



Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium

Arvamus soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu kohta

19.06.2024

Eesti Naisteühenduste Ümarlaud tänab võimaluse eest meie võrgustiku jaoks olulise eelnõu kohta omapoolseid ettepanekuid esitada.

1. Meie esmaseks soovitusena, mille esitasime juba eelmisel suvel eelnõu koostamise kavatsuse kohta, on ettepanek mitte ühendada omavahel praegu kehtivat soolise võrdõiguslikkuse seadust ja võrdse kohtlemise seadust.

Puuetega inimeste tänased mured saaks lahendada, ühtlustades kehtiva võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala kõigile seaduse sihtrühmadele.

2. Kui ühise eelnõuga soovitakse siiski jätkata, siis teeme ettepaneku käsitleda meeste ja naiste võrdõiguslikkust ja vähemusgruppidesse kuuluvate isikute võrdset kohtlemist eraldi peatükkides, millel oleks vastavalt ka erinev kohaldamisala. Soolise võrdõiguslikkuse osas võiks kohaldamisala jääda samaks, mis kehtivas seaduses, võrdse kohtlemise osas võiks kohaldamisala ühtlustada kõigile puudutatud sihtrühmadele, kuid see peaks piirduma praegu kehtiva seaduse raamidega.

3. Teeme ettepaneku säilitada seaduse nimetuses mõisted “sooline võrdõiguslikkus” ja “võrdne kohtlemine”, st nimetada seadus Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduseks, sest vastavad mõisted on Eesti ühiskonnas aastatega juba juurdunud ja nende sisu kõigile arusaadav.

Samuti teeme ettepaneku kasutada neid mõisteid seaduse tekstis “soolise võrdsuse” ja “võrdsete võimaluste” asemel läbivalt

4. Teeme ettepaneku sõnastada § 1 Seaduse eesmärk ja reguleerimisala ümber alljärgnevalt

(1) Seaduse eesmärk on tagada isikute kaitse diskrimineerimise eest.

(2) Käesoleva seadusega kaitstud tunnused on sugu, sooline identiteet, sooline eneseväljendus, sootunnus, rahvus, etniline kuuluvus, keel, rass, nahavärvus, usutunnistus, veendumus, vanus, puue, tervises seisund, seksuaalne sättumus, päritolu, varaline või sotsiaalne seisund, **elukoht** või muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatav tegelik või oletatav tunnus (edaspidi kaitstud tunnus).

(3) Käesoleva seaduse eesmärkide saavutamiseks sätestab seadus:



- 1) diskrimineerimise keelu ja selle erandid;
- 2) diskrimineerimisvaidluste lahendamise ning kahju hüvitamise korra;
- 3) seaduse täitmist toetavate asutuste ülesanded;
- 1) soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise edendamise kohustuse.

Põhjendus:

Seaduse esmaseks ülesandeks peaks olema tagada kõigile isikutele kaitse diskrimineerimise eest. Seda nõuavad meilt nii Põhiseadus, EL õigus kui muud rahvusvahelised lepped.

Seadusega ei peaks hakkama ümber kujundama ühiskondlikke hoiakuid, pealegi tekib küsimus, kes ja kuidas need hoiakud tuvastab, sest ühiskond ei ole homogeenne ja Eestis elavate inimeste hoiakud on väga erinevad ja olukordadest sõltuvalt ka muutuvad.

Palume teises lõikes toodud loetelu järelt välja jätta lõik "mis on aluseks ühiskondlikes, poliitilistes või institutsionaalsetes tavades juurdunud ühiskondlikele eelarvamustele, tõrjumisele või häbimärgistamisele" kui äärmiselt ebaselge ja äärmiselt laia tõlgendamist võimaldav.

Näiteks puuetega inimestele, aga ka eakatele inimestele erinevatele teenustele ligipääsu puudumine ei ole kindlasti põhjendatav ainult ühiskondlike hoiakute ja eelarvamustega.

Paragrahvi teises lõikes toodud loetelust on välja jäänud üks väga oluline diskrimineerimise alus, milleks on inimese elukoht, teeme ettepaneku see lisada.

Maaelanikud on tänases Eestis ilmselgelt nii otseselt kui kaudselt diskrimineeritud ühiskonnagrupp, eriti tõsised probleemid on maanaistel. Eesti on ühinenud CEDAW konventsiooniga, aga ei ole suutnud selle artiklit 14, mis puudutab maanaiste diskrimineerimist, olukorra parandamiseks praktikas rakendada.

Kolmandas lõikes soovitame kasutada juba Eesti õiguses tuttavaid mõisteid.

5. Teeme ettepaneku sätestada § 2 toodud seaduse kohaldamisalana vaid need valdkonnad, mida selgelt nõuab meilt EL õigus.

Põhjendus:

Eesti ei peaks praegustel kriisiaegadel tegelema eksperimentidega õigusvaldkonnas ja laiendama diskrimineerimise vastast kaitset ainsa riigina Euroopas kõigile ühiskonnaelu valdkondadele. Lisaks märkimisväärsetele lisaressursside vajadusele tooks seadusemuudatus kaasa veelgi suurema lõhestatuse meie ühiskonnas.

6. Teeme ettepanekud sõnastada § 3 ringi järgmiselt:



Sooline võrdõiguslikkus on naiste ja meeste võrdsed õigused, kohustused, võimalused, vastutus kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

Põhjendus:

Leiame, et võim ja mõju tuleks loetelust välja jätta. Ei ole selge, miks on vaja muuta juba ühiskonnas juurdunud mõistet ning miks ja kuidas on kavas mõõta meeste ja naiste kui suurimate ühiskonnagruppide või siis konkreetse mehe ja naise mõju ja võimu.

Uuest sõnastusest kumab läbi eelnõu koostajate soov senisest jäigema kvoodisüsteemi rakendamiseks erinevatel otsustustasanditel, mis meie hinnangul ei ole Eesti ühiskonnale ei vajalik ega vastuvõetav. Meie rahval on piisavalt kogemusi nii naissoost presidendi, peaministri, Riigikogu esimehe kui kümnete naisministritega, rääkimata muudest tipp- ja keskastme naisjuhtidest, ja tänaseks saame tõdeda, et võimu teostamisel ei loo võimukandja sugu iseenesest mingit lisaväärtust, tähtis on konkreetse inimese isiksus, võimekus ja sobivus oma ametisse.

7. Teeme ettepaneku jätta eelnõust välja § 4 sätestatud võrdsete võimaluste mõiste kui ebaselge ja äärmiselt laia tõlgendamisruumi omav konstruktsioon.

Meile jääb arusaamatuks, kes ja kuidas selgitab välja need ühiskondlikud hoiakud ja eelarvamused, mis loovad vähemusrühmadesse kuuluvatele isikutele erinevaid takistusi oma õiguste teostamiseks, eneseteostuseks ja osalemiseks kõigis ühiskonnaelu valdkondades.

Näiteks oleme kogenud, et maanaistel jääb tulenevalt praeguse valitsuse poliitikatest (nt maksutõusud, maksutagastuste vähendamine, ühistranspordi kättesaadavuse vähendamine, teede korrashoiu vähendamine, erinevate muude teenuste kättesaadavuse vähendamine maapiirkondades) järjest vähemaks võimalusi nii oma õiguste teostamiseks (nt õigus tööle), eneseteostuseks kui osalemiseks kõigis ühiskonnaelu valdkondades. Ka puuetega inimeste või eakate inimeste mured ligipääsetavusega ei tulene ju mitte ühiskondlikest hoiakutest ja eelarvamustest, vaid seal taga on konkreetsed poliitilised otsused ressursside jaotamisel.

Saame rääkida siiski konkreetsete isikute hoiakutest ja eelarvamustest, ühiskond ei ole homogeenne.

Eeltoodut arvestades soovitame võrdsete võimaluste mõistet seaduses mitte kasutada.

Vähemusrühmadesse kuuluvatele isikutele peab olema tagatud võrdne kohtlemine, mille sätestab § 5.

8. Soovitame sõnastada 2. peatüki ringi, asendades § 9, 10 ja 11 praegu kehtivas SOVsi § 9-11 sätestatud kohustused soolise võrdõiguslikkuse edendamisel riigi ja KOV asutustele, haridus- ja teadusasutustele ning koolituste korraldajatele ja tööandjatele VKSis § 12-14 sätestatud kohustustega võrdse kohtlemise edendamisel tööandjatele, haridus- ja teadusasutustele ning koolituste korraldajatele ja ministeeriumidele.

Põhjendus:



EESTI NAISTEÜHENDUSTE ÜMARLAUD

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise edendamisega ei peaks suurendama bürokraatlikke kohustusi. Eesti riik ei peaks oma riigi- ja KOV asutusi, haridus- ja teadusasutusi ja tööandjaid koormama oluliselt suuremate kohustustega kui seda näevad ette EL õigusaktid, seda eriti arvestades praegust aega, kui Euroopas käib sõda, EL on algatanud rohepöörde, Eesti majandus on pikaajalises languses ja julgeolekukaalutlustel ootavad riiki ees järsult kasvavad täiendavad miljarditesse ulatuvad finantskohustused.

Jääb arusaamatuks, milliste vahendite arvelt peaksid riigi- ja KOV asutused hakkama soolist võrdõiguslikkust ja võrdset kohtlemist aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama, sh muutma tingimusi ja asjaolusid, mis takistavad kaitstud tunnustel põhineva või nendega seotud ühiskondliku ebavõrdsuse vähendamist ja soolise võrdsuse saavutamist (§ 9 lg 1) kui Eesti majandus on pikaajalises languses ja meil seisavad ilmselt ees olulised eelarvekärped kogu avalikus sektoris.

Arusaamatuks jääb ka, mis eesmärgil ja millisele metoodikale tuginedes peavad need asutused lg 2 p 1 kohaselt selgitama statistikale ja analüüsidele tuginedes välja erinevused naiste ja meeste, puudega, eri vanuses ja rahvusest inimeste, ning kus võimalik ja asjakohane, muude kaitstud tunnuste järgi jaotunud elanikkonnarühmade ühiskondlikus staatuses ning nende erinevuste põhjused.

§ 9 lg 6 kohaselt peab riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutus seadma eesmärgiks enda moodustatud komisjonides, nõukogudes ja teistes kollegiaalsetes kogudes soolise tasakaalu saavutamise. Leiame, et sellist eesmärki pole vajalik sätestada, piisab praegusest sõnastusest.

Täiesti arusaamatu on § 11 lg 1 sätestatud kohustus:

“Tööandja peab soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendama. Töötajate kaitstud tunnustel põhineva mitmekesisuse väärtustamiseks peab tööandja looma töötajate erinevusi ja nende vajadusi arvestava, turvalise, toetava ja kaasava töökeskkonna ning tingimused kõigi töötajate panuse tunnustamiseks ja potentsiaali rakendamiseks.”

Tekib küsimus, miks paneb Eesti riik oma tööandjatele oluliselt rangemad kohustused kui seda on teinud teised Euroopa riigid.

Miks peaks riik tööandjaid kohustama mitmekesisust edendama? Tööandja peab tagama kaitse diskrimineerimise eest, ülejäänu peab jääma tema enda otsustada.

Arvestades seda, et valdav enamus meie ettevõtetest on väike- ja mikroettevõtted (2023. aasta andmeil oli 95%-l Eesti majanduslikult aktiivsetel ettevõtetel alla 10 töötaja) on ilmselt ebaproportsionaalsed tööandjatele sätestatud üksikasjalikud kohustused, eriti nt lõikes kaks punktis 8 sõnastatud kohustus, et tööandja peab tagama andmete olemasolu, mis võimaldavad tööandjal ja vajaduse korral asjaomastel institutsioonidel saada vähemalt kahe viimase kalendriaasta kohta soo ja 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 ning punktis 9 sõnastatud kohustus, mille kohaselt tööandja on kohustatud andma regulaarselt, kuid mitte harvem kui kord kahe aasta jooksul, eelkõige



käesoleva lõike punktis 8 nimetatud andmete põhjal töötajatele ja nende esindajatele ülevaate töötajate soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorrast organisatsioonis ning käesoleva paragrahvi alusel mitmekesisuse, soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks kasutusele võetud meetmetest.

Sellised kohustused võiks kõne alla tulla mitmesaja töötajaga ettevõtetes, kuid väike- ja mikroettevõtete jaoks on need ilmselgelt ülemäärased, kuna nende halduspersonal on piiratud / pea olematu või teenus sisseostetav. See on ettevõtte jaoks lisakulu, millest saadav majanduslik ja ühiskondlik kasu on ettevõtte jaoks raskesti defineeritav ja põhjendatav.

§ 9 lõikes 4 sätestatud kohustus valitsusasutustele koostada ja hakata ellu viima soolise võrdõiguslikkuse arengukava tekitab praeguses olukorras, kus eelarve puudujäägi tõttu on ohus isegi erinevate riiklike teenuste toimimine ja jätkusuutlikkus, tõsiseid küsimusi.

Iseenesest oleks tervitatav, kui valitsusasutused oleksid teistele eeskujuks soolise võrdõiguslikkuse aktiivsel, süstemaatilisel ja eesmärgistatud edendamisel. Samas on prioriteetide mõttes ajastus selle lisakohustuse tekitamiseks ilmselgelt ebasobiv.

9. Teeme ettepaneku § 14 lg 1 jätta välja sõnad “ja ebaõiglust”.

Põhjendus:

Arusaamatuks jääb, kes ja millistel alustel tuvastab ebaõigluse.

10. Teeme ettepaneku § 25 lg 2 sõnastada alljärgnevalt:

(2) Konkursi korraldab valdkonna eest vastutava ministri moodustatud voliniku valiku komisjon. Voliniku valiku komisjoni koosseisust vähemalt poole moodustavad võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse valdkonna eksperdid.

Lõige 3 punkt 2 täiendada alljärgnevalt

2) olema omandanud kõrghariduse **õigusteaduses** või sellele vastava kvalifikatsiooni

Põhjendus:

Voliniku valimisse ei peaks olema kaasatud aktivistid vabaühendustest. Aktivistid hindaksid voliniku kandidaate reeglina kallutatult, lähtudes oma maailmavaatest ja oma organisatsiooni huvidest. Volinik on kõrge riigiametnik, kes peab olema erapooletu valdkonna asjatundja ja kes meie hinnangul peaks omama õigusosalast kõrgharidust.

11. Teeme ettepaneku § 28 ja § 29 jätta läbivalt voliniku pädevuste hulgast välja edendamiskohustustust ja selle rikkumist puudutavad õigused ja kohustused.

Põhjendus:



Voliniku institutsioon peaks ka edaspidi jääma kaitsma diskrimineeritud isikute õigusi, nagu see on olnud seni, ja mitte saama juurde kohustusi ja õigusi ühiskonna aktiivseks ümberkujundamiseks. Edendamiskohustuse täitmise jälgimine, mille sisu on seaduses sätestatud väga üldsõnaliselt, võimaldaks tulevikus ametnike loovat suhtumist ja ükski omavalitsus, ettevõtja või haridusasutus poleks kaitstud voliniku ametkonna laialdase sekkumise eest, eriti arvestades voliniku kantselei töötajate arvu kahekordistamise plaane.

12. Teeme ettepaneku jätta eelnõust välja § 28 lg 6 sätestatud võimalus pöörduda põhjendatud juhul diskrimineeritud isiku õiguste kaitseks tema nõusolekul ja nimel kohtusse.

Põhjendus:

Viimased EL direktiivid nõuavad, et võrdsusasutustel oleks vähemalt üks võimalus seal loetletud kolmest variandist diskrimineeritud isikute toetamisel kohtumenetluses. Eelnõu lõikes 5 on juba üks võimalus sätestatud, seetõttu võiks riigi ressursside kokkuhoiuks lõikest 6 loobuda.

13. Teeme ettepaneku jätta eelnõust peatükk 7 Võrdsusnõukogu

Põhjendus:

Sellist nõukogu ei ole vaja, see ei suudaks anda seaduse täitmiseks mingit tegelikku lisaväärtust ja samal ajal dubleeriks voliniku ülesandeid, konkureerides samadele ressurssidele. Samuti ei taga kavandatud nõukogu koosseis erineva maailmavaatega organisatsioonide võrdset esindatust.

Praegu ministri määruse eelnõus kavandatud koosseis ei võimaldaks meie hinnangul nõukogul eelnõus sätestatud ülesandeid täita. Eesti Naisteühenduste Ümarlaua esindaja on kuulunud alates 2013. aastast kokku kutsutud soolise võrdõiguslikkuse nõukogusse, mille ülesanded on olnud suhteliselt sarnased.

Nõukogu oli koostatud praegu kavandatud sarnastel põhimõtetel, mille tulemusena valdaval enamikul selle töös osalenud isikutest puudusid keskmisest Eesti elanikust sügavamad teadmised soolise võrdõiguslikkuse valdkonnas, ehkki tegemist oli vaieldamatult oma valdkonnas pädevate lugupeetud spetsialistidega. Nõukogu sisuliselt oma ülesandeid täita ei suutnud, selle tegevus piirdus ministeeriumiametnike poolt välja pakutud teabe ärakuulamisega kord või paar aasta jooksul ja ministeeriumi algatuste heakskiitmisega. Tegevus hääbus viimastel aastatel täielikult. Samas oli nõukogu tööks igal aastal ette nähtud oma eelarve.

Tõsiseks probleemiks on ministri määruses kavandatud võrdsusnõukogu koostamise põhimõtted.

Nõukogu on jällegi kavandatud kujundada ministeeriumi kajakambriks, kes toetaks kõiki ametnike algatusi ja kuhu kuuluksid ministeeriumi poolt strateegiliseks partneriks valitud lojaalsete organisatsioonide ja erinevaid kohustatud isikuid ühendavate sidusorganisatsioonide esindajad, nagu ka seni. Selline praktika ei toeta arvamuste



mitmekesisust ega erinevate huvigruppide nägemustega arvestamist ega aita kaasa otsuste kvaliteedi tõstmisele.

Arusaamatuks jääb, miks on ministri määrusesse kirjutatud sisse, et lisaks strateegilistele partneritele saavad nõukogusse kuuluda vaid Eesti Inimõiguste Keskuse juures tegutseva võrdse kohtlemise võrgustiku poolt välja valitud organisatsioonide esindajad. Võrgustik ühendab ju suhteliselt väheseid organisatsioone, sinna ei kuulu täna näiteks ühtegi üleriigilise liikmeskonnaga naisorganisatsiooni, samuti ei ole esindatud eakate organisatsioonid või usuorganisatsioonid.

Leiame, et sellistel põhimõtetel koostatud võrdsusnõukogu ei suudaks olla valitsusele erapooletuks nõuandjaks.

MTÜde aktivistid võiksid arengukavade, seaduseelnõude jm dokumentide kohta ka edaspidi arvamust avaldada ja ettepanekuid esitada samasuguses kirjalikus formaadis, nagu toimub praegune eelnõu kooskõlastamine ja nagu see toimub kõigi teiste valdkondlike poliitikadokumentide osas.

Alternatiiv:

Kui siiski soovitakse võrdsusnõukogu moodustada, siis võiks selle koosseisu kuuluda ainult soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise tunnustatud eksperdid, kellel on kas soolise võrdõiguslikkuse või võrdse kohtlemise alase teadustöö kogemus või praktiline töökogemus nt võrdõigusvolinikuna vm valdkondliku eksperdina. Kindlasti ei peaks nõukogu aga tegelema suuremahuliste uuringute ja analüüsidega, see võiks jääda voliniku pädevuseks.

14. Teeme ettepaneku eelnõu seletuskirjale lisada ülevaade ja võrdlev analüüs kõigi teiste Euroopa riikide praktikate kohta, st nii diskrimineerimise kaitse kohaldamisala ulatuse kui kaitsega kaetud aluste kohta, samuti kas kaitse on tagatud ühe või mitme seaduse alusel.

15. Samuti palume seletuskirjale lisada põhjalik nii naistele ja meestele avalduvate mõjude kui finantsanalüüs selle kohta, milline võiks olla riigi ja kohalike omavalitsuste asutuste, tööandjate ja haridus- ning teadusasutuste rahaliste ja inimressursside kulu suurus, et täita nõuetekohaselt seadusega pandud kohustust "soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult edendada."

Kokkuvõtteks:

Meile jääb arusaamatuks praegu kehtiva kahe seaduse ühendamise eesmärk, sest me ei näe mingit reaalset vajadust Eesti ühiskonnas senisest rangemalt reguleerida naiste ja meeste võrdõiguslikkuse ja vähemuste õiguste kaitset. Et probleeme selles valdkonnas jääb ühiskonna teadlikkuse tõusu tõttu üha vähemaks, näitab kasvõi voliniku poole pöördunud inimeste arvu vähenemine aasta-aastalt.



EESTI NAISTEÜHENDUSTE ÜMARLAUD

Valminud eelnõu ei suurenda meie hinnangul õigusselgust, vastupidi, see tekitab nii kohustatud isikute kui kogu ühiskonna jaoks pigem suuremat segadust juurde.

Eelnõuga muudetakse levinud põhimõisteid, mis muudab kasutuks kõik senised koolitused ja seni koostatud juhend- ja infomaterjalid.

Eelnõus seatavad kohustused riigi- ja KOV asutustele, tööandjatele ja haridus- teadusasutustele suurenevad võrreldes praegusega oluliselt. Eelnõu toodab juurde hulgaliselt bürokraatiat, võrdsusvoliniku institutsioon saab juurde palju täiendavaid õigusi ja selle ametnike arv suureneb oluliselt.

Meile jääb arusaamatuks, miks soovib Eesti laiendada seadusega tagatud kaitset diskrimineerimise eest kõigisse eluvaldkondadesse. Meie andmetel ei ole sellise ulatusega kaitse tagatud mitte üheski teises Euroopa riigis ja seda ei nõua meilt mitte ükski rahvusvaheline lepe ega EL direktiiv.

Meile jääb prioriteetide seadmise ja pingelist riigieelarvet arvestades arusaamatuks, miks võtab Eesti valitsus sellise seadusandliku eksperimendi ette praegu, kus on käimas sõda Ukrainas, suure hooga viiakse ellu rohepööret ja meie majandus on samal ajal sügavas kriisis.

Eelnõu seletuskirja kohaselt nõuab eelnõu rakendamine seadusena igal aastal riigieelarvest ligi pool miljonit eurot lisaraha ainuüksi voliniku ametkonna suurendamiseks, täiendavateks uuringuteks ja koolitusteks. Samal ajal ei ole seletuskirjas üldse välja toodud seaduses toodud kohustuste täitmisega kaasnevaid kulusid riigiasutustele, KOVidele ja eraettevõtjatele ega ka sellest saadavat selgelt mõõdetavat kasu.

Eeltoodut arvestades teeme veelkord ettepaneku kaaluda loobumist eelnõu edasisest menetlemisest.

Lugupidamisega

Harda Roosna, ENÜ eesistuja

Eha Reitelmann, ENÜ peasekretär