Majandus- ja kommunikatsiooniminister

18.12.2025

**Arvamus võrdse kohtlemise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduseelnõu kohta**

ENUT toetab ja tervitab kõnealust seaduseelnõu ning leiab, et tegemist on vajaliku edasiminekuga võrdsuse edendamist käsitlevates Eestis õigusaktides. Eelkõige tervitame soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku (edaspidi võrdõigusvolinik või volinik) ülesannete ja sekkumisvormide mitmekesistamist. Diskrimineerimisohvri kohtus esindamise õiguse andmist volinikule on võrdõiguslikkuse eest seisvad huvikaitseorganisatsioonid oodanud kaua. Olukorras, kus Eestis on vähe kohtuasju, mis puudutavad SoVS-i ja VõrdKS-i tõlgendamist ja rakendamist[[1]](#footnote-1), on hädavajalik, et võrdõigusvolinik võtab diskrimineerimise ohvrite abistamisel aktiivsema rolli kas ohvri esindaja või nõustajana nagu näeb ette eelnõu § 1 punkt 10.

Väga vajalikud on ka muudatused, mille eesmärk on tagada võrdõigusvoliniku sõltumatus ning see, et volinikuks nimetatakse valdkonna tunnustatud ekspert. Toetame sätteid, mis kirjutavad voliniku kandidaadile ette kõrgemad erialased nõudmised ning annavad voliniku ametisse nimetamise õiguse Vabariigi Valitsusele.

Kauaoodatud lisandus VõrdKS-i on ka põimdiskrimineerimise mõiste, mis võtab arvesse inimese mitme karakteristiku ehk tunnusega seoses kogetud ebavõrdse kohtlemise kogemused, mis on teaduskirjanduses laialdaselt käsitletud, mida aga Eesti õigus seni ei reguleerinud.

Eelnõust loeme välja läbiva soovi, et võrdõigusvolinikul oleks rohkem ülesandeid ja õigusi ning et ta teeks rohkem kui seni. Näiteks uus on see, et volinik peab iga nelja aasta kohta avaldama aruande ja soovitused soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja struktuursete probleemide kohta. Uudne on ka see, et volinik peab koostama nelja-aastase tööprogrammi ning tal on võimalus läbi viia siduva arvamusega lõppev menetlus. Need lisandused VõrdKS-i on meie silmis vajalikud. Tunneme aga muret, kas voliniku ülesandeid laiendades ja talle esitatud nõudmisi tõstes lisandub ikka voliniku kantselei eelarvesse vajalik rahaline ressurss. Alates voliniku institutsiooni loomisest aastal 2005 on asutus vaevelnud alarahastuse käes. Sellele probleemile, mis mõjutab nii voliniku kantselei töö efektiivsust kui ka sõltumatust, on osutanud läbi aastate mitmed Eesti huvikaitseorganisatsioonid[[2]](#footnote-2) ja rahvusvahelised inimõigusorganisatsioonid, nagu CEDAW komitee[[3]](#footnote-3), ECRI[[4]](#footnote-4) ja Euroopa Nõukogu inimõiguste volinik[[5]](#footnote-5). Eelnõuga Eesti õigusesse ülevõetavate direktiivide üks olulistest eesmärkidest on tagada võrdõigusasutuste sõltumatus ning tegevuseks vajalikud ressursid (vt direktiivi 2024/1499 artikkel 4 ja direktiivi 2024/1500 artikkel 4). Oleks kahetsusväärne, kui Eesti puhul tähendaks direktiivide ülevõtmine võrdõigusvolinikule lisaülesandeid ning veelgi suuremat ressursikitsikust.

Eelnõu seletuskiri sedastab, et volinikule lisanduvad eelnõuga uued ülesanded ning selleks on ette nähtud ka „mõningane lisaressurss“. See on ebamäärane lubadus. Soovitame koostöös võrdõigusvoliniku kantseleiga täpsemalt hinnata ressursi mahtu, mida on vaja, et volinik saaks tõhusalt ja piisavas mahus täita kõiki oma seadusjärgseid ülesandeid.

Alljärgnevalt on esitatud VõrdKS-i paragrahvide planeeritavad muudatused, mille kohta meil on kommentaar või ettepanek.

**§ 16¹. Voliniku poole pöördumine**

**(3) Volinik teavitab tema poole pöördunud isikut kümne tööpäeva jooksul pöördumise kättesaamisest arvates järgnevast:**

**1) pöördumise esitaja kirjeldatud olukorda käsitlevad õigusaktid ja õiguskaitsevahendid;**

**2) voliniku pädevus pöördumise aluseks olevas küsimuses, menetlustähtajad ja muud menetluslikud aspektid;**

**3) pöördumisele kohaldatavad konfidentsiaalsuse ja isikuandmete kaitse reeglid;**

**4) teistelt asutustelt või organisatsioonidelt psühholoogilise või muu asjakohase toetuse saamise võimalused.**

Leiame, et nii lühikese tähtaja seadmine voliniku kantseleile on liigselt koormav. Teistele asutustele, sh sadade töötajatega suurtele ministeeriumidele, ei ole üldjuhul kehtestatud nii lühikest tähtaega menetluslikes küsimustes. Kui soov on tagada see, et pöördumise esitajale saab lühikese aja jooksul teatavaks, et tema kaebus on kantseleis kätte saadud, piisab sellest, kui pöördujale saadetakse (e-kirjade puhul automaatne) kinnituskiri, milles on lühiülevaade voliniku pädevusest, menetlustähtajad, pöördumisele kohaldatavad konfidentsiaalsuse ja isikuandmete kaitse reeglid ning teistelt asutustelt või organisatsioonidelt psühholoogilise või muu asjakohase toetuse saamise võimalused. Info ei peaks olema pöördumise põhine, st see ei peaks nõudma pöördumise kohta õigusliku (eel-)analüüsi valmimist 10 tööpäeva jooksul.

Direktiiv 2024/1499 artikkel 6 lg 2 sätestab küll sarnase nimistu nagu eelnõus, kuid ei nõua liikmesriigilt, et asutus peaks pöördujale info just 10 tööpäeva jooksul edastama. Soovitame, et kõnealuse tähtaja osas võiks ametis olev volinik ise öelda, mis oleks mõistlik tähtaeg.

**§ 16 lg 5 Nõustamise saamiseks esitatud pöördumisele vastab volinik esimesel võimalusel, kuid mitte hiljem kui ühe kuu möödumisel pöördumisest.**

Kui sätte mõte on see, et nõustamine peaks leidma aset ühe kuu jooksul, siis vajab säte täpsemat sõnastamist. Praeguse sõnastuse korral on võimalik mõista, et piisab, kui nõustamise soovile vastatakse kuu jooksul kirjaga, milles pakutakse välja nõustamise aeg või küsitakse täpsustavaid küsimusi, kuid nõustamine ise ühe kuu jooksul ei toimu.

**§ 17 lg 6**

**Omal algatusel antud arvamuse puhul või arvamuse taotleja kirjalikul nõusolekul edastab volinik arvamuse isikule, kes vastutab võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise või edendamiskohustuse täitmise eest arvamuse aluseks olevas olukorras.“**

Voliniku arvamuse andmisele eelneb uurimismenetlus, mille raames küsib volinik vajadusel nii kaebuse esitajalt kui ka väidetavalt diskrimineerijalt selgitusi ja dokumente, mille abil saab volinik hinnata, kas toimunud on diskrimineerimine. Tegemist on haldusmenetlusega haldusmenetluse seaduse tähenduses. Kui konkreetne isik on voliniku arvamuse andmise menetluse pooleks, peab ta ka saama tutvuda menetluse tulemusel valmiva arvamusega, mis teda ju vahetult puudutab. Siinses lõikes on aga sätestatud, et arvamus edastatakse vastustajale vaid siis, kui arvamuse taotleja on andnud selleks kirjaliku nõusoleku. Säte võib olla sellises sõnastuses kehtiva õigusega vastuolus ja eksitav, st arvamuse taotlejal ei peaks olema õigust vetostada arvamuse edastamist vastustajale. Sätte asemel piisaks sellest, kui voliniku kantselei sisedokument, nt menetluskord vms, näeb ette, et arvamuse taotlejale selgitatakse, et kui volinik alustab menetlust arvamuse andmiseks, tähendab see ühtlasi seda, et arvamus edastatakse ka teisele menetluspoolele.

**§ 19¹. (6) Volinik lõpetab siduva arvamuse andmise menetluse arvamust andmata, kui:**

**1) pooled sõlmivad kompromissi või lepivad kokku siduva arvamuse taotlemisest loobumises;**

**2) pool ei osale menetluses või teavitab volinikku siduva arvamuse taotlemisest loobumisest.**

Tervitame plaani anda volinikule õigus viia läbi siduva arvamusega menetlus, kui pooled seda taotlevad. Leiame aga, et seadus ei peaks võimaldama pooltel oma taotlusest taganeda. Arvestades, et õiguskantsleri puhul on perioodil 2004. a kuni märts 2025 viidud vaid ühel korral[[6]](#footnote-6) lõpuni lepitusmenetlus, mis on sarnane kavandatud voliniku siduva arvamuse menetlusele, st lepitusmenetluse regulatsioon ei ole reaalsuses rakendunud, teeme ettepaneku loobuda poolte võimalusest taganeda oma taotlusest siduva arvamuse saamiseks. Kui eelnõu koostaja leiab, et loobumise võimalus peaks seaduses sisalduma, on võimalik alternatiivselt ka täpsustada, millise menetlusliku etapini on võimalik taotlusest taganeda (nt menetluse algetapis).

**Kollektiivsete huvide kaitse**

Seletuskirjas on sedastatud, et volinik on avaldanud soovi saada õiguse pöörduda Eesti Vabariigi nimel hagiga kohtusse diskrimineeritud isikute kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks, sellisest tegevusest hoidumiseks ning tehtud kahju hüvitamiseks. Toetame voliniku sellist ettepanekut.

Euroopa soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise õigusekspertide võrgustik on soovitanud soolise võrdsuse valdkonnas strateegilise hagelemise võimaldamiseks *actio popularis* tüüpi nõudeõigust ja kollektiivset huvide kaitset.[[7]](#footnote-7) Sama võrgustik on teisal selgitanud, et *actio popularis* on väga kasulik vahend, mis lubab asutustel tegutseda enda nimel avalikkuse huvides ilma et kindlaks oleks tehtud konkreetne ohver, keda esindada. EL-is on 2024. aasta detsembri seisuga kollektiivse esindushagi esitamise võimalus diskrimineerimise asjades lubatud 15 liikmesriigis: Austrias, Belgias, Bulgaarias, Hispaanias, Horvaatias, Itaalias, Luksemburgis, Madalmaades, Maltal, Portugalis, Prantsusmaal, Rumeenias, Saksamaal, Slovakkias ja Ungaris.[[8]](#footnote-8)

Võrdõigusasutuste Euroopa Võrgustik Equinet on koostanud ülevaate võrdõigusasutustest, kes kasutavad oma töös *actio popularist* ning leidnud, et on terve rida elulisi situatsioone, milles diskrimineerimise vastu saab tulemuslikult astuda just *actio popularis* abil, näiteks diskrimineerivate töökuulutuste või värbamise kohta tehtud diskrimineerivate väljaütlemiste, samuti diskrimineerivate algoritmide puhul.[[9]](#footnote-9)

Lisaks seletuskirjas toodud ülevaatele viitame käesoleva aasta 1. jaanuaril jõustunud tsiviilkohtumenetluse seadustiku muudatustele, eelkõige 49¹. peatükile „Kollektiivsed esindushagid“, mille järgi on kollektiivse esindushagi menetlust võimalik kasutada juhtudel, kus ettevõtjapoolne õigusnormide rikkumine on kahjustanud või võib kahjustada võlaõigusseaduse tähenduses tarbijate või isikuandmete kaitse seaduse tähenduses andmesubjektide kollektiivseid huve.

**§ 2. Avaliku teenistuse seaduse muutmine**

Teeme ettepaneku lisada avaliku teenistuse seadusesse säte, mis peataks võrdõigusvoliniku ametiaja kulgemise ajaks, kui ta viibib emapuhkusel, isapuhkusel, lapsendajapuhkusel või vanemapuhkusel sarnaselt ATS § 23 lõikega 4, mis annab sellise töö ja pereelu ühitamise garantii riigisekretärile, ministeeriumi kantslerile, asekantslerile, Riigikantselei direktorile ja valitsusasutuse juhile.

Lugupidamisega

Reet Laja

MTÜ Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskus esinaine

1. Sepper, M.-L (2024), Soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse rakendamine. Kohtute ja võrdõigusvoliniku praktika analüüs. Veebis kättesaadav: <https://www.praxis.ee/uploads/2025/01/SoVS%20ja%20V%C3%B5rdKS%20rakendamise%20anal%C3%BC%C3%BCs.pdf>. [↑](#footnote-ref-1)
2. Näiteks võrdse kohtlemise võrgustiku 2021. aasta ühisaruanne Eesti kolmanda üldise korralise ülevaatuse (UPR) jaoks. Veebis kättesaadav: <https://humanrights.ee/app/uploads/2020/12/UPR-EST-uus.pdf>. [↑](#footnote-ref-2)
3. Committee on the Elimination of Discrimination against Women (2024, Concluding observations on the seventh periodic report of Estonia. Veebis kättesaadav: <https://docs.un.org/en/CEDAW/C/EST/CO/7>. [↑](#footnote-ref-3)
4. ECRI (2015) Report on Estonia (5th monitoring cycle), 16.06.2015. Veebis kättesaadav: <https://rm.coe.int/fifth-report-on-estonia-estonian-translation-/16808b56f2>. [↑](#footnote-ref-4)
5. Euroopa Nõukogu inimõiguste voliniku Dunja Mijatovići raport 11.–15. juunini 2018 toimunud Eesti visiidi kohta. Veebis kättesaadav: <https://rm.coe.int/euroopa-noukogu-inimoiguste-voliniku-dunja-mijatovici-raport-11-15-juu/16808de6a3>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Sepper, M.-L (2025), Country report. Transposition and implementation at national level of Council Directives 2000/43 and 2000/78. Estonia. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination. Veebis kättesaadav: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/6396-estonia-country-report-non-discrimination-2025>. [↑](#footnote-ref-6)
7. Guerrero, M. (2020). Strategic litigation in EU gender equality law. European network of legal experts in

   gender equality and non-discrimination, lk 106. Kättesaadav veebis: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/5123-strategic-litigation-in-eu-gender-equality-law-pdf-1-19-mb>. [↑](#footnote-ref-7)
8. Chopin, I. ja Germaine, C. (2024). A comparative analysis of non-discrimination law in Europe 2024. European network of legal experts in gender equality and non-discrimination, lk 103. Kättesaadav veebis: <https://www.equalitylaw.eu/downloads/6276-a-comparative-analysis-of-non-discrimination-law-in-europe-2024>. [↑](#footnote-ref-8)
9. Equality Law in Practice Working Group (2022). Equality Bodies working on cases without an identifiable

   victim: Actio popularis. Equinet. Kättesaadav veebis: <https://equineteurope.org/wp-content/uploads/2023/04/Action-Popularis-Discussion-Paper_Final.pdf>. [↑](#footnote-ref-9)