Riigikogu põhiseaduskomisjoni istungi protokoll nr 188

Tallinn, Toompea Teisipäev, 10. november 2026

Algus 14.00, lõpp 15.39

Juhataja: Ando Kiviberg (esimees)
Protokollija: Markus Veia (konsultant)
Võtsid osa:
Komisjoni liikmed: Ants Frosch, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Evelin Poolamets, Reili Rand (Lauri Läänemetsa asendusliige), Pipi-Liis Siemann, Timo Suslov, Tanel Tein, Jaak Valge

Komisjoni ametnikud: Erle Enneveer (nõunik-sekretariaadijuhataja), Helin Leichter (nõunik), Karin Tuulik (nõunik)
Puudusid: Anastassia Kovalenko-Kõlvart ja Helir-Valdor Seeder
Kutsutud: Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku õigusnõunik Liisa Oviir; Eesti Puuetega Inimeste Koja esindaja Kristi Rekand; õiguskantsleri vanemnõunik Angelika Sarapuu; Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna võrdsete võimaluste poliitika juht Käthlin Sander (1. päevakorrapunkt); Siseministeeriumi nõunikud Anneli Viks ja Margit Veskimäe; Siseministeeriumi praktikandid Elisabeth Triik ja Triine-Liise Teesaar (2. päevakorrapunkt)

Päevakord:

1. Vabariigi Valitsuse algatatud võrdse kohtlemise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (948 SE) teise lugemise ettevalmistamine
2. Isamaa fraktsiooni algatatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1026 SE) esimese lugemise ettevalmistamine
3. Info ja muud küsimused

1. Vabariigi Valitsuse algatatud võrdse kohtlemise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu (948 SE) teise lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ja sõnas, et eelnõu läbis täiskogus esimese lugemise 30. septembril. Muudatusettepanekute esitamise tähtaeg oli 14. oktoobril ning huvigruppide arvamuste esitamise tähtaeg 15. oktoobril. Muudatusettepanekuid ei laekunud. Arvamuse esitasid 22 huvigrupist seitse: soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik, Eesti Puuetega Inimeste Koda, Eesti LGBT Ühing, Feministeerium, Eesti Üliõpilaskondade Liit, Eesti Linnade ja Valdade Liit ning Õiguskantsleri Kantselei. Seitsmest arvamuse esitanud huvigrupist soovis istungil osaleda kolm. Käesoleval istungil kuulatakse nende arvamusi ja ettepanekuid, kuid komisjon otsuseid ei langeta. Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse

kohtlemise voliniku, Eesti Puuetega Inimeste Koja, Eesti LGBT Ühingu ning Feministeeriumi arvamusi käsitletakse koos, kuna need kattuvad. Nimetatud neljast huvigrupist on istungil esindatud voliniku kantselei ja Eesti Puuetega Inimeste Koda. Ta andis sõna soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku õigusnõunikule Liisa Oviirile.

Liisa Oviir sõnas, et volinik toetab eelnõu ja peab selle vastuvõtmist väga oluliseks. Võrdse kohtlemise põhimõte puudutab inimese võimalust osaleda väärikalt ühiskonnaelus. Diskrimineerimine võib jätta inimese ilma sissetulekust, vähendada tema enesekindlust ja usku oma õiguste tegelikku kaitsesse. Seetõttu peab diskrimineerimiskeelu kõrval olema kättesaadav ja toimiv abi. Euroopa Liidu võrdõigusasutuste direktiivide ülevõtmine võimaldab parandada inimeste õiguskaitset ning tugevdada voliniku sõltumatust ja suutlikkust oma ülesandeid tulemuslikult täita. Eriti tervitatavaks pidas ta võimalust esindada inimesi kohtus ja töövaidluskomisjonis ning anda menetlustes erialaseid arvamusi ja selgitusi. Muudatuste tegelik mõju sõltub pädevate töötajate ja vajalike vahendite olemasolust voliniku kantseleis. Ta tunnustas lisakulude ja nende osalise katte kirjeldamist seletuskirjas, kuid märkis, et kavandatud rahastus ei kata kogu vajadust. Seletuskirja kohaselt eraldati 2026. aastaks ministeeriumi eelarvest 35 000 eurot ning alates 2027. aastast kavandatakse kantselei tegevuseks 50 000 eurot aastas. Samas on 2027. aasta lisavajadus 156 000 eurot, millest jääks kavandatud rahastuse korral katmata 106 000 eurot. Lisaks ei ole teada uue dokumendihalduslahenduse maksumus. Lahendus peab võimaldama kaitsta tundlikke isikuandmeid, järgida säilitustähtaegu ning andmeid nõuetekohaselt anonüümida ja kustutada. Uute kulude katmine olemasolevast eelarvest tähendaks valikut seniste ja uute ülesannete vahel ning ohustaks senise abi kättesaadavust ja menetluste kiirust. Seetõttu palus ta põhiseaduskomisjonil pöörata tähelepanu sellele, et uute kohustustega kaasneks nende rakendamisest alates piisav ja püsiv rahastus. Ta palus põhiseaduskomisjonil uuesti kaaluda ettepanekut anda volinikule õigus pöörduda iseseisvalt kohtusse diskrimineeritud inimeste kollektiivsete huvide kaitseks. Näitena tõi ta olukorra, kus tööandja värbamisprogramm jätab automaatselt kõrvale kõik vähemalt 55-aastased kandidaadid, kes saavad üldise eitava vastuse ega tea, et nende kõrvalejätmise põhjus oli vanus. Sellise praktika kohta võib volinikuni jõuda usaldusväärne teave, kuid mitte kannatanute andmed. Ka teadaolevad kannatanud ei pruugi soovida üksinda kohtusse pöörduda. Seetõttu ei pruugi eelnõus kavandatud isiku kohtus esindamise õigus olla piisav ning voliniku mittesiduv arvamus ei pruugi tagada diskrimineeriva praktika lõpetamist. Ta selgitas, et iseseisev hagiõigus võimaldaks volinikul paluda kohtul hinnata praktika diskrimineerivat iseloomu ning nõuda selle lõpetamist ja edasisest rikkumisest hoidumist. Otsuse teeks kohus, kuulates ära seotud osapooled. Voliniku juurde koondub teave eri inimeste sarnastest kogemustest ning tal on vajalikud eriteadmised üksikjuhtumite taga oleva süsteemse probleemi hindamiseks. Tervet rühma kahjustava praktika lõpetamine ei peaks sõltuma ühe inimese valmisolekust kanda kohtuvaidluse koormat. Ta möönis, et kollektiivsete hüvitisnõuete lahendamine vajab täpsemaid reegleid, ning palus seetõttu kaaluda vähemalt voliniku iseseisvat õigust nõuda diskrimineeriva tegevuse lõpetamist ja edasise rikkumise keelamist. Hüvitise ühise nõudmise korra võiks vajaduse korral lahendada hiljem eraldi. Samuti palus ta täpsustada nelja-aastase tööprogrammi ja aastase tegevuskava esmakordse avaldamise tähtaega. Rakendusakti kavandis on üldise avaldamistähtajana ette nähtud iga aasta 31. jaanuar, kuid kooskõlastustabelis on esimese tööprogrammi ja tegevuskava avaldamise tähtajana nimetatud 31. detsembrit 2026. Ta palus selgitused ühtlustada ning siduda esimeste kavade avaldamise tähtaeg seaduse tegeliku jõustumisega, jättes nende koostamiseks mõistliku ettevalmistusaja. Kokkuvõttes palus ta eelnõu toetada, tagada selle rakendamiseks vajalik rahastus ning anda

volinikule võimalus kaitsta ka inimesi, kelle ühine probleem ei leia lahendust üksikute kohtuasjade kaudu.

Ando Kiviberg andis sõna Eesti Puuetega Inimeste Koja esindaja Kristi Rekandile.

Kristi Rekand nõustus eelkõnelejaga ja toonitas, et voliniku ülesannete laiendamine on vajalik, kuid sellega peab kaasnema piisava rahastuse tagamine. Tegemist ei tohiks olla pelgalt võimaluse, vaid kohustusega. Samuti pidas ta äärmiselt oluliseks kollektiivsete huvide kaitset. Tuginedes oma kogemusele juristina inimeste huvide kaitsmisel ja nende pöördumistega tegelemisel, märkis ta, et kuigi inimesel võib olla õigus kohtusse pöörduda, on selle õiguse tegelik kasutamine sageli keeruline. Kohtumenetlusega kaasnev koormus võib inimest kahjustada rohkem, kui saadav õiguskaitse seda korvab. Kollektiivsete huvide kaitse on eriti oluline olukorras, kus kannatanute tuvastamine on keeruline, kuid süsteemne kitsaskoht on selgelt nähtav. Ta märkis lisaks, et Eesti Puuetega Inimeste Koda ootab jätkuvalt võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamist. Tema sõnul on puude alusel diskrimineerimise korral praegu võimalik saada seaduse alusel kaitset töösuhetes ja kutseõppes, kuid mitte sellistes valdkondades nagu haridus, tervishoid, sotsiaalkaitse ja hoolekanne. Nendes valdkondades ei saa puudega inimene diskrimineerimise korral volinikult samaväärset kaitset taotleda. Seetõttu vajab seadus tema hinnangul sisulist ja ulatuslikumat muutmist. Lisaks juhtis ta tähelepanu Justiits- ja Digiministeeriumi tellitud analüüsile, mis puudutab võrdse kohtlemise seaduse muutmist. Tema sõnul on analüüs olnud valmis juba pikemat aega, kuid seda ei ole asjaomastele osapooltele kättesaadavaks tehtud. Talle teadaolevalt käsitatakse analüüsi ministeeriumi sisedokumendina. Ta pidas analüüsi kättesaadavust oluliseks, kuna see on koostatud avaliku raha eest ning mõjutab võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamist käsitleva eelnõu edasist menetlust.

Ando Kiviberg andis sõna Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna võrdsete võimaluste poliitika juhile Käthlin Sanderile.

Käthlin Sander nõustus, et volinikule tuleb tagada ülesannete täitmiseks piisavad vahendid. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium on leidnud oma eelarvest võimaluse eraldada eelnõuga lisanduvate ülesannete täitmiseks täiendavaid vahendeid, kuid nende maht jääb alla voliniku väljendatud vajadusele. Lisarahastuse suurust arutati ministeeriumis pikalt ning jõuti praegu kavandatud summani. Kui täiendavaid vahendeid rohkem ei eraldata, tuleb vajaduse korral olemasolevate vahendite kasutamine ümber korraldada. Kollektiivsete huvide kaitse kohta märkis ta, et ministeerium peab seda põhimõtteliselt oluliseks võimaluseks inimeste õiguskaitse parandamisel. Ülevõetavad direktiivid kohustavad aga andma võrdõigusasutusele kolmest ette nähtud pädevusest vähemalt ühe ning eelnõuga on otsustatud anda volinikule kaks. Kolmanda pädevuse ehk kollektiivsete huvide kaitseks kohtusse pöördumise õiguse lisamist ei pea ministeerium praegu otstarbekaks, muu hulgas lisarahastuse piiratud võimaluste tõttu. Ministeeriumi hinnangul on mõistlik jätkata praegu kahe lisanduva pädevusega ning tulevikus on võimalik analüüsida ka kolmanda pädevuse andmist, loodetavasti koos täiendava rahastusega. Ta nõustus ka võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamise vajadusega. Ministeerium on erinevate Riigikogu koosseisude ajal selleks korduvalt algatusi teinud. Mõned neist on jäänud valitsuse otsuse ootele. Eelmise Riigikogu koosseisu ajal jõudis üks eelnõu Riigikokku, kuid selle menetlust ei jõutud enne koosseisu vahetumist lõpule viia. Praeguse koosseisu ajal töötati välja ka kohaldamisala laiendamist hõlmav ühendeelnõu, kuid selle edasine menetlemine jäi 2024. aasta suvel

erinevatel põhjustel seisma. Justiits- ja Digiministeeriumi tellitud analüüsi kohta selgitas ta, et peaministri otsuse kohaselt on kõnealuse eelnõu poliitiline vastutaja justiits- ja digiminister, kuid ministeeriumi tasandil vastutab selle eest endiselt Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium. Ministeeriumini ei ole jõudnud teavet analüüsi tulemuste ega selle kohta, kas analüüsi käigus töötati välja või telliti uus eelnõu. Samuti ei ole saadud juhiseid 2024. aasta suvel valminud eelnõu edasiseks menetlemiseks. Voliniku aastase tegevuskava ja nelja-aastase tööprogrammi esmakordse avaldamise tähtaja kohta märkis ta, et eelnõu rakendusakti kavandis ehk voliniku ja tema kantselei põhimääruses on ette nähtud tegevuskava avaldamine iga aasta 31. jaanuariks. Samaks tähtajaks avaldatakse ka uuendatud nelja-aastane tööprogramm. Ta avaldas lootust, et Riigikogu jõuab eelnõu menetlemise 2026. aastal lõpule viia ning seadus jõustub lähikuudel. Eelnõu on olnud avalik ja tegevuskava avaldamise kohustus on direktiividest tulenevalt olnud teada juba mõnda aega. Arvestades ka seda, et asutustes koostatakse parajasti järgmise aasta tööplaane, on ministeeriumi hinnangul voliniku kantseleil võimalik dokumendid tähtajaks ette valmistada ja avalikustada ka ilma eraldi jõustumissätteta.

Evelin Poolamets palus praktilise näite abil selgitada, millal on diskrimineerimine tuvastatav ja mida selle all mõistetakse. Ta tõi näiteks Vabariigi Presidendi Kantselei juhi töötasu ja märkis, et tema andmetel sai eelmine kantselei direktor Krista Zibo sellel ametikohal 6010 eurot, tema järel ametisse asunud Paavo Nõgene aga 8000 eurot. Ta leidis, et naisele sama töö eest mehest väiksema töötasu maksmine viitab diskrimineerimisele. Ta küsis, kas diskrimineerimise tuvastamine eeldab, et inimene ise tunneb end diskrimineerituna või saab volinik ebavõrdse kohtlemise ise tuvastada ning kuidas aitab eelnõu selliseid olukordi lahendada.

Käthlin Sander sõnas, et juba kehtiv õigus võimaldab tõstatatud küsimusega tegeleda. Ta selgitas, et diskrimineerimine toimub siis, kui leiab aset seadusega keelatud ebavõrdne kohtlemine. Volinik, töövaidluskomisjon või kohus annab juhtunule õigusliku hinnangu, tuvastades, kas konkreetsel ajal ja konkreetsetel asjaoludel toimus diskrimineerimine.

Liisa Oviir vastas, et kõnealune eelnõu ei muuda selles küsimuses kehtivat õigust. Diskrimineerimisega võib olla tegemist siis, kui ühte inimest koheldakse teisest halvemini mõne seaduses nimetatud kaitstud tunnuse tõttu. Kahe seaduse peale on neid tunnuseid kokku kaheksa ning kõige laiema kaitsega on hõlmatud sugu. Konkreetse juhtumi hindamisel on aga määravad üksikasjad ja olukordade võrreldavus. Esitatud näites puudub teave asjaomaste isikute täpsete tööülesannete ja töötingimuste kohta ning võrreldakse eri perioode. Samuti võis president vahepeal ametikoha tingimusi muuta. Seetõttu ei saa üksnes esitatud andmete põhjal anda hinnangut, kas tegemist oli diskrimineerimisega. Ta märkis, et sama töö eest tuleb maksta sama palka. Tema sõnul käsitlevad veel lõplikult üle võtmata direktiivid ka samaväärse töö eest võrdse tasu maksmist, kuid Eesti kehtivas õiguses lähtutakse sama töö eest sama palga põhimõttest. Näites kirjeldatud tööde sisulise võrreldavuse kohta tal teavet ei ole ning konkreetne eelnõu selles aspektis muudatusi ei too.

Pipi-Liis Siemann küsis, kas volinikule kollektiivsete huvide kaitseks kohtusse pöördumise õiguse andmine vajab lisaks rahaliste vahendite ja võimekuse hindamisele ka põhjalikumat sisulist analüüsi ning kas see on põhjus, miks küsimuse lahendamine on jäetud edaspidiseks. Samuti küsis ta, kas Eesti Puuetega Inimeste Koja arvamuses viidatud analüüs on olnud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi käsutuses või on ministeerium pidanud seda

kõnealuse eelnõu seisukohalt asjassepuutumatuks.

Käthlin Sander vastas, et ministeeriumi hinnangul eeldab kollektiivsete vaidluste lahendamise võimaluse loomine ka sisulist analüüsi. Otsustamist vajavatele aspektidele on viidanud ka voliniku kantselei. Kollektiivhagid ei ole Eesti õiguses kuigi levinud ning talle teadaolevad võimalused, näiteks tarbijakaitse valdkonnas, tulenevad Euroopa Liidu õigusest, kus on ette antud ka üksikasjalikumad nõuded. Kõnealuse eelnõuga ülevõetavad direktiivid nimetavad kollektiivsete huvide kaitset ühe võimaliku ja ohvrite kaitseks olulise pädevusena, kuid direktiivide vastuvõtmisel saavutatud poliitilise kokkuleppe kohaselt ei ole liikmesriikidel kohustust seda võimalust luua. Eesti Puuetega Inimeste Koja arvamuses viidatud analüüsi kohta sõnas ta, et see ei ole ka Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile kättesaadav ning ministeeriumil puudub täpne teadmine dokumendi olemuse kohta. Talle teadaolevalt on seda küsinud ka voliniku kantselei ja Riigikogu liikmed, kuid ministeeriumile teadaolevalt ei ole dokument sellest hoolimata avalikuks saanud.

Kristi Rekand märkis, et kuigi direktiivid ei kohusta looma kollektiivsete huvide kaitseks kohtusse pöördumise võimalust, ei takista see sellise õiguse kehtestamist. Ta tõi esile, et Tarbijakaitse ja Tehnilise Järelevalve Ameti kaudu toimiv süsteem on Eestis juba olemas ning seega ei ole tegemist Eesti õigusele võõra mehhanismiga. Tema hinnangul oleks võimalik seda rakendada ka kõnealuses valdkonnas ning olulisi muudatusi tehes oleks mõistlik lahendada seotud küsimused terviklikult. Ta avaldas arvamust, et peamine takistus on pigem rahastuses kui täiendava analüüsi vajaduses. Justiits- ja Digiministeeriumi tellitud analüüsi kättesaadavuse kohta selgitas ta, et Eesti Puuetega Inimeste Koda kuulub võrdse kohtlemise võrgustikku, mille kaudu on toetatud võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamist puude ja muude tunnuste alusel diskrimineerimise korral. Tema sõnul olid kooskõlastusringid juba läbitud ning täiendava analüüsi tellimine tuli ootamatult. Puuetega Inimeste Koda on analüüsi küsinud nii ise kui ka teiste osapoolte kaudu, kuid ei ole seda saanud ega tea selle avaldamata jätmise põhjust. Ta leidis, et avaliku raha eest koostatud õiguslik analüüs ei peaks sisaldama isikuandmeid, eriliigilisi isikuandmeid ega muud erilist kaitset vajavat teavet, mistõttu pidas ta selle avaldamata jätmist arusaamatuks.

Liisa Oviir täpsustas, et voliniku palvele kõnealuse dokumendiga tutvuda on vastatud, et see on asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud märkega, kuna tegemist on alles eelnõuga. Ta juhtis tähelepanu vastuolule selle põhjenduse ja ministri väljendatud seisukoha vahel, mille kohaselt on seaduseelnõude koostamine riigi põhifunktsioon ning seda ei saa tellida väljastpoolt õigusbüroolt. Seetõttu pidas ta dokumendi küsimisel asjakohaseks kasutada nimetust „seaduseelnõu-analüüs“. Dokumendiregistris kättesaadavas tellimuskirjas oli töö valmimise tähtajaks tema mäletamist mööda märgitud 2024. aasta detsember. Varasema ühendeelnõu menetluse peatumise kohta märkis ta, et justiitsminister võis pidada vajalikuks mõne küsimuse eraldi analüüsimist ning volinikul ei ole kohane selle eest etteheiteid teha. Ta rõhutas ka vajadust ühtlustada eri diskrimineerimistunnuste puhul pakutava kaitse ulatus. Tema sõnul annavad kaks seadust kaitse kokku kaheksa tunnuse alusel, kuid kaitsega hõlmatud valdkonnad erinevad. Soolise diskrimineerimise eest on kaitse väga lai, hõlmates kogu ühiskonnaelu. Teiste tunnuste puhul on kaitse ulatus erinev: rahvuse, rassi, nahavärvuse ja pärilikkusega seotud tunnuste korral hõlmab see tema sõnul lisaks tööelule ka haridust, kaupade ja teenuste kättesaadavust ning sotsiaal- ja tervishoiuvaldkonda. Vanuse, puude ja seksuaalse orientatsiooni alusel on kaitse aga piiratud tööelu ja kutseharidusega. Ta pidas

sellist kaitse hierarhiat põhjendamatuks ning puudega inimeste kitsamat kaitset juba iseenesest diskrimineerivaks. Kaitse ulatuse erinevused võiks kõrvaldada ka kõnealuse eelnõu täiendamisega. Ta tõi näiteks olukorra, kus terviserikke pärilikkusest võib sõltuda inimesele pakutava kaitse ulatus, mistõttu peaks voliniku kantselei hakkama hindama ka terviserikke pärilikkust. Eakad ja puudega inimesed väärivad teistega samaväärset kaitset. Kui riik on määranud kindlaks tunnused, mille alusel antakse eriline kaitse, peaks see tema hinnangul olema valdkondade kaupa võrdne.

Reili Rand sõnas, et tema fraktsiooni liikmed on aasta jooksul esitanud justiits- ja digiministrile kirjalikke küsimusi Soraineni analüüsi kohta ning pidanud Andmekaitse Inspektsiooni kaasabil kirjavahetust, et selgitada Riigikogu liikmete õigustatud alust analüüsiga tutvumiseks. Tema sõnul ei ole need pöördumised tulemust andnud. Samuti on palutud peaministri abi, et juhtida valitsuskoalitsioonis tähelepanu tema hinnangul omavolilisele seaduse tõlgendamisele ning Riigikogu liikmete ja laiema avalikkuse infosulus hoidmisele olulises seadusandlikus protsessis, kuid ka see ei ole tulemust toonud. Ta palus põhiseaduskomisjonil kaaluda omapoolseid samme, et komisjon ja Riigikogu liikmed saaksid analüüsiga tutvuda, arvestades selle olulisust võrdse kohtlemise valdkonna arengule. Viidates L. Oviiri eelnenud sõnavõtule, märkis R. Rand, et talle teadaolevalt on volinik vähemalt 2021. aastast juhtinud tähelepanu eri diskrimineerimistunnuste puhul pakutava kaitse ebakõladele ja vajadusele kaitse ulatust ühtlustada. Seda loodeti lahendada kavandatud ühendeelnõuga, kuid praeguseks on selgunud, et seda ei tule. Ta küsis, kas kaitse ühtlustamiseks tuleb oodata järgmist Riigikogu koosseisu või oleks võimalik ebakõlad kõrvaldada praegu menetluses oleva eelnõu raames.

Käthlin Sander sõnas, et võrdse kohtlemise seaduse kohaldamisala laiendamist on peetud vajalikuks juba enne 2021. aastat. Samas märkis ta, et talle teadaolevalt püütakse Eestis järgida praktikat, mille kohaselt käsitletakse direktiivide ülevõtmise eelnõudes üksnes ülevõtmiseks vajalikke küsimusi ega lisata muid teemasid. Tema sõnul vastab Eesti õigus praegu Euroopa Liidu õigusele, kuigi Euroopa Liidu tasandil on juba ligi kaks aastakümmet peetud läbirääkimisi vanuse, puude, usuliste ja muude veendumuste ning seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimise eest pakutava kaitse laiendamise üle. Tal puudub mandaat väljendada ministri või valitsuse seisukohta kohaldamisala laiendamise lisamise kohta kõnealusesse eelnõusse. Kui Riigikogu peab seda võimalikuks, ei oleks ministeeriumi võrdsuspoliitika osakond sellise muudatuse vastu.

Reili Rand küsis täpsustuseks, kas ta sai õigesti aru, et direktiivide ülevõtmise eelnõudes muude küsimuste lahendamisest hoidumine on pigem väljakujunenud praktika, mitte õiguslik piirang. Ta meenutas konkurentsiseaduse muutmise eelnõu menetlemist majanduskomisjonis, kus direktiivi ülevõtmise kõrval lisati ja muudeti ka riigisiseseid regulatsioone ning palus kinnitada, kas ka kõnealusel juhul puudub muude küsimuste lahendamiseks juriidiline takistus.

Käthlin Sander vastas, et ta ei oska peast vastava regulatsiooni sõnastust öelda, kuid talle teadaolevalt on direktiivide ülevõtmise eelnõudes muude küsimuste käsitlemine valitsuse tasandil reguleeritud. Ta möönis, et regulatsioon ei pruugi sätestada absoluutset keeldu ning lisas, et talle teadaolevalt ei laiene see otseselt Riigikogule.

Evelin Poolamets palus selgitada, mida tähendab diskrimineerimine DNA ülesehituse põhjal.

Liisa Oviir selgitas, et DNA ülesehituse ja sellest johtuvate pärilikkusriskide või geneetiliste omaduste tõttu diskrimineerimist käsitlev seadusemuudatus jõustus 2026. aasta 1. aprillil ning pani volinikule kohustuse ka nende küsimustega tegeleda. Ta tõi selle näite esile, et osutada kaitse kohaldamisala erinevusele võrreldes puudega: DNA-ga seotud tunnus on hõlmatud laiema, puue aga kitsama kohaldamisalaga. Kui volinikule esitatakse pikaajalise terviserikkega seotud avaldus näiteks kõrghariduse valdkonnas, tuleb tema selgituse kohaselt pädevuse kindlakstegemiseks tuvastada, kas terviserike on seotud pärilikkusega või mitte.

Ando Kiviberg andis sõna õiguskantsleri vanemnõunikule Angelika Sarapuule.

Angelika Sarapuu sõnas, et õiguskantsler hindas eelnõu üksnes õiguskantsleri pädevust ja tegevust puudutavate küsimuste seisukohalt. Kõige olulisema tähelepanekuna tõi ta esile voliniku arvamuse andmisest keeldumise alused. Kehtiva seaduse järgi võib volinik arvamuse andmisest keelduda, kui õiguskantslerile on esitatud avaldus, pooleli on lepitusmenetlus või kinnitatud on lepitusmenetluses saavutatud kokkulepe. Eelnõuga muutub keeldumine kohustuslikuks. Ta pidas oluliseks vältida olukorda, kus inimene jääb kahe asutuse vahele ning tegi ettepaneku jätta keeldumise alustest välja pelgalt õiguskantslerile avalduse esitamine. Avalduse esitamine ei tähenda iseenesest, et õiguskantsler saab asuda inimese õigusi kaitsma. Näiteks ei pruugi teine pool lepitusmenetlusega nõustuda või võib selguda, et asjaolud ei viita diskrimineerimisele või puudub asjakohane diskrimineerimistunnus. Sellisel juhul ei tohiks varasem pöördumine õiguskantsleri poole välistada volinikult arvamuse saamist. Teiseks juhtis ta tähelepanu sättele, mis keelab sekkumise voliniku ja tema kantselei tööalasesse tegevusse või selle mõjutamise. Seda ei tohiks tõlgendada seadusest tuleneva järelevalve keeluna. Muu hulgas peab säilima õiguskantsleri õigus kontrollida hea halduse tava järgimist ka voliniku tegevuses. Lisaks esitas ta kaks üldisemat tähelepanekut siduva arvamuse menetluses määratavate tähtaegade kohta. Esiteks pidas ta küsitavaks sõna „mõistlik“ vajalikkust sättes, mille kohaselt annab volinik kohustatud poolele ettepaneku täitmiseks mõistliku tähtaja, kuna see võib tekitada vaidlusi tähtaja mõistlikkuse üle. Teiseks seadis ta kahtluse alla vajaduse anda kohustatud poolele kuni üks kuu aega teatamiseks, kas ettepanek on täidetud või mitte.

Käthlin Sander nõustus Õiguskantsleri Kantseleiga, et keeld sekkuda voliniku ja tema kantselei tööalasesse tegevusse või seda mõjutada ei ole mõeldud välistama seadusega ette nähtud järelevalvet, sealhulgas Riigikontrolli ja õiguskantsleri kontrolli. Ministeeriumi hinnangul võimaldab sellist kontrolli ka praegune sõnastus ning otsest vajadust selle muutmiseks nende arvates ei ole. Ta avaldas veendumust, et ka volinik ja tema kantselei ei tõlgendaks sätet sellise kontrolli keeluna. Õiguskantslerile avalduse esitamise väljajätmisega voliniku arvamuse andmist välistavate aluste loetelust on ministeerium valmis kaaluma, kui ka voliniku kantselei ei näe põhjust seda alust säilitada. Mõistliku tähtaja kohta selgitas ta, et sõna „mõistlik“ lisati sättesse suunisena volinikule ettepaneku täitmise tähtaja määramisel. Tähtaja mõistlikkuse hindamine jääb volinikule ning kohustus määrata mõistlik tähtaeg tuleneb tema tegevusele kohalduvast haldusmenetluse seadusest ka siis, kui seda sõna eraldi sättes ei ole. Ministeeriumi hinnangul võiks sõna „mõistlik“ siiski sättesse jääda. Ühekuulise teavitamistähtaja kohta märkis ta, et eelnõu ettevalmistamisel arvestati võimalusega, et kohustatud poolel võib ka pärast vajalike tegevuste tegemist kuluda täitmisest teatamiseks täiendav aeg. Samas ei ole ministeerium tähtaja lühendamise vastu ega pea ühekuulise tähtaja säilitamist tingimata vajalikuks. Võimalike alternatiividena pakkus ta

kohustust teatada täitmisest viivitamata või näiteks hiljemalt kümne tööpäeva jooksul.

Evelin Poolamets küsis, kuidas lahendatakse olukorrad, kus volinik kontrollib võimalikku või tuvastatud diskrimineerimist Õiguskantsleri Kantseleis. Kuidas toimub sellisel juhul asutuste omavaheline suhtlus ja kujunevad nende edasised suhted.

Angelika Sarapuu vastas, et volinik saab oma pädevuse piires käsitleda ka Õiguskantsleri Kantseleiga seotud diskrimineerimisküsimusi. Töösuhteid, sealhulgas töölevõtmist puudutavates vaidlustes, on kaitse lai ning Õiguskantsleri Kantselei tegutseb tööandjana samadel alustel nagu teised tööandjad Eestis.

Liisa Oviir täpsustas, et volinik ei tee järelevalvet, vaid lahendab oma pädevuse piires diskrimineerimisjuhtumeid. Tööelu on laialdaselt kaitstud valdkond ning õiguskantsler tegutseb selles kontekstis tööandjana. Kui volinikule esitatakse vastav pöördumine, tuleb see läbi vaadata samamoodi nagu teiste tööandjatega seotud juhtumid, lähtudes voliniku pädevusest ja seaduses sätestatud korrast.

Evelin Poolamets märkis, et tema arusaama järgi laiendab eelnõu oluliselt voliniku pädevust, võimaldades tal siseneda asutustesse, nõuda dokumente ja selgitada asjaolusid. Ta küsis, kas sellised volitused võivad minna vastuollu põhiseadusega, eelkõige olukorras, kus volinik nõuab andmeid õiguskantslerilt kui põhiseaduslikult institutsioonilt ning kas see võib tekitada pädevuskonflikti.

Angelika Sarapuu kinnitas, et õiguskantsler on põhiseaduslik institutsioon ning õiguskantsleri seaduses sätestatud sõltumatuse tagatised peavad säilima. Võimaliku töölevõtmisel tekkinud diskrimineerimisvaidluse korral saaks voliniku menetlus puudutada üksnes töölevõtmisega seotud dokumente ja andmeid. Õiguskantsleri seadusest tulenevate ülesannete täitmine jääks sellest eraldi ja puutumata.

Evelin Poolamets märkis, et senised selgitused on keskendunud üksnes töölevõtmisele, kuid tema arusaama järgi on voliniku ülesanded laiemad, hõlmates ka töökeskkonda, sugude võrdset kohtlemist ja vähemuste võrdset kohtlemist. Seetõttu puudutab voliniku tegevus ka asutuse igapäevast töökorraldust ja struktuurset tegevust.

Liisa Oviir selgitas, et eelnõu ei too voliniku senises töökorralduses ega andmete küsimise õiguses olulisi muudatusi. Ka kehtiva seaduse alusel pöördub volinik avalduse saamisel teise poole poole, tal on õigus esitada küsimusi ning teisel poolel on kohustus neile ettenähtud aja jooksul vastata. Ta kirjeldas voliniku rolli peamiselt nõustavana: koostöös mõlema poolega selgitatakse asjaolusid ja võimalikke puudusi, et tööandja saaks oma töökorralduse nõuetega vastavusse viia. Suurima muudatusena tõi ta esile voliniku võimaluse osaleda kohtu- ja töövaidluskomisjoni menetlustes inimese õiguste kaitsjana või eksperdiarvamuse andjana. Selle eesmärk on toetada nõrgemas positsioonis olevaid inimesi. Voliniku sõltumatust ja piisavate vahendite tagamist puudutavaid muudatusi nimetas ta suuresti deklaratiivseteks, kuid siiski väga olulisteks. Voliniku igapäevase töö tegemise viisis ja teabe küsimise võimalustes eelnõu ulatuslikke muudatusi ei too.

Evelin Poolamets küsis, kas volinikul on õigus teha kohapealseid vaatlusi ka kehtiva seaduse alusel või lisandub see õigus kõnealuse eelnõuga.

Liisa Oviir vastas, et kohapealsete vaatluste tegemise õigust ei ole seni seaduses sõnaselgelt ette nähtud ning see lisandub kõnealuse eelnõuga.

Käthlin Sander selgitas, et ka kehtiva seaduse alusel on volinikul arvamuse andmiseks õigus saada teavet kõigilt isikutelt, kellel võib olla diskrimineerimisjuhtumi asjaolude selgitamiseks vajalikku informatsiooni. Eelnõuga täpsustatakse selle üldise õiguse raames teabe kogumise meetodeid. Voliniku tegevusele kohaldub haldusmenetluse seadus, mis seab piirid ka asutusse sisenemisele ja dokumentide nõudmisele. Seega ei saa volinik suvalisel ajal asutusse, sealhulgas Õiguskantsleri Kantseleisse, siseneda ja piiramatult dokumente nõuda.

Ando Kiviberg tutvustas Eesti Üliõpilaskondade Liidu ning Eesti Linnade ja Valdade Liidu kirjalikult esitatud arvamusi. Eesti Üliõpilaskondade Liit toetab eelnõu ning näeb üliõpilasi kõige otsesemalt puudutava positiivse mõjuna haridus- ja teadusasutuste senisest aktiivsemat rolli soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise edendamisel ning diskrimineerimise ennetamisel. Eesti Linnade ja Valdade Liit esitas eelnõu kohta kümme tähelepanekut. Need puudutavad muu hulgas põimdiskrimineerimist käsitleva regulatsiooni rakendusjuhise loomist, piirangu kehtestamist volinikule eksperdiarvamuse andmiseks juhul, kui ta on sama isikut nõustanud või esindanud, edendamiskohustuse rikkumise hindamise aluste täpsustamist ning statistika kogumiseks soovituste andmist. Kuna kirjalik arvamus on komisjoni liikmetele kättesaadav, ei pidanud ta vajalikuks seda tervikuna ette lugeda ning palus algataja esindajal väljendada seisukohta Eesti Linnade ja Valdade Liidu ettepanekute kohta.

Käthlin Sander selgitas, et põimdiskrimineerimise mõiste tuuakse võrdse kohtlemise seadusesse kõnealuse eelnõuga. Tegemist on diskrimineerimise vormiga, mille puhul inimest koheldakse halvemini või ta satub ebasoodsamasse olukorda kahe või enama seaduses nimetatud tunnuse koosmõju tõttu. Nende tunnuste mõju on sedavõrd tihedalt põimunud, et neid ei ole võimalik üksteisest eristada. Näitena kirjeldas ta olukorda, kus tööandja lähtub IT-valdkonnas värbamisel noori mehi eelistavast stereotüübist ning jätab seetõttu kõrvale vanemaealise naise, kuigi ei pruugi kõrvale jätta noori naisi ega vanemaealisi mehi. Sellisel juhul ei pruugi olla võimalik taandada ebavõrdset kohtlemist üksnes soole või vanusele, vaid tegemist on nende tunnuste koosmõjuga. Ta lisas, et eestikeelse terminini jõuti koostöös voliniku kantseleiga. Rakendusjuhiste kohta märkis ta, et volinikul on võimalik anda seaduse paremaks rakendamiseks juhiseid, sealhulgas põimdiskrimineerimise kohta. Edendamiskohustuse sisu on tema sõnul kehtivates seadustes juba kirjeldatud ning volinik hindab selle täitmist iga juhtumi asjaoludest lähtudes. Näiteks ei ole kohustus täidetud juhul, kui selle täitmiseks ei tehta üldse midagi. Volinik saab anda arvamuse kohustuse rikkumise kohta ning soovitada organisatsioonile, kuidas kohustusi paremini täita.

Evelin Poolamets küsis, kas soolise võrdõiguslikkuse edendamise kohustus tähendab näiteks seda, et tööandja peab rajama transsoolistele inimestele eraldi tualettruumi ka juhul, kui töökollektiivis ei ole ühtegi transsoolist inimest.

Liisa Oviir vastas, et kirjeldatud olukorras ei pea tööandja transsoolistele inimestele eraldi tualettruumi rajama. Edendamiskohustust saab täita erineval viisil ning voliniku võimalused eri teemadega tegeleda sõltuvad ka olemasolevast võimekusest. Voliniku kantselei lähtub eelkõige tekkinud probleemidest ja nõustab tööandjat nende lahendamisel, mitte ei tekita kohustusi olukorras, kus probleemi ei ole. Edendamiskohustus on olnud olemas juba vastavate

seaduste vastuvõtmisest alates, vastavalt 2004. ja 2009. aastast. Samuti juhtis ta tähelepanu sellele, et eelnõuga saab põhiseaduskomisjon rolli voliniku valikuprotsessis. Tema hinnangul annab see komisjoni liikmetele täiendava võimaluse aidata vältida sellise voliniku valimist, kes hakkaks põhjendamatuid kohustusi tekitama.

Ando Kiviberg tänas külalisi ja märkis, et eelnõu teise lugemise ettevalmistamiseks saab arutelu jätkata ning vajaduse korral otsustada komisjoni muudatusettepanekute esitamise üle. Samuti sõnas ta, et ülesandena on kirja pandud ministeeriumis tellitud analüüsi juurdepääsupiirangu põhjuste väljaselgitamine ja analüüsiga tutvumise võimaluste uurimine.

2. Isamaa fraktsiooni algatatud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse eelnõu (1026 SE) esimese lugemise ettevalmistamine

Ando Kiviberg tutvustas külalisi ja andis sõna eelnõu algataja esindajale Ants Froschile.

Ants Frosch märkis, et Riigikogu ja põhiseaduskomisjon on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega juba käesoleval aastal põhjalikult tegelenud ning teema peaks komisjoni liikmetele tuttav olema. Eelnõu eesmärk on muuta üht keskset põhimõtet. Eelnõu punktides 2–7 esitatud muudatused on tema sõnul valdavalt tehnilist laadi, sisuline põhiküsimus seisneb aga seaduse § 11 lõike 4 muutmises. Isamaa fraktsioon teeb ettepaneku sätestada, et Eesti ei võta ümberasustamise ega ümberpaigutamise raames vastu välismaalasi, vaid osaleb teiste Euroopa Liidu liikmesriikide toetamises solidaarsusmehhanismi kaudu muul viisil. Eelnõuga ei soovita loobuda solidaarsusest, vaid muuta viisi, kuidas Eesti oma panuse annab. Ettepaneku põhjendusena tõi ta esmalt esile Eesti kogemuse Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel. Pärast Venemaa Föderatsiooni täiemahulise sõja algust 2022. aastal saabus Eestisse kümneid tuhandeid Ukrainast põgenenud inimesi. Eesti on pakkunud neile kaitset ning taganud juurdepääsu haridusele, tervishoiule, eluasemele ja avalikele teenustele, näidates seeläbi üles solidaarsust ja inimlikku hoolivust. Nii et me oleme nende eest hoolt kandnud, aga see arv, laias laastus 10 000 on täiesti selgelt Eesti viimane piir. Solidaarsusmehhanismi kaudu täiendavate isikute juurdevõtmine Eestisse on seeläbi keerukas, et mitte öelda võimatu. Samuti osutas ta Eesti ajaloolisele ja demograafilisele eripärale, sealhulgas Nõukogude okupatsiooni jäetud rahvastikujäljele. 1981. aastal moodustasid eestlased Eesti elanikkonnast tema sõnul ligikaudu 61–61,5% ning sellest olukorrast taastumine on olnud aeglane ja vaevaline. Tema hinnangul on ka ühiskonna vastuvõtuvõime jõudmas piirini ning avalikkuse valmisolek jätkata inimeste senises ulatuses vastuvõtmist väheneb. Pikemaajalise probleemina käsitles ta erinevate maailmajagude demograafilisi suundumusi. Ta viitas ÜRO prognoosidele Sahara-taguse Aafrika rahvastiku kohta ning leidis, et piirkonnast lähtuv võimalik rändesurve Euroopale võib lähikümnenditel märkimisväärselt suureneda. See on ligikaudu 80 miljonit inimest, kes võivad olla valmis piirkonnast lahkuma, kusjuures üheks peamiseks sihtkohaks kujuneks Euroopa. Selline areng asetaks suure koormuse nii Euroopale tervikuna kui ka Eestile ning rändesurve võib märgatavaks muutuda juba lähema kümnendi jooksul. Lisaks juhtis ta tähelepanu Eesti madalale sündimusele. Tema sõnul oli 2021. aastal sündimuskordaja Statistikaameti andmetel 1,61 last naise kohta ning fertiilses eas naiste sündimus 2,00 kandis, mis oli suhteliselt lähedal rahvastiku taastetasemele 2,1. Seejärel on sündimuskordaja tema sõnul koroonakriisi, Venemaa Ukraina-vastase agressiooni, ebastabiilsuse ja vähenenud turvatunde mõjul langenud 1,16-ni. Samuti prognoosis ta, et 2026. aastal võib Eestis sündida alla 9000 lapse, sest alles eelmisel aastal oli sündide arv vaid

natuke üle 9000. Ta hindas Eesti demograafilist olukorda äärmiselt halvaks ja leidis, et pikemaajaliste rahvastikumuutustega seotud ohte ei saa põhjendamatuks pidada. Kokkuvõttes nimetas ta eelnõu küll väikeseks sammuks, kuid oluliseks poliitiliseks signaaliks. Tema hinnangul peaks Eesti jätkama Euroopa Liidu ühistegevusse panustamist, kuid tegema seda inimsmugeldamise vastase võitluse, välispiiri kaitsmise, teiste liikmesriikide abistamise ning rahvusvahelist kaitset mittevajavate isikute tagasisaatmise kaudu. Eesti ei peaks tema sõnul solidaarsusmehhanismi alusel määratud inimesi vastu võtma, sest see pole riigi vastuvõtuvõimet ja demograafilist olukorda arvestades vajalik ega võimalik.

Ando Kiviberg andis Vabariigi Valitsuse seisukoha tutvustamiseks sõna Siseministeeriumi esindajatele.

Anneli Viks märkis, et Vabariigi Valitsuse seisukoht kujundati 29. oktoobril. Selle kohaselt ei saa valitsus eelnõus esitatud ettepanekut toetada, sest kavandatavad muudatused oleksid vastuolus vahetult kohaldatava Euroopa Liidu õigusega. Euroopa Liidu varjupaigaõigustik koosneb üheksast vahetult kohaldatavast määrusest ja ühest direktiivist. Eelnõus käsitletavad kaks põhiküsimust, solidaarsusmehhanism ja ümberasustamine, on reguleeritud Euroopa Liidu määrustega, mis kohalduvad liikmesriikides otse. Seetõttu ei saa Eesti kehtestada riigisiseses õiguses neist erinevat regulatsiooni. Esimesena käsitles ta Euroopa Liidu määruses 2024/1351 sätestatud solidaarsusmehhanismi. Selle kohaselt koostab Euroopa Komisjon igal aastal ränderaporti, mille alusel võtab Euroopa Liidu Nõukogu vastu rakendusotsuse. Rakendusotsuses lepivad liikmesriigid kokku, milliseid riike, millisel viisil ja millises ulatuses abistatakse. Solidaarsusmehhanism võimaldab valida kolme abistamismeetme vahel. Liikmesriigil on küll õigus valida, millist meedet ta kasutab, kuid valik tuleb teha igal aastal ning kõiki kolme määruses ette nähtud võimalust peab saama kaaluda. Seetõttu ei ole tema sõnul võimalik jätta Eesti seadusega üks kolmest meetmest püsivalt kõrvale ja näha ette ainult kaks abistamisviisi. Selline riigisisene piirang kitsendaks vahetult kohaldatava Euroopa Liidu määrusega antud valikuvõimalusi ja oleks seega Euroopa Liidu õigusega vastuolus. Teisena selgitas ta ümberasustamise mehhanismi, mida reguleerib Euroopa Liidu määrus 2024/1350. Määrus võeti vastu 2024. aastal sama Euroopa Liidu rände- ja varjupaigapaketi osana. Ümberasustamine on vabatahtlik mehhanism, kuid Eesti peab vähemalt iga kahe aasta järel kujundama seisukoha ja teatama, kas ta soovib selles osaleda. Tema hinnangul ei saa Eesti seaduses ette kindlaks määrata, et riik ümberasustamises üldse ei osale, sest see välistaks määrusega ette nähtud perioodilise otsustamise. Ka selline püsiv keeld oleks vastuolus Euroopa Liidu õigusega. Eesti saab solidaarsusmehhanismi raames igal aastal valida talle sobiva panustamisviisi ning ümberasustamise puhul iga kahe aasta järel otsustada, kas selles osaleda. Eesti seadusega ei saa aga neid valikuid ette ära piirata ega välistada, sest vastavad küsimused on juba reguleeritud vahetult kohaldatavate Euroopa Liidu määrustega.

Ando Kiviberg märkis, et põhiseaduskomisjon on eelnõu aluseks olevat regulatsiooni varem põhjalikult käsitlenud ning selle kohta esitatud argumendid on komisjoni liikmetele tuttavad. Ta küsis Siseministeeriumi esindajatelt kinnitust, kas Eesti on solidaarsusmehhanismi kolme võimaliku panustamisviisi seast seni alati valinud rahalise panuse.

Anneli Viks kinnitas, et Eesti on seni eelistanud solidaarsusmehhanismis rahalist panust. Mehhanismi rakendati esimest korda 2026. aastal ning järgmise perioodi menetlus on praegu pooleli ja selle kohta ei ole otsust veel tehtud. Vabariigi Valitsus otsustas 2025. aasta 4. detsembril, et Eesti panustab 2026. aastal rahaliselt solidaarsusreservi ning võimaluse korral

ka alternatiivsete meetmetega, näiteks tehnika või ekspertide saatmisega, kui abi vajav liikmesriik seda soovib. Samal ajal otsustati, et Eesti ümberpaigutamises ei osale. Samal kuupäeval tegi valitsus eraldi otsuse ümberasustamise kohta. Selle kohaselt ei osale Eesti 2026. ja 2027. aastal Euroopa Liidu ümberasustamise ja humanitaarsetel põhjustel vastuvõtmise kavas.

Ando Kiviberg küsis täpsustavalt, kas solidaarsusmehhanismi rakendamisel jääb konkreetse panustamisviisi valik alati liikmesriigi enda otsustada. Ta soovis kinnitust, et Euroopa Liit ei saa kohustada liikmesriiki kasutama kindlat meedet, vaid liikmesriik võib valida talle sobiva viisi määruses ette nähtud meetmete hulgast.

Anneli Viks kinnitas, et kõik kolm solidaarsusmeedet on võrdse kaaluga. Liikmesriik võib igal otsustuskorral ise valida ühe kolmest meetmest või neid omavahel kombineerida.

Jaak Valge viitas 2021. aasta rahvaloenduse andmetele, mille kohaselt oskas Eestis riigikeelt tema sõnul 84% elanikest. Tema hinnangul võib see osakaal olla sisserände tõttu praeguseks vähenenud. Kui varem peeti Euroopas kõige madalama riigikeele oskuse määraga riigiks Moldovat, siis Moldova viimase rahvaloenduse andmetel on Eesti nüüd sellest näitajast veel madalamal. Ta märkis, et ametnikud põhjendavad riigisiseste valikute piiratust sageli Euroopa Liidu nõuetega ning soovis teada, millised õiguslikud või muud tagajärjed kaasneksid Eestile juhul, kui riik jätaks kõnealuse Euroopa Liidu reegli täitmata. Teiseks küsis ta, kas Siseministeeriumi esindajad on veendunud, et kõik teised liikmesriigid neid nõudeid tegelikult täidavad. Ta põhjendas küsimust varasemate juhtumitega, kus Eesti on tema hinnangul võtnud Euroopa Liidu reeglid kiiresti üle, kuid hiljem on neid Euroopa Liidu tasandil leevendatud.

Anneli Viks vastas, et Euroopa Liidu nõuete täitmata jätmise korral algatataks Eesti suhtes rikkumismenetlus. Ta tõi näiteks, et juba on algatatud rikkumismenetlus 16 liikmesriigi suhtes, kes ei ole üle võtnud üht rände- ja varjupaigapaketti kuuluvat direktiivi. Seega pidas ta rikkumismenetlust reaalseks, mitte üksnes teoreetiliseks tagajärjeks. Teiste liikmesriikide nõuete täitmise kohta märkis ta, et Euroopa Liidul on selle tagamiseks järelevalve- ja mõjutusvahendid. Praegu on käimas solidaarsusmehhanismi teine rakendamine, mille raames otsustatakse taas liikmesriikide panustamisviisid. Vahemere-äärsed liikmesriigid kuuluvad ebaseaduslikust sisserändest tingitud suure surve tõttu abi saavate riikide hulka. Näiteks on Itaaliale abi andmine seotud tingimusega, et riik rakendab piirimenetlust nõuetekohaselt. Tema sõnul näitab see, et abi saamine võib sõltuda Euroopa Liidu nõuete täitmisest ning liikmesriikide mõjutamiseks vajalikud hoovad on olemas.

Evelin Poolamets märkis, et Euroopa Liidu õigusaktid kehtivad liikmesriikidele ühetaoliselt ega arvesta tema hinnangul piisavalt riikide ajaloolise tausta ega praeguse demograafilise olukorraga. Ta tõi esile, et eestlased moodustavad tema sõnul ligikaudu 68% Eesti rahvastikust. Samuti viitas ta Kaitsepolitseiameti aastaraamatus käsitletud ohtudele ja moslemikogukonna kiirele kasvule. Ta küsis, kuidas arvestatakse Euroopa Liidu rände- ja varjupaigareeglite rakendamisel Eesti julgeolekuhuve ning rahvusriigi säilimise vajadust. Samuti soovis ta teada, mil määral saab Eesti nende reeglite rakendamisel ise otsuseid kujundada ja oma eripäradest lähtuvaid seisukohti esitada.

Anneli Viks kinnitas, et otsuste tegemisel arvestatakse Eesti püsimajäämise ja julgeolekuga, sealhulgas rahvusvahelise kaitse taotlejate puhul. Eesti julgeolekut ohustavale isikule

elamisluba ei anta. See kehtib ka juhul, kui isikul oleks muudel alustel õigus rahvusvahelisele kaitsele, mis tähendaks Eestis tähtajalise elamisloa andmist. Julgeolekuohu esinemisel kaitset ei anta ning isik peab Eestist lahkuma.

Ants Frosch juhtis tähelepanu sellele, et Euroopa Liidus kasutatakse rände- ja varjupaigapoliitikas erinevaid osalemisviise ning erandeid. Kuigi Eesti on otsustanud lähiajal panustada solidaarsusmehhanismi rahaliste ja alternatiivsete meetmetega ning ümberpaigutamises mitte osaleda, ei tähenda see püsivat erandit. Eesti õigus võimaldab kindla aja möödudes kujundada uue seisukoha ja varasemat otsust muuta. Tema sõnul on Ungari ja Slovakkia solidaarsusmehhanismis osalemisest täielikult keeldunud. Taani ja Iirimaa puhul viitas ta aga alalistele eranditele ehk nende loobumisklauslitele Euroopa Liidu sise- ja justiitsküsimuste poliitikas. Samuti märkis ta, et Saksamaa kaalub suure sisserändajate arvu tõttu enda jaoks erandi taotlemist. Tema hinnangul näitavad need näited, et Euroopa Liidus kasutatakse ümberpaigutamises mitteosalemiseks mitmesuguseid lahendusi. Eelnõu menetlemine Riigikogus võiks anda valitsusele tugevama poliitilise mandaadi läbirääkimisteks Euroopa Liidu institutsioonidega. Eelnõu läbimine esimese ja teise lugemise kaudu ning jõudmine kolmanda lugemiseni näitaks tema sõnul, et Riigikogu võib kehtestada püsivama riigisisese piirangu. Sellise võimaluse olemasolu annaks praegustele ja tulevastele valitsustele Brüsseli läbirääkimistel tugevama positsiooni. Ta küsis Siseministeeriumi esindajatelt, kas eelnõu menetlemisest ja Riigikogu sellisest poliitilisest signaalist võiks valitsusele või ministeeriumile läbirääkimistel abi olla.

Margit Veskimäe selgitas, et kehtiva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kohaselt kuulab Vabariigi Valitsus solidaarsusmehhanismi puudutava otsuse tegemisel ära Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni seisukoha. Tema hinnangul saab Riigikogu anda valitsusele poliitilise suunise eelkõige selle menetluse kaudu, mitte kavandatava seadusemuudatusega. Solidaarsusmehhanismi meetmed tulenevad vahetult kohaldatavast Euroopa Liidu määrusest ega ole liikmesriikidele üksnes poliitilised soovitused. Iga liikmesriik peab solidaarsusmehhanismis osalema, kuid valitsus saab otsustada, millise määruses ette nähtud meetme või meetmete kombinatsiooni abil Eesti oma kohustuse täidab. Eesti ei pea rakendama kõiki kolme meedet, kuid riigisiseses seaduses ei saa ühtegi neist püsivalt välistada.

Evelin Poolamets küsis, kas ta saab Siseministeeriumi esindajate seisukohast õigesti aru, et solidaarsusmehhanismi peetakse Eestile ja rahvusriigi säilimisele kahjulikuks, kuid seda tuleb Euroopa Liidu õigusest tuleneva kohustuse tõttu siiski rakendada. Ta soovis kinnitust, kas ministeeriumi hinnangul puudub Eestil võimalus jätta riigile kahjulikuks peetav Euroopa Liidu regulatsioon kohaldamata.

Anneli Viks ei nõustunud eelkõneleja tõlgendusega, et solidaarsusmehhanism on Eestile kahjulik. Tema hinnangul on see Euroopa Liidus vajalik, sest mehhanism toimib vastastikkuse põhimõttel: kui Eesti peaks tulevikus abi vajama, saaks ka Eesti selle kaudu teistelt liikmesriikidelt toetust.

Margit Veskimäe täpsustas, et solidaarsusmehhanismi ei reguleeri direktiiv, mille liikmesriik peab riigisisesesse õigusesse üle võtma, vaid vahetult kohaldatav Euroopa Liidu määrus. Seetõttu ei saa Eesti otsustada, kas regulatsioon üle võtta või mitte.

Ando Kiviberg palus täpsustada A. Froschi väidet, et üksikutel riikidel on Euroopa Liidu rände- ja varjupaigapoliitikas püsivad erandid. Ta küsis, kas see väide vastab tõele ja milline on nende riikide erandite täpne ulatus.

Anneli Viks selgitas, et Taani ja Iirimaa puhul on tegemist üldiste loobumisklauslitega ehk *opt-out*-süsteemiga, mis hõlmab laiemalt Euroopa Liidu siseasjade valdkonda ega piirdu üksnes varjupaigaregulatsiooniga. Kui A. Frosch pidas silmas neid üldisi erandeid, on Siseministeerium nendega kursis.

Ants Frosch märkis, et Ungari ja Slovakkia seisukohta oleks võimalik nende riikide esindajatelt otse täpsustada. Ta küsis Siseministeeriumi esindajatelt, millised tagajärjed on neile riikidele kaasnenud seoses nende väidetava keeldumisega rändepakti rakendada. Tema sõnul ei rakenda Ungari ega Slovakkia rändepakti ega ole sellega seotud nõudeid oma riigisisesesse õigusesse üle võtnud.

Siseministeeriumi esindajatel puudus info Ungari ja Slovakkia kohta.

Evelin Poolamets järeldas eelnenud arutelust, et Euroopa Liidu õigus ei kohaldu kõigile liikmesriikidele ühtemoodi, kuna mõnel riigil on teatud valdkondades erandid.

Anneli Viks täpsustas, et liikmesriikidele ei kehti erinevad Euroopa Liidu õigusaktid. Määrused kohalduvad kõigis liikmesriikides vahetult ja samas sõnastuses. Direktiivide puhul on liikmesriikidel nende riigisisesesse õigusesse ülevõtmisel rohkem otsustusruumi, kuid saavutada tuleb direktiivis ette nähtud eesmärk. Mõlemat arutlusel olevat küsimust reguleerivad vahetult kohaldatavad määrused, mistõttu kehtivad nende sätted kõigile liikmesriikidele ühtmoodi.

Ants Frosch pidas vajalikuks koguda täiendavat teavet Ungari ja Slovakkia tegevuse ning neile võimalikult kaasnenud tagajärgede kohta. Samuti juhtis ta tähelepanu Saksamaal väidetavalt kaalutavatele muudatustele rändepoliitikas. Tema hinnangul mõjutavad Saksamaa valikud sageli Euroopa Liidu üldist poliitilist suunda ning Prantsusmaal, Itaalias ja teistes liikmesriikides toimuvad arengud näitavad, et rändeteema muutub järjest aktuaalsemaks. Seetõttu peaks Eesti tema sõnul tähelepanelikult jälgima teiste liikmesriikide samme ja Euroopa Liidu poliitika võimalikku muutumist. Ta tõi võrdluseks Eesti osalemise USA juhitud Iraagi sõja tahtekoalitsioonis. Tema sõnul väljus Eesti sealt partneritest hiljem, sest otsustamine venis muu hulgas õiguslike küsimuste tõttu. Ta väljendas muret, et rändepoliitikas võib tekkida sarnane olukord, kus teised riigid muudavad oma seisukohti, kuid Eesti jääb varasemate kohustuste juurde ega suuda õigel ajal uut otsust teha.

Anneli Viks lisas, et Euroopa Komisjoni ettepaneku kohaselt on Saksamaa ja Prantsusmaa teises solidaarsustsüklis arvatud rändesurve ohus olevate liikmesriikide hulka.

Jaak Valge tegi ettepaneku jätta menetluslikud otsused sellel istungil tegemata ning küsida enne lisateavet arutelus nimetatud riikide ja nende rakendamispraktika kohta. Tema hinnangul ei ole menetluslike otsustega kiirustamiseks põhjust.

Ants Frosch tegi ettepaneku küsida eelnõu kohta Riigikogu Euroopa Liidu asjade komisjoni arvamust. Kuigi see ei oleks kõnealuse eelnõu otsene lahendus, kuulub Euroopa Liidu

küsimustes valitsusele seisukohtade andmine Euroopa Liidu asjade komisjoni pädevusse ning komisjoni seisukoht on valitsusele siduv.

Ando Kiviberg pani Jaak Valge ettepaneku mitte teha käesoleval istungil menetluslikke otsuseid hääletusele (poolt 3: Ants Frosch, Evelin Poolamets, Jaak Valge; vastu 5: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Pipi-Liis Siemann, Tanel Tein; erapooletuid 0). Ettepanek ei leidnud toetust.

A. Kiviberg pani Ants Froschi ettepaneku küsida Euroopa Liidu asjade komisjonilt arvamust hääletusele (poolt 3: Ants Frosch, Evelin Poolamets, Jaak Valge; vastu 5: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Pipi-Liis Siemann, Tanel Tein; erapooletuid 0). Ettepanek ei leidnud toetust.

A. Kiviberg tänas külalisi ning tegi ettepaneku teha menetlusotsused.

Otsustati:
2.1. Teha ettepanek võtta eelnõu täiskogu päevakorda 18.11.2026 (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Evelin Poolamets, Pipi-Liis Siemann, Tanel Tein, Jaak Valge).
2.2. Teha ettepanek eelnõu tagasi lükata (poolt 5: Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Pipi-Liis Siemann, Tanel Tein; vastu 3: Ants Frosch, Evelin Poolamets, Jaak Valge; erapooletuid 0).
2.3. Määrata juhtivkomisjoni esindajaks põhiseaduskomisjoni liige Pipi-Liis Siemann (konsensus: Ants Frosch, Ando Kiviberg, Kalle Laanet, Hanno Pevkur, Evelin Poolamets, Pipi-Liis Siemann, Tanel Tein, Jaak Valge).

3. Info ja muud küsimused

Info ja muid küsimusi ei olnud.

(allkirjastatud digitaalselt)
Ando Kiviberg
juhataja

(allkirjastatud digitaalselt)
Markus Veia
protokollija