihtrühma võib määrata kaitstud tunnustest lähtudes, kui tegemist on ajutise erimeetmega (SVVVS-i § 14 lg 1) või on tegemist olulise ja määrava kutsenõudega (SVVVS-i § 16 p 3) või teataval juhtudel usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega organisatsioonides toimuva kutsetegevusega (SVVVS-i § 16 p 4). §-s 17 sätestatud keeld kohaldub mitte ainult tööandjatele ja koolituse pakkujatele, vaid ka näiteks töökuulutusi avaldavatele portaalidele.

Paragrahvi 18 kehtestatakse osalise tööajaga ja tähtajalise töölepinguga töötaja ning töötaja, kes täidab tööülesandeid renditöona, võrdset kohtlemist puudutavad sätted analoogselt kehtivas võrdse kohtlemise seaduses sätestatuga (§ 11¹).

Lõike 1 kohaselt ei või töötajale, kellega tööleping on sõlmitud osalise tööajaga, töösuhtes kohaldada ebasoodsamaid tingimusi kui võrreldavale täistööajaga töötajale, v.a juhul, kui see on põhjendatud objektiivsete asjaoludega, mis tulenevad seadusest või kollektiivlepingust. Selle sättega on üle võetud nõukogu direktiiv 97/81/EÜ, Euroopa Tööandjate Föderatsiooni, Euroopa Riigisõlmitud Ettevõtete Keskuse ja Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni poolt sõlmitud osalist tööaega käsitleva raamkokkuleppe kohta (lisa klausel 4).

Lõige 2 sätestab, et töötajale, kellega on sõlmitud tähtajaline tööleping, ei või töösuhtes kohaldada ebasoodsamaid tingimusi kui võrreldavale töötajale, kellega tööleping on sõlmitud tähtajatult, v.a juhul, kui see on põhjendatud objektiivsete asjaoludega, mis tulenevad seadusest või kollektiivlepingust. Selle sättega võetakse üle nõukogu direktiiv 1999/70/EÜ, milles käsitletakse Euroopa Ametiühingute Konföderatsiooni (ETUC), Euroopa Tööandjate Föderatsiooni (UNICE) ja Euroopa Riigisõlmitud Ettevõtete Keskuse (CEEP) sõlmitud raamkokkulepet tähtajalise töö kohta (lisa klausel 4).

Lõige 3 sätestab renditöötajate ebavõrdse kohtlemise keelu. Töötajale, kes täidab tööülesandeid renditöona, ei või kohaldada ebasoodsamaid töötavahoiu ja tööohutuse, töö- ja puhkeaja ning töötasu tingimusi kui võrreldavale kasutajaettevõtja töötajale. Lisaks on töötajal, kes täidab tööülesandeid renditöona, õigus kasutada tööülesannete täitmise perioodil kasutajaettevõtja võrreldava töötajaga samadel tingimustel kasutajaettevõtja hüvesid, eelkõige toitlustamis-, transpordi- ja lapsehoiuteenust. Selle sättega võetakse üle Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2008/104/EÜ renditöö kohta (artikli 5 lg 1 ja artikli 6 lg 4). TLS § 6 lõike 5 kohaselt on kasutajaettevõtja kolmas isik, kelle juhtimisele ja kontrollile renditöötaja ajutiselt allub.

Lõige 4 sätestab, kes on kõnealuse paragrahvi mõttes võrreldav töötaja. Võrreldav on töötaja, kes teeb sama tööandja juures sama või võrdväärset tööd, arvestades sealjuures töötaja kvalifikatsiooni ja kutseoskusi. Kui võrreldava töötaja määramine sama tööandja juures osutub võimatuks, määratakse võrreldav töötaja kollektiivlepingus sätestatud korras. Kollektiivlepingu puudumise korral loetakse võrreldavaks samas piirkonnas sama või võrdväärset tööd tegev töötaja. Võrreldav piirkond oleneb olukorrast. Suuremates linnades saab võrdluse aluseks võtta sama linna töötajad. Muudel juhtudel oleks õigem konkreetset töötajat võrrelda sama maakonna töötajatega. Samas võib olla ka olukordi, kus võrrelda tuleks töötajat sama valla töötajatega või ka väiksemas linnas sama linna töötajatega. Tööandjal ei ole kohustust töötaja töötingimusi võrrelda sama piirkonna sarnaste töötajatega. Antud lõikes sätestatud põhimõte on ettenähtud

eelkõige selleks, et kui töötaja leiab, et teda on ebavõrdselt koheldud, siis kohtusse pöördumisel on tal õigus võrdluse aluseks võtta sama tööandja juures sama või võrdväärset tööd tegev töötaja või sellise töötaja puudumisel samas piirkonnas sama või võrdväärset tööd tegev töötaja.

Lõikes 5 sätestatakse, et § 18 lõigetes 1–3 sätestatu rikkumise korral on töötajal õigus pöörduda töövaidluskomisjoni ning nende vaidluste lahendamiseks rakendatakse seaduse §-e 21–23 (jagatud tõendamiskoormus, kahju hüvitamine, kahju hüvitamise nõude aegumine).

Paragrahvi 19 lõikes 1 sätestatakse nii tööandjale, kauba või teenuse pakkujale kui ka teistele diskrimineerimiskeelu järgimise eest vastutavatele isikutele kohustus anda 15 tööpäeva jooksul kirjaliku taotluse saamisest kirjalik seletus oma tegevuse kohta isikule, kes leiab, et teda on ühe või mitme kaitstud tunnuse alusel diskrimineeritud. Selgituse küsija peab taotluses esitama võimaliku diskrimineerimise faktilised asjaolud. Selgituste küsimise õigus on ka isikul, kes kahtlustab, et tema suhtes on rikutud SVVVS-i § 18 lõigetes 1–3 sätestatud õiguseid või keelde, mis on seotud osalise tööajaga, tähtajalise töölepinguga ning renditööna tööülesandeid täitva töötaja võrdse kohtlemisega.

Lõige 2 käsitleb spetsiifilist selgituse andmist SVVVS-i § 15 lõike 2 punktis 1 käsitletud olukorras: kui tööandja on värbamisel, edutamisel vms olukorras langetanud valiku isiku kasuks, kellel on madalam kvalifikatsioon kui vastassoost või kaitstud tunnuse põhjal vähemusrühma kuuluval isikul, kes valikust kõrvale jäeti. Sarnaselt SoVSi § 7 lõikele 1 peab tööandja esitama oma valiku põhjendamiseks isiku kohta, kelle kasuks valik tehti, andmed tööstaaži, hariduse, töökogemuse ja muude tööks vajalike oskuste ning muude selgeid eeliseid andvate oskuste kohta, samuti muud valikut toetavad põhjendused.

Lõike 3 kohaselt on töötajal SVVVS-i § 15 lõike 1 punktis 2 nimetatud diskrimineerimise, s.t võrdse palga põhimõtte rikkumise kahtlustamisel õigus nõuda tööandjalt selgitust palga arvutamise aluste kohta ja saada muud vajalikku teavet, mille põhjal sellise diskrimineerimise esinemise üle otsustada saab.

Lõige 4 näeb ette, et tööandja peab oma otsuse kohta 15 tööpäeva jooksul esitama selgituse ka juhtudel, kui ta on keeldunud taotluse rahuldamisest või selle rahuldamise edasi lükanud, kui isik on SVVVS-i § 11 lõike 3 kohaselt taotlenud tööandjalt paindlikke töötingimusi ning muid töö- ja pereelu ühitamise võimalusi.

Neljas peatükk käsitleb diskrimineerimisvaidluste lahendamist, sh jagatud tõendamiskohustust ja kahjude hüvitamist. Paragrahvid 20–23 põhinevad SoVSi §-del 4 ja 12–14 ning VõrdKSi §-del 8 ja 23–25, õigusselguse huvides on jagatud tõendamiskohustus ja kahju hüvitamine reguleeritud veidi täpsemalt.

Paragrahvi 20 lõikes 1 sätestatakse kehtiva õigusega samaselt, et diskrimineerimisvaidlusi lahendab kohus või töövaidluskomisjon, ning lõikes 2, et lepitusmenetluse korras lahendab vaidluseid õiguskantsler (ÕKSi 4. peatüki 3. jagu).

Paragrahvis 21 käsitletakse jagatud tõendamiskohustust. Lõike 1 kohaselt peab kohtu, töövaidluskomisjoni või võrdsusvoliniku poole pöörduv isik esitama avalduses faktilised asjaolud, mille põhjal võib eeldada, et toimunud on diskrimineerimine. Õigusselguse huvides on võrreldes SoVSi § 4 lõikega 1 ja VõrdKSi § 8 lõikega 1 lisatud täpsustus, et faktiliste asjaolude tõendamiseks peab avalduse esitaja esitama vaid need tõendid, mis on tema valduses või millele tal on seaduse alusel või praktikast tulenevalt vaba juurdepääs. See tähendab muuhulgas, et kuigi SVVVS §-ga 19 nähakse ette õigused ja kohustused

diskrimineerimiskahtluse puhul selgitusi ja infot küsida ning anda, ei saa taolist informatsiooni siiski lugeda avalduse esitaja jaoks vabalt juurdepääsetavaks, kuna taotluse täitmine ei ole garanteeritud, s.t info ja selgitused võidakse andmata jätta.

Lõiked 2 ja 3 esitatakse eelnõus samas sõnastuses kui kehtivas õiguses (SoVSi § 4 lõiked 2 ja 3 ning VõrdKSi § 8 lõiked 2 ja 3). Lõike 2 järgi peab isik, kelle vastu (lõikes 1 esitatud tingimustele vastav) avaldus on esitatud, menetluses tõendama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Kui isik keeldub tõendamisest, võrdsustatakse keeldumine diskrimineerimise omaksvõtuga. Lõikega 3 välistatakse jagatud tõendamiskohustuse kohaldamine halduskohtu- ja kriminaalmenetluses.

Paragrahv 22 käsitletakse kahju hüvitamist. Lõikes 1 sätestatakse nagu kehtivas õiguses (SoVSi § 13 lg-d 1 ja 2, VõrdKSi § 24 lg-d 1 ja 2) selle isiku, kelle õiguseid on diskrimineerimise tõttu rikutud, õigus nõuda rikkunud isikult seaduses sätestatud alustel ja korras kahju tekitava käitumise lõpetamist ning varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist.

Lõikes 2 nähakse ette tingimused, millele hüvitis peab vastama. Kui kehtivas õiguses märgitakse vaid, et hüvitise suurust kindlaks määrates arvestab kohus või töövaidluskomisjon muu hulgas diskrimineerimise ulatust, kestust ja laadi, siis eelnõus on kriteeriumide loetelu täiendatud. Lõike 2 kohaselt peab hüvitis olema tõhus, proportsionaalne kahju suurusega ning aitama ennetada diskrimineerimise jätkumist ja kordumist. Hüvitise suurust kindlaks määrates peab kohus või töövaidluskomisjon arvestama muu hulgas diskrimineerimise ulatust, kestust ja laadi ning diskrimineerimise tõttu isiku õigusi rikkunud juriidilise isiku käivet ja kasumit. Nende nõuete täiendamisel on lähtutud direktiividest (nt direktiiv 2006/54/EÜ art-d 18 ja 25), mis näevad ette, et hüvitised peavad kahju tegelikult ja tõhusalt hüvitama, olema tekitatud kahjuga proportsionaalsed ning hoiatava mõjuga.

Lõikes 3 nähakse sarnaselt kehtivale õigusele ette, et tööle ja teenistusse soovija, kellega tööandja ei sõlminud töölepingut või teenuste osutamise lepingut või keda ei nimetatud või valitud ametisse kaitstud tunnuse tõttu, ei või kahju tekitava käitumise lõpetamisena nõuda töölepingu või teenuste osutamise lepingu sõlmimist või ametisse nimetamist või valimist.

Paragrahv 23 sätestatakse sarnaselt kehtiva õigusega, et kahju hüvitamise nõue aegub aasta jooksul arvates päevast, mil kannatanud isik kahju tekkimisest teada sai või pidi teada saama.

Viendas peatükis reguleeritakse võrdsusvoliniku kui ELi õiguses ette nähtud võrdsusasutuse (*equality body*) tööd. Direktiivid 2000/43/EÜ⁷¹, 2004/113/EÜ⁷², 2006/54/EÜ⁷³, 2010/41/EL⁷⁴ ja 2019/1158/EL⁷⁵ näevad ette, et liikmesriikides peab nende direktiivide rakendamise

⁷¹ Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, 29. juuni 2000, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. Vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32000L0043>.

⁷² Nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ, 13. detsember 2004, meest ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega. Vt <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32004L0113>.

⁷³ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ, 5. juuli 2006, meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuesti sõnastamine). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02006L0054-20060726>.

⁷⁴ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/41/EL 7. juuli 2010, füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32010L0041>.

⁷⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1158, 20. juuni 2019, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32019L1158>.

toetamiseks olema määratud asutus, kelle ülesannete hulka kuulub diskrimineerimise ohvritele sõltumatu abi osutamine diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel, diskrimineerimist käsitleva sõltumatu uurimise korraldamine ning sõltumatute aruannete avaldamine ja soovitude esitamine seoses diskrimineerimise asjaoludega. Eestis on selliseks võrdsusasutuseks algselt SoVSi alusel, aastast 2009 aga VõrdKSi alusel iseseisvalt tegutsev võrdse kohtlemise, soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste valdkonna sõltumatu ja erapooletu asjatundja, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. SVVVS-i jõustumisel jätkaks praegu VõrdKSi alusel soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikuna tegutsev isik volituste lõppemiseni tööd võrdsusvolinikuna.

Paragrahvi 24 lõike 1 kohaselt on võrdsusvolinik SVVVS-i nõuete täitmist jälgiv ja muid talle seadusega pandud ülesandeid täitev iseseisvalt tegutsev sõltumatu ja erapooletu asjatundja. Haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 kohaselt on volinik haldusorgan. Lõike 2 kohaselt teenindab volinikku ka edaspidi kantselei, mille struktuuri kinnitab volinik ise. Lõikes 3 sätestatakse voliniku asetäitja-nõuniku roll – ta täidab voliniku ülesandeid tema ajutisel äraolekul (p 1), voliniku ametist vabastamise korral kuni uue voliniku ametisse nimetamiseni (p 2), aga ka olukorras, kus volinik on ennast huvide konflikti tõttu arvamuse andmisest taandanud (p 3). Lõige 4 sätestab, et voliniku ja tema kantselei tegevust rahastatakse riigieelarvest. Voliniku sõltumatuse tagamiseks täpsustatakse, et tema eelarve esitatakse iga-aastases riigieelarve seaduses Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarves eraldi programmi tegevusena ja sõltumatute institutsioonide eelarveid käsitlevas sättes. Tegemist on kehtivas õiguses voliniku ja kantselei põhimääruses sätestatuga sarnase regulatsiooniga. Oluline on, et kuigi voliniku eelarve paigutub riigieelarve struktuuris valdkonna eest vastutava ministeeriumi eelarvesse, ei ole selle suurus ministeeriumi poolt muudetav, vaid kinnitatakse iga-aastase riigieelarve seadusega Riigikogu poolt. Lõige 5 annab Vabariigi Valitsusele volituse kehtestada määrusega voliniku ja kantselei põhimäärus, milles reguleeritakse ka voliniku ja kantselei töökorraldust. Senist korda (VõrdKSi § 15) ei ole kavas sisuliselt oluliselt muuta.

Paragrahvis 25 reguleeritakse voliniku valimist ja ametisse nimetamist, tehes seda märksa detailsemalt, kui see on sätestatud kehtivas õiguses. Eesmärk on tagada voliniku valimisel ja ametisse nimetamisel võimalikult läbipaistev ja asjakohaseid osalisi kaasav protsess ning vähendada vastutava ministri senist suvaõigust konkursi korraldamisel ja isiku valimisel⁷⁶. Eelnõus kirjeldatud valikuprotsessi peab asjakohaseks ka volinik⁷⁷. Lõike 1 kohaselt kuulutab valdkonna eest vastutav minister voliniku ametikohale välja avaliku konkursi.

Lõike 2 kohaselt korraldab konkursi ministri moodustatud valikukomisjon, mille koosseisust vähemalt poole moodustavad võrdsete võimaluste või soolise võrdsuse valdkonna eksperdid ja selliste kodanikuühenduste esindajad, millel on põhikirjast tulenev õigustatud huvi võidelda diskrimineerimise vastu ning toetada soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamist.

⁷⁶ ECRI üldine poliitikasoovitus nr 2 näeb ette (p 23), et võrdsusasutustes juhtivatel kohtadel olevad inimesed peaks olema valitud ja ametisse määratud läbipaistvate, pädevusel põhineva ja osalusega menetlustes. Täidesaatvatel ametkondadel ei tohiks väljalimise üheski järgus olla otsustavat mõju. Poliitikasoovituse leiab EN veebilehel: <https://rm.coe.int/ecri-general-policy-no-2-on-equality-bodies-to-combat-racism-and-intol/1680a0b95c>. ECRI juhtis Eesti tähelepanu vajadusele suurendada voliniku sõltumatust mh õigusaktides tema ametisse nimetamise protsessi läbipaistvuse ja üksikasjalikkuse suurendamise kaudu nt viienda seiretsükli aruandes Eesti kohta 2015. a. (vt p 28). Vt <https://rm.coe.int/fifth-report-on-estonia-estonian-translation/16808b56f2>. Sarnase ettepaneku on teinud ka Euroopa Nõukogu inimõiguste volinikud. Vt nt Dunja Mijatovići raport 11.–15. juunini 2018 toimunud Eesti visiidi kohta (p 116). Raport on veebilehel <https://rm.coe.int/euroopa-noukogu-inimoiguste-voliniku-dunja-mijatovici-raport-11-15-juu/16808de6a3>.

⁷⁷ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kiri nr 2-5/28_2023 Sotsiaalministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse ühendamise teemal, 2.08.2023.

Lõikes 3 sätestatakse volinikuna tegutsevale ja seega ka volinikuks kandideerivale isikule üldised teovõimet, kodakondsust, haridust ja keeleoskust puudutavad nõuded ning ka spetsiifilised valdkondlike teadmiste ja kogemuste nõuded. Punkti 1 kohaselt peab volinikuna tegutsev isik olema teovõimeline ja alaliselt Eestis elav Eesti kodanik. Punkti 2 kohaselt eeldatakse volinikuna tegutsevalt isikult kõrgharidust või sellele vastavat kvalifikatsiooni haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastavat välisriigi kvalifikatsiooni. Punkti 3 kohaselt peavad volinikuna tegutseval isikul olema head teadmised võrdse kohtlemise, võrdsete võimaluste ja soolise võrdsuse õiguslikust regulatsioonist, samuti eelnev töökogemus soolise võrdsuse või võrdsete võimaluste valdkonnas. Sarnase kvalifikatsiooninõude seadusesse lisamise ettepaneku on teinud ka volinik ise⁷⁸. Punktiga 4 nähakse ette eesti keele kui riigikeele oskuse nõue vähemalt C1-tasemel.

Erinevalt kehtivast õigusest nähakse lõikes 4 ette, et voliniku nimetab ametisse Vabariigi Valitsus, tehes seda valdkonna eest vastutava ministri ettepanekul, kuid kuulates enne ära Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamuse kandidaadi kohta. Sarnaselt kehtivale õigusele nimetatakse volinik ametisse viieks aastaks. Kuigi voliniku ametisse nimetamine valitsuse poolt ei kaota täielikult ära täidesaatva võimu otsustuspädevust, peaks nii valitsuse kui koalitsioonil põhineva kollektiivse kogu kui Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamuse andmine laiendama ka otsustamise kaasatud poliitiliste arvamuste paletti. Valitud süsteem ei välista täielikult võimalust, et voliniku valimisi mõjutavad poliitilised erimeelsused või kokkulepped, kuid kodanikuühiskonna organisatsioonide kaasamine valikukomisjoni töösse ning volinikuna töötavale isikule seatud täpsemad nõuded seaduse tasandil aitavad senisest paremini tagada valikuprotsessi läbipaistvust ja toetavad voliniku senisest suuremat sõltumatust.

Paragrahvis 26 nähakse ette voliniku tegevuse piirangud tema ametis oleku ajaks. Lõike 1 punkti 1 kohaselt ei või volinik sarnaselt kehtivale õigusele (VõrdKSi § 22 lg 1 p 1) ametiajal olla mõnes teises riigi-, kohaliku omavalitsuse või avalik-õigusliku juriidilise isiku ametis. Täiendavalt ei või volinik lõike 1 punkti 2 kohaselt nimetatud isikute juures töötada ka töölepingu alusel. Poliitilise sõltumatuse tagamiseks lisatakse lõike 1 punktiga 3 ka piirang kuuluda erakonda või osaleda muul moel erakonna tegevuses. Punkt 4 säilitab kehtiva õiguse (VõrdKSi § 22 lg 1 p 2) piirangu volinikule kuuluda äriühingu juht- ja kontrollorganisse. Samas leevendatakse senist ettevõtluses osalemise piirangut. Kui kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKSi § 22 lg 1 p 3) on volinikul keelatud osaleda ettevõtluses, v.a teha isiklike investeringuid, saada neilt protsente ja dividende ning saada tulu talle kuuluva vara käsutamisest, siis eelnõu § 26 lõike 1 punkti 5 kohaselt on piiratud vaid õigus olla FIE, enamusaksionär või -osanik.

Lõike 2 kohaselt võib volinik sarnaselt kehtivale õigusele tegeleda ametis oleku ajal teadus- ja pedagoogilise tööga, kui see ei takista tema ametiülesannete täitmist.

Paragrahvis 27 sätestatakse voliniku volituste lõppemise ja ametist vabastamise alused ja aeg. Kehtiva õigusega (VõrdKSi §-d 20 ja 21) võrreldes regulatsiooni ei muudeta.

Lõike 1 kohaselt loetakse voliniku volitused lõppenuks ja ta vabastatakse ametist viieaastase ametitähaja möödumisel (p 1), ametist tagasiastumisel (p 2), tahtlikult toimepandud kuriteo eest süüdimõistva otsuse jõustumisel (p 3), ettevaatamatuse tõttu toimepandud kuriteo eest süüdimõistva kohtuotsuse jõustumisel, kui selle kohtuotsusega on määratud vabaduskaotuslik karistus (p 4), ja tema surma korral (p 5).

⁷⁸ Samas.

Lõike 2 kohaselt võib valitsus voliniku ametist vabastada ka siis, kui ta on haiguse tõttu või muul põhjusel olnud kuus kuud järjest kehtvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid. Sellisel juhul vabastatakse volinik vastavalt avaliku teenistuse seaduse § 95 lõikele 3 ametist Vabariigi Valitsuse korralduses märgitud päevast.

Paragrahvis 28 sätestatakse voliniku pädevus, mida on kehtiva õigusega (VõrdKSi § 16) mõnevõrra täpsustatud ja täiendatud.

Lõikes 1 loetletakse voliniku ülesanded. Punkti 1 kohaselt, sarnaselt kehtivale õigusele, jälgib volinik SVVVS-i nõuete täitmist. Punktiga 2 lisatakse voliniku pädevusse õigus ja kohustus nõustada tema poole pöördunud diskrimineerimist kahtlustavaid isikuid ning võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise ja SVVVS-i 2. peatükis sätestatud edendamiskohustuste täitmise eest vastutavaid isikuid seaduse rakendamise küsimustes. Sel moel saab volinik oma eksperditeadmistega aktiivsemalt ka seaduse rakendamist toetada. Kehtiva õiguse järgi on volinik pädev seaduste rakendamise küsimustes nõustama vaid valitsust, valitsusasutusi ning kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi (VõrdKSi § 16 p 6). Pädevuse laiendamisel on lähtutud voliniku samasisulisest ettepanekust, võttes arvesse, et volinik nõustab juba praegu. Voliniku hinnangul julgustab nõustamispädevus inimesi voliniku poole pöörduma⁷⁹.

Sarnaselt kehtivale õigusele (VõrdKSi § 16 p 3) annab volinik punkti 3 kohaselt ka edaspidi arvamusi võimaliku diskrimineerimise asetleidmise kohta isikute avalduste alusel või talle laekunud teabe põhjal omal algatusel. Selleks, et tõhustada edendamiskohustuste täitmise seiret, suurendades sel viisil ka motivatsiooni kohustusi täita, on volinikul edaspidi õigus esitada arvamus ka edendamiskohustuse rikkumise kohta.

Punkti 4 kohaselt nõustab ja vajaduse korral abistab volinik nagu praegugi isikuid haldus- või kohtumenetluses (menetlustele viitav täpsustus lisatud) diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel.

Punktis 5 loetletakse õigusselguse parandamiseks voliniku võimalused haldus- ja kohtumenetluses osaleda. Volinik võib põhjendatud juhtudel esineda SVVVS-is sätestatud keelu või kohustuse rikkumise küsimuses peetavas haldus- või kohtumenetluses kaebuse esitaja nõusolekul tema esindajana või haldusmenetluse seaduse § 11 lõike 2 kohaselt muu organina, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 228 kohaselt nõustajana või halduskohtumenetluse seadustiku § 24 kohaselt kaasatud haldusorganina isiku toetuseks. Võimaldamaks volinikule kohtumenetluses ka aktiivsemat rolli ja seeläbi tema eksperditeadmiste paremat ära kasutamist SVVVS-iga sätestatud õiguste kaitset, saab volinik punkti 6 järgi pöörduda põhjendatud juhtudel ühe või mitme diskrimineeritud isiku õiguste kaitseks tema või nende nõusolekul ja nimel kohtusse. Mõlemas punktis viidatud pädevuse puhul otsustab põhjendatuse üle volinik, lähtudes näiteks sarnaste juhtumite arvukusest, juhtumi raskusest ja/või õigusliku selguse väljaselgitamise vajadusest mingis küsimuses. Eelkõige on selline pädevus volinikule vajalik, et võidelda levinuma ja süstemaatilisema diskrimineerimise ja struktuurse ebavõrdsuse vastu⁸⁰. Kohtupraktika aitab suurendada õigusselgust, parandada teadlikkust ja arusaamist diskrimineerimisest kui nähtusest ning toetab ka seaduse tõhusamat rakendamist.

⁷⁹ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kiri nr 2-5/28_2023 Sotsiaalministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse ühendamise teemal, 2.08.2023.

⁸⁰ Volinik on varem panustanud kohtupraktika tekkimisse strateegilise hagelemise kaudu, valides välja juhtumid, millega kohtusse pöördumist toetada, organiseerides õigusabi ja võttes kohtukulude kandmise enda kanda. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku 2014. aasta tegevuse aruanne. <https://volinik.ee/volinik-live-web-portal/s3fs-public/wp-content/uploads/2020/01/SVV-Aastaruanne-2014.pdf>.

Punktides 5 ja 6 sätestatu aluseks on voliniku ettepanek, et voliniku institutsioonil oleks õigus omal valikul põhjendatud juhtudel ühe või mitme diskrimineeritud isiku nõusolekul nende õiguste kaitseks kohtusse pöörduda või menetluses osaleda⁸¹. Volinik on avaldanud soovi saada õiguse pöörduda ka Eesti Vabariigi nimel hagiga kohtusse diskrimineeritud isikute kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks, sellisest tegevusest hoidumiseks ning tehtud kahju hüvitamiseks. Kollektiivseid huve kahjustavaks tegevuseks tuleks voliniku hinnangul lugeda mis tahes tegu, mis riivab määramata arvu diskrimineeritud isikute ühiseid huve ja on võrdset kohtlemist reguleeriva seadusega vastuolus. Võttes arvesse, et kollektiivsete huvide kaitse hagide süsteem ei ole seni Eesti õigusruumile omane, ei ole viimati mainitud voliniku ettepanekuga eelnõus siiski arvestatud. Samas ei ole tegemist meie õigussüsteemile täiesti võõra lähenemisega. Näiteks on Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ametil (*TTJA*) tarbijakaitseaduse (*TKS*) § 21 lõike 2 punkti 6 kohaselt õigus nõuda maakohtu kaudu tarbijate kollektiivseid huve ebamõistlikult kahjustavate tüüptingimuste ja ebaausate kauplemisvõtete kasutamise keelamist ning tarbija õigusi rikkuva muu tegevuse lõpetamist. *TKSi* § 64 kohaselt võib *TTJA* pöörduda Eesti Vabariigi nimel hagiga maakohtusse. Paragrahvi 64 lõike 2 kohaselt loetakse kollektiivseid huve kahjustavaks tegevuseks mis tahes tegu, mis riivab või võib riivata määramata arvu tarbijate ühiseid huve ning mis on vastuolus *TKSis*, võlaõigusseaduses jt seadustes sätestatuga, eeskätt ebaausa kauplemisvõtte kasutamine või kasutamise kavatsus.

Sarnaselt kehtivale õigusele (*VõrdKSi* § 18 p 4) antakse punktiga 7 võrdsusvolinikule pädevus analüüsida kaitstud tunnustest lähtudes seaduste mõju isikute seisundile ühiskonnas.

Volinikule jääb punkti 8 alusel endiselt ka õigus teha ettepanekuid valitsusele ja valitsusasutustele, samuti kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele õigusaktide muutmiseks, lisatakse, et ettepanekuid võib teha ka eelnõu etapis. Volinikule antav pädevus ei pane eelnõude koostajatele kohustust kõiki eelnõusid volinikuga jagada või kooskõlastada, vaid annab volinikule sõnaselge õiguse eelnõude kohta oma pädevusse jäävates küsimustes ettepanekuid teha. Kohustus saata volinikule kooskõlastamiseks kõik eelnõud paneks omakorda volinikule ebaproportsionaalse koormuse kõigi eelnõudega ka tutvuda ja nende kohta oma arvamus anda (vastasel juhul loetakse eelnõu voliniku poolt vaikimisi kooskõlastatuks).

Nagu punkt 3 toetab punktis 9 sätestatud ülesanne *SVVVSiga* ette nähtud edendamiskohustuste täitmist. Nii võib volinik anda valitsusele ja valitsusasutustele soovitusi riiklike strateegiliste arengudokumentide, meetmete ja tegevuste *SVVVSile* vastavuse tagamiseks.

Punktide 8 ja 9 alusel antud õiguste tõhusaks kasutamiseks nähakse lõikes 3 valitsusele, valitsusasutusele, kohaliku omavalitsuse üksusele ja selle asutusele ka kohustus teavitada volinikku tema nõudmisel hiljemalt kolme kuu möödumisel tehtud ettepanekute ja antud soovitude arvestamisest. Sama teave tuleb teha ka avalikkusele kättesaadavaks. Lõike 1 punktide 8 ja 9 ning lõike 3 kujundamisel on lähtutud voliniku asjakohastest ettepanekutest⁸².

Lõike 1 punktiga 10 antakse volinikule õigus anda soovitusi *SVVVSis* sätestatud õiguste kasutamise ja kohustuste täitmise kohta statistiliste andmete kogumiseks.

⁸¹ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kiri nr 2-5/28_2023 Sotsiaalministeeriumile ja Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse ühendamise teemal, 2.08.2023.

⁸² Sama.

Punkti 11 alusel on volinikul õigus teha kaitstud tunnustest lähtudes võrdse kohtlemise põhimõtte ning selle rikkumisega seotud sõltumatuid uuringuid. Ülesande lisamisel on lähtutud voliniku sellesisulisest ettepanekust.⁸³

Punktiga 12 täiendatakse voliniku aruannete avaldamise pädevust. Kui kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKSi § 16 p 7) koostab ja avaldab volinik aruandeid soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta, siis eelnõu kohaselt peaks volinik avaldama vähemalt korra nelja aasta jooksul aruande ja soovitusel võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorra ja edendamise kohta. Aruannete kvaliteedi toetamiseks antakse volinikule lõikes 4 ka sõnaselge õigus saada aruande koostamisel üldise hinnangu andmiseks andmete valdajalt statistilist teavet võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorra kohta riigis. See aitab leevendada voliniku väljendatud muret, et lisaks ressursside nappusele on tal seni VõrdKSi § 16 punktis 7 ette nähtud ülesannet täita takistanud ka alusandmete puudumine⁸⁴.

Punktide 13–15 alusel jäetakse volinikule endiselt õigus võtta tarvitusele meetmeid võrdse kohtlemise tagamiseks ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks, teha edendamisel teiste isikute ja asutustega koostööd ning tegutseda Euroopa Liidu liikmesriikide koostöö kontaktpunktina Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriigi kodanikest töötajate ning nende pereliikmete vaba liikumise õiguse teostamise toetamiseks.

Lõikes 2 nähakse voliniku ettepanekust⁸⁵ ja senisest praktikast lähtudes ette, et volinik esitab kord aastas Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate seadusega volinikule pandud ülesannete täitmise kohta ja avaldab oma veebilehel ülevaate eelmise aasta tegevusest. Riigikogu põhiseaduskomisjonile ettekannete tegemine annab volinikule võimaluse oma seisukohti ka otse seadusandjale edastada ning toetab seeläbi tema sõltumatust.

Lõikes 3 sätestatud on kajastatud eespool, lõike 1 punktide 8 ja 9 selgituste järel. Lõikes 4 sätestatud on selgitatud lõike 1 punkti 12 käsitluses.

Paragrahv 29 reguleeritakse detailsemalt voliniku võimupiire nõustamisel ja arvamuse andmisel. Sätete sisustamisel on eelkõige lähtutud voliniku asjakohastest ettepanekutest⁸⁶.

Lõikes 1 nähakse ette igapäevase õiguse diskrimineerimiskahtluse puhul voliniku poole pöörduda. Pöörduda võib nii nõustamise saamiseks (voliniku pädevus § 28 lg 1 p 2 alusel) kui ka võimaliku diskrimineerimise asetleidmise või edendamiskohustuse rikkumise kohta arvamuse saamiseks (voliniku pädevus § 28 lg 1 p 3 alusel). Isik võib voliniku poole pöördumiseks valida tema jaoks sobivaima pöördumise vormi, näiteks pöörduda kas suuliselt, kirjalikult või veebi vahendusel. Lõikes 1 keelatakse sõnaselgelt voliniku poole pöördumise takistamine.

Kui seadusega ei ole sätestatud menetlustoimingu vormi ja muid üksikasju, määrab pöördumisele vastamise toimingu vormi ja üksikasjad volinik. Vormi ja üksikasjade määramisel peab volinik lähtuma eesmärgipärasuse, tõhususe, lihtsuse ja kiiruse põhimõttest ning vältima isikutele liigsete kulutuste ja ebamugavuste tekitamist.

⁸³ Sama.

⁸⁴ Sama.

⁸⁵ Sama.

⁸⁶ Sama.

Lõige 2 annab volinikule õiguse juhul, kui see on asjakohane ega kahjusta voliniku poole pöördunud isiku võimalusi oma õiguseid kaitsta, lahendada ka arvamuse saamiseks esitatud avaldus hoopis nõustamise teel.

Lõikes 3 määratakse voliniku arvamuse eesmärk. Selleks on anda hinnang, mis võimaldaks koostöimes SVVVS-i, Eesti jaoks siduvate välislepingute ja muude õigusaktidega hinnata, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet või edendamiskohustust.

Lõige 4 näeb volinikule antava õiguse kaudu ette kohustuse kõigile isikutele, kellel võib olla diskrimineerimisjuhtumi asjaolude selgitamiseks või edendamiskohustuse rikkumise küsimustes vajalikku informatsiooni, kohustuse volinikule sellist teavet anda. Volinik võib nõuda võimaliku diskrimineerimise asjaolude kohta kirjalikke seletusi, samuti dokumentide (või nende koopiate) esitamist. Teabe saamise õigus hõlmab ka andmeid töötajale arvatud, makstud või maksmisele kuuluva tasu, tasustamise tingimuste ning muude hüvede kohta. Teabe esitamiseks peab volinik andma mõistliku tähtaja. Samasugune õigus on volinikul ka kehtivas õiguses (VõrdKSi § 17 lg 4) ning see on vajalik, et ta saaks anda teadmispõhise ning kõigil asjakohastel tõenditel põhineva arvamuse.

Lõike 5 kohaselt on volinikul kohustus anda aramus kahe kuu jooksul ajast, mil saab selgeks, et avaldust ei ole võimalik nõustamise teel lahendada. Vajaduse korral võib volinik tähtaega kuni kahe kuu võrra pikendada, teavitades sellest ka avalduse esitajat.

Lõige 6 näeb ette, et lisaks arvamuse saamiseks avalduse esitanud isikule annab volinik selle vajaduse korral ka isikule, kellel on õigustatud huvi jälgida võrdse kohtlemise nõuete täitmist. Kui volinik annab arvamuse omal algatusel või kui avalduse esitanud isik annab selleks kirjaliku nõusoleku, edastab volinik arvamuse ka isikule, kes vastutab võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise või edendamiskohustuse täitmise eest arvamuse aluseks olevas olukorras.

Lõike 7 kohaselt võib volinik asjakohasel juhul esitada oma arvamusega koos ka ettepanekud rikkumise heastamiseks ja rikkumise kordumise või muude tulevaste rikkumiste ennetamiseks. Kui volinik seda teeb, peab arvamuse aluseks olevas olukorras võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise või edendamiskohustuse täitmise eest vastutav isik andma volinikule kolme kuu jooksul teavet ettepanekute täitmise kohta.

Lõigetes 8 ja 9 reguleeritakse voliniku poole pöördumise konfidentsiaalsust ja selle piiranguid. Lõike 8 kohaselt tagatakse voliniku poole nõustamiseks pöördunud isikule konfidentsiaalsus. Avalduse alusel arvamuse andmise menetluses võib volinik pöördumise teinud isiku kirjaliku nõusolekuta anda menetluse käigus pöördumise aluseks olevas olukorras võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise või edendamiskohustuse täitmise eest vastutavale isikule informatsiooni üksnes pöördumise sisu kohta. Avalikkusele võib volinik pöördumise teinud isiku kirjaliku nõusolekuta anda informatsiooni üksnes menetluse lõppedes ja sedagi vaid pöördumise sisu, mitte osapoolte kohta. Pöörduja kirjalikul nõusolekul on mõlemal juhul võimalik nii teisele poolele kui ka avalikkusele anda rohkem infot.

Lõikes 10 nähakse ette, et kui volinikul on arvamuse aluseks olevas asjas huvide konflikt (nt on ta isiklikult, perekondlikult või muul moel seotud avalduse esitaja või esemega), taandab ta ennast menetlusest. Sellisel juhul täidab selles asjas voliniku ülesandeid § 24 lõike 3 punkti 3 alusel tema asetäitja-nõunik.

Paragrahvis 30 nähakse ette juhud, mil volinik võib arvamuse andmisest loobuda või keelduda, ja arvamuse taotlejale sellest teatamise tähtajad.

Lõike 1 punkti 1 kohaselt võib võrdsusvolinik arvamuse andmisest loobuda või keelduda, kui avaldus ei puuduta SVVVS-i reguleerimis- ega kohaldamisala, samuti siis, kui arvamuse andmine on võimatu diskrimineerimisele viitavate asjaolude puudumise tõttu. Punkti 2 kohaselt võib arvamuse jätta andmata ka juhul, kui avalduses esitatud informatsioon on arvamuse andmiseks ebapiisav ja arvamuse taotleja ei ole voliniku antud tähtaja jooksul asjakohast lisainformatsiooni andnud. Lõige 2 näeb seonduvalt ette voliniku kohustuse anda arvamuse taotlejale puuduste kõrvaldamiseks mõistlik tähtaeg. Lõike 1 punkti 3 alusel võib volinik arvamuse andmata jätta ka juhul, kui avalduses on teadlikult esitatud valeinformatsiooni, samuti juhul, kui avalduse esitaja tegutseb pahausklikult. Punkti 4 kohaselt ei pea volinik arvamust uuesti andma ka siis, kui ta on samal alusel ja eseme kohta varem juba arvamuse andnud, ning punkti 6 kohaselt ei pea seda tegema ka juhul, kui volinik on avalduse lahendanud nõustamise teel. Punktid 5 ja 7 käsitlevad arvamuse andmata jätmist juhul, kui samal alusel ja sama eseme kohta on kas menetlus algatatud või juba ka otsus tehtud vaide-, kohtu-, töövaidluskomisjoni või õiguskantsleri menetluses (p 5) või kui asja oleks avaldaja jaoks tõhusamalt ja kiiremini võimalik lahendada muude õiguskaitsevahendite abil (p 7). Tõhusam võib olla näiteks vaidluse lahendamine töövaidluskomisjonis, mille otsused on siduvad ja mille kaudu saab isik nõuda ka talle diskrimineerimisega tekitatud kahju hüvitamist.

Lõike 3 järgi peab volinik lõike 1 punktide 1–6 alusel tehtud loobumis- või keeldumisotsusest teavitama ja selle põhjuseid selgitama esimesel võimalusel, kuid hiljemalt kolme kuu möödumisel. Selline maksimaalne tähtaeg on vajalik, kuna enne loobumis- või keeldumisotsuse tegemist võib olla vajalik juba asja menetlemine, lisainformatsiooni saamine teistelt osalistelt jne.

Kui avaldajal on võimalik kasutada tõhusamaid ja kiiremaid õiguskaitsevahendeid (lg 1 p 7), peab volinik lõike 4 kohaselt arvamuse andmisest loobumisest teavitama viivitamata, kuid hiljemalt kolmandal tööpäeval pärast avalduse saamist. Samuti nähakse ette voliniku kohustus nõustada ja abistada avaldajat sobivama õiguskaitsevahendi kasutamisel.

Kuuendas peatükis nähakse ette soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste poliitika kujundamise ja koordineerimise eest vastutava ministeeriumi, käesoleval hetkel Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi, SVVVS-i rakendamise seotud ülesanded.

Paragrahvi 31 kohaselt nõustab ministeeriumi soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamist ja sellealast tegevust koordineeriv struktuuriüksus (võrdsuspoliitika osakond) riigi ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi SVVVSiga neile pandud edendamiskohustuste täitmisega seotud küsimustes (p 1). Võrdsuspoliitika osakonna ülesanne on ka analüüsida võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist ja võrdsete võimaluste ning soolise võrdsuse olukorda ühiskonnas (p 2) ning anda soovitusi ja juhiseid SVVVS-i rakendamiseks (p 3).

Seitsmendas peatükis reguleeritakse võrdsusnõukogu tegevust. Võrdsusnõukogu asendab seni SoVSi alusel tegutsenud ja Vabariigi Valitsusele soolise võrdõiguslikkuse edendamise küsimustes nõu andnud soolise võrdõiguslikkuse nõukogu. Võrdsusnõukogu liikmeteks on kavandatud soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste valdkondade strateegilised partnerid (kehtivate strateegilise partnerluse lepingute järgi), 2013. aastast tegutsevat võrdse kohtlemise võrgustikku⁸⁷ esindavad organisatsioonid (võrgustiku ettepanekul), soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste valdkonna eksperdid (isikutena), võrdsusvolinik, soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisel olulist rolli omavate asjakohaste valitsusasutuste esindajad,

⁸⁷ Võrdse kohtlemise võrgustiku liikmete ja tegevuste kohta leiab infot veebilehel <https://humanrights.ee/teemad/inimoigused-estis/inimoiguste-umarlaud/>.

aga ka SVVVS-i alusel kohustatud isikute (nt tööandjad, kaupade ja teenuste pakkujad, kohalikud omavalitsused), valdkondlike esindus- ja huvikaitseorganisatsioonide esindajad. Alalise nõukogu olemasolu tagab vajalike teadmiste ja oskustega isikute püsiva koostöö seaduse eesmärkide täitmisel ja Vabariigi Valitsuse laiapõhjalisema soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste valdkonna alase nõustamise.

Paragrahvi 32 lõikes 1 sätestatakse võrdsusnõukogu ülesanded. Punkti 1 kohaselt nõustab nõukogu valitsust soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise strateegilistes küsimustes. Punktis 2 nähakse ette nõukogu õigus esitada valitsusele ettepanekuid õigusaktide ja nende eelnõude soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste eesmärkidega kooskõlla viimiseks. Punkti 3 kohaselt esitab nõukogu valitsusele regulaarselt ülevaateid ministeeriumide ja nende allasutuste soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise kohustuste täitmise kohta, mis on sätestatud eelnõu § 9 lõigetes 1 ja 2. Sisend sellisteks ülevaadeteks tuleb eelnõu § 9 lõike 4 kohaselt ülevaadetest, mida kohustatud isikud esitavad tulemusaruandes. Aruandluse põhjal kohustuste täitmisel puudujääkide tuvastamisel võib nõukogu teha valitsusele ettepanekuid ka valdkondlike arengukavade ja programmide muutmiseks.

Paragrahvi 32 lõike 2 kohaselt võib võrdsusnõukogu ülesannete täitmiseks moodustada eksperdikomisjone ja töörühmi ning tellida analüüse ja uuringuid. See võimaldab nõukogul valitud teemasid süvitsi käsitleda, vajaduse korral sellesse töösse eksperte kaasata ning uuringute ja analüüside kaudu teema käsitlemiseks vajalikku taustainformatsiooni saada. Näiteks soolise võrdõiguslikkuse nõukogu raames on tegutsenud kõrgkoolides soolise ja seksuaalse ahistamise teemat käsitlev töörühm.

Lõigete 3 ja 4 kohaselt kehtestab valitsus määrusega nõukogu töökorra ja kinnitab korraldusega koosseisu. Nõukogu töökorra ja koosseisu kinnitamise eelnõude kavandid on seletuskirjale lisatud. Nõukogu täpsem koosseis esitatakse valitsuse korralduse eelnõu koostamise etapis.

Kaheksandas peatükis esitatakse seaduse rakendussätted.

Paragrahvis 33 sätestatakse SVVVS-i jõustumisel soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikuna tegutseva isiku õigus jätkata kuni volituste lõppemiseni tegevust võrdsusvolinikuna.

Paragrahvide 34–37, 39 ja 40 ning 42–44 kohaselt muudetakse avaliku teenistuse seadust, erakonnaseadust, kohaliku omavalitsuse korralduse seadust, korruptsioonivastast seadust, päästeteenistuse seadust, reklaamiseadust, töölepingu seadust, töövaidluste lahendamise seadust ja Vabariigi Valitsuse seadust, viies nende terminikasutuse kooskõlla eelnõus kasutatavate terminitega, eelkõige asendades termini *sooline võrdõiguslikkus* terminiga *sooline võrdsus*, lisades viite võrdsete võimaluste edendamisele, asendades viite soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikule viitega võrdsusvolinikule ja viite SoVSile ning VõrdKSile viitega SVVVSile ja asjakohastele uutele sätetele.

Paragrahvis 38 nähakse ette korteriomandi- ja korteriühistuseaduse § 39 muudatus, mille kohaselt lisatakse ligipääsetavuse suurendamine nende kaasomandi eseme ajakohastamiseks tehtavate muudatuste hulka, mille üle võib korteromanike üldkoosolekul otsustada lihtsustatud häälteenamusega. See võimaldab, sarnaselt energiatõhususe suurendamiseks tehtavate muudatustega korteriühistus kaasomandisse kuuluvatel pindadel, näiteks koridorides, sissepääsul vms teha ligipääsetavust parandavaid muudatusi, kui selle poolt on antud üle poole kõigist häälest nende korteriomaniike poolt, kellele kuulub üle poole kaasomandi osadest. Teha saab muudatusi, millega ei muudeta eriomandi eseme otstarvet ega kahjustata muul viisil ülemääraselt ühegi korteriomaniiku õigustatud huve.

Paragrahvidega 41 ja 45 tunnistatakse SVVVS-i jõustumisel kehtetuks soolise võrdõiguslikkuse seadus ja võrdse kohtlemise seadus.

Paragrahv 46 sätestab SVVVS-i jõustumise ajaks 2026. a 1. jaanuari. Eesmärk on jätta seaduse vastuvõtmise järgselt piisavalt aega kohustatud isikute teadlikkuse tõstmiseks uuest regulatsioonist, vajaduse korral toetavate töövahendite väljatöötamiseks, ning kohustatud isikutele vajaduspõhiselt ettevalmistuste tegemiseks.

4. Eelnõu terminoloogia

Kehtiva õigusega võrreldes ajakohastatakse valdkondlikku terminikasutust. *Soolise võrdõiguslikkuse* termini asemel võetakse kasutusele *soolise võrdsuse* termin, täpsustades senist definitsiooni, viies selle kooskõlla poliitikakujundamisel valdavaks saanud terminikasutusega (vt § 3 selgitust seletuskirja 3. peatükis). Kehtiva õigusega võrreldes lisatakse valdkondlikku raamseadusesse uue terminina *võrdsed võimalused*. Tegemist on samuti valdkondlikus poliitikakujundamises juba kasutusel oleva terminiga, mille kaudu seatakse nii seadusele tervikuna kui ka 2. peatükis reguleeritud edendamiskohustusele vähemusrühmade esindajate vaatest eesmärk, mille poole ühiskond kohustatud isikute eestvedamisel liikuma peab (vt § 4 selgitust seletuskirja 3. peatükis). Uued terminid on ka *mitmene diskrimineerimine* ja *algoritmiline diskrimineerimine* (vt § 6 lõike 6 p-de 2 ja 3 selgitust seletuskirja 3. peatükis).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõukohase seadusega ei võeta üle uut Euroopa Liidu õigust, kuid tagatakse Eesti õiguse jätkuv vastavus seni võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrdõiguslikkuse seadusega üle võetud Euroopa Liidu õigusele, eelkõige järgmistele direktiividele:

- nõukogu direktiiv 79/7/EMÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte järkjärgulise rakendamise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas (EÜT L 6, 10.01.1979, lk 24–25);
- nõukogu direktiiv 92/85/EMÜ rasedate, hiljuti sünnitanud ja rinnaga toitvate töötajate tööohutuse ja tervishoiu parandamise meetmete kehtestamise kohta (kümnes üksikdirektiiv direktiivi 89/391/EMÜ artikli 16 lõike 1 tähenduses) (EÜT L 348, 28.11.1992, lk 1–7);
- nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust (EÜT L 180, 19.07.2000, lk 22–26);
- nõukogu direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel (EÜT L 303, 02.12.2000, lk 16–22);
- nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega (ELT L 373, 21.12.2004, lk 37–43);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuesti sõnastamine) (ELT L 204, 26.07.2006, lk 23–36);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2010/41/EL füüsilisest isikust ettevõtjatena tegutsevate meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamise kohta, millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 86/613/EMÜ (ELT L 180, 15.07.2010, lk 1–6);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2014/54/EL meetmete kohta, mis lihtsustavad töötajate vaba liikumise raames töötajatele antud õiguste kasutamist (ELT L 128, 30.04.2014, lk 8–14);

- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/1158, milles käsitletakse lapsevanemate ja hooldajate töö- ja eraelu tasakaalu ning millega tunnistatakse kehtetuks nõukogu direktiiv 2010/18/EL (ELT L 188, 12.07.2019, lk 79–93).

6. Seaduse mõjud

Seaduse peamine eesmärk on tagada soolise võrdsuse edendamine kõigis ühiskonnaelu valdkondades, vähemuste võrdsete võimaluste saavutamist takistavate ühiskondlike tõkete kaotamine ja isikute kaitstud tunnuste põhjal võrdne kohtlemine.

Seaduse rakendamiseks on hinnatud eeldatavat mõju järgmistes mõjuvaldkondades: (1) sotsiaalsed mõjud; (2) mõju riigikaitsele ja välissuhetele; (3) mõju majandusele; (4) mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele; (5) muud mõjud, s.t mõju haridusele ja teadusele ning infotehnoloogiale ja infoühiskonnale. Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

Kehtivates seadustes (SoVS ja VõrdKS) on sätestatud erineva ulatusega kaitse isikute diskrimineerimise eest nende soo, rahvuse, rassi, nahavärvuse, usutunnustuse, veendumuste, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel. SVVVSiga kaitstud tunnuste loetelu täiendatakse (nt lisatakse sooline identiteet, sooline eneseväljendus, sootunnus, tervises seisund, keel, päritolu, varaline või sotsiaalne seisund). Lisaks jäetakse loetelu avatuks, samas piiritledes, et silmas peetakse isikuga seotud objektiivselt tuvastatavaid tegelikke või oletatavaid tunnuseid, mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele. Samuti sätestatakse seadusele kõigi tunnuste puhul sama kohaldamisala – kõik ühiskonnaelu valdkonnad, v.a pere- ja eraelu suhted. Soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste poliitika valdkonnas ja SVVVS-i eelnõu mõjude hindamisel pööratakse põhjendatult tähelepanu just konkreetsetele sihtrühmadele, keda on SVVVSis nimetatud.

Järgnevalt analüüsitakse mõjude suurust ja suunda sihtrühmadele, lähtudes eelkõige seaduse peamisest erinevusest võrreldes SoVSi ja VõrdKSiga – seaduse § 1 lõikes 2 nimetatud kaitstud tunnuste puhul sätestatakse seaduse kohaldamisala selliselt, et diskrimineerimiskeeld kehtiks kõigi nimetatud tunnuste puhul ühesuguselt. Kus asjakohane ja võimalik, pööratakse mõju hindamisel tähelepanu eelkõige nende kaitstud tunnustega sihtrühmadele, mille osas eelnõu laiendab VõrdKSi alusel pakutavat õiguskaitset.

Statistikaameti 2021. aasta rahva ja eluruumide loenduse andmetel pidas Eestis mõnd usku omaks 29% elanikest. Suuremad usurühma olid õigeusklikud (181 770 inimest ehk umbes 13,7% elanikkonnast aastal 2021) ja luterlased (86 030 inimest ehk umbes 6,5% elanikkonnast). Enam kui kümnel usuvoolul on Eestis üle 1000 järgija, sh üle 5000 on Eestis näiteks katoliiklasi, baltiste, islamiusulisi ja kristlikke vabakoguduslasi.⁸⁸ Väiksemate järgijate arvuga on näiteks judaism ja hinduism, kuid Eestis elab ka näiteks mormoone ja kalviniste. Mõnest riigist pärit inimestel on religioon osa rahvuslikust identiteedist ning usutunnistus võib kattuda rahvusega, mille puhul on juba kehtiv õigus ulatuslikuma kohaldamisalaga.

⁸⁸ Rahvaloenduse tulemused. Rahvastiku demograafilised ja etno-kultuurilised näitajad. Statistikaamet 2022. Kätesaadav veebilehel: <https://rahvaloendus.ee/et/tulemused/rahvastiku-demograafilised-ja-etno-kultuurilised-naitajad>. Samuti Statistikaameti tabel RL21451: Vähemalt 15-aastased, 31. detsember 2021 | Aasta, elukoht, usk ning sugu.

Vanemaealised inimesed on kasvav osa Eesti rahvastikust kahe olulise ühiskonda mõjutava suundumuse tõttu – jätkuv rahvastiku vähenemine ja vananev ühiskond. Statistikaameti andmeil oli 2020. a 65-aastaste ja vanemate osakaal rahvastikus 20%, rahvastikuprognooosi põhistsenaariumi kohaselt moodustavad 2035. aastal vanemaealised (65-aastased ja vanemad) elanikkonnast 24% ja 2060. aastal 30%⁸⁹. Vanusel põhinev diskrimineerimine võib mõjutada ka nooremaid inimesi (seda eelkõige töövaldkonnas), kuid sagedamini mõjutab see just eakamaid. 2019. aasta Eurobaromeetri⁹⁰ tulemused näitasid, et vanusest tingitud diskrimineerimist üle 55-aastaste seas pidas Eestis levinuks 35% uuringus osalenutest.

2023. a seisuga elas Eestis 118 864 puudega inimest, mis moodustas kogu Eesti rahvastikust 8,7%. Sealjuures sügava või raske puudega inimeste arv on 73 172 (61% puuetega inimestest).⁹¹ Ametliku puude raskusastmega inimestele lisanduvad inimesed, kellele ei ole puude raskusastet määratud, kuid kellel on enesehinnangulised tegevuspiirangud ja/või terviseprobleemid. Siin on oluliseks mõjutajaks vanus. Eurostati andmetel on Eestis 30% üle 16-aastastest enda hinnangul mõne terviseprobleemi tõttu piiratud⁹². 65-aastastest ja eakamatest kogesid enda hinnangul tervisest tulenevaid tegevuspiiranguid juba enam kui pooled (57,5%). Seadus lähtub puude defineerimisel PIKist, mille kohaselt on puudega inimesed isikud, kellel on pikaajaline füüsiline, vaimne, intellektuaalne või meeleline kõrvalekalle, mis võib koostoimel erinevate takistustega tõkestada nende täielikku ja tõhusat osalemist ühiskonnaelus teistega võrdsetel alustel. Konventsioonis käsitatakse puuet faktilise seisundina, mis ei pea olema kolmanda isiku poolt tuvastatud, seetõttu hõlmatakse ka SVVVS-i alusel puude mõistega oluliselt laiem inimeste hulk kui ametlikult määratud puudega inimesed. Koostoimes terviseseisundi tunnuse lisamisega kaitstud tunnuste loetellu kuuluvad seega kaitstud sihtrühma eeldatavasti kõik enesehinnanguliste tegevuspiirangute ja/või terviseprobleemidega inimesed.

Seksuaalvähemuste sihtrühma suurust Eestis saab määrata vaid hinnanguliselt. Üldiselt on teada, et LGBT+ inimeste arv on uuringutes tugevalt alaraporteeritud, kuna inimesed ei vasta sellele küsimusele, kui nad ei tunne ennast piisavalt mugavalt/turvaliselt. 2000. aastal tehtud küsitluse kohaselt tunnistas 11% vastanutest, et tunneb seksuaalset huvi omaenda sookaaslaste vastu. Reaalset vastavat seksuaalkäitumist tunnistas 8% vastanutest.⁹³ 2021. aasta üleilmse uuringu järgi määratleb ennast umbes 10% vastanutest LGB inimesena.⁹⁴ Samas uuringus ilmnevad märkimisväärsed põlvkondlikud erinevused: nooremad määratlevad ennast tunduvalt suurema tõenäosusega LGBT+ inimesena. Sihtrühma suuruse määramise teeb keeruliseks see, et kuna tegemist on väga delikaatse enesemääramise küsimusega, ei pruugi inimesed tahta enda kohta sellist informatsiooni avaldada. Samuti tuleb arvestada eri terminoloogia ja definitsioonidega, mida uuringutes kasutatakse.

6.1. Sotsiaalne mõju

SVVVS keelab diskrimineerimise nii soo kui ka muude kaitstud tunnuste alusel kõigis ühiskonnaelu valdkondades, v.a perekonna- ja eraelu suhetes, muu hulgas ka sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sh sotsiaaltoetuste saamisel,

⁸⁹ Statistikaameti tabel RV088: Rahvastikuprognosis 2020-2080: Rahvastiku näitajad maakonna ja soo järgi.

⁹⁰ Eurobaromeeter (2019).

⁹¹ Statistika. Eesti Puuetega Inimeste Koda. Kättesaadav veebilehel: epikoda.ee.

⁹² Eurostat. Tabel: hlth_silc_12: Level of disability (activity limitation) by sex, age and income quintile.

⁹³ Haavio-Mannila, E. ja Kontula, O. (2003). *Sexual Trends in the Baltic Sea Area. Publications of the Population Research Institute, Series D 41/2003. The Population Research.*

Institute. Väestöntutkimuslaitos. Väestöliitto, The Family Federation of Finland. Viide uuringule raportis: Papp, Ü.-M. ja Kütt, R. (2011). LGBT inimeste olukorra uuringute analüüs.

⁹⁴ Ipsos. (2021). LGBT+ Pride 2021 Global Survey. <https://www.ipsos.com/en/ipsos-lgbt-pride-2021-global-survey>.

hariduses ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sh eluaseme kättesaadavuse küsimustes.

Sellisel kohaldamisalal on olulisem mõju usutunnistuse ja veendumuste, vanuse, puude ning seksuaalse sättumuse tunnuste kaitsele, mille puhul kehtivas VõrdKSi on kaitse vaid töö- ja kutseõppe valdkondades. Rahvuse, rassi ja nahavärvuse tõttu diskrimineerimine on VõrdKSi kohaselt lisaks keelatud sotsiaalhoolekande-, tervishoiu- ja sotsiaalkindlustusteenuse, sh sotsiaaltoetuste saamisel, hariduses ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste, sh eluaseme kättesaadavusega seoses. Soolise võrdõiguslikkuse seaduse kohaldamisalas on kõik ühiskonnaelu valdkonnad. Seaduse vastuvõtmisel on mõju ka nende elanikkonnarühmade esindajatele, keda võidakse diskrimineerida mõne sellise tunnuse alusel, mis kehtivas õiguses on nimetatud vaid põhiseaduse §-s 12 ja õiguskantsleri seaduse § 19 lõikes 2 (õigus pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluse läbiviimiseks), mida ei ole ka seal sõnaselgelt nimetatud (nt tervises seisund), või mis moodustavad mõne muu tunnusega põimudes spetsiifilise diskrimineerimistunnuse.

Mõju tuleneb näiteks asjaolust, et SVVVSis on diskrimineerimiskeeld detailsemalt reguleeritud, mis parandab õigusselgust ja peaks seega parandama nii sidusrühmade arusaamist oma kohustustest kui ka töötajate, klientide jt mõistmist ja teadlikkust oma õigustest. Viimane võib omakorda kaasa tuua nende inimeste arvu suurenemise, kes kahtlustavad oma õiguste rikkumist ja pöörduvad selguse saamiseks kas voliniku poole või juba vaidluse lahendamiseks töövaidluskomisjoni või kohtusse. Ka seaduse rakendamist toetavad mehhanismid (sh jagatud tõendamiskohustus, võrdse kohtlemise eest vastutava isiku selgituste andmise kohustus, õigus nõuda varalise ja mittevaralise kahju hüvitamist) julgustavad inimesi oma õiguste eest seisma ning aitavad kaasa seaduse tõhusale rakendamisele. Ekspert- ja/või õigusliku hinnangu saanud juhtumite arvu kasv omakorda aitab kaasa nii kohustatud isikute kui ka laiema ühiskonna teadlikkuse kasvule diskrimineerimisest, selle olemusest, põhjustest, tagajärgedest ning aitab ka diskrimineerimise kordumist ennetada ja diskrimineerimist vähendada.

SVVVSiga seatakse ka edendamiskohustus, mis aitab laiemalt kaasa kaitstud tunnustega isikute ja elanikkonnarühmade elu mõjutavate takistuste kaotamisele ja ebavõrdsuse vähendamisele.

Nii õiguskaitse parandamise kui ka ebavõrdsuse vähendamise ja selle taastekke ennetamise vaatest on oluline ka voliniku pädevusse jäävate ülesannete täitmine kõigi kaitstud tunnuste puhul. Näiteks võimaldab uus kord voliniku poole eksperdinõu saamiseks pöörduda ka puudega inimesel, kellel on takistatud ligipääs mõnele teenusele, või isikul, kes kahtlustab, et tema tööandja kohtleb teda ebavõrdselt tema päritolu tõttu.

Mõju tervisele ja tervishoiukorraldusele

Usutunnistus ja veendumused võivad mõjutada terviseteenuste kättesaadavust. Näiteks võib mõni usutunnistus või veendumus välistada teatud ravimite või ravimeetodite kasutamise, mis aga ei tohiks olla põhjus jätta abivajajale parim võimalik abi pakkumata. Sellistel juhtudel tuleks püüda rakendada alternatiivseid ravimeetodeid, mis inimese veendumustega vastuollu ei lähe. Näiteks kui inimene on otsustanud oma veendumuste tõttu teatud ravimeetodeid või ravimeid vältida, oleks riigipoolne sundimine neid ravimeetodeid või ravimeid tarvitama inimõiguste vastane. Küll aga saavad tervishoiuasutused sel juhul teavitada inimest võimalikest tagajärgedest ning ravimeetodite või ravimite kasulikkusest ehk informeerida inimest parimast teaduslikust teadmistest konkreetse ravimi kohta.

2019. aasta Eurostati uuringu järgi on 26,7% puudega inimestest öelnud, et neil on arstiabi jäänud saamata.⁹⁵ Tervisteenuste ebapiisav kättesaadavus võib viia terviseprobleemide süvenemiseni, millega kaasneb sageli ka inimese ühiskondliku aktiivsuse vähenemine.

2016. aastal avaldatud võrdõiguslikkuse mudel „Kellel on Eestis hea, kellel parem?“ toob välja, et LGBT sihtrühmadel on sageli terviseprobleeme, mis võivad olla tingitud grupi halvast juurdepääsust spetsiifiliselt neile mõeldud turvalist seksuaalkäitumist puudutavale informatsioonile ja turvavahenditele.⁹⁶ LGBT sihtrühm vajab tervishoiusektori poolt suuremat ja spetsiifilisemat tähelepanu, mis võimaldaks sellesse rühma kuuluvatel inimestel saada teiste inimestega võrdväärset infot ja abi. Samas arvab alla poolte (42%) Eesti tervishoiutöötajatest, et tervishoiusüsteemis koheldakse lesbiseid, geiseid ning biseksuaalseid patsiente võrdselt kõigi teistega⁹⁷. Diskrimineerimist tunnetavad ka kogukonna liikmed ise – 30% LGBT sihtrühma kuuluvatest inimestest on Euroopa Liidu analüüsi⁹⁸ andmetel kogunud tervishoiusüsteemis diskrimineerimist seksuaalse sättumuse alusel. Kuigi see on paljuski seotud konkreetsete tervishoiutöötajate maailmapildiga, ei ole diskrimineeritutel praegu selles osas abi leida. Seadusega aga antakse see võimalus, mis läbi paraneb LGBT sihtrühma kuuluvate inimeste õiguskaitse ning parema tervishoiusüsteemi kättesaadavuse kaudu ka nende tervislik olukord.

Vaimse tervise näitajad on üldelanikkonnast halvemad näiteks nii mitte-eestlastel⁹⁹, kellel on sagedamini diagnoositud erinevaid vaimse tervise probleeme¹⁰⁰, kui ka LGBT+ inimestel, kelle hulka kuulumine on üheks enesetapu riskifaktoriks. Samuti erinevad LGBT+ noorte depressiooninäitajad teiste noorte ärevus- ja depressiooninäitajatest. Oma osa võib siin mängida ebavõrdsuse tajumine ja diskrimineerimise kogemine nii ühiskonnas laiemalt kui näiteks töö- ja koolikeskkonnas, kus oluline osa inimestest veedab suure osa oma ajast.

Tervishoiukorraldust ja tervist mõjutavad SVVVSiga kaasnevad muudatused õigusraamistikus eelkõige kahest vaatenurgast – ühest küljest diskrimineerimisvastase õiguskaitse laiendamise (nii tunnuste kui ka valdkondade vaatest), teisest küljest edendamiskohustuse (§ 9) laienemisega, mille tõttu tuleb ka tervisepoliitika kujundamisel kaitstud tunnustega elanikkonnarühmadele, nende olukorrale ja vajadustele senisest rohkem tähelepanu pöörata.

Laiendatud diskrimineerimiskeelu ennetav ja tõkestav mõju diskrimineerimise levikule ning laiema ringi kaitstud tunnustega inimeste senisest paremad võimalused oma õiguseid kaitsta aitavad eeldatavalt kaasa seni vähemkaitstud elanikkonnarühmadesse kuuluvate inimeste nii vaimse kui ka füüsilise tervise säilitamisele ja/või paranemisele, seda nii paremate teenuste tõttu kui ka diskrimineerimisega kaasneva stressi, töövõime languse, võimaliku sissetuleku kaotuse ja muude negatiivsete mõjude kadumisega.

Mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele

⁹⁵ Eurostat, Self-reported unmet needs for medical examination by level of activity limitation, sex and age

⁹⁶ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei. (2016). Võrdõiguslikkuse mõõtmise mudel: kellel on Eestis hea, kellel parem?. <http://www.digar.ee/viewer/et/nlib-digar:273794/246961/page/1>.

⁹⁷ Sepper, M.-L.; Padar, E.; Anniste, K.; Käbin, M.; Nuiamäe, M. (2023). Tervishoiutöötajate ja -tudengite hoiakud ja teadlikkus seoses LGBTI inimestega. Tallinn: SA Poliitikauuringute Keskus Praxis.

⁹⁸ *Discrimination in the European Union. Perceptions and experiences of discrimination in the areas of housing, healthcare, education, when buying products or using services. Analytical report. 2008. Flash EB Series #232.* http://ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_232_en.pdf.

⁹⁹ Kantar EMOR. (2022). Eesti elanike hinnangud tervisele ja arstiabile, 2021.

¹⁰⁰ RVTU konsortsium. 2022. Eesti rahvastiku vaimse tervise uuringu lõpparuanne. Tallinn, Tartu: Tervise Arengu Instituut, Tartu Ülikool.

Kaitstavate tunnustega inimrühmad on ülemaailmselt haavatavad majandusliku ebakindluse suhtes. Näiteks koonduvad vähenenud töövõimega inimesed alumistesse palgakvintilidesse – esimeses kvintilis on puuetega inimeste osakaal 53%¹⁰¹. 2022. aastal oli 47,8% puudega inimestest Eestis vaesuse või sotsiaalse tõrjutuse ohus, samas kui puudeta inimestest oli ohus 19,8%¹⁰². Seejuures oli puuetega inimeste vaesusriski määr pärast sotsiaalsiirdeid madalam kui enne siirdeid (2022. a 68,7% enne ja 44,4% pärast sotsiaalsiirdeid¹⁰³). Majandusliku ebakindluse põhjuseks on mitmed sotsiaalmajanduslikud, keskkonna- ja osalemistõkked, millega puuetega inimesed ja nende pered igapäevaelus kokku puutuvad, muu hulgas keskkonna ligipääsmatus, töökohtade puudumine, madala palgaga töö võimalused, puudega seotud lisakulud, hüvitiste kärped, pereliikmed, kes loobuvad töötamisest ja seejärel sissetulekust või haridusest, et võtta kodus üle hooldaja roll¹⁰⁴. Ka hulk puudega inimesi (ELi vaates 29% naistest ja 20% meestest) hoolitsevad iga päev kellegi teise, näiteks laste, eakate või teiste puuetega täiskasvanute eest¹⁰⁵.

Elanikkonna enesehinnangulist sotsiaalteenuste kasutamist ja (lisa)vajadust on uuritud elanike tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringus (2020)¹⁰⁶, mille andmetel saab 2% vähemalt 16-aastastest elanikest (sh 3% tegevuspiiranguga inimestest) oma terviseprobleemi või tegevuspiirangu tõttu iseseisvaks toimetulekuks mõnda teenust riigilt, KOVilt, mõnelt asutuselt või ettevõttelt (nt koduteenust, sotsiaaltransporti vms teenuseid). 16-aastastest ja vanematest elanikest 6% (sh 10% tegevuspiiranguga inimestest) hindab end vajavat oma terviseprobleemist, kroonilisest haigusest või tegevuspiirangust tingituna lisateenuseid. Rohkem teenuseid vajavate 16-aastaste ja vanemate inimeste arv on umbes 56 000–75 900¹⁰⁷.

Majanduslik ebakindlus iseloomustab ka teisi kaitstud tunnuste põhjal eristatavaid rühmi. Näiteks on LGBT inimeste seas suur vaesuse tõenäosus – ELi-üleised andmed näitavad, et enam kui 15% neist on sissetulekute alumise kvartiili hulgas¹⁰⁸.

Sotsiaalne tõrjutus ei tulene pelgalt rahaliste ressursside puudumisest, vaid ka muude materiaalsete ja sotsiaalsete ressursside puudumisest. Selles tähenduses seisneb see ka laiemalt valikute ja võimaluste piiratuses või puudumises.

Seadusel on positiivne mõju nii inimeste heolule kui ka sotsiaalse tõrjutuse ja teataval määral ka vaesuse vähendamisele. Diskrimineerimise ennetamine ja tõkestamine, samuti soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste aktiivne ja sihipärane edendamine aitab leevendada kaitstud tunnusega rühmade kohta levivatest stereotüüpidest ja stigmatiseerimisest põhjustatud ning heolu ja sotsiaalset kaasatust vähendava vaimse stressi, psüühikahäirete, ennast kahjustava käitumise, sh alkoholi ja narkootikumide kuritarvitamise teket ja mõju.

Mõju on suurem nende elanikkonnarühmade hulgas, kelle (õiguslik kaitse diskrimineerimise eest on praegu (eelkõige VõrdKSi kohaldamisala arvestades) olulistes heolu mõjutavates

¹⁰¹ Eurostat. Level of disability (activity limitation) by sex, age and income quintile. https://doi.org/10.2908/HLTH_SILC_12.

¹⁰² Eurostat. hlth_dpe010: Persons at risk of poverty or social exclusion by level of disability (activity limitation), sex and age. 16-aastased ja vanemad.

¹⁰³ Eurostat (hlth_dpe030) ja (hlth_dpe020). 16-aastased ja vanemad.

¹⁰⁴ Inclusion Europe. (2020). Poverty of persons with disabilities and their families. Policy Briefing.

¹⁰⁵ EIGE. (2018). Gender equality needs to reach everyone Gender equality and disability.

¹⁰⁶ Turu-uuringute AS, (2020). Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring (2020).

¹⁰⁷ Vt ka Linno, T., Vainu, V. (2021). Tegevuspiirangutega inimeste toimetulekut kodus tuleb toetada senisest rohkem. Tervise Arengu Instituut / ajakiri Sotsiaaltöö. <https://tai.ee/et/sotsiaaltoe/tegevuspiiranguga-inimeste-toimetulekut-kodus-tuleb-toetada-senisest-rohkem>.

¹⁰⁸ Strader, E.; Nordmarken, S. (2020). Income Inequality Among Transgender, Bisexual, Lesbian, and Gay People.

valdkondades (sh kaupade ja teenuste kättesaadavus) nõrgem (sh vanemaealised, puudega inimesed ja seksuaalvähemused) ja ka edendamiskohustused, sh poliitika kujundamisel, piiratumad. Eeldatav positiivne mõju on suurem ka nende kaitstud tunnuste puhul, mis seni on nimetatud vaid põhiseaduse §-s 12 (nt varaline ja sotsiaalne seisund), samas on need tunnused tihtipeale põimunud muude tunnustega, näiteks vanus, puue, sugu vm.

Muudatuste mõju ulatus on väike, kuna ei eelda kaitstud tunnustega inimestelt erilisi käitumise muudatusi või kohanemist. Käitumise muutus on vajalik vaid selles, mis puudutab võimalusi oma õiguste rikkumise korral kasutada senisest paremaid võimalusi õiguste kaitseks, sh volinikule lisandunud õiguste kaudu. Õiguste kaitse paranemist puudutavate muudatuste sagedus on juhuslik ja harv. Edendamiskohustuse tõhustamise tagajärjel tekkivate muudatuste mõju on eeldatavalt keskmine, sest kuigi näiteks kvaliteetsemate ning paremini sihtrühma vajadustele sihitatud meetmete ja tegevuste või ka senisest enam soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele tähelepanu pööravate haridusvaldkonna ning tööandjate praktikatega puututakse kokku regulaarselt, ei avalda muudatused juba kehtivat õigust arvestades igapäevast mõju. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole ette näha.

Mõju tööturule ja keskkonnale

Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu andmetel oli ebavõrdset kohtlemist töötasu küsimustes (palga määramine, tõstmine või kärpimine) 2021. aastal kogenud viiendik naistöötajatest ja kümnendik meestöötajatest. Lisaks tajub üha enam naisi ebavõrdsust edutamisel (9% aastal 2013 vs 18% aastal 2021) ning naised on meestega võrreldes vähem aldis küsima palgatõusu – viimase nelja aasta jooksul on palka juurde küsinud 44% meestest ja 32% naistest.¹⁰⁹

Eurobaromeetri arvamusküsitlusest ilmneb, et kui ettevõtte otsib uut töötajat ning tal on valida kahe kandidaadi vahel, kes on sarnaste oskuste ja kvalifikatsiooniga, siis Eesti vastajate arvates võib kandidaadi panna ebasoodsasse olukorda tema vanus (54%), puue (39%), sugu (34%), rahvuslik päritolu (27%) või keelega seotult kandidaadi kõneviis või aktsent (32%), samuti nahavärvus (24%). Samas peeti kaalukaks kriteeriumiks ka riietust ja üldist välimust (vastavalt 40% ja 37%)¹¹⁰.

Kuigi Eesti kohta eraldi andmed puuduvad, siis nt ELi Põhiõiguste Ameti uuringud¹¹¹ näitasid, et rohkem kui üks kolmest transsoolisest inimesest tundis end tööotsingu ajal diskrimineerituna ja 27% teatas, et kogeb tööl diskrimineerimist. Transnaiste puhul on need näitajad veelgi suuremad – vastavalt 60% ja 39%.

Võttes arvesse, et nii SoVSis kui ka VõrdKSis on töö valdkond kõige põhjalikumalt tähelepanu saanud kõigi kaitstud tunnuste puhul, on seadusega lisanduv mõju selles valdkonnas näiteks kaupade ja teenuste valdkonnaga võrreldes pigem väike.

Samas aitab nõuete ühtlustamine ja tööandjate edendamiskohustuse täiendamine ka selles valdkonnas siiski positiivset mõju saavutada. Näiteks tekib tööandjatel kohustus luua töötajatele võimalus diskrimineerimiskeelu ja edendamiskohustuse rikkumisest teavitamiseks ning tagada diskrimineerimisjuhtumite erapooletu ja tõhus lahendamine (§ 11 lg 2 p 3). Selline

¹⁰⁹ Hämmal, J., Meiorg, M., Varblane, A. (2022). Soolise võrdõiguslikkuse monitooring 2021. Lõpparuanne. Kantar Emor.

¹¹⁰ Eri-Eurobaromeeter 535. (2023). Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Eesti tulemuste faktileht. <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=90235>.

¹¹¹ EU Agency for Fundamental Rights. (2020). A long way to go for LGBTI equality. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>

võimalus julgustab töötajaid diskrimineerimisest teavitama, kasvatab tööandjate teadlikkust taoliste juhtumite aset leidmisest nende organisatsioonis ning juhib tähelepanu süsteemse diskrimineerimise riskiteguritele, aitab diskrimineerimise jätkumist ja kordumist tõkestada.

Muud edendamiskohustused on kehtivat õigust arvestades suurema mõjuga vanuse puhul, kuna asjakohastel juhtudel tuleb tööandjal lisaks erisoost töötajate võrdsuse edendamisele, mis juba SoVSiS detailsemalt reguleeritud, ka eri vanuses töötajatele võrdsete võimaluste edendamise tegeleda. Näiteks tuleb tööandjal astuda samme, et tema tegevus toetaks mitte ainult eri soost, vaid ka eri vanuses inimeste kandideerimist vabadele töökohtadele (§ 11 lg 2 p 4). Samuti tuleb, kus asjakohane ja võimalik, pöörata töötajate vanuselisele koosseisule tähelepanu selliste andmete olemasolu tagamisel, mis aitavad tööandjal endal ja teistel saada ülevaate soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorrast organisatsioonis (§ 11 lg 2 punktid 8 ja 9).

Puudega inimeste tööturul osalemist toetab senisest paremini kohustus rakendada asjakohaseid, konkreetsel juhul vajalikke meetmeid mitte ainult selleks, et võimaldada puudega inimesel töökohale pääseda, töös osaleda, edutamist või koolitust saada, nagu näeb ette kehtiv õigus (VõrdKSi § 11 lg 2), vaid ka selleks, et oleks üldse võimalik tööle kandideerida (§ 11 lg 2 p 7).

Soolise võrdsuse edendamise vaatest on suurima mõjuga muudatus valitsusasutustele lisanduv kohustus organisatsioonis naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamiseks ning soolise võrdsuse edendamiseks koostada ja ellu viia soolise võrdsuse tegevuskava (§ 11 lg 4).

SVVVS-i abil saab senisest suurem hulk kaitstud tunnustega isikuid ebasoodsa kohtlemise eest kaitstud ning neil on õigus pöörduda vajaduse korral võrdsusvoliniku, töövaidluskomisjoni või kohtu poole.

Samuti võib eeldada positiivset mõju nende tunnustega vähemusrühmade esindajatele, mida kehtiv regulatsioon seni ei sisalda, sh tervise seisund või sotsiaalne seisund. Neilgi tekib õigus pöörduda vajaduse korral oma õiguse kaitseks voliniku, töövaidluskomisjoni või kohtu poole, nõuda diskrimineerimise tuvastamisel hüvitist ning saada kasu seaduse rakendamist toetavatest mehhanismidest, nagu selgituskohustus, jagatud tõendamiskohustus jms.

Kirjeldatud muudatuste mõju töötajatele ja tööturule siseneda soovivatele inimestele on positiivne, kuid ulatus pigem väike, sest sihtrühma kui terviku käitumises ei ole vaja teha erilisi muutusi ning puudub vajadus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele (v.a teadlikkuse suurendamine). Mõju avaldumise sagedus on inimese jaoks sõltuvalt meetmest kas väike (nt avaldub ainult tööle kandideerimisel või asumisel või diskrimineerimiskahtluse tekkimisel) või keskmine (nt info regulaarne saamine tööandjalt olukorra kohta organisatsioonis ja edendamiskohustuse rakendamiseks ellu viidud meetmetest). Muudatuste laiem mõju puudutab üldiselt kõiki Eesti töötajaid ja tööturule siseneda soovijaid, seega võib sihtrühma pidada suureks. Ebasoodsa mõju avaldumise riski ei ole ette näha.

Mõju soolisele võrdsusele ja võrdsetele võimalustele

Diskrimineerimist kogevad üldjuhul sotsiaalsed rühma, mille liikmete positsioon ühiskonnas on nõrgem ja kelle suhtes on levinud (negatiivsed) stereotüübid, mis piiravad nende võimalusi ja võivad põhjustada nendevastast sallimatust. Näiteks 2022. a arvas vaid 51% eestlastest, et neil on elus edasiminekuga samasugused võimalused nagu kõigil teistel.¹¹² Diskrimineerimine halvendab selliste inimeste olukorda ja ühiskondlikus elus osalemise võimalusi veelgi.

¹¹² Eri-Eurobaromeeter 529. (2022). Õiglus, ebavõrdsus ja põlvkondadevaheline liikuvus. Küsimus: QC1.3.

Üldiselt usuvad eestlased, et diskrimineerimine ei ole Eesti ühiskonnas kuigi levinud – peaaegu iga diskrimineeritud rühma puhul jääb Eestis nende inimeste osakaal, kes arvavad, et selle tunnuse tõttu diskrimineerimine on levinud, alla EL27 keskmise.¹¹³ Erandiks on vanus: kui ELis keskmiselt arvab 45% vastajatest, et inimeste diskrimineerimine selle tõttu, et nad on liiga noored või liiga vanad, on väga või üsna levinud, siis Eesti vastajatest arvab selliselt 51%. 54% Eesti vastajatest arvab ka, et liiga vanaks või liiga nooreks pidamine paneks inimese tööle kandideerimisel halvemasse olukorda ka sarnaste oskuste ja kvalifikatsiooni korral. Üle 40% Eesti vastajatest arvab, et levinud on veel rahvuslikul päritolul (43%), sotsiaalmajanduslikul olukorral (41%) ja puudel (40%) põhinev diskrimineerimine.

Samas väljendavad paljud eestlased ise diskrimineerivaid või tõrjuvaid hoiakuid – näiteks paljud tunneksid ebamugavust, kui diskrimineeritud rühmadesse kuuluvad isikud asuksid kõrgetel poliitilistel ametikohtadel või oleksid nende kolleegid. Kõige enam tekitaks Eesti elanikes ebamugavust, kui kõrgeimal valitaval poliitilisel ametikohal oleks transsooline või intersooline inimene (39%), lesbi, gei või biseksuaal (36%) või roma päritolu inimene (35%). Kuigi kolleegide puhul ollakse tolerantsemad, leiab siiski 29% Eesti vastajatest, et nad tunneksid end ebamugavalt, kui kolleeg, kellega ta iga päeva kokku puutub, oleks trans- või intersooline, 26% tunneks sama seksuaalvähemusse kuuluva kolleegi puhul, 23%, kui kolleeg oleks moslem, ning 22%, kui kolleeg oleks roma päritolu. Kõigi nimetatud tunnuste puhul on Eesti näitajad ELi keskmisest halvemad. Samas, küsimusele selle kohta, milline tunnus või kriteerium võiks panna tööle kandideerija samade oskuste ja kvalifikatsiooni puhul ebasoodsamasse olukorda, vastas vaid 22%, et see võiks olla sooline enesemääratlus (nt transsoolisus), 19% – roma päritolu, 17% – religioon või tõekspidamised, 16% – seksuaalne sättumus, ning 15% – soo-omadused (intersoolisus).¹¹⁴ Ehk siis võib märgata erinevusi inimeste enda hoiakutes ja nende arvamuses teiste (nt tööandjate) hoiakute kohta.

Hoiakud väljenduvad ka inimeste käitumises. Näiteks 2016. a tehtud LGBTQ¹¹⁵ inimeste igapäevase toimetuleku uuringu kohaselt olid vastajad mõnikord kogunud ebavõrdset kohtlemist kaupadele ja teenustele juurdepääsul¹¹⁶. Vastajad olid seisukohal, et kaupade ja teenuste kättesaadavus on seotud sellega, milline inimene välja näeb ning kas ja kuidas ta vastab heteroseksuaalsele normile. Transsoolised inimesed tõid välja, et neil esineb igapäevaelus probleeme, kuna neil ei ole „õiget“ isikut tõendavat dokumenti (apteegist ravimite ostmine jms).¹¹⁷ 2020. a vastas 42% üle-euroopalises küsitluses osalenud LGBTI¹¹⁸ rühma kuuluvatest Eesti vastajatest, et on viimase 12 kuu jooksul kogunud selle tunnuse tõttu ahistamist.¹¹⁹ 23% Eesti elanikkonnast vastas samal aastal, et on viimase kahe aasta jooksul puutunud kokku kampaaniatega, mis õhutasid sallimatusele homoseksuaalide suhtes¹²⁰.

¹¹³ Eri-Eurobaromeeter 535. (2023). Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Eesti tulemuste faktileht on veebilehel <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=90235>

¹¹⁴ Sama.

¹¹⁵ Q tähistab lühendis terminit *kväär* ja inimesi, kes ei soovi kanda kitsast silti oma soo või seksuaalsuse kirjeldamiseks.

¹¹⁶ Aavik, K., Roosalu, T., Kazjulja, M., Mere, L., Kaal, K., Raudsepp, M. (2016). LGBTQ inimeste igapäevane toimetulek ja strateegilised valikud Eesti ühiskonnas. Tallinn: Soolise võrdsuslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei. <https://www.digar.ee/arhiiv/et/raamatud/62738>.

¹¹⁷ Sama.

¹¹⁸ I tähistab lühendis intersoolisi inimesi.

¹¹⁹ EU Agency for Fundamental Rights. (2020). A long way to go for LGBTI equality. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>.

¹²⁰ Turu-uuringute AS. (2023). LGBT aruanne. *Küsitletud: 15-aastased ja vanemad*.

2023. aasta Eurobaromeetri¹²¹ järgi 38% Eesti elanikest arvab, et riigi jõupingutused diskrimineerimise vastu võitlemisel ei ole tõhusad, riigis ei ole selleks midagi tehtud, või ei tea, kas midagi on üldse ette võetud. Vähemusrühmade endi esindajad on ilmselt nii teadlikumad kui ka kriitilisemad. Näiteks, 2020. a arvas 84% LGBTI rühmast vastanutest, et Eesti valitsus ei võitle tõhusalt eelarvamuste ja sallimatusega LGBTI inimeste vastu¹²².

Ebakõla üldelanikkonna hoiakute ja arvamuste, samuti vähemusrühma kuuluvate inimeste enda elukogemuse ja arvamuste vahel viitab keerulisele seosele avalikkuse arusaamade vahel diskrimineerimisest, ühiskondlikest normidest ja individuaalsest suhtumisest mitmekesisusse ja kaasamisse Eestis.

Eesti soolise võrdsuse olukorda iseloomustab Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudi (EIGE) soolise võrdõiguslikkuse indeks¹²³. 2022. aastal oli Eesti tulemusega 61,0 punkti 100st Euroopa Liidus 17. kohal, jäädes alla ELi riikide keskmisele. Kõige madalam on meie näitaja võimu valdkonnas (34), kõige kõrgem tervise valdkonnas (85), kus võrdluses teiste riikidega jääme siiski allapoole ELi keskmist (88,7). Kuigi palgalõhe on viimase kümne aasta jooksul jõudsalt vähenenud, oli Statistikaameti andmeil naiste ja meeste palgaerinevus 2022. aastal 17,7%.¹²⁴ Sooline palgalõhe on näitaja, mida mõjutavad paljud kriteeriumid, mistõttu näitab see ka märksa laiemat ühiskondlikku ebavõrdsust. Soolise palgalõhe suurust mõjutavad muu hulgas soolised stereotüübid, hoolduskoormuse ebavõrdne jagamine, sooline segregatsioon hariduses ja tööturul, samuti ebavõrdsust loovad või säilitavad personalipraktikad.

Seadusega keelatakse diskrimineerimine kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Et tagada võimalikult paljude inimeste jaoks tõhus kaitse diskrimineerimise eest, laiendab SVVVS ka kaitstavate tunnuste nimekirja, et tagada seeläbi senisest suuremale hulgale inimestele võimalus voliniku poole pöörduda, õiguskaitset tõhustavaid lahendusi kasutada (nt jagatud tõendamiskohustus) ning kahju hüvitamist nõuda. Samas seab seadus eesmärgiks mitte ainult diskrimineerimise tõkestamise, vaid laiemalt ühiskondliku struktuurse ebavõrdsuse vähendamise (pro)aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult soolise võrdsuse ja vähemuste võrdsete võimaluste edendamise abil, kohustades selleks kolme suure mõjuga sidusrühma – riigi- ja KOVi asutusi, haridus- ja teadusasutusi ning tööandjaid.

Kuna SoVS näeb juba praegu ette ulatusliku õiguskaitse ja edendamiskohustuse, ei ole SVVVSil naiste ja meeste võrdsusele ühiskonnas ülemäära suurt mõju. Samas on seaduses siiski elemente, mis eelkõige edendamiskohustuse tõhustamise kaudu panustavad senisest jõulisemalt ka soolise võrdsuse saavutamisse. Näiteks aitab sellele kaasa riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste edendamiskohustuste detailsem regulatsioon, mis parandab õigusselgust ja seeläbi ka rakendamise tõhusust. Paragrahvis 9 sätestatud kohustuste täitmist hakatakse senisest süsteemsemalt seirama tulemusvaldkonna aruandluse (§ 9 lg 4) ja võrdsusnõukogu regulaarsete ülevaadete ning ettepanekute kaudu valitsusele (§ 32 lg 1 p 3). Kohustuse täitmist aitab tõhustada ka voliniku õigus saada tagasisidet oma ettepanekute ja soovitude kohta, mida ta on teinud õigusaktide, nende eelnõude ja riiklike strateegiliste arengudokumentide, meetmete ning tegevuste kohta SVVVSile vastavuse tagamiseks (§ 28 lg

¹²¹ Eri-Eurobaromeeter 535. (2023). Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Küsimused QB1, QB4, QB6, QB12, QB15.

¹²² EU Agency for Fundamental Rights. (2020). A long way to go for LGBTI equality. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results>.

¹²³ Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut. Euroopa soolise võrdõiguslikkuse indeks. <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2022/country/EE>. 100 tähendab täielikku soolist võrdsust ja 1 täielikku soolist ebavõrdsust.

¹²⁴ Statistikaamet. <https://stat.ee/et/find-statistics/statistics-theme/work-life/wages-and-salaries-and-labour-costs/palgalõhe>.

3). Edendamiskohustuse senisest aktiivsem täitmine aitab parandada väljatöötatava ja elluviidava poliitika teadmis põhistsust ning aitab kaasa sellele, et ükski elluviidav tegevus enam ei säilitaks ega (taas)toodaks soolist (või muul kaitstud tunnusel) põhinevat ebavõrdsust ning laieneks teadlikult soolist võrdsust (ja võrdseid võimalusi) edendavate tegevuste ring.

Soolise võrdsuse edendamise vaatest on eeldatavalt suurem mõju ka § 9 lõikel 6, mis kohustab riigi- ja KOVi asutusi seadma nende moodustatud kollegiaalsetes kogudes eesmärgiks soolise tasakaalu saavutamise. Ka see kohustus eeldab eesmärgi saavutamiseks vajalike sammude teadlikku planeerimist ja elluviimist ning mõjutab riigi ja kohaliku tasandi otsuste ja poliitika kvaliteeti, kuna laiendab otsustamisel osalevate isikute teadmiste ja kogemuste mitmekesisust. Samuti aitab see parandada soolise tasakaalu näitajaid Eesti ühiskonnas.

Sarnase eesmärgi ja suurema positiivse mõjuga on ka § 11 lõike 4 alusel valitsusasutustele nende tööandja rollis lisanduv kohustus koostada ja viia naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamiseks ning soolise võrdsuse edendamiseks ellu soolise võrdsuse tegevuskava, mis eeldab nii personaliandmete analüüsimist, eesmärkide seadmist kui ka tegevuste kavandamist ning mõõdikute määramist eesmärkide saavutamise regulaarseks jälgimiseks. Eesmärgid peavad lähtuma edendamiskohustuse peamistest valdkondadest, sh värbamine, tööalane edenemine, juhtimis- ja otsustustasandil esindatus, töötingimused, töö tasustamine, töö ja pereelu ühitamine ning kaitse diskrimineerimise, sh ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest. Kohustus aitab süsteemsemalt läheneda organisatsioonis soolise võrdsuse edendamise kohustusele ning tõhustab seekaudu eesmärgi – märgata ja kaotada soolist ebavõrdsust organisatsioonides – saavutamist. Kuigi soolise ebavõrdsuse näitajad ei ole kõige halvemad valitsusasutustes, näitab nende aktiivne tegutsemine ebavõrdsuse vähendamisel teed teistele avaliku ja erasektori organisatsioonidele, luues ka praktikaid, mida eeskujuks võtta. Seega võib eeldada, et muudatusel on laiem kaudne positiivne mõju ebavõrdsuse vähenemisele organisatsioonides ja ühiskonnas.

Mõju inimeste õigustele

Eesti on end sidunud paljude rahvusvaheliste lepingute ja dokumentidega, sh ÜRO konventsioonid, mis käsitlevad naiste diskrimineerimise kõigi vormide likvideerimist, rassilise diskrimineerimise tõkestamist, samuti puuetega inimeste õiguste kaitset, Pekingi deklaratsioon ja tegevuskava, mis samuti näevad ette aktiivset tegutsemist naiste olukorra parandamise nimel, üleilmsed säästva arengu eesmärgid, rahvusvahelise tööorganisatsiooni ILO asjakohased konventsioonid, (Euroopa Nõukogu) inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon ning parandatud ja täiendatud sotsiaalharta, Euroopa Nõukogu Ministrite Komitee soovitusel, Euroopa Liidu aluslepingud, põhiõiguste harta, direktiivid jms. Nende kaudu on Eesti seotud kohustusega tagada erinevate kaitstud tunnuste põhine kaitse diskrimineerimise eest ning edendada soolist võrdsust ja vähemuste võrdseid võimalusi.

Seadusega õigusruumis tehtavate muudatustega laieneb nende inimeste ring, kellele on võimalik pöörduda oma võrdse kohtlemise õiguse paremaks kaitseks voliniku poole nii eksperdinõu kui ka eksperdiarvamuse saamiseks. See mõjutab omakorda seadusega kohustatud isikute huvi ja suutlikkust seadust rakendada, suurendab õiguskaitse taset ning edendab soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi ühiskonnas. Samuti kaovad peaaegu kõik senised valdkondlikud piirangud, mis voliniku tegutsemisvõimalustele kitsendavat mõju avaldasid. Senisest rohkem inimesi saab kasutada ka diskrimineerimisvaidluste lahendamisel SVVVSiga ette nähtud õiguskaitset tõhustavaid lahendusi (sh selgituste saamise õigus ja jagatud tõendamiskohustus). Voliniku pädevusse lisanduvad ülesanded, mis aitavad paremini kaitsta inimeste õiguseid (sh õigus pöörduda isikute nõusolekul ja nimel kohtusse) ja tõkestada süsteemsemalt ühiskonnas levinud

struktuurset ebavõrdsust (sh õigus anda soovitusi ja teha ettepanekuid õigusaktide, nende eelnõude ning ka strateegiliste arengudokumentide jms muutmiseks).

Kaitstud tunnustega elanikkonnarühmade vaatest on voliniku pädevuse laiendamise mõju ulatus keskmine – sihtrühma käitumises võivad kaasneda muudatused, kuna enamatel inimestel tekib võimalus diskrimineerimise kahtluse korral voliniku poole pöörduda, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskahjustusi. Laienenud võimalustest teadlikkuse parandamiseks tuleb nii volinikul kui ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumil siiski samme astuda. Mõju avaldumise sagedus on pigem väike, kuna voliniku poole pöördutakse pigem harva. Kaudselt on mõjutatud sihtrühmaks kõik Eesti elanikud, kuid võib eeldada, et otseselt osutub näiteks voliniku poole pöördumine ja muul moel oma õiguste kaitsmine vajalikuks pigem väiksele osale elanikkonnast. Ebasoovitavate mõjude tekkimise riski ei ole ette nähta.

Kokkuvõttev hinnang sotsiaalsete mõjude olulisusele

Muudatuste sotsiaalse mõju ulatust võib pidada keskmiseks, kuna need võivad kaasa tuua muutusi sihtrühma käitumises, kuid ei ole ette näha kohanemiskahjustusi. Mõju avaldumise sagedust võib pidada pigem keskmiseks, sest kuigi näiteks diskrimineerimisega puutub inimene kokku harva, on edendamiskohustuste täitmisel inimeste elule eeldatavalt regulaarne mõju. Sihtrühm on suur, kuna soolise võrdsuse edendamine avaldab mõju kogu elanikkonnale, kellest paljudel on ka mõni teda vähemusrühmadega siduv tunnus. Ebasoovitavaid mõjusid sihtrühma jaoks ei tuvastatud. Kokkuvõttes võib muudatuste sotsiaalset mõju pidada oluliseks, kuna see mõjutab paljude inimeste elukvaliteeti, nende sotsiaalset kaasatust ja võimalusi teistega võrdselt ühiskonnaelus osaleda.

6.2. Mõju riigikaitsele ja välissuhetele

Mõju suhetele välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega

Inimestevaheline solidaarsus, sooline võrdsus ning võrdsed võimalused kõigile ühiskonnaliikmetele mõjutavad kaudselt ka riigi julgeolekut, olles kooskõlas julgeolekupoliitika põhisuunaga – ühiskonna sotsiaalse, majandusliku ja keskkonnavalise turvalisuse tugevdamine.

Kavandatud muudatused ei mõjuta märkimisväärselt välissuhteid, kuigi võib eeldada, et muudatustel on mõningane positiivne mõju suhtlusele välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega, kuna SVVVS-i vastuvõtmine (sh VõrdKS-i tunnustepõhise kohaldamisala hierarhia kaotamine) aitab ellu viia nii teiste riikide poolt universaalse perioodilise läbivaatamismehhanismi (UPR) käigus kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide seirekehamite antud soovitusi.

6.3. Mõju majandusele

Diskrimineerimine on majanduse seisukohast ebamõistlik ja kahjulik. Inimeste eelarvamustel põhinev ebavõrdne kohtlemine näiteks kaupade ja teenuste pakkumisel toob kaasa kliendibaasi ja seeläbi ka käibe põhjendamatu piiramise. Diskrimineerimise ja ühiskondlikust ebavõrdsusest mõjutatud kõrvalejätuse kogemise tagajärjel võib halveneda inimese füüsiline ja vaimne tervis ning seeläbi võime aktiivselt töö- ja laiemalt ühiskondlikus elus osaleda. Halvemad võimalused tööturul võivad kaasa tuua majandusliku sõltuvuse näiteks vägivaldsest pereliikmest, mis loob omakorda nõiarongi – vägivalda all kannatava inimese töö- ja seeläbi tööturul osalemise võime on häiritud, mistõttu halveneb tema tööalane ja iseseisva majandusliku hakkamasaamise võime

veelgi. Puudega inimeste tööelus ja muudes ühiskonnaelu valdkondades osalemist takistab piiratud ligipääsetavus nii elu- kui töökeskkonnale, samuti kaupadele ja teenustele.

Kui praegu on usutunnistuse või veendumuste¹²⁵, seksuaalse sättumuse, vanuse ja puude alusel diskrimineerimine keelatud VõrdKSis üksnes töövaldkonnas ja kutseõppes, laieneb diskrimineerimiskeeld edaspidi muu hulgas sotsiaalkaitstes (sealhulgas sotsiaalkindlustus ja tervishoid) ja sotsiaalvaldkonnas soodustuste saamisele, hariduse ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste (sh eluase) kättesaadavuse võimaldamisele. Seega saaksid seadusega kaitstud tunnustega inimesed pöörduda voliniku poole, et saada tasuta õigusnõu selle kohta, kas neid on ebavõrdselt koheldud ja kuhu oma õiguste kaitseks pöörduda. Sotsiaalkaitse, hariduse ning kaupade ja teenuste kättesaadavuse paranemise tulemusena paraneks sihtrühma elukvaliteet. Lisaks paraneks inimeste võimalused ühiskonnaelus (sh tööturul) aktiivselt osaleda, mille kaudu paraneks nende majanduslik toimetulek, eneseteostusvõimalused ja panus majanduse elavdamisse. Muudatused toovad kaasa eelkõige nimetatud sihtrühma esindajate elukvaliteedi paranemise, mistõttu on mõju sihtrühma toimetulekule ja majanduslikele otsustele positiivne.

Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsioon (OECD) analüüsis¹²⁶ 2021. a soolise võrdsuse edendamise mõju Eesti majandusele. Tulemused näitasid, et soolise palgalõhe ja tööhõivelõhe kaotamisel kasvaks Eesti majanduse kogutoodang 4,3% aastaks 2050. Kõige suurem majanduse kasvupotentsiaal peitub naiste ja meeste erialaste erinevuste vähendamises tööturul ning tasustamata kodu- ja hooletööde võrdsemas jaotuses.

Mõju ettevõtjatele ja halduskoormusele

Ettevõtjatele avalduva majandusliku mõju analüüsimisel on eelkõige pööratud tähelepanu mõjule, mis kaasneb tööandjate kohustusega tagada teatud statistiliste andmete olemasolu (§ 11 lg 2 p 8), töötajate ja nende esindajate regulaarse teavituskohustusega (§ 11 lg 2 p 9) ning ettevõtjate kui kaupade-teenuste pakkujate ja ettevõtjate kui tööandjate kohustusega anda seletusi (§ 19). Samuti antakse mõjuhinnang puudega inimestele võrdsete võimaluste tagamiseks vajalike meetmete rakendamise kohustuse kohta. Hinnatakse kehtiva õigusega võrreldes lisanduvat koormust.

Paragrahvi 11 lõike 2 punkti 8 kohaselt peab tööandja edendamiskohustust täites tagama selliste andmete olemasolu, mis võimaldavad eelkõige temal endal, aga vajaduse korral ka volinikul või kohtul saada soo, ja kus asjakohane, vanuse lõikes statistiline ülevaade organisatsioonis töötavate naiste ja meeste võrdsuse ning eri vanuserühmades töötajate võrdsete võimaluste olukorrast eelkõige seoses värbamise, tööalase edenemise, juhtimis- ja otsustustasandil esindatuse, töö tasustamise, töö ja pereelu ühitamise võimalustega ning kaitsega ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest.

Kehtiva õigusega (SoVSi § 11 lg 2) võrreldes ei nähta ette otsest andmete kogumise kohustust, tagatud peab vaid olema andmete olemasolu juhtudeks, kui infot vajab tööandja ise (nt edendamismeetmete vajalikkuse hindamiseks ja planeerimiseks, § 11 lg 2 punktis 9 sätestatud ülevaate andmiseks) või tal on vaja need esitada asjaomastele institutsioonidele (nt kui volinikule on tööandja tegevuse kohta esitatud avaldus). See tähendab näiteks, et kui tööandja

¹²⁵ Kutsenõuetes on kehtiva VõrdKSi §-s 10 kehtestatud erisused usulistele ühendustele ja teistele usutunnistusel või veendumustel põhineva eetosega avalik-õiguslikele või eraõiguslikele isikutele.

¹²⁶ OECD. (2022). The Economic Case for More Gender Equality in Estonia: <https://doi.org/10.1787/299d93b1-en>. Eestikeelne tõlge: <https://www.sm.ee/media/2767/download>.

kasutab personaliarvestuse lahendusi, mis võimaldavad tal vajalikul ajahetkel olemasolevate personaliandmete pealt statistilise ülevaate koostada, ei eelda punkt 8 lisasammude astumist. Kehtiva õigusega võrreldes lisandub sootunnusele vaid vanus ning seda ka vaid siis, kui seda saab pidada asjakohaseks. Võrreldes kehtiva õigusega esitatakse ka juba seaduse tasandil andmekategooriate loetelu, et luua tööandjatele kohustuse täitmiseks õigusselgus.

Mõju ulatus tööandjate halduskoormusele on keskmine – nende käitumine võib mõnel määral muutuda (nt võivad osad tööandjad, kes seni SoVSi sätetatud kohustust täitnud ei ole, hakata seda täpsustatud kohustuse valguses tegema), mis eeldatavasti ei põhjusta kohanemiskursi, sest tegemist ei ole täiesti uue kohustusega – suures osas vastab kõnealune kohustus juba kehtivale õigusele. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna muu hulgas vajab tööandja andmeid punktis 9 sätetatud regulaarse ülevaate andmise kohustuse täitmiseks. Mõjutatud on kõik tööandjad, mistõttu võib mõjutatud sihtrühma hinnata suureks. Eestis oli 2023. a kokku 153 883 majanduslikult aktiivset ettevõtet (sh neist 18 847 FIE-d)¹²⁷. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riske ei tuvastatud.

Paragrahvi 11 lõike 2 punkt 9 näeb ette, et vähemalt kord kahe aasta jooksul peab tööandja, eelkõige punktis 8 viidatud andmete põhjal, andma töötajatele ja nende esindajatele ülevaate töötajate soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorrast organisatsioonis ning edendamiskohustuse täitmiseks kasutusele võetud meetmetest. Kehtiva õigusega (SoVSi § 11 lg 1 p 6) võrreldes on kohustuses erinev vaid asjaolu, et viidatakse konkreetsematele statistilistele andmetele, mida tööandja peab ülevaates kajastama, ja see pigem lihtsustab tööandjal ülesande täitmist. Edendamiskohustuse täitmiseks kasutusele võetud meetmete kirjeldamise kohustus laieneb ka väljapoole naiste ja meeste võrdsuse edendamist, kuid võttes arvesse SVVVS § 11 lõikes 2 nimetatud konkreetsete kohustuste ulatust, mitte olulisel määral. Samuti on erinevalt kehtivast õigusest kindlaks määratud ülevaate esitamise sagedus – mitte harvem kui kord kahe aasta jooksul.

Mõju ulatus tööandjate halduskoormusele on keskmine – nende käitumine võib muutuda, nt võib osa tööandjaid, kes andsid infot igal aastal, anda seda nüüd üle aasta, kuid eeldatavalt ei kaasne sellega kohanemiskursi, sest tegemist ei ole täiesti uue kohustusega – suures osas vastab kohustus juba kehtivale õigusele. Mõju avaldumise sagedus on keskmine, kuna tegemist on regulaarselt täidetava kohustusega. Mõjutatud on kõik tööandjad, mistõttu võib mõjutatud sihtrühma hinnata suureks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riske ei tuvastatud.

Kuna ülevaadete regulaarne andmine aitab kaasa töötajate, nende esindajate ja tööandjate vahel teadmispõhisele dialoogile soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorra ja edendamise teemal organisatsioonis, on eeldatav mõju selgelt positiivne ja toetab seaduse eesmärkide saavutamist. Samuti aitab see tööandjal endal pöörata tähelepanu töötajate heaolu ja rahulolu vaatest tänapäeval aina suurema luubi all olevatele ja töötajate hinnatavamatele asjaoludele – võrdsus teiste töötajatega, reeglite ja otsuste läbipaistvus, karjäärivõimalused, töö- ja pereelu ühitamise võimalused. Parem töökeskkond aitab hoida ka töötajate vaimset tervist.

Edendamiskohustusse tõsisemalt suhtuvatel tööandjatel on talentide ligitõmbamiseks teistega võrreldes selge konkurentsieelis. Mitmekesisuse väärtustamine, erinevustega arvestamine ja hooliva töökeskkonna loomine suurendab töötajate motivatsiooni, tõhusust ja loovust. 69% Eesti elanikest eelistab mitmekesisusele ja võrdsele kohtlemisele tähelepanu pöörvat

¹²⁷ Statistikaamet. Tabel: ER007: statistilisse profiili kuuluvad üksused õigusliku vormi ja haldusüksuse järgi.

organisatsiooni tööle kandideerimisel.¹²⁸ Samas arvab 24% Eesti elanikest, et nende töökohas ei ole piisavalt tehtud mitmekesisuse edendamiseks, ning lausa 37% (9 protsendipunkti rohkem kui ELis keskmiselt) ei oska küsimusele vastata, s.t ei tea, kas ja mida on nende organisatsioonis tehtud, või siis hindab, et küsimus ei käi nende kohta.¹²⁹

Kehtiva õigusega võrreldes laieneb SoVSi §-s 7 sätestatud tööandja ja §-s 7¹ sätestatud kauba või teenuse pakkuja ning VõrdKSi §-s 7 sätestatud diskrimineerimises kahtlustatava isiku selgituskohustus (sõltub VõrdKSi kohaldamisala erisustest) SVVVS-i § 19 kohaselt kõigis ühiskonnaelu valdkondades diskrimineerimiskeelu eest vastutajatele ning kehtiks ka lisandunud kaitstud tunnuste puhul diskrimineerimise kahtlustamise olukordadele. Samuti laieneb selgituskohustus osalise tööajaga, tähtajalise töölepinguga töötajat või renditöötajat puudutava regulatsiooni võimaliku rikkumise olukordadele. Mõningatel juhtudel (nt värbamine ja palga määramine) näeb seadus ette ka konkreetsete andmete andmise kohustuse, mis seni kehtib vaid SoVSi-s reguleeritud juhtudele.

Selgituskohustuse laienemise mõju ulatus ettevõtjate ja tööandjate halduskoormusele on keskmine – nende käitumine võib mõnel määral muutuda (nt hakatakse hoolikamalt säilitama informatsiooni, mis võib selgitamisel vajalikuks osutuda), kuid sellega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi, sest tegemist ei ole täiesti uue kohustusega – suures osas vastab kohustus juba kehtivale õigusele. Mõju avaldumise sagedus on pigem väike, kuna võib eeldada, et võimaliku diskrimineerimise kahtlusi tekib inimestel pigem harva. Tööelus aitab sellele kindlasti kaasa näiteks otsustusprotsesside läbipaistvus. Mõjutatud on kõik ettevõtjad ja tööandjad, seetõttu võib mõjutatud sihtrühma hinnata suureks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riske ei tuvastatud. Diskrimineerimiskeelu täitmise eest vastutava isiku kohustus, kuid samas ka võimalus selgitada diskrimineerimist kahtlustavale isikule oma otsuse tagamaid juba kahtluse algetapis, sh anda isikule faktipõhist informatsiooni näitamaks otsuse põhinemist objektiiivsetel ja kaitstud tunnusega mitte seotud asjaoludel, aitab kaasa võimaliku konflikti lahendamisele juba selle algfaasis. Samuti aitab see vähemalt osadel juhtudel säästa nii mõlema osapoolle kui ka näiteks voliniku, töövaidluskomisjoni või kohtu aega ja muid ressursse, kuna avalduse või kaebuse esitamise vajadus kas langeb ära või esitatakse need juba paremini põhilatult.

Kehtiva õigusega (VõrdKS § 11) võrreldes on olulisem muudatus meetmete rakendamise kohustuse laienemine riigi- ja KOVi asutustele, haridus-, teadus- ja koolitusasutustele, samuti kaupade või teenuste pakkujatele ka väljaspool nende tegutsemist tööandjatena. Eelkõige puudutab kohustus meetmeid, millega parandatakse ligipääsetavust, mistõttu tuleb lisanduvat mõju hinnates arvestada ka sellega, et osade kaupade ja teenuste ligipääsetavuse parandamiseks näeb meetmete rakendamise kohustuse ette juba 2022. a juunis jõustunud toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadus. Sarnaselt kehtivale õigusele tuleb ka SVVVS-i kohaselt rakendada vaid asjakohaseid ja konkreetset juhul vajalikke meetmeid. Meetmed on vajalikud siis, kui need aitavad vältida puudega inimeste diskrimineerimist ja luua neile õiguste teostamiseks ja vabaduste kasutamiseks teiste ühiskonna liikmetega võrdsed võimalused. Sarnaselt kehtivale õigusele ei pea kohustatud isik rakendama meetmeid, mis põhjustavad talle ebaproportsionaalselt suuri kulusi. Proportsionaalsuse hindamisel tuleb arvestada nii kohustatud isiku võimeid, kulude katmise võimalust toetuste vms abil kui ka meetmest puudega inimestele sündivat kasu, samuti muid eelnõu § 12 lõikes 4 loetletud tegureid.

¹²⁸ Kuidas luua mitmekesisust ja erinevusi väärtustavat ning kaasavat töökeskkonda? Eesti Inimõiguste Keskus. Kättesaadav veebilehel: <https://humanrights.ee/materjalid/kuidas-luua-mitmekesisust-ja-erinevusi-vaartustavat-ning-kaasavat-tookeskkonda/>

¹²⁹ ¹²⁹ Eri-Eurobaromeeter 535. (2023). Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Eesti tulemuste faktileht kättesaadav veebilehel: <https://europa.eu/eurobarometer/api/deliverable/download/file?deliverableId=90235>

Meetmete rakendamise kohustuse laienemise mõju ulatus on eeldatavasti keskmine kuni suur, kuna kuigi ligipääsetavust toetavad meetmed ei muuda märkimisväärselt sihtrühma senist toimimist, võivad sellised meetmed siiski eeldada sihiteadlikku kohanemist. Mõju avaldumise sagedus on pigem väike ja harv – kui füüsilist ligipääsetavust tagavad meetmed on ellu viidud, siis ei ole neid regulaarselt vaja korrata. Ka muud ligipääsetavust parandavad meetmed võivad eeldada kas ühekordset (nt silmusvõimendi omandamine) või ebaregulaarset tegutsemist (nt viipekeeletõlke või kirjeldustõlke tellimine). Mõnede teenuste ligipääsetavuse tagamiseks on siiski vaja tegutseda pidevalt. Kui muuseum soovib oma näitused või teater oma etendused alati puudega inimestele ligipääsetavaks teha, siis tuleb seda teha iga uue ekspositsiooni ja etenduse puhul. Mõjutatud isikute ring on eeldatavalt suur, kuna SVVVS eeldab kõigilt kohustatud isikutelt vajalikkuse ja proportsionaalsuse hindamist. Samas nende isikute hulka, kes meetmeid ka rakendama peavad, on nii meetmete vajalikkuse kui ka kulu proportsionaalsuse kriteeriumit arvestades keeruline hinnata. Samuti on osa kohustatud isikuid vajalikud meetmed juba ka ellu viinud. Kindlasti aitavad vajalikkuse ja proportsionaalsuse kriteeriumid maandada ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski. Lisaks on meetmete rakendamisel selge positiivne mõju nii kohustatud isikutele endile kui ka ühiskonnale laiemalt. Kui pakutavad kaubad ja teenused on ligipääsetavad kõigile (nt on ligipääsetavuse parandamisel positiivne mõju lisaks puudega inimeste olukorrale ka vanemaealistele, kelle osakaal ühiskonnas aina suureneb, samuti lastele, lapsevanematele jt), suurendab see klientide hulka ja seeläbi ka teenitavat tulu ning muutub konkurentsieeliseks nende ees, kes ligipääsetavaid kaupu ja teenuseid ei paku. Puudega inimestele avanevad paremad võimalused ühiskonnaelus, sh tööturul osalemiseks, mis mõjuvad soodsalt nii sotsiaalkuludele kui ka majandusele, sest ühest küljest väheneb puudega inimeste sõltuvus sotsiaalsüsteemist, teisest küljest suureneb nende võime osaleda majandusarengus.

Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale

2022. a pöörduti korduvalt soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku poole põhjusel, et maaklerid ja korteriomanikud kohtlevad sõjapõgenikke ebavõrdselt korteri üürimisel¹³⁰. Näiteks teavitati volinikku sellest, et üks maakler on korduvalt teatanud, et üürileandja soovib korterit üürile anda vaid Eesti kodanikele. Huvikaitseorganisatsioonide kaudu on eluaseme üüritehingute puhul teada ka seksuaalse sättumuse tõttu diskrimineerimise juhtumeid. Näiteks on korduvalt keeldutud korterit samast soost paarile üürile andmast või on vahetult enne üürilepingu allkirjastamist loobunud lepingu sõlmimisest.

Eluaseme kättesaadavuse raskusi, sh diskrimineerimist, kogevad ka puudega või laiemalt tegevuspiiranguga inimesed, kes ei ole eluasemeturul atraktiivne sihtrühm. Tihti on neil majanduslikult halvema positsiooni tõttu raskem kodu üürida, kuna neid nähakse võimaliku riskirühmana.

Nii puudega inimestel kui nt eakatel võib esineda ka hoone ja/või eluruumi ligipääsetavusega seotud erivajadusi, mis oluliselt piiravad potentsiaalsete üüripindade ringi. Hoone ligipääsetavust puudutavad kitsaskohad mõjutavad inimese võimalusi kodust väljuda ja sinna naasta ning vähendada ka töö- ja laiemalt ühiskondlikus elus osalemise võimalusi, mis omakorda mõjutavad inimese võimalusi teenida tulu ning tarbida kaupu ja teenuseid. Kui elamud ja eluruumid on ligipääsetavad, on nii puudega inimesed kui ka vanemaealised sotsiaalselt paremini kaasatud ning neil on suuremad võimalused elada võimalikult iseseisvalt ja kaua kodus keskkonnas, mis vähendab vajadust institutsionaalse teenuse järele.

¹³⁰ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei. Võrdõigusvoliniku 2022. aasta tegevuse aruanne. https://volinik.ee/volinik-live-web-prd/s3fs-public/2023-11/aruanne_A4_pages_veebi-1_0.pdf.

Aktiivset tööelus osalemist ja tarbimist takistab ka töökoha ning nende keskkondade puudulik ligipääsetavus, kus kaupu ja teenuseid pakutakse (sh nii füüsilised kui ka veebikeskkonnad), aga ka vajakajäämised informatsiooni ligipääsetavuses. Samuti mõjutavad neid võimalusi transpordi ja sellega seotud tehnilise keskkonna ligipääsmatus.

2015. a märkis 52% vanemaealistest põhjuseks, miks nad on loobunud kodust väljas käimisest, asjaolu, et neil on liiga keeruline kodust väljaspool liikuda, 36% jaoks oli põhjuseks see, et neil on keeruline majast välja saada.¹³¹

2020. a avaldatud transpordi ja tehiskeskkonna ligipääsetavuse analüüs näitas, et kõikidest ühistranspordi peatuste liikidest on parima ligipääsetavusega raudtee- ja trammipeatused. Nendes peatustes on kõige rohkem arvestatud eri ligipääsetavuse aspektidega (füüsiline ligipääs, taktilised teekatted, kontrastsus, reaalarja infotablood jms). Suuremad probleemid on transporditaristuga seotud hoonete ligipääsetavusega, st bussi- ja raudteejaamad, sadamad. Mõnevõrra paremas seisus on lennujaamad. Uuringus käsitleti ka ülekäigurasid, mille puhul olid suurimaks ligipääsu takistuseks puudega ja tegevuspiirangutega inimestele, aga ka lapsevankriga emadele kõrge või järsk äärekivi, puudulik või kulunud vöötrada, helisignaalide, ülekäikude taktilise tähistuse, ülekäiguni suunamise ning ülekäigutaimerite puudumine.¹³²

Paljud avaliku ruumi osad ja teenused on Eestis jätkuvalt kujundatud keskmist kasvu tervele ja tugevale inimesele. Kui erivajadusega inimeste ja eakate probleeme on ligipääsetavuse teemal rohkem teadvustatud ja need on ka enam nähtavad, siis vanuse tunnusega seoses on ligipääsetavusega seoses asjakohane teadvustada ka lapsi eraldi sihtrühmana. 2020. a tehtud laste ligipääsetavuse uuring näitas, et laste jaoks on avalikus ruumis liiklemisel ja tegutsemisel suurimateks takistusteks füüsilised aspektid – asjad on kas liiga kõrgel, et ulatuda neid vaatama, käega katsuma, või liiga kaugel, et nendeni küündida. Pingekohtadeks on laste jaoks ka teemad, mis teistelegi sihtrühmadele probleeme valmistavad, näiteks halb kõnniteede korrashoid ja hooldus. Sarnaselt eakate ja erivajadusega inimestega on lastel raskusi kõrgetesse bussidesse sisenemisel ja neist väljumisel.¹³³

Kaupade ja teenuste kättesaadavust aitab parandada nii kehtiva õigusega võrreldes parem õiguskaitse, sh VõrdKSiga võrreldes laiem seaduse kohaldamisala laiemale ringile kaitstud tunnustega elanikkonnarühmadele ja voliniku pädevuse laiendamine, kui ka §-s 12 sätestatud kohustus rakendada meetmeid võrdsete võimaluste tagamiseks puudega inimestele. Paragrahvi 12 kohaselt on riigi- ja KOVi asutused, haridus-, teadus- ja koolitusasutused, samuti kaupade või teenuste pakkujad ning tööandjad kohustatud puudega inimeste diskrimineerimise vältimiseks ja neile õiguste teostamiseks ning vabaduste kasutamiseks võrdsete võimaluste loomiseks rakendama asjakohaseid ja konkreetsel juhul vajalikke meetmeid. Nõue kohaldub ulatuses, mis ei põhjusta kohustatud isikule ebaproportsionaalselt suuri kulusi.

Muudatustega kaasneva mõju ulatus kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja neile ligipääsetavuse küsimustes väike, kuna ei nõua erilisi muutusi kaitstud tunnustega isikute käitumises (v.a

¹³¹ Hämmal, J.; Masso, M.; Vaisma, K.; Piirits, M. (2015). Vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuring 2015. TNS Emor, SA Poliitikauuringute Keskus PRAXIS/Sotsiaalministeerium. http://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/veu2015aruanne_tnsemorsapraxiis_final.pdf.

¹³² Järve J., Priks K., Falkenberg S., Falkenberg V., Kallaste T., Urban V., Rapp A., (2020). Transpordi ja tehiskeskkonna ligipääsetavuse analüüs. Ligipääsetavuse Foorum MTÜ. Kättesaadav veebilehel: https://www.sm.ee/sites/default/files/transpordi_ja_tehiskeskkonna_analyys.pdf

¹³³ Rakendusliku Antropoloogia Keskus. (2020). Laste ligipääsetavuse uuring. Kättesaadav veebilehel: https://www.sm.ee/sites/default/files/laste_ligipaasetavuse_uuring.pdf

vajaduse korral voliniku poole pöördumise ja õiguskaitsvahendite kasutamise võimaluse kasutamine) ning puudub suurem vajadus muutustega kohanemiseks mõeldud tegevuste järele (v.a teadlikkuse suurendamine). Mõju avaldumise sagedus on eeldatavalt suur, kuna selge diskrimineerimiskeeld kaupade ja teenuste pakkujatele, sh eluruumide üürileandjatele, ja kohustus rakendada puudega inimestele võrdsete võimaluste tagamiseks vajalikke meetmeid aitavad kaasa kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja ligipääsetavuse parandamisele. Eluaseme kättesaadavusele on mõju eeldatavalt väike, kuna uut eluaset vajatakse pigem harva. Muudatused avaldavad eeldatavalt mõju kõigile puudega inimestele, samuti vanemaealistele ja lastele, aga ka teiste selliste vähemusrühmade esindajatele, keda kaupade ja teenuste, sh eluaseme pakkimisel praegu diskrimineeritakse või kellel on nende erivajaduste tõttu neile ligipääs takistatud. Seega võib muudatuste sihtrühma suurst pidada keskmiseks. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole ette näha.

Kokkuvõttev hinnang majanduslike mõjude olulisusele

Muudatuste majanduslike mõju ulatust võib üldiselt pidada keskmiseks, kuna lisanduvad kohustused võivad eeldada käitumise muutust, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on väike kuni keskmine, sihtrühm valdavalt suur, kuna kohustused puudutavad kõiki tööandjaid ja ettevõtjaid. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole üldiselt ette näha.

6.4. Mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele

Allpool analüüsitakse mõju riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse korraldusele. Muudatuste mõju on hinnatud lähtudes mõjutatud sihtrühmadest: võrdsusvolinik ja tema kantselei ning riigiasutused ja kohalikud omavalitsused. Seadusel on kaudne mõju keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning avaliku sektori kuludele.

Mõju võrdsusvoliniku ja tema kantselei korraldusele

Võrdsusvoliniku poole pöördunud isikute arv on viimastel aastatel kahanenud. Kui 2017. aastal esitati võrdsusvolinikule 441 pöördumist, 2018. aastal 304, 2019. aastal 308 ja 2020. aastal 319 pöördumist, siis 2021. aastal oli pöördumisi 239 ja 2022. aastal 217. Vaadates lähemalt tunnuseid, millega seoses pöördumisi esitati, siis näiteks 2022. aastal puudutasid kaebused sugu (66 korral), puuet (26 korral), rahvust (etnilist kuuluvust) (22 korral), vanust ja kodakondsust (kumbagi 8 korral), veendumusi ja keeleoskust (kumbagi 5 korral), rassi või nahavärvust (4 korral), seksuaalset sättumust ja sotsiaalset staatust (kumbagi 3 korral), kaitseväeteenistust (2 korral) ja usutunnistust (1 korral). 62 korral pöörduti voliniku poole ka küsimustega, mis ei kuulu kehtiva õiguse kohaselt voliniku pädevusse.¹³⁴ Samas võib eeldada, et hulk inimesi ei pöördu enda suhtes diskrimineerivat käitumist kahtlustades voliniku poole. Eurobaromeetri küsitlusest selgus, et 8% eestlastest pöörduks diskrimineerimise korral voliniku või õiguskantsleri poole¹³⁵. Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu kohaselt pöörduks voliniku poole 32% elanikest (sh 36% naistest ja 28% meestest)¹³⁶.

SVVVS mõjutab võrdsusvoliniku ja tema kantselei tööd pädevuse laiendamise kaudu. Rohkematel inimestel (tunnuste loetelu täiendamine) tagatakse laiema ringi (kohaldamisala

¹³⁴ Võrdõigusvoliniku 2022. aasta tegevuse aruanne. https://volinik.ee/volinik-live-web-prd/s3fs-public/2023-11/aruanne_A4_pages_veebi-1_0.pdf.

¹³⁵ Eri-Eurobaromeeter 535. (2023). Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Küsimus QB10.

¹³⁶ Hämmal, J., Meior, M., Varblane, A. (2022). Soolise võrdõiguslikkuse monitooringu 2021. Lõpparuanne. Kantar Emor.

laiendamine) diskrimineerimisjuhtumite korral paremad võimalused abi saamiseks (sh voliniku õigus pöörduda isiku õiguste kaitseks tema nõusolekul ja nimel kohtusse). Tugevdatakse voliniku tähtsust soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisel (sh pädevus teha ettepanekuid õigusaktide eelnõude kohta, anda soovitusi strateegiliste arengudokumentide, meetmete ja tegevuste SVVVSile vastavuse tagamiseks ning anda soovitusi statistiliste andmete kogumiseks seaduse rakendamise kohta). Õigusakte ja strateegiadokumente, meetmeid, tegevusi puudutavate ettepanekute-soovitude täitmise kohta peab voliniku nõudmisel talle infot andma. Voliniku sõltumatuse suurendamiseks muudetakse voliniku valimise ja nimetamise korda (valib komisjon, nimetab Vabariigi Valitsus, konsulteeritakse Riigikogu põhiseaduskomisjoniga).

Võib eeldada, et voliniku ja tema kantselei töökoormus suureneb SVVVS-i jõustumisel praegusega võrreldes suurel määral. Suureneb voliniku poole arvamuse saamiseks pöörduvate inimeste arv. Seda arvatavalt eelkõige nende tunnuste põhjal, mille puhul VõrdKSi kohaselt on praegu võimalik piiratud kohaldamisala tõttu pöörduda vaid tööeluga seotud diskrimineerimiskahtlustega, nende seas vanus, puue ja seksuaalne sättumus. Tegemist on tunnustega, mille tõttu on inimestel varem näiteks kaupade ja teenuste (sh eluaseme) kättesaamisel tekkinud probleeme. Mõju ulatus on keskmine, sest voliniku kantselei peab töökorraldust küll muutma, kuid see ei põhjusta piisavate ressursside olemasolul eeldatavasti kohanemiskursusi, sest volinikul juba praegu seadustega ettenähtust väljapoole töövaldkonda jäävate juhtumite lahendamiseks vajalik kompetents ja kogemus on olemas. Mõju avaldumise sageduse võib hinnata keskmiseks, sest võib eeldada, et kuigi volinik ja tema kantselei hakkavad mõjuga kokku puutuma regulaarselt, ei saa see siiski igapäevane olema. Mõjutatud sihtrühm on väike, kuna see puudutab vaid volinikku ja tema kantseleid.

Ebasoovitava mõju riskiks on voliniku pädevuse laienemise tõttu kantselei suurenenud töömaht ja sellest tulenev ressursipuudus, mis võib takistada kantseleil täita lisakohustusi ning vähendada ka voliniku suutlikkust tegeleda kõigi seniste ülesannetega. Alarahastus võib mõjutada ka voliniku ja kantselei suutlikkust täita edendamisega seoses pandud ülesandeid, sh parandada oma tegevusega nii õigustatud kui ka kohustatud isikute teadlikkust nii SVVVSiga ette nähtud õigustest ja kohustustest kui ka voliniku poole pöördumise võimalustest. Sellel omakorda võib olla negatiivne mõju SVVVS-i tõhusale rakendumisele tervikuna. Riski maandamiseks taotletakse riigieelarvest voliniku kantseleile SVVVS-i jõustumisel lisarahastust alates 2026. aastast.

Mõju keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse korraldusele ning finantseerimisele

SVVVS-i kohaselt ühtlustatakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutuste kohustused soolise võrdsuse edendamisel ja muude kaitstud tunnustega seotud struktuurse ebavõrdsuse vähendamisel. SoVSi § 9 kohaselt on riigi- ja kohalike omavalitsuste asutused kohustatud soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Samuti on sätestatud, et riiklikke, piirkondlikke ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates peavad asutused arvestama, kuidas meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas. Samas VõrdKSi nähakse ministriumidele nende põhiülesandeid silmas pidades ette vaid kohustus jälgida oma valitsemisala piires VõrdKSi nõuete täitmist ning teha koostööd teiste isikute ja asutustega võrdse kohtlemise põhimõtte edendamisel.

Võttes aluseks SoVSi alusel juba kehtivad kohustused, ühtlustatakse seadusega soolise võrdsuse ja vähemusrühmade võrdsete võimaluste tagamiseks vajalikud tegevused. SVVVS-i kohaselt on riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustel kohustus soolist võrdsust ja

võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendada. Nende ülesanne on muuta tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad kaitstud tunnustel põhineva või nendega seotud ühiskondliku ebavõrdsuse vähendamist ja soolise võrdsuse saavutamist. Õigusselguse eesmärgil ja edendamiskohustuse täitmise tõhustamiseks avatakse edendamiskohustuse sisu ka senisest detailsemalt. Kehtiva õigusega võrreldes nähakse ministriumidele lisaks ette kohustus anda tulemusvaldkonna aruandes ülevaade ka selle kohta, kuidas on ministrium ja selle valitsemisala asutused neile pandud edendamiskohustust täitnud. Ülevaadete põhjal saab loodav võrdsusnõukogu esitada valitsusele ettepanekuid valdkondlike arengukavade ja programmide muutmiseks, et edendamiskohustus senisest paremini täidetud oleks.

Muudatuse mõju ulatus on keskmine, sest riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustel on juba kehtiv kohustus edendada soolist võrdõiguslikkust. Samuti näeb mõjude hindamise raamistik ette soolisele võrdsusele ja ühiskonna erinevate rühmade võrdsetele võimalustele avaldatava mõju hindamise¹³⁷. Seega ei kaasne rühmade lisandumisega eeldatavasti kohanemiskulusi. Mõju sagedus on keskmine, võrdse kohtlemise edendamise kohustus väljendub asutuste igapäevatoos pigem regulaarset laadi tegevustena. Näiteks strateegiaid, poliitika ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates peaksid nimetatud asutused arvestama, kuidas meetmed mõjutavad eri rühmade olukorda ühiskonnas. Tegu on suure sihtrühmaga, kuna mõjutatud on kõik riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused. Ebasoovitavate mõjude riski ei ole ette näha, Majandus- ja Kommunikatsiooniministrium jätkab valdkonna eest vastutava ministriametina riigi ja kohalike omavalitsuste edendamiskohustuste tõhusama täitmise toetamist (§ 31 p 1), kohustusest ja selle täitmise vajadusest ning võimalustest teadlikkuse suurendamist, andes seaduse täitmiseks ka soovitusi ja juhiseid (§ 31 p 3).

Riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi puudutab ka seaduse §-s 12 sätestatud kohustus rakendada meetmeid võrdsete võimaluste tagamiseks puuetega inimestele. Eelkõige eeldab see meetmete rakendamist hoonete, ühistranspordi, teede ja taristute, e-keskkonna ja info ligipääsetavuse parandamiseks. Samas on ligipääsetavuse parandamiseks ja tagamiseks nõuded ka kehtivas õiguses, sh toodete ja teenuste ligipääsetavuse seaduses, samuti ehitusseadustiku alusel kehtestatud ettevõtlus- ja infotehnoloogiainistri 29.05.2018. a määruses nr 28 „Puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele“, millega nähakse ette puudega inimeste erivajadustest tulenevad nõuded ehitisele või selle osale, kus osutatakse avalikkusele suunatud teenust ning asulasistele avalikult kasutatavatele teedele.

Kohustuse täitmisega kaasneva mõju ulatus riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele on kehtivat õigust arvesse võttes eeldatavalt keskmine. Mõju avaldumise sagedus on eeldatavalt väike, kuna kokkupuude kohustuse täitmisega on vajaduspõhine, s.t ebaregulaarne. Kohustus mõjutab kõiki riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutusi. Meetmete rakendamise kohustusega võivad kaasneda kulud, kuid seaduses nähakse ette, et meetmeid tuleb rakendada vaid ulatuses, mis ei põhjusta ebaproportsionaalselt suuri kulutusi.

Valitsusasutustele avaldab mõju ka § 11 lõikes 4 sätestatu. Nimelt lisandub valitsusasutustele nende tööandja rollis kohustus koostada ja viia naiste ja meeste võrdse kohtlemise tagamiseks ning soolise võrdsuse edendamiseks ellu soolise võrdsuse tegevuskava, mis eeldab nii personaliandmete analüüsimist, eesmärkide seadmist kui ka tegevuste kavandamist ning mõõdikute määramist eesmärkide saavutamise regulaarseks jälgimiseks. Eesmärgid peavad lähtuma edendamiskohustuse peamistest valdkondadest, sh värbamine, tööalane edenemine, juhtimis- ja otsustustasandil esindatus, töötingimused, töö tasustamine, töö ja pereelu ühitamine ning kaitse diskrimineerimise, sh ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest.

¹³⁷ Mõjude määratlemise kontrollküsimustik. Justiitsministrium 2022: <https://www.just.ee/kontrollkysimustik>.

Mõju ulatus on keskmine, kuna sihtrühm peab küll oma käitumist muutma (tegevuskavad koostama), kuid sellega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedus on keskmine – tegevuskava elluviimise ja selle seiramise kohustusega puututakse kokku regulaarselt. Sihtrühm on suur, sest kohustus puudutab kõiki valitsusasutusi. Võib siiski eeldada, et näiteks mitmekesisuse märgise taotlemise või teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi „Euroopa Horisont“ vahendite kasumiseks seatud nõude täitmise tõttu¹³⁸ on vähemalt osadel asutustel kas osaliselt või täielikult nõuetele vastav tegevuskava juba olemas. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ei ole ette näha. Kohustuse täitmine aitab organisatsioonis soolist võrdsust süsteemsemalt edendada ja paremini saavutada eesmärki – märgata ja kaotada soolist ebavõrdsus organisatsioonides.

Kokkuvõttev hinnang riigivalitsemise mõjude olulisusele

Mõju ulatust võib hinnata keskmiseks. Mõju sagedus varieerub sõltuvalt muudatusest väiksest keskmiseni. Mõjutatud sihtrühma suurus varieerub muudatusest sõltuvalt väiksest suureni. SVVVS-i vastuvõtmisega kaasnev mõju on suurim volinikule, kelle jaoks kaasneb vajadus ebasoovitava mõju kaasnemise riski maandamiseks ka riigieelarvest lisaraha järele.

6.5. Muud otsesed või kaudsed mõjud

Mõju haridusele ja teadusele

Soolised lõhed avalduvad Eesti haridussüsteemis mitmel moel – erisusi on sugude vahel nii haridusest väljalangevuses kui ka õpitulemustes, aga ka eriala valikutel. 2015. a tehtud uuring näitas, et soolise võrdõiguslikkuse käsitlemist osati kooliellu ja õppetöösse lõimida vaid vähesel määral.¹³⁹ Teise uuringu käigus selgus, et sugude võrdsust pidas oluliseks väärtuseks vaid kolmandik õpetajatest. Suurem osa õpetajatest leidis, et sugude võrdse kohtlemise normid on juba ammu omaks võetud ning et sooline ebavõrdsus ei ole nende koolis probleemiks. Kahe kolmandiku õpetajate hoiakud toetasid tööalast soolist segregatsiooni, leides, et naised ja mehed sobivadki ühiskonnas erinevat tööd tegema ning et ühiskonna ootusi naistele ja meestele ei saa muuta. Ligi pooled küsitletud õpetajatest arvasid ka, et poiste kasvatamisel tuleb rõhutada traditsiooniliste meheline omaduste kujundamist.¹⁴⁰

2020. a elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuringu¹⁴¹ andmetel oli olulise tegevuspiiranguga inimeste seas 1. taseme haridusega inimeste osakaal 28% ning 3. taseme haridusega 35%; tegevuspiiranguta inimeste samad näitajad on vastavalt 14% ja 44%. Tegevuspiiranguga inimesed kohtavad seega ilmselt mitmeid takistusi hariduse omandamisel, mistõttu on hiljem piiratud ka nende võimalused end töös ja ühiskonnas teostada.

¹³⁸ Soolise võrdõiguslikkuse kava nõue EL-i teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammis „Euroopa horisont“, ETAG. <https://etag.ee/soolise-vordõiguslikkuse-kava-noue-el-i-teadusuuringute-ja-innovatsiooni-raamprogrammis-euroopa-horisont/>.

¹³⁹ Aavik, K., Uusmaa, H., Ümarik, M. (2015) Soospekt Eesti kutsehariduses: õpetajate, koolijuhtide ja haridusekspertide hoiakud.

¹⁴⁰ Kütt, R., Papp, Ü.-M. (2012). Soolist ebavõrdsust märgatakse, probleemiks ei peeta ja lahendusi ei teata – Eesti õpetajate hoiakud ja arvamused seoses soolise võrdõiguslikkusega.

¹⁴¹ Turu-uuringute AS (2020). Elanikkonna tegevuspiirangute ja hooldusvajaduse uuring. Sotsiaalministeerium / Euroopa Sotsiaalfond. https://www.sm.ee/sites/default/files/content-editors/Ministeerium_kontaktid/Uuringu_ja_analuusid/Sotsiaalvaldkond/hooldusvajaduse_uuring_som.pdf.

2022. aastal õppis 3364 last erivajadustega laste koolides¹⁴². Positiivsena saab välja tuua, et õpetajad tunnevad vajadust osaleda täienduskoolitustel – 27% õpetajatest tundis vajadust ning 57% õpetajatest oli 2018. aastaks osalenud professionaalse arengu tegevustes, mis toetavad erivajadusega õpilaste õppimist.¹⁴³

Vanemaealiste elukestvas õppes osalemine võimaldab neil säilitada oma oskused või omandada uusi oskusi ning seeläbi ennetada sotsiaalset isolatsiooni ja kõrvalejäämist ühiskonnas. Täiendõppe võimalused on vanemaealistel Eestis üldiselt head. Näiteks oli 2015. a vanemaealiste ja eakate toimetuleku uuringu andmetel sellele eelneva 12 kuu jooksul enesetäiendamiseks mõne koolituse läbinud 29% vanemaealistest. Ligi pooled ennast täiendanud vanemaealised olid osalenud nii tööandja pakutavatel koolitustel (51%) kui ka täiendanud end iseseisva õppe või kogemuste omandamise kaudu (48%). Need vanemaealised, kes täiendõppes ei osalenud, tõid põhjustena välja vajaduse ja huvi puudumise (32%), kõrge vanuse (17%) ning tervise (9%).

2016. aastal tehtud kvalitatiivuuringust¹⁴⁴ ilmneb, et seksuaalvähemusse kuuluvad inimesed kannatavad koolieas vaimse tervise probleemide all ning neil on raskusi abi leidmisega ehk koolisüsteemis jääb nende jaoks puudu tugiisikutest ja -süsteemidest. 2018. aastal uuringus¹⁴⁵ osalenud LGBT+ õpilastest märkis aga 68%, et on viimase kooliaasta jooksul kogunud vaimset vägivalda oma seksuaalse orientatsiooni, soo või soolise eneseväljenduse tõttu, ning 19% on kokku puutunud ka füüsilise vägivaldaga (nagu lükkamine, tõukamine vms). 25% LGBT+ õpilastest on kogunud ka küberkiusamist. 57% vastanutest märkis, et olid kuulnud homovaenulikke kommentaare õpetajatelt jt koolitöötajatelt. Kiisamine võib ohvritel põhjustada probleeme nii vaimses tervises (nt ärevust, keskendumis- ja õpiraskusi, depressiooni, suitsiidimõtteid) kui ka füüsilises seisundis (nt otseseid füüsilisi vigastusi, aga ka kaudsemaid probleeme, näiteks peavalusid, unehäireid, seedehäireid, kroonilisi valusid)¹⁴⁶. Samas vaid 33% vägivalda kogunud LGBT+ õpilastest andsid juhtunust teada koolitöötajatele. Teatamata jätmise põhjusena tõi 51% vastajatest välja arvamuse, et teatamisele ei reageeritaks (midagi ei tehtaks). 72% lastest ja noortest pidi tõdema, et õpetajad ja teised koolitöötajad ei sekkunud märkuste kuulmisel mitte kunagi. Ka siis, kui LGBT+ õpilane koolitöötajaid vägivaldast teavitab, saadi 54% juhtudel soovitus juhtumit ignoreerida või ei teinud koolitöötaja midagi. Vaid 31% kõigist uuringus osalenutest ei tundnud ennast koolis eaturvaliselt. Eaturvalisena tunti end eelkõige oma seksuaalse orientatsiooni (39%) ja soolise eneseväljenduse tõttu (28%). 68% LGBT+ õpilastest märkis, et viimase kooliaasta jooksul on nad kogunud vaimset vägivalda just seksuaalse orientatsiooni, soo või soolise eneseväljenduse tõttu. Euroopa Põhiõiguste Ameti (FRA) seni maailma suurim LGBTI inimeste olukorra uuring¹⁴⁷ näitas, et 34% 15–17-aastastest LGBTI õpilastest ja 41% 18–24-aastastest õpilastest varjas oma seksuaalset sättumust ja sooidentiteeti koolis. Otsus oma identiteeti varjata võib tuleneda sellest, et 42% vastanutest on kogunud ahistamist ja 11% sattunud viimase viie aasta jooksul füüsilise või seksuaalse rünnaku ohvriks.¹⁴⁸

¹⁴² Eesti Statistikaamet. HT142: õpe erivajadustega laste koolides | aasta, näitaja ning õppekeel.

¹⁴³ Taimalu, M., Uibu, K., Luik, P., Leijen, Ä. (2019) Õpetajad ja koolijuhid elukestvate õppijatena. OECD rahvusvahelise õpetamise ja õppimise uuringu TALIS 2018 tulemused. 1. osa.

¹⁴⁴ Aavik, K., Roosalu, T., Kazjulja, M., Mere, L., Kaal, K., Raudsepp, M. (2016). LGBTQ inimeste igapäevane toimetulek ja strateegilised valikud Eesti ühiskonnas. Tallinn: Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kantselei.

¹⁴⁵ Ney, M., Rannaääre, K., Raud, K. (2018). Eesti LGBT+ õpilaste koolikeskkonna uuring. <https://www.lgbt.ee/uuringud>.

¹⁴⁶ National Academies of Sciences, Engineering, and Medicine (2016). Preventing Bullying Through Science, Policy, and Practice. Washington, DC: The National Academies Press.

¹⁴⁷ FRA (2020). A long way to go for LGBTI equality. <https://fra.europa.eu/en/publication/2020/eu-lgbti-survey-results#TabPubCountrydata3>.

¹⁴⁸ FRA (2013). *EU LGBT survey - European Union lesbian, gay, bisexual and transgender survey*.

SVVVS keelab diskrimineerimise kõigi kaitstud tunnuste alusel kõigis ühiskonnaelu valdkondades, sh hariduses. Samuti nähakse seaduses SoVSiiga sarnaselt haridus- ja teadusasutustele ning muudele koolituse korraldamisega tegelevatele juriidilistele isikutele ette soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise kohustus (§ 10). Edendamiskohustuse eesmärk on tagada diskrimineerimist ennetavate ja tõkestavate meetmete kasutamine hariduse andmisel. Edendamiskohustuse täitmine aitab otseselt kaasa ka sellele, et Eesti haridussüsteem ei toetaks ebavõrdsuse jätkumist ühiskonnas, vaid annaks õpilastele teadmised, mille abil ebavõrdsust ära tunda, ning väärtushinnangud ja oskused ebavõrdsuse tõkestamiseks ja soolise võrdsuse ning võrdsete võimaluste edendamiseks nii õpinguaegses kui ka õpingutejärgses ühiskondlikus ja tööalases tegevuses.

Muudatusel on positiivne mõju kaitstud tunnuste tõttu koolis kiusu kogevatele õpilastele, kuna õpetajad ja õppejõud peavad hoolitsema, et õppetöös osalejad on õpikeskkonnas ja muudes õppega seotud olukordades kaitstud ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest. Sarnaselt töökeskkonnale on ka hariduse andmise ja koolitamisega tegelevatel organisatsioonidel kohustus luua õppetöös osalejatele võimalus diskrimineerimisest ja edendamiskohustuse rikkumisest teavitada, millega kaasneb kohustus diskrimineerimisjuhtumeid tõhusalt lahendada. Õpikeskkond peab laiemalt aitama kaasa ebavõrdsuse kaotamisele ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele.

2023. a Eurobaromeetri kohaselt arvas enamik Eesti vastajatest, et koolitunnid ja -materjalid peaksid sisaldama teavet religiooni ja uskumuste (81%), puude kogemuse (80%), rassismi (78%), antisemitismi ajaloo ja holokausti (78%), romade kultuuri ja ajaloo (63%), erineva seksuaalse sättumuse (52%) ja mitme soolise enesemääratluse olemasolu (48%) kohta.¹⁴⁹

Seaduses sätestatud valdkonnaspetsiifilised nõuded näevad ette, et sooline võrdsus ja võrdsed võimalused peavad olema seatud eesmärgiks ka õpieesmärkide, õppe sisu ja õpiväljundite määramisel ning õppetööd korraldades. Samuti on õpetamise ja koolitamisega tegelevad organisatsioonid kohustatud tagama, et õppekavad, kasutatav õppematerjal ja meetodikad aitaksid kaasa kaitstud tunnustel põhineva või nendega seotud ebavõrdsuse kaotamisele ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisele. Ka kehtiv õigus (SoVSi § 10) näeb ette, et õppekavad ja kasutatav õppematerjal peavad aitama kaasa naiste ja meeste ebavõrdsuse kaotamisele ning soolise võrdsuse edendamisele.

Teadmispõhise ühiskonna arengule aitab kaasa haridus- ja teadusasutustele ette nähtud kohustus tagada, et nende tehtavad uuringud aitaksid kaasa ühiskondliku ebavõrdsuse kaotamisele ja soolise võrdsuse ning võrdsete võimaluste edendamisele. Sarnane kohustus on soolise võrdsuse osas ette nähtud ka kehtivas õiguses (SoVSi § 10). Samamoodi panustab teadmispõhise ühiskonna arengusse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele pandud kohustus arvestada sotsiaalmajanduslikke rakendusürauringuid tellides või tehes soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamise eesmärki.

Muudatuste mõju ulatust võib pidada keskmiseks, kuna need võivad küll kaasa tuua muudatusi haridus- ja teadusasutuste ja teiste koolitamisega tegelevate isikute käitumises, kuid ei tohiks põhjustada kohanemiskasutusi, sh võttes arvesse juba kehtivaid SoVSi nõudeid ning põhikooli- ja gümnaasiumiseadust, mis näeb ette, et kvaliteetne üldharidus järgib kaasava hariduse põhimõtteid ning on võrdväärset kättesaadav kõigile, sõltumata sotsiaalsest ja majanduslikust taustast, rahvusest, soost, elukohast või hariduslikust erivajadusest (PGSi § 6 p 1), samuti

¹⁴⁹ Eri-Eurobaromeeter 535. (2023). Diskrimineerimine Euroopa Liidus. Küsimus QB17.

riiklikes õppekavades väljendatud põhi- ja gümnaasiumihariduse alusväärtusi, milleks on mh kultuuriline mitmekesisus, sallivus ja sooline võrdõiguslikkus. Mõju avaldumise sagedust kohustatud isikutele võib pidada konkreetsest kohustusest sõltuvalt väikseks kuni keskmiseks. Valdavalt võivad nõuded eeldada ühekordset, harva või ebaregulaarset kohandust või rakendamist. Näiteks, kui rikkumistest teavitamise süsteem on loodud, rakendatakse seda siis, kui esitatakse kaebus, mis juhtub pigem ebaregulaarselt või harva. Ka muudatused õpieesmärkides, õppe sisus, õpiväljundites, õppetöö korralduses, õppekavades, -materjalides ja meetodikates tuleb küll vajaduse korral teha ja järjepidevalt rakendada, kuid muudatused toimuvad pigem harva. Ka uuringute tellimine ja tegemine on eeldatavalt ebaregulaarne tegevus. Sihtrühm on suur, kuna kohustused puudutavad kõiki Eesti haridus- ja teadusasutusi ning koolituse korraldamisega tegelevaid juriidilisi isikuid. Ebasoovitavate mõjude kaasnemise riski ette ei nähta – vajalikud muudatused on võimalik ellu viia nt õppekavade ja -materjalide tavapärase ülevaatamise käigus.

Mõju infotehnoloogiale ja infoühiskonnale

Paragrahvi 6 lõike 6 punkti 3 kohaselt loetakse diskrimineerimiseks ja seeläbi koostoimes §-ga 13 keelatuks ka algoritmipõhine diskrimineerimine ehk isiku suhtes otsuse tegemisel osaliselt või täielikult automatiseeritud süsteemi loodud väljundi kasutamine, mis põhjustab või soodustab isikute põhjendamatu erinevat kohtlemist või avaldab isikule kaitstud tunnuse põhjal ebasoodsat mõju. Kuigi võib öelda, et põhiseaduslik kaitse on algoritmipõhise diskrimineerimise eest kehtiv ka praegu (eelkõige riigi kasutatavate algoritmipõhiste lahenduste puhul), siis praktilisemal tasandil (sh tõhusat õiguskaitset toetavad elemendid, nagu jagatud tõendamiskohustus ja seletuste andmise kohustus, samuti võimalus voliniku poole pöörduda) sõltub kaitse ka sellise diskrimineerimise eest SoVSi ja VõrdKSi erinevatest kohaldamisaladest. Näiteks soo ja etnilise päritolu vaatest on kehtiv kaitse laiem kui vanuse või puude puhul ja puudub veel SVVVSiga lisanduvate kaitstud tunnuste puhul.

Paragrahvi 9 lõikes 7 nähakse ette riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutuse kohustus hoolitseda, et tema kasutatav algoritmiline süsteem oleks kavandatud ja välja töötatud võrdse kohtlemise põhimõtet ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste eesmärgi arvestavalt ning et selle kasutamine ei avaldaks isikutele kaitstud tunnustel põhinevalt ebasoodsat mõju ega taastoodaks või süvendaks kaitstud tunnuste põhjal ühiskondlikku ebavõrdsust. Sarnane ulatuslikum edendamiskohustus, kuigi mitte sõnaselgelt algoritmilisi süsteeme käsitlev, on kehtivas õiguses vaid SoVSi §-s 9, mille lõige 1 näeb riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele ette kohustuse soolist võrdõiguslikkust süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendada ning muuta tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad soolise võrdõiguslikkuse saavutamist. Lõike 2 kohaselt peavad viidatud asutused riiklike, piirkondlike ning institutsionaalseid strateegiaid, poliitikaid ja tegevuskavasid planeerides, ellu viies ja hinnates lähtuma naiste ja meeste erinevatest vajadustest ja ühiskondlikust staatusest ning arvestama, kuidas rakendatud ja rakendatavad meetmed mõjutavad naiste ja meeste olukorda ühiskonnas.

Muudatuste mõju ulatus sõltub sellest, kui palju on algoritmipõhist otsustamist kasutavad isikud (nt tööandjad, ettevõtjad, riigi- ja KOVi asutused) diskrimineerimise riskile ja selle ennetamisele või leevendamisele tähelepanu pööranud või muid algoritmilisi süsteeme kasutavad riigi- ja KOVi asutused seni hoolitsenud selle eest, et kasutatavad süsteemid aitaksid neil täita soolise võrdsuse edendamise kohustust. Praegu puuduvad mõju ulatuse faktipõhiseks hindamiseks vajalikud andmed, kuid võib eeldada, et enamik sihtrühmast peab oma senist käitumist vähemalt teatud osas muutma ning astuma teadlikke samme nii diskrimineerimise vältimiseks kui ka edendamise eesmärgil hoolduskohustuse täitmiseks. Mõju avaldumise sagedus on pigem väike, kuna kokkupuude muudatuse mõjuga, st tegutsemisvajadus on pigem

harv. Mõjutatud sihtrühm on osaliselt või täielikult algoritmipõhist otsustamist kasutavad isikud ja algoritmilisi süsteeme kasutavad riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutused, seega eeldatavalt suur. Kohustatud isikute jaoks võivad ebasoovitavad mõjud kaasned eelkõige siis, kui enne kasutama asumist ei ole diskrimineerimisriskile ja selle maandamisele tähelepanu pööratud. Ennetamine võib küll eeldada protsesside muutmist, kuid kui riske maandavad meetmed on muudetud arendus-, kontrolli- jm protsesside loomulikuks osaks, ei kaasne nendega igakordset halduskoormust ning kasutusele võetavad lahendused aitavad ebavõrdsuse suurendamise või taastootmise asemel seda ennetada, mislääbi lahendusi kasutavad tooted toovad kahju asemel ühiskonnale kasu.

7. Seaduse rakendamisega seotud riigi ja kohaliku omavalitsuse tegevused, eeldatavad kulud ja tulud

Seaduse kehtiva õigusega võrreldes mitme kaitstud tunnuse poolest laiem kohaldamisala ja kaitstud tunnuste loetelu täiendamine kasvatab eeldatavalt voliniku ja tema kantselei töökoormust diskrimineerimisjuhtumitega tegelemisel. Töökoormust kasvatavad eeldatavalt ka lisanduvad pädevused, näiteks õigus pöörduda isiku õiguste kaitseks tema nõusolekul ja nimel kohtusse, teha ettepanekuid õigusaktide eelnõude kohta ja anda soovitusi strateegiliste arengudokumentide, meetmete ja tegevuste kohta SVVVSile vastavuse tagamiseks ning statistiliste andmete kogumiseks.

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi hinnangul on töökoormuse kasvu ning teavitustöö, analüüsi ja kohtus esindamise kulude tõttu voliniku kantselei lisavahendite vajadus 404 784 eurot aastas, millega kaetakse viie ametikoha ning lisanduvate tegevuste kulu.

Kehtivas riigi eelarvestrateegias ei ole seaduse jõustumisel kaasnevate võimalike kuludega arvestatud. Seaduse rakendamisega kaasnevate kulude rahastamisvajaduse tõstatame 2026. a riigieelarve ja 2026–2029 riigi eelarvestrateegia protsessis. Kuna volinik on peamine seaduse täitmist jälgiv ja toetav institutsioon, on voliniku ja tema kantselei rahastuse olulisel määral suurendamine kriitilise tähtsusega, et tagada seaduse eesmärkide täitmine. Vajaduse korral leitakse vajalikud vahendid vastutava ministeeriumi eelarvevahenditest.

SVVVS	2026	2027	2028	2029
Tööjõukulud: 3746,40 (brutotasu 2800) x 12 kuud x 5 inimest = 224 784	224 784	224 784	224 784	224 784
Lisa ametikohtade kaasnev majanduskulu (sh koolitus- ja lähetuskulud)	60 000	60 000	60 000	60 000
Kohtus esindamise kulud	40 000	40 000	40 000	40 000
Uuringud ja analüüsid	80 000	80 000	80 000	80 000
Kokku	404 784	404 784	404 784	404 784

SoVSi ja VõrdKSi SVVVSiga asendumisega seotud teavitusmaterjalide kulud kaetakse „Heaolu arengukava 2023–2030“ soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise programmi vahenditest.

8. Rakendusaktid

SVVVS-i jõustumisega kaasnevalt tuleb Vabariigi Valitsusel anda järgmised rakendusaktid:

- Vabariigi Valitsuse määrus „Võrdsusvoliniku ja tema kantselei põhimäärus“ (§ 24 lg 5);
- Vabariigi Valitsuse määrus „Võrdsusnõukogu töökord“ (§ 32 lg 3);
- Vabariigi Valitsuse korraldus „Võrdsusnõukogu koosseisu kinnitamine“ (§ 32 lg 4).

SoVSi ja VõrdKSi kehtetuks tunnistamisega muutuvad kehtetuks:

- Vabariigi Valitsuse 10. juuni 2010. a. määrus nr 71 „Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ning kantselei põhimäärus“¹⁵⁰;
- Vabariigi Valitsuse 16. veebruari 2005. a. määrus nr 34 „Soolise võrdõiguslikkuse nõukogu põhimäärus“¹⁵¹;
- Vabariigi Valitsuse 24. oktoobril 2013. a. korraldus nr 456 „Soolise võrdõiguslikkuse nõukogu koosseisu kinnitamine“¹⁵².

Valdkondliku terminikasutuse muutmise tõttu võrreldes kehtiva õigusega on vaja muuta ka Vabariigi Valitsuse 23. oktoobri 2002. a. määrust nr 323 „Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi põhimäärus“, viies sealse terminikasutuse SVVVS-i terminikasutusega kooskõlla.

Rakendusaktid jõustuvad seadusega samal ajal ja nende kavandid on lisatud seletuskirjale.

9. Seaduse jõustumine

Paragrahvis 46 sätestatakse SVVVS-i jõustumise ajaks 2026. aasta 1. jaanuar. Eesmärk on jätta seaduse vastuvõtmise järel piisavalt aega kohustatud isikute teadlikkuse tõstmiseks uuest regulatsioonist, vajaduse korral toetavate töövahendite väljatöötamiseks, ning kohustatud isikutele vajaduspõhiselt ettevalmistuste tegemiseks.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu ettevalmistamiseks korraldas Sotsiaalministeerium 16.06.2023 kaasamisürituse, kus osalesid Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Voliniku Kantselei, Eesti Ametiühingute Keskliidu, Eesti Linnade ja Valdade Liidu, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskuse, Eesti Naisteühenduste Ümarlaua, SA Eesti Inimõiguste Keskuse, Eesti Puuetega Inimeste Koja, Eesti Noorteühenduste Liidu, Eesti Transinimeste Ühingu, Eesti Kirikute Nõukogu, MTÜ Oma Tuba (Feministeerium) ja MTÜ Kuldne Liiga esindajad. Kohtumisel osalenud organisatsioonide esindajad nägid vajadust ühtlustada kõigi kaitstud tunnuste puhul seaduste **kohaldamisala** ja leidsid, et aluseks peaks võtma SoVSi kohaldamisala, milleks on kõik ühiskonnaelu valdkonnad. Samas väljendasid mõned osalejad muret, et seaduste kokkupanek võib edendamiskohustuse puhul tekitada segadust, toodi välja, et nii ELi õiguses kui ka rahvusvahelises õiguses laiemalt on sugu ja teisi tunnuseid käsitlevad alusdokumendid eraldi ja erinevad, seaduste ühendamiseks ei nähtud põhjust. Soovitati kaaluda ka **tunnuste loetelu** laiendamist, sh põhiseaduse § 12 loetelust lähtuvalt (nt poliitilised või muud veendumused, samuti varaline ja sotsiaalne seisund – viimase puhul märgiti tugevat seost hoolekande valdkonnaga), aga ka sooline identiteet ja/või eneseväljendus (nt ei ole teenused

¹⁵⁰ Riigi Teatajas avaldatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13327659>.

¹⁵¹ Riigi Teatajas avaldatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/105072023264>.

¹⁵² Riigi Teatajas avaldatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/329102013003?leiaKehtiv>.

soovähemustele kättesaadavad, kuna ühised riietus-, pesu- ja tualettruumid spordiklubides ja ujulates ei ole neile turvalised). Soolise võrdsuse reguleerimisel soovitati kasutada **kaasavat keelt**. Tehti ettepanek kaaluda **uute diskrimineerimisvormide** (nt tehisintellektiga seotud/algoritmipõhine) reguleerimist. Rõhutati **info ja andmete** kogumise vajadust, et tagada inimestele parem õiguskaits. Leiti, et kuna kehtivat **edendamiskohustust** ei täideta, oleks ka selle tegematajätmisel vaja õiguslikke tagajärgi (nt seadust või meedet ei kuulutata välja); samuti arvati, et tuleks laiendada nii edendamiskohustuse ulatust ja detailsust (nt hõlmata haridusasutuste edendamiskohustuse alla lisaks õppekavale ka haridusasutuste tegevus) kui ka kohustatud isikute ringi (üldine edendamiskohustus). Märgitigi, et **positiivsete erimeetmete** õiguslikud piirid on avatud liiga üldiselt ja ebapiisavalt, mis piirab võimalust neid julgelt ja efektiivsemalt praktiseerida, tehti ettepanek need täpsemalt defineerida ja piiritleda. Soovitati laiendada **voliniku** pädevust, sh õiguslikku jõudu omavad arvamused-otsused, esindusõigus kohtus, samuti analüüsida strateegilise hagelemise pädevuse andmist; nähti ka vajadust, et volinik oleks rohkem kaasatud poliitikakujundamisse, sh saaks avaldada arvamust edendamiskohustuse täitmise kohta, voliniku pädevusega seoses toodi välja ka sunniraha idee. Rõhutati institutsioonide, sh voliniku piisavate **ressursside** vajadust, välja toodi ka voliniku sõltumatuse vajadus (sh asukohta, staatust jms täpsustamine seaduses). Nähti vajadust voliniku, õiguskantsleri ja Tööinspeksiooni **mandatide** selgemaks piiritlemiseks, et inimesed teaksid, kuhu pöörduda, samuti soovitati kaaluda konkreetsemaid koostöö või suhtlemise garantiisid nende institutsioonide vahel. Samuti avaldati arvamust, et lisaks tööinspeksioonile ja kohtule oleks vaja veel võimalusi **diskrimineerimisvaidluste lahendamiseks**, sest inspeksiooni pädevus piirdub vaid töövaldkonnaga, kohtusse pöördumine on aga kulukas. Mainiti vajadust parandada kaitset diskrimineerimiskaebuste esitajate **ohvristamise** eest, näiteks peeti vajalikuks sätestada, mis välistaks diskrimineerimiskaebuse puhul inimese vastu laimuhagi esitamise. Mainiti vajadust hinnata, kas **soolise võrdõiguslikkuse nõukogu** peaks hõlmama ka vähemuste teemasid, millised peaksid olema nõukogu eesmärgid ja kuidas nõukogu suhestub õiguskantsleri inimõiguste nõukoja ja voliniku plaanitava nõuandva koguga, samuti märgitigi vajadust muuta nõukogu koosseisu. Toodi välja ka vajadus parandada inimeste **teadlikkust** oma õigustest.

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kõigile ministriumidele, Riigikantseleile ja Õiguskantsleri Kantseleile ning arvamuse avaldamiseks Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Voliniku Kantseleile, Tööinspeksioonile, Andmekaitse Inspeksioonile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, Eesti Kaupmeeste Liidule, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE, Eesti Kindlustusseltside Liidule, SAle Eesti Inimõiguste Keskus, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele, Eesti Naiste Koostööketile, Eesti LGBT Ühingule, Eesti Transinimeste Ühingule, MTÜ-le Oma Tuba, Eesti Noorteühenduste Liidule, Eesti Üliõpilaskondade Liidule, Eesti Õpilasesinduste Liidule, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Puuetega Naiste Ühenduste Liidule, Eesti Pensionäride Ühenduste Liidule, MTÜ-le Kuldne Liiga, Rektorete Nõukogule, Rakenduskõrgkoolide Rektorete Nõukogule, Eesti Kirikute Nõukogule ja Vabaühenduste Liidule.