

Võrdse kohtlemise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga võetakse Eesti õigusesse üle 2024. aasta mais Euroopa Liidus vastu võetud kaks samasisulist (kuid erinevate muudetavate õigusaktide tõttu erineva õigusliku alusega) võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavaid nõudeid käsitlevat direktiivi (direktiivid 2024/1499¹ ja 2024/1500², edaspidi koos *võrdõigusasutuste direktiivid* või *direktiivid*). Eestis on direktiivides viidatud võrdõigusasutuseks võrdse kohtlemise seaduse alusel tegutsev soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik (edaspidi *võrdõigusvolinik* või *volinik*) ja tema kantselei. Eelnõukohaste muudatustega tõhustatakse inimeste kaitset diskrimineerimise eest ja nende õiguskaitsevõimalusi diskrimineerimise toimumise korral ning tagatakse senisest paremini voliniku institutsiooni sõltumatus. Direktiivi ülevõtmisega laienevad voliniku ülesanded märgatavalt. Näiteks saab volinik õiguse esindada diskrimineerimise ohvreid kohtus, lahendada poolte soovil ise diskrimineerimisvaidlusi, koguda detailsemat statistikat ja teha rohkem ennetustööd.

Inimeste õiguskaitsevõimaluste parandamiseks antakse volinikule pädevus esindada diskrimineerimise ohvrit kohtu- või haldusmenetluses või osaleda vajaduse korral muul viisil menetlustes tema toetuseks. Laiendamaks võimalusi diskrimineerimisvaidluste kohtuväliseks asjatundlikuks lahendamiseks, sätestatakse voliniku õigus anda siduvaid arvamusi, kui vaidluse osapooled seda ühiselt soovivad.

Eelnõuga täpsustatakse ka isikute õigusi voliniku läbiviidavates menetlustes (sh pöördumise lubatavad vormid, tagasiside tähtajad, konfidentsiaalsus). Nähakse ette, et voliniku teenused ja tema antav informatsioon peab olema kõigile võrdselt ja tasuta kättesaadav ning puudega inimestele tuleb tagada võrdsed võimalused pääseda ligi tema teenustele, tegevustele ja informatsioonile.

Inimeste tõhusamaks kaitseks diskrimineerimise eest ja ühiskonnas levinud struktuurse ebavõrdsuse vähendamiseks laiendatakse ja täpsustatakse ka voliniku pädevust astuda samme diskrimineerimise ennetamiseks ja tõkestamiseks. Näiteks antakse volinikule sõnaselge pädevus teha ettepanekuid õigusaktide eelnõude kohta, anda soovitusi strateegiliste arengudokumentide, meetmete ja tegevuste soolise võrdõiguslikkuse seadusele ja võrdse kohtlemise seadusele vastavuse tagamiseks ning statistiliste andmete kogumiseks valdkondlike seaduste rakendamise kohta. Selleks, et voliniku eksperdiarvamused tähelepanuta ei jääks,

¹ Nõukogu direktiiv (EL) 2024/1499 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta isikute võrdse kohtlemise valdkonnas sõltumata isiku rassilisest või etnilisest päritolust, isikute võrdse kohtlemise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes sõltumata isiku usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest, naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas ning seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega ning millega muudetakse direktiive 2000/43/EÜ ja 2004/113/EÜ.

² Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1500 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta naiste ja meeste võrdse kohtlemise ja võrdsete võimaluste valdkonnas tööhõive ja elukutse küsimustes ning millega muudetakse direktiive 2006/54/EÜ ja 2010/41/EL.

nähakse ette, et õigusakte ja strateegiadokumente, meetmeid ning tegevusi puudutavate ettepanekute-soovituste täitmise kohta peab voliniku nõudmisel talle infot andma. Õiguskorda tuuakse *põimdiskrimineerimise* termin ning voliniku kohustus arvestada ennetus- ja edendamistöös sellest tulenevaid spetsiifilisi ebasoodsaid olukordi. Vähemalt iga nelja aasta tagant kohustub volinik avaldama ka ülevaate võrdse kohtlemise, vähemuste võrdsete võimaluste ja soolise võrdsuse seisust Eesti ühiskonnas.

Voliniku sõltumatuse paremaks tagamiseks reguleeritakse eelnõus detailsemalt voliniku valimise korda, suurendades protsessi läbipaistvust ja vähendades sõltumist konkursi korraldajast. Muudetakse voliniku ametisse nimetamise korraldust, andes ametisse nimetaja roll ministri asemel kollegiaalsele organile – valitsusele – ja kaasates arvamuse andjana Riigikogu põhiseaduskomisjoni. Sätestatakse, et voliniku eelarve peab olema stabiilne ja piisav kõigi tema pädevuses olevate ülesannete tulemuslikuks täitmiseks.

Voliniku töö läbipaistvuse tagamiseks kohustatakse teda avalikustama oma iga-aastane tegevuskava ja nelja-aastane tööprogramm, samuti esitama nii avalikkusele kui Riigikogu põhiseaduskomisjonile igal aastal aruanne oma tegevustest, ressursist ja eelarvest.

Seadusemuudatuste mõju halduskoormusele on üldiselt väike. Ettevõtjatel võib küll tekkida vajadus volinikule (juba kehtivas õiguses neile pandud) kohustuste või voliniku tehtud ettepanekute täitmise kohta infot anda, kuid sellised olukorrad saavad olema ettevõtete töös harvad. Paremini ennetus ja nõustamine võib samas isegi vähendada niigi väikest vaidluste ja kaebuste arvu. Riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused peavad andma infot oma poliitikate ja õigusaktide vastavuse kohta SoVSis ja VõrdKSis esitatud nõuetele ning arvestama voliniku ettepanekutega, kuid seda tehakse suures osas juba praegu, mistõttu olulist koormuse kasvu ei prognoosita. Koormuse kasv on suurim voliniku institutsioonile, vajalikud võivad olla muudatused töökorralduses, andmete kogumises, lisanduvad ülesanded. Volinikul on siiski võimalik oma ülesannete täitmisel seada prioriteete, samuti on ette nähtud mõningane lisaressurss.

1.2. Eelnõu ettevalmistaja

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi võrdsuspoliitika osakonna võrdsete võimaluste poliitika juht Kätlin Sander (kathlin.sander@mkm.ee, 5196 1886). Eelnõu mõjude analüüsi on koostanud sama ministeeriumi töövaldkonna andmete nõunik Age Viira (age.viira@mkm.ee, 5910 7348).

Eelnõu on keeleteoimetanud Justiits- ja Digiministeeriumi õiguspoliitika osakonna õigusloome korralduse talituse toimetaja Mari Koik (mari.koik@justdigi.ee).

Eelnõu ja seletuskirja õigusliku analüüsi tegi Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi õigusosakonna õigusnõunik Ragnar Kass (ragnar.kass@mkm.ee).

1.3. Märkused

Eelnõu koostamine on ette nähtud Vabariigi Valitsuse tegevusprogrammis valitsusele esitamise tähtajaga IV kvartal 2025.

Eelnõu on vähesel määral seotud soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga, millega võetakse Eesti õigusesse üle Euroopa Parlamendi

ja nõukogu direktiiv (EL) 2023/970, millega tasustamise läbipaistvuse ja õiguskaitsemehhanismide kaudu tugevdatakse meeste ja naiste võrdse või võrdväärse töö eest võrdse tasu maksmise põhimõtte kohaldamist. Seos tuleneb vajadusest käsitleda Eesti õiguses kõigist kolmest direktiivist tulenevalt põimdiskrimineerimist (käesoleva eelnõu § 1 punktid 1 ja 19) ja voliniku pädevust osaleda diskrimineeritud isiku nimel ja toetuseks kohtu- või muudes menetlustes (käesoleva eelnõu § 1 punkt 11).

Eelnõuga muudetakse:

- võrdse kohtlemise seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 10.06.2025, 6;
- avaliku teenistuse seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 05.07.2025, 4;
- erakonnaseaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 05.05.2022, 8;
- korruptsioonivastase seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 14.03.2025, 12;
- soolise võrdõiguslikkuse seaduse redaktsiooni avaldamismärkega RT I, 30.06.2023, 72.

Eelnõu on seotud järgmiste Euroopa Liidu direktiividega:

- nõukogu direktiiv (EL) 2024/1499 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta isikute võrdse kohtlemise valdkonnas sõltumata isiku rassilisest või etnilisest päritolust, isikute võrdse kohtlemise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes sõltumata isiku usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest, naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas ning seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega ning millega muudetakse direktiive 2000/43/EÜ ja 2004/113/EÜ (edaspidi *direktiiv 2024/1499*);
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1500 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta naiste ja meeste võrdse kohtlemise ja võrdsete võimaluste valdkonnas tööhõive ja elukutse küsimustes ning millega muudetakse direktiive 2006/54/EÜ ja 2010/41/EL (edaspidi *direktiiv 2024/1500*).

Direktiivid tuleb Eesti õigusesse üle võtta 19. juuniks 2026.

Eelnõu Riigikogus seadusena vastuvõtmiseks on vajalik poolthääle enamus.

2. Seaduse eesmärk

Eelnõukohase seadusega võetakse Eesti õigusesse üle 2024. a vastu võetud võrdõigusasutuste direktiivid. Ka enne võrdõigusasutuste direktiivide vastuvõtmist kehtinud EL-i õiguse kohaselt pidi liikmesriikidel olema määratud asutus või asutused, kelle ülesanne on edendada, sh analüüsida, jälgida ja toetada kõikide isikute võrdset kohtlemist nii, et neid ei diskrimineeritaks nendes direktiivides käsitletud alustel, sh pakkudes sõltumatut abi diskrimineerimise ohvritele. Eestis on selliseks võrdõigusasutuseks (*equality body*) võrdse kohtlemise seaduse alusel juba enam kui 10 aastat tegutsenud soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik ja tema kantselei.

Kuna liikmesriigiti väga erineva rakendamispädevuse tõttu ei täitnud varasem regulatsioon oma eesmärki ning abi ei olnud ka Euroopa Komisjoni 2018. aasta soovitud³, otsustati leppida kokku oluliselt detailsemates võrdõigusasutuste miinimumstandardites. Selleks võeti vastu kaks sisuliselt sama, kuid EL-i õiguses muudetavate õigusaktide tõttu erineva EL-i õiguses sätestatud alusega direktiivi. Direktiividega sätestatakse siduvad miinimumnõuded võrdõigusasutuste sõltumatusele, pädevusele, volitustele, ressursile ja nende teenuste kättesaadavusele. Eesmärk on tugevdada võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamist kogu EL-is, ühtlustades võrdõigusasutuste standardeid ning tagades diskrimineerimist kogenud

³ [Komisjoni soovitus \(EL\) 2018/ 951 võrdõiguslikkust edendavate asutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta](#)

inimestele kõigis liikmesriikides ühtlasem kaitse diskrimineerimise eest. Osaliselt vastab voliniku institutsioon ja tema pädevus juba direktiividest tulenevatele nõuetele, kuid täielikuks vastavuseks on vajalikud mitmed muudatused ja täiendused.

Eelnõukohaste muudatuste eesmärk on tõhustada vastavalt direktiivide nõuetele inimeste kaitset diskrimineerimise eest ja nende õiguskaitsevõimalusi diskrimineerimise toimumise korral ning tagada senisest paremini voliniku sõltumatus. Volinik saab õiguse esindada diskrimineerimise ohvreid kohtus, lahendada poolte ühisel soovil diskrimineerimisvaidlusi siduva arvamuse andmisega, koguda detailsemat statistikat ja teha rohkem ennetustööd, sh saades selgema rolli õigusloome- ja strateegilise planeerimise protsessides ning esitades regulaarselt aruandeid võrdse kohtlemise ja soolise võrdsuse olukorra kohta Eestis. Eelnõuga täpsustatakse ka isikute õigusi voliniku läbiviidavates menetlustes (sh pöördumise vorm, keel, tagasiside tähtsajad, konfidentsiaalsus), voliniku ülesannete üldnõuetena sätestatakse nii teenuste kui ka info üldine kättesaadavus ja ligipääsetavus, samuti nõue arvestada põimdiskrimineerimise erilist mõju inimeste olukorrale. Tagatakse senisest paremini voliniku kui isiku ja kui institutsiooni sõltumatus, sh valiku- ja nimetamisprotsessi muutmise ning eelarvega seotud õiguste selgema reguleerimise abil. Suurendatakse ka voliniku tegevuse läbipaistvust, nähes ette iga-aastase tegevuskava ja nelja-aastase tööprogrammi avalikustamise ja iga-aastased tegevusaruanded nii avalikkusele kui ka parlamendile, mis käsitlevad ka tema ressursi ja eelarvet ning selle kasutamist.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu §-ga 1 nähakse ette võrdse kohtlemise seaduse muudatused.

Eelnõu § 1 punktiga 1 tuuakse Eesti õigusruumi põimdiskrimineerimise kontseptsioon ja termin (ingl *intersectional discrimination*). Põimdiskrimineerimine on diskrimineerimise erivorm, mida kehtiv õigus ei käsitle ja mida seetõttu ei saa oma töös rakendada ka volinik. Eelnõukohase seadusega loetakse põimdiskrimineerimine VõrdKS-i ja SoVS-i alusel diskrimineerimiseks ja on seeläbi keelatud. Põimdiskrimineerimise puhul leiab halvem kohtlemine või ebasoodsamas olukorras olek aset korraga kahe või enama tunnuse tõttu, mis on kaitstud kas võrdse kohtlemise seadusega (VõrdKS § 1 lg 1 tunnuste loetelu) või soolise võrdõiguslikkuse seadusega, kuid seda juhul, kui erinevate tunnuste põhjuslik mõju on niimoodi põimunud, et ei ole tunnuste kaupa eristatav. Eri tunnused võivad olla kaitstud eri seadustes, st üks tunnus on sugu, teine näiteks vanus, või võivad mõlemad/kõik olla ka VõrdKS § 1 lõikes 1 nimetatud tunnused, näiteks rahvus ja vanus. Põimdiskrimineerimise puhul on ebasoodsamasse olukorda pandud mitme tunnuse alusel teatud ühiskondlikku rühma kuuluvad isikud. Näiteks, kui töökohas kehtestatakse pearäti ja nägu katvate rõivaste kandmise keeld, siis on sellisel keelul eelkõige negatiivne mõju konservatiivsematest kogukondadest mosleminaiste selles organisatsioonis töötamise võimalustele (st soo ja usuliste veendumuste kombineerumine), samas kui eraldi ei oleks küsimus võimalikus soo või usuliste veendumuste tõttu diskrimineerimises, kuna teistele naistele või ka moslemi meestele sellisel keelul samasugust negatiivset mõju ei oleks. Euroopa Nõukogu rassismi ja sallimatuse vastu võitlemise komisjon märgib põimdiskrimineerimist selgitades, et tunnuste sellisel moel põimumine loob uue (kaitstud) tunnuse⁴. Põimdiskrimineerimise termin ja definitsioon on direktiivide ülevõtmise kontekstis vajalik seoses volinikule direktiivide artikli 5 lõike 2 alusel

⁴ ECRI sõnastik on veebilehel <https://www.coe.int/en/web/european-commission-against-racism-and-intolerance/ecri-glossary>. Vt kirjet „intersectional discrimination“.

pandava kohustusega võtta asjakohastel juhtudel arvesse põimdiskrimineerimisest tulenevaid spetsiifilisi ebasoodsaid olukordi (eelnõu § 1 p 19, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 1 p 9).

Eelnõu § 1 punktidega 2–42 muudetakse ja täiendatakse VõrdKS 4. peatükki, mis käsitleb Eesti võrdõigusasutuse – soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku – institutsiooni. Juba enne eelnõuga ülevõetavate direktiivide vastuvõtmist nägi Euroopa Liidu kehtiv õigus (direktiivid 2000/43/EÜ⁵, 2004/113/EÜ⁶, 2006/54/EÜ⁷, 2010/41/EL⁸ ja 2019/1158/EL⁹) ette, et liikmesriikides peab nende direktiivide rakendamise 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 võrdõigusasutuseks algselt SoVS-i alusel, aastast 2009 aga VõrdKS-i alusel iseseisvalt tegutsev võrdse kohtlemise, soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste valdkonna sõltumatu ja erapooletu asjatundja, soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik. Haldusmenetluse seaduse § 8 lõike 1 kohaselt on volinik haldusorgan.

Eelnõu § 1 punkt 2 on tehniline muudatus – sellega lisatakse VõrdKS 4. peatüki ja § 15 pealkirja viide voliniku kantseleile, mida nii peatükk kui paragrahv samuti reguleerib.

Eelnõu § 1 punktidega 3–7 muudetakse voliniku ja tema kantselei eelarvet, voliniku valimist ja ametisse nimetamist ning voliniku asetäitja-nõuniku rolli regulatsiooni. Muudatuste eesmärk on vastavalt võrdõigusasutuste direktiivide nõuetele senisest paremini tagada voliniku kui ametiisiku ja institutsiooni sõltumatus.

Eelnõu § 1 punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks VõrdKS § 15 lõiked 1¹ ja 2, mis reguleerivad vastavalt voliniku ametikohale konkursi läbiviimist ja voliniku ametisse nimetamist valdkonna eest vastutava ministri poolt. Muudatus on vajalik, kuna voliniku valimise kohta on kavas kehtestada detailsem regulatsioon, samuti muudetakse eelnõuga voliniku ametisse nimetamise korda. Uus regulatsioon kehtestatakse VõrdKS uue §-ga 15¹ (vt eelnõu § 1 punkt 8).

Eelnõu § 1 punktiga 4 täiendatakse VõrdKS § 15 lõiget 3, mis käsitleb voliniku ja tema kantselei tegevuse rahastamist. Võttes aluseks voliniku põhimääruse (§ 4 lg 1) ning direktiivide nõuded (eelkõige artiklid 3 (sõltumatus) ja 4 (vahendid)), kirjeldatakse seaduses välja kujunenud praktikat, mille kohaselt esitatakse voliniku ja tema kantselei eelarve iga-aastases riigieelarve seaduses valdkonna eest vastutava ministeeriumi eelarves (praegu Majandus- ja

⁵ Nõukogu direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõtte sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32000L0043>.

⁶ Nõukogu direktiiv 2004/113/EÜ meeste ja naiste võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=celex%3A32004L0113>.

⁷ 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). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:02006L0054-20060726>.

⁸ 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32010L0041>.

⁹ 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. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/?uri=CELEX:32019L1158>.

Kommunikatsiooniministeerium) eraldi real programmi tegevusena ja sõltumatute institutsioonide eelarveid käsitlevas tekstiparagrahvis. Oluline on, et kuigi voliniku eelarve paigutub riigieelarve struktuuris valdkonna eest vastutava ministeeriumi eelarvesse, ei saa ministeerium selle suurst muuta, vaid selle kinnitab iga-aastase riigieelarve seadusega Riigikogu. Selline lähenemine võimaldab Riigikogul soovi korral hinnata ka eelarve piisavust voliniku ülesannete täitmiseks ja seda vajaduse korral suurendada. Seaduse tasandil kinnitatakse ka, et voliniku mitmeaastane indikatiivne rahastamiskava esitatakse valdkondlikus programmis (praegu soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise nelja-aastane programm).

Eelnõu § 1 punktiga 5 täiendatakse § 15 uue lõikega ³¹, millega sätestatakse kriteeriumid, millele voliniku eelarve direktiivi nõuetest tulenevalt peab vastama. Nähakse ette, et eelarve määramisel lähtutakse vajadusest tagada voliniku institutsiooni iseseisvus ning tema eelarve stabiilsus ja piisavus kõigi voliniku pädevuses olevate ülesannete tulemuslikuks täitmiseks. See tähendab muu hulgas, et volinikule uute ülesannete andmise korral peab riik vastavalt vajadusele suurendama ka voliniku ja tema kantselei eelarvet. Lisavahenditeta lisaülesannete panemine halvendab voliniku võimet täita olemasolevaid ülesandeid, kuid seab kahtluse alla ka uute ülesannete täitmise tõhususe. Lisanduvad kulud võivad olla nii planeeritavad kui ka planeerimatud. Näiteks volinikule seoses direktiivi artikli 10 ülevõtmisega lisanduv pädevus osaleda kohtumenetluses diskrimineerimisohvri esindajana (vt eelnõu § 1 p 11, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 1 p 2¹) eeldab tõhususe tagamiseks ka seda, et volinikul oleks inimestele nende kaebuste kohtusse viimisel võimalik lubada nt riigilõivu jms kulude katmist ning kinnitada, et juhul kui kohus määrab mõned kulud voliniku esindatava isiku kanda (nt kaotuse puhul vastaspoole kulud), saaks need katta voliniku eelarvest. Volinikul võib kantseleis sobivate inimeste vähesuse tõttu olla vaja esindamisteenus ka sisse osta. Uute ülesannete täitmine, nt tegevusaruande (eelnõu § 1 p 20, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 5) ning soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja struktuursete probleemide aruande (eelnõu § 1 p 17, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 1 p 7) jaoks andmete kogumine (eelnõu § 1 p 20, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 6) süsteemsel ja väikese halduskoormusega viisil, samuti tõhusam teavitustegevus, võib eeldada ka IT-arendusi. Uute ülesannete tõhus täitmine võib eeldada ka voliniku ja kantselei töötajate pädevuse arendamist, teavitustegevusi uute ülesannete kohta, et inimesed teaksid voliniku teenuseid kasutada jms.

Eelarve piisavust hinnates on oluline pidada silmas ka volinikule tema ülesannete täitmiseks seatavaid üldiseid nõudeid. Näiteks peab direktiivide artikli 12 kohaselt olema kõigil juurdepääs kõigile voliniku teenustele (vt eelnõu § 1 p 20, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 3). See tähendab muuhulgas, et voliniku teenused oleksid ühtmoodi kättesaadavad üle Eesti, eeldades kas võimekust regulaarselt n-ö maakonnakülastusi teha või häid videokohtumise lahendusi voliniku kantseleis, aga vajaduse korral ka kokkuleppeid nt kohalike omavalitsustega, et ka inimesed, kel endal sobilikud infokommunikatsioonivahendid puuduvad, saaksid kohaliku omavalitsuse vastavaid võimalusi kasutada.

Riigieelarve üldise kärpimise korral võib vähendada ka voliniku eelarvet, kuid kärbe ei või olla proportsioonilt suurem kui teistel asutustel. Direktiivide rakendamise seisukohast on lubamatu voliniku eelarvevahendite kärpimine näiteks seetõttu, et ametis olev valitsus ei pea tema pädevusse jäävaid tegevusi oluliseks, samuti otsese või kaudse n-ö kättemaksuna voliniku ebameeldivate otsuste, soovitude või muude tegevuste eest. Võrdõigusasutuse eelarvet ei tohi

kasutada survevahendina tema sõltumatuse piiramiseks. Direktiivide kohaselt peab volinikul olema sõltumatu õigus ise oma eelarve detailsema kasutamise üle otsustada, seetõttu ei ole kohane ka näiteks valdkonna eest vastutava ministeeriumi sekkumine voliniku eelarve kasutamisse (sealhulgas näiteks ettepanekud, milliste tegevuste arvelt kärpeid ellu viia või milliseid tegevusi prioriseerida – kuhu ressursi rohkem suunata).

Eelnõu § 1 punktiga 6 täiendatakse VõrdKS § 15 lõiget 5¹, mis käsitleb voliniku asetäitja-nõuniku rolli. Kui senise regulatsiooni kohaselt täidab asetäitja-volinik voliniku ülesandeid viimase puudumisel (näiteks ajutine äraolek, olukord, kus eelmine volinik on ametist lahkunud, kuid uut ei ole veel nimetatud vms), siis nüüd lisatakse asetäitja-nõunikule ülesanne tegutseda voliniku ülesannetes ka olukorras, kus volinik on ennast huvide konflikti tõttu arvamuse andmisest taandanud (vt eelnõu § 1 p 26, eelnõukohane VõrdKS § 17 lg 8)). Muudatus lähtub direktiivide artiklist 3, mis näeb ette, et voliniku ülesannete täitmisel peab olema tagatud ka erapooletus.

Eelnõu § 1 punktiga 7 täiendatakse VõrdKS § 15 lõikega 7, nähes ette, et sekkumine voliniku ja tema kantselei tööalasesse tegevusse, samuti selle mõjutamine on keelatud. Täienduse tegemisel on lähtutud direktiivide artiklist 3 (ja seonduvatest põhjenduspunktidest), mille kohaselt peab võrdõigusasutus olema vaba mis tahes välisest mõjust (sh poliitilisest, rahalisest, usulisest¹⁰) ega tohi oma ülesannete täitmisel ja pädevuse teostamisel ei küsida ega võtta juhiseid valitsuselt ega üheltki teiselt avalik-õiguslikult ega eraõiguslikult üksuselt. Võrdõigusasutusel peab olema õigus ise otsustada oma rahaliste ja muude vahendite, struktuuri, vastutuse, personali (sh töötajate valik ja juhtimine¹¹) ja organisatsiooniliste küsimuste (sh prioriteetide¹²) üle.

Eelnõu § 1 punktiga 8 täiendatakse VõrdKS-i kahe uue paragrahviga. Paragrahviga 15¹ reguleeritakse senisest põhjalikumalt voliniku valimise ja ametisse nimetamise kord. Regulatsioon võtab arvesse direktiivide artiklis 3 liikmesriikidele sätestatud kohustust kehtestada läbipaistvad reeglid võrdõigusasutuses otsustus- ja juhtimisõigusega isikute valiku, ametisse nimetamise, ametist vabastamise ja huvide konflikti vältimise kohta, et tagada nende pädevus ja sõltumatus. Eesmärk on tagada voliniku valimisel ja ametisse nimetamisel võimalikult läbipaistev ja asjakohaseid osalisi kaasav protsess ning vähendada vastutava

¹⁰ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

¹¹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

¹² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

ministri senist suvaõigust konkursi korraldamisel ja isiku valimisel¹³. Eelnõus kirjeldatud valikuprotsessi peab asjakohaseks ka volinik¹⁴.

Paragrahvi 15¹ lõike 1 kohaselt kuulutab valdkonna eest vastutav ministeerium voliniku ametikohale välja avaliku konkursi. Kehtiva regulatsiooni kohaselt korraldab kogu konkursi voliniku ametikohale (sh kuulutab konkursi välja) valdkonna eest vastutav minister (VõrdKS § 15 lg 1¹). Kuna tegelikkuses on konkursi väljakuulutajaks ministeerium, on asjakohane viia täpsustus sisse ka seadusesse. Samuti soovitakse eelnõuga läbipaistvuse tagamiseks rõhutada, et tegemist peab olema avaliku konkursiga. See tähendab, et voliniku ametikoha puhul ei kohaldata ATS § 16 lg-eid 2–5 ja lg-t 9, mis võimaldavad ametikoha täita sisekonkursiga või konkursita. Vastavad muudatused tehakse ka ATS § 16 lõikesse 6 (eelnõu § 2 p 2). Muud täpsustused konkursi korraldamise korras on esitatud järgnevides lõigetes.

Lõike 2 kohaselt korraldab konkursi ministri moodustatud valikukomisjon, mille koosseisust vähemalt poole moodustavad võrdsete võimaluste või soolise võrdsuse valdkonna eksperdid (koosseisu peab kuuluma nii ühe kui ka teise valdkonna eksperte, kuid iga ekspert ei pea olema mõlema valdkonna asjatundja) ja selliste kodanikuühenduste esindajad, millel on põhikirjalisest eesmärgist tulenev huvi võidelda diskrimineerimise vastu ning toetada võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse edendamist. Kirjeldatud põhikirjaliseks eesmärgiks võib olla nii otsesõnu näiteks diskrimineerimise ennetamine, võrdse kohtlemise, võrdsete võimaluste või soolise võrdsuse edendamine, kui näiteks laiemalt inimõiguste kaitse vms. Laiapõhjaline ning sõltumatuid valdkondlikke asjatundjaid ja huvikaitseorganisatsioonide esindajaid hõlmav valikukomisjon suurendab valikuprotsessi objektiivsust ja kvaliteeti ning aitab vältida kallutatust ja tagada, et välja valitakse parim kandidaat, keda tunnustavad ka valdkonnas tegutsevad teised asjatundjad ja huvirühmad.

Lõikes 3 sätestatakse volinikuna tegutsevate ja seega ka volinikuks kandideerivate isikule üldised teovõimet, kodakondsust, haridust, keeleoskust ja juhtimiskogemust puudutavad nõuded ning ka spetsiifilised valdkondlike teadmiste ja kogemuste nõuded. Sarnaselt on seaduses sätestatud nõuded teistele sõltumatutele kõrgematele ametnikele, näiteks riiklikule lepitajale (KTTL § 8¹), andmekaitse inspeksiooni juhile (IKS § 52 lg 1), samuti õiguskantslerile (ÕKS § 8). Regulatsiooni eesmärk on suurendada voliniku valiku protsessi läbipaistvust ning piirata konkurssi korraldava ministri ja ministeeriumi suvaõigust volinikukandidaatidele nõuete kehtestamisel. Kvalifikatsiooninõuete, sh valdkondlike teadmiste ja kogemuse seaduses sätestamine suurendab usaldust voliniku kui eksperdiks oleva

¹³ ECRI üldine poliitikasoovitus nr 2 näeb ette (p 23), et võrdõigusasutustes juhtivatel kohtadel olevad inimesed peaks olema valitud ja ametisse määratud läbipaistva, pädevusel põhineva ja osalusega menetluses. Täidesaatvatel ametkondadel ei tohiks väljavalimise üheski järgus olla otsustavat mõju. <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 (vt p 28). <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). <https://rm.coe.int/euroopa-noukogu-inimoiguste-voliniku-dunja-mijatovici-raport-11-15-juu/16808de6a3>.

¹⁴ 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, 02.08.2023.

institutsiooni vastu. 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 ja soolise võrdsuse alasest õigusest, samuti eelnev töökogemus võrdse kohtlemise või soolise võrdsuse valdkonnas. Sarnase kvalifikatsiooninõude seadusesse lisamise ettepaneku on teinud ka volinik ise¹⁵. Punktiga 4 kehtestatakse vähemalt kaheaastane eelneva juhtimiskogemuse nõue, kuna tegemist on eraldiseisvat institutsiooni juhtiva isikuga. Punktiga 5 nähakse ette eesti keele kui riigikeele oskuse nõue vähemalt C1-tasemel. Punktiga 6 kehtestatakse ka inglise keele oskuse nõue vähemalt B2-tasemel, kuna volinik osaleb rahvusvahelises suhtluses, sealhulgas esindab Eestit Euroopa võrdõigusasutuste võrgustikus Equinet. Juhtimiskogemuse ja võõrkeele oskuse nõude näol on tegemist nõuetega, mis teiste ametnike ja tippjuhtide puhul on kehtestatud ATS § 10 lõike 1 või 2 alusel antud Vabariigi Valitsuse määrusega või mille kehtestamise õigus on antud ametiasutuse juhile, tema kõrgemale juhile, kantslerile vms isikutele. Kehtiv õigus (ATS § 14 lõige 4) näeb ette, et voliniku puhul tulenevad nõuded VV määrusest ja lisaks võib neid kehtestada volinikku ametisse nimetav isik. Seoses voliniku värbamise ja ametisse nimetamise korra muutmisega ning talle VõrdKSis teadmiste ja kogemuste nõuete kehtestamisega on vaja kehtivat korda muuta – eelnõu §-ga 2 muudetakse ATSi, nähes ette, et volinikule nähakse nõuded ette VõrdKSis.

Lõige 4 näeb ette, et erinevalt kehtivast õigusest nimetab voliniku valdkonna eest vastutava ministri asemel ametisse Vabariigi Valitsus. Ettepaneku konkreetse isiku ametisse nimetamiseks teeb siiski konkursi välja kuulutanud minister, kuid tema ettepaneku aluseks on voliniku valimise laiapõhjalise komisjoni ettepanek. Enne otsuse tegemist kuulab valitsus ära ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamuse kandidaadi kohta. Samasugust lahendust kasutatakse isikuandmete kaitse seaduse § 54 lõike 1 kohaselt Andmekaitse Inspektsiooni kui sõltumatu järelevalveasutuse juhi ametisse nimetamisel. Voliniku ametisse nimetamise protsessis on põhiseaduskomisjonile rolli andmisel arvestatud muu hulgas asjaolu, et tegemist on voliniku institutsiooni ja tööga hästi kursis oleva komisjoniga, kuna nii praeguse praktika kui ka tulevase normi (vt eelnõu § 1 p 20, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 5) kohaselt annab volinik komisjonile kord aastas ülevaate oma tegevustest. 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 ka Riigikogu põhiseaduskomisjoni arvamuse andmine laiendama ka otsustamisse 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 seaduse tasandil seatud täpsemad nõuded aitavad senisest paremini tagada valikuprotsessi läbipaistvust ja toetavad voliniku senisest suuremat sõltumatust. Uus valiku- ja ametisse nimetamise kord aitab suurendada voliniku mandaadi legitiimsust. Õigusliku korduse vältimiseks tunnistatakse

¹⁵ Samas.

eelnõu § 2 punktiga 3 kehtetuks ATS § 23 lg 2 punkt 6, kus sarnaselt kehtivale VõrdKS § 15 lõikele 2 ja eelnõukohase VõrdKS § 15¹ lõikele 4 oli sätestatud voliniku viieaastane ametiaeg.

Paragrahviga 15² sätestatakse miinimumnõuded voliniku asetäitja-nõuniku valimiseks ja nähakse ette, et tema nimetab ametisse volinik. Ka nende muudatuste taustaks on direktiivide artikkel 3 (ja seonduvad põhjenduspunktid). Järgimaks nõuet, et võrdõigusasutuse otsustus- ja juhtimisõigusega isikute valik peab olema läbipaistev, kuid samas, et võrdõigusasutusel peab institutsionaalse iseseisvuse tagamiseks olema õigus ise otsustada oma personali (sh töötajate valiku) üle, nähakse § 15² lõikega 1 ette kohustus korraldada voliniku asetäitja-nõuniku leidmiseks avalik konkurss, kuid antakse selle läbiviimise õigus volinikule. Arvestades, et seadus (VõrdKS § 15 lg 5¹) näeb ette rea olukordi, mil asetäitja-nõunik kohustub täitma voliniku ülesandeid, nähakse samaväärse pädevuse tagamiseks ette, et ka asetäitja-nõunikule kehtivad § 15¹ lõikega 3 volinikuna tegutsevale isikule eelnõukohase seadusega kehtestatavad nõuded. Samas jäetakse asetäitja-nõuniku värbamise, talle teenistusalase pädevuse lisanõuete kehtestamise, tema ametisse nimetamise ja ametist vabastamise pädevus volinikule. Samuti ei laiendata asetäitja-nõunikule volinikule kehtivaid tegevuspiiranguid (VõrdKS § 22), v.a eelnõuga lisatav erakonna liikmeks olemise ja muul moel erakonna tegevuses osalemise piirang (vt eelnõu § 1 p 40). Seejuures lähtutakse eelkõige asjaolust, et asetäitja-nõunik täidab voliniku rolli eeldatavalt harva ning samas ei ole erinevalt volinikust tema asetäitja-nõuniku palk piisavalt suur, et seda saaks lugeda alalisi tegevuspiiranguid kompenseerivaks. Samas kehtivad nii asetäitja-nõunikule kui teistele voliniku kantselei töötajatele üldised ametnike tegevuse erapooletust reguleerivad nõuded. Samuti on kavas voliniku ja kantselei põhimääruses ette näha, et kantselei struktuuri kinnitamisel ja töö jaotamisel peaks volinik arvestama vajadust tagada enda pädevusse jäävate ülesannete täitmisel sõltumatus ja erapooletus (kavandikohane § 2 lg 2).

Eelnõu § 1 punktidega 9–20 muudetakse ja täiendatakse VõrdKS § 16, milles on loetletud voliniku pädevuses olevad ülesanded. Olulisemad lisanduvad ülesanded on võimalus osaleda kohtumenetluses diskrimineerimisohvri esindajana ning õigus anda diskrimineerimisvaidluse kohtuväliseks lahendamiseks poolte soovil siduv ning olukorra parandamise ettepanekuid sisaldav arvamus. Laieneb VõrdKSi ja SoVSi tõhusamat rakendamist toetav õigustatud ja kohustatud isikute nõustamispädevus, samuti võimalus anda õigusloome- ja poliitikakujundamise protsessides eksperdinõu võrdse kohtlemise ja soolise võrdsuse edendamiseks. Volinikule nähakse ette andmete kogumise ja analüüsimise, töö läbipaistva planeerimise ning regulaarse ülevaate andmise kohustus oma tegevuse ning võrdse kohtlemise ja soolise võrdsuse olukorra kohta Eestis. Muudatuste tulemusel on diskrimineerimise ohvritel lihtsam oma õigusi kaitsta (volinik saab neid aktiivsemalt aidata), asutused ja ettevõtjad saavad eksperdiabi juba ennetavalt (volinik kui nõuandja) ja riigil on parem ülevaade ebavõrdsusega seotud probleemidest (andmed ja aruandlus).

Eelnõu § 1 punktiga 9 lisatakse voliniku pädevuses olevate ülesannete loetellu (eelnõukohases seaduses § 16 lg 1) punkt 1¹, mis käsitleb voliniku pädevust nõustada õigustatud ja kohustatud osapooli VõrdKSi ja SoVSi rakendamisel. Sel moel saab volinik oma eksperditeadmistega aktiivsemalt ka seaduse rakendamist toetada. Nõustamispädevus aitab vältida õigusrikkumisi ning suurendab asjaomaste osapoolte teadlikkust. Uus ülesanne toetab direktiivide artiklis 5 ettenähtud teadlikkuse parandamise, diskrimineerimise ennetamise ja võrdse kohtlemise

edendamise funktsiooni täitmist. Tegemist ei ole täiesti uue ülesandega – volinik on pakkunud nõustamist ka seni –, kuid õigusselguse huvides sätestatakse see nüüd ka eraldi ülesandena. Voliniku hinnangul julgustab nõustamispädevus inimesi voliniku poole pöörduma¹⁶.

Lisatav punkt annab volinikule õiguse nõustada tema poole pöördunud diskrimineerimist kahtlustavat isikut ning VõrdKSi ja SoVSi alusel võrdse kohtlemise või edendamiskohustuse täitmise eest vastutajat. Diskrimineerimist kahtlustava isikuna võib voliniku poole nõustamiseks pöörduda nii inimene, kes kahtlustab enda diskrimineerimist, kui ka näiteks lähedane, kolleeg, pealtnägija, samuti näiteks huvikaitseorganisatsioon, kellele on teatavaks saanud võimalikud diskrimineerimisele osutavad asjaolud. Volinik saab pöördujale selgitada kehtivat õigust ning anda nõu edasiseks tegutsemiseks õiguste kaitsel.

Võrdse kohtlemise eest vastutavaks isikuks, kes samuti võib nõu saamiseks voliniku poole pöörduda, on aga näiteks töandja, kauba või teenuse pakkuja, haridus- või teadusasutus. Erineva detailsusega edendamiskohustus on VõrdKSi 3. peatükis ja SoVSi 3. peatükis ette nähtud töandjatele (VõrdKS § 12, SoVS § 11), haridus- ja teadusasutustele ning koolitust korraldavatele muudele asutustele ja isikutele või koolituse korraldamisega tegelevatele institutsioonidele (VõrdKS § 13, SoVS § 10) ning ministeeriumidele (VõrdKS § 14) ja laiemalt riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustele (SoVS § 9). Volinik saab kohustatud isikuid nõustada nii juba tekkinud võimaliku diskrimineerimise olukorras kui ka selles, milliseid meetmeid on asjakohane ellu viia diskrimineerimise ennetamiseks ning võrdse kohtlemise ja soolise võrdsuse edendamiseks ning kuidas seda parimal moel teha.

Nõustamispädevuse teostamist toetavad voliniku avalikud infomaterjalid, kodulehel avaldatud kasutajasõbralikud korduma kippuma küsimuste vastused jms. Vabariigi Valitsuse ja valitsusasutuste ning kohaliku omavalitsuse asutuste VõrdKSi ja SoVSi rakendamise küsimustes nõustamise ja teavitamise pädevuse näeb ette ka juba kehtiv seadus (VõrdKS § 16 p 6). See punkt võimaldab volinikul ka proaktiivset, st tema enda algatusel, mitte ainult pöördumispõhist tegutsemist, seepärast jääb ka see voliniku ülesannete loetellu eraldi alles.

Eelnõu § 1 punktiga 10 täpsustatakse voliniku VõrdKS § 16 punkti 2 (eelnõukohane § 16 lg 1 p 2) kohast pädevust abistada isikuid diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamisel. Eelnõuga nähakse ette, et abistamise pädevus puudutab diskrimineerimist käsitlevate kaebuste esitamist haldus- või kohtumenetluses, ning antakse volinikule õigus otsustada abistamisvajaduse üle. Vajaduse üle otsustamisel võib volinik võtta arvesse nii isikut (nt ei pea volinik abistama isikut, kellel on ilmselgelt piisavad vahendid tasulise õigusabi eest maksmiseks), olukorda (nt ei pea volinik abistama kaebuse esitamisel asjas, milles tema hinnangul ei ole tegemist diskrimineerimisega) või muid asjaolusid. Abistamise üle volinikule otsustusõiguse andmine on vajalik, võttes arvesse voliniku väga piiratud ressursi ning samas ülesannete rohkust.

Eelnõu § 1 punktiga 11 täiendatakse VõrdKSi kehtivat § 16 (eelnõu kohaselt selle lõiget 1) punktidega 2¹ ja 2², mis mõlemad käsitlevad voliniku pädevust osaleda eri rollides tsiviil- ja halduskohtu- või haldusmenetluses. Voliniku pädevuse mõttes on tegemist uute ülesannetega –

¹⁶ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kiri nr 2-5/28_2023 Sotsiaalministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse ühendamise teemal, 02.08.2023.

seni ei ole volinikul olnud sõnaselget pädevust isikuid diskrimineerimisvaidlustes esindada, toetada ega oma asjatundjaarvamusi menetlustes esitada. Samas ei looda muudatustega voliniku jaoks menetlusseaduste mõttes uusi rolle, vaid viidatakse, millistes juba menetlusseadustes ettenähtud rollides volinik menetlustes osaleda saab.

Lisatava punkti 2¹ kohaselt osaleb volinik VõrdKSis või SoVSis sätestatud keelu või kohustuse rikkumise küsimuses toimivas menetluses isiku, kes leiab, et teda on diskrimineeritud, esindajana (TsMS § 218, HKMS § 32, HMS § 13 või TvLS § 17). Volinik võib menetluses osaleda ka sellise isiku toetuseks, tehes seda nõustajana (TsMS § 228), kaasatud haldusorganina (HKMS § 24) või muu organina (HMS § 11 lg 2) (direktiivide artikli 10 lg 3 punkt b)). Esindajana isiku nimel kohtusse pöördumise õigust loetakse õiguseks alгатada kohtumenetlus, mille näeb ette direktiivide artikli 10 lg 3 punkt a). TsMS § 218 lg 1 punkti 2 (sarnane HKMS § 32 lg 1 p 2) alusel võib lepinguliseks esindajaks olla volinik, kui tal on nõutav õiguslane kvalifikatsioon, või vastavat haridusnõuet täitev kantsleil ametnik. Samuti võib volinikule antud esindusõiguse vajaduse korral edasi anda advokaadile (TsMS § 222 lg 1 p 9, TsMS § 218 lg 1 p 1). Esindusõigus hõlmab ka hagi või muu avalduse (TsMS § 222 lg 1 p 1), kaebuse (HKMS § 31 lg 2), taotluse (HMS § 13 lg 1) esitamise õigust. Direktiivid ei nõua otseselt, et võrdõigusasutusel oleks roll ka TvLS alusel läbi viidavatest menetlustes, kuid võttes arvesse, et paljud diskrimineerimisvaidlused tekivad Eestis just tööasjades ja seega on TVK-l diskrimineerimisvastases õiguskaitstes oluline roll, on parema õiguskaitse tagamiseks oluline käsitleda ka voliniku rolle TVK menetluses. Töövaidluste lahendamisel määrab esindamisõiguse ulatuse esindatav (TvLS § 17 lg 2, TsÜS § 120 lg 2), kes saab volitusega hõlmata ka avalduse esitamise. Volinik võib sama asja raames pöörduda esindajana kohtusse ka mitme diskrimineeritud isiku nõusolekul ja nimel, sama kehtib isiku(te) toetuseks osalemise puhul. Menetluses osalemine võimaldab volinikul oma eksperditeadmisi paremini isikute õiguste kaitsel ära kasutada ning toetab menetlustes ka võrdse kohtlemise teemade asjatundlikku käsitlemist. Menetluses esindajana osalemise vajalikkuse üle otsustab 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 süstemaatilise diskrimineerimise ja struktuurse ebavõrdsuse vastu¹⁷. Kohtupraktika aitab suurendada õigusselgust, parandada teadlikkust ja arusaamist diskrimineerimisest kui nähtusest ning toetab ka seaduse tõhusamat rakendamist. Diskrimineerimise ohvritele annab voliniku senisest suurem võimalik roll ja tugi eriti kohtumenetlustes julgust ja võimalusi oma õiguste kaitseks.

Volinik on avaldanud soovi saada õiguse pöörduda ka Eesti Vabariigi nimel hagi kohtusse diskrimineeritud isikute kollektiivseid huve kahjustava tegevuse lõpetamiseks, sellisest tegevusest hoidumiseks ning tehtud kahju hüvitamiseks¹⁸. 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.

¹⁷ 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-prd/s3fs-public/wp-content/uploads/2020/01/SVV-Aastaruanne-2014.pdf>.

¹⁸ Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kiri nr 2-5/28_2023 Sotsiaalministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse ühendamise teemal, 02.08.2023

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) tarbijakaitseseaduse (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. TKS § 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 TKSi, võlaõigusseaduses jt seadustes sätestatuga, eeskätt ebaausa kauplemisvõtte kasutamine või kasutamise kavatsus.

Lisatava punkti 2² kohaselt annab volinik VõrdKSis või SoVSis sätestatud keelu või kohustuse rikkumise küsimuses toimivas tsiviil- ja halduskohtumenetluses eksperdina arvamuse (TsMS § 293. Uus ülesanne põhineb direktiivide artikkel 10 lõikel 2, mis näeb ette, et võrdõigusasutuse õigus osaleda kohtumenetluses hõlmab õigust esitada kohtule märkusi kooskõlas riigisisese õiguse ja tavaga. Eesti kohtumenetluste regulatsiooni arvestades saab selle nõude rakendamiseks pidada asjakohaseks eksperdi rolli. Ka see uus ülesanne aitab kaasa diskrimineerimisasjade arutelude kvaliteedi ja asjatundlikkuse kasvule.

Eelnõu § 1 punktiga 12 täiendatakse VõrdKS kehtiva § 16 (eelnõu kohaselt selle lõike 1) punkti 3, nähes volinikule ette võimaluse anda arvamusi lisaks diskrimineerimise asetleidmisele ka edendamiskohustuse rikkumise kohta. Uus pädevus toetab direktiivide artiklis 5 võrdõigusasutustele ettenähtud edendamispädevuse rakendamist, aidates kaasa võrdsuslõime ja erimeetmete laiemale ja asjatundlikumale kasutuselevõtule ning seeläbi seadusega juba kohustatud osapoolte tõhusamale tegutsemisele diskrimineerimise struktuursete aspektidega. Sama eesmärgi kannavad ka kehtiva VõrdKS § 16 punktides 5 ja 6 sätestatud ülesanded ning eelnõuga lisatavad punktid 1¹ (eelnõu § 1 p 9) ja 5¹ (eelnõu § 1 p 15), samuti eelnõuga lisatav § 16 lg 2 (eelnõu § 1 p 20), mis kohustab voliniku ettepanekute ja soovitude täitmise kohta tagasisidet andma. Edendamiskohustuse täitmise seire tõhustamine suurendab eeldatavalt kohustatud isikute motivatsiooni neid kohustusi täita. Näiteks võivad ka võrdse kohtlemise või soolise võrdõiguslikkuse eest seisvad huvikaitseorganisatsioonid esitada edendamiskohustuste järjekindla täitmata jätmise puhul volinikule avalduse rikkumise tuvastamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 13 täiendatakse VõrdKS kehtivat § 16 (eelnõu kohaselt selle lõiget 1) punktidega 3¹ ja 3², mis käsitlevad voliniku pädevust diskrimineerimisvaidluste alternatiivses (st kohtuvälises) lahendamises. Punkti täiendavad eelnõu § 1 punktid 35, 44 ja 45 ning § 4 punktid 3 ja 4.

Punktiga 3¹ antakse volinikule vahekohtu tüüpi pädevus, võimaldades diskrimineerimisvaidluse osapooltel, kui nad ühiselt nii soovivad, pöörduda voliniku poole siduva arvamuse saamiseks diskrimineerimise asetleidmise kohta. Uus ülesanne annab vaidlusosalistele vaidluse lahendamiseks kiire ja odava, samas asjatundliku võimaluse. Seejuures on oluline, et mõlemad pooled usaldaksid voliniku institutsiooni sõltumatust ja erapooletust.

Kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKS § 23, SoVS § 12) lahendab diskrimineerimisvaidlusi kohus või töövaidluskomisjon. Lepitusmenetluse korras lahendab diskrimineerimisvaidlusi õiguskantsler. Diskrimineerimise kahtluse korral saab isik pöörduda eksperdiarvamuse saamiseks voliniku poole, kuid seda ei käsitleta vaidluse lahendamise vormina.

Direktiivide artikli 7 kohaselt peavad võrdõigusasutused saama pakkuda diskrimineerimisvaidluse pooltele vaidluse kohtuvälise lahendamise võimalust. Eesmärk on tagada, et vaidluse lahendamiseks oleks ka kohtuga võrreldes kiirem ja taskukohasem võimalus¹⁹. Sellist menetlust võib juhtida kas võrdõigusasutus ise või muu pädev asutus, kui see on nii riigisiseses õiguses ette nähtud või tavaks. Muu pädeva asutuse läbiviidava menetluse puhul peab võrdõigusasutusel olema õigus esitada asja kohta tähelepanekuid. Ka muu pädeva asutuse/üksuse puhul peavad vaidluse lahendamise eest vastutavad isikud olema sõltumatud ja erapooletud ning omama eksperditeadmisi, samuti peavad need üksused olema alaliselt tegutsevad²⁰.

Töövaidluse lahendamise seaduse (TvLS) § 4 kohaselt on töövaidluskomisjon Tööinspektsiooni juures asuv sõltumatu kohtuväline töövaidlusi lahendav organ. Paragrahvi 13 lõike 2 kohaselt peab TVK kogu menetluse ajal tegema kõik endast sõltuva, et töövaidlus või osa sellest lahendataks kompromissiga või muul viisil poolte kokkuleppel, TVK juhataja võib selleks muu hulgas esitada pooltele kompromisslepingu projekti, teha ettepaneku lahendada vaidlus lepitusmenetluses või väljaspool töövaidluskomisjoni. TVK lepitusmenetlusele kohaldatakse TvLS § 33 lõike 1 kohaselt lepitusseaduses lepitusorgani tegevuse kohta sätestatud TvLS erisustega. Lepitusmenetluseks võib soovi avaldada kuni töövaidlusasjas otsuse tegemiseni (§ 34 lg 3). Avaldaja võib avalduses välja pakkuda omapoolse lepitusettepaneku, avaldusele tuleb lisada poolte kirjalik või kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis sõlmitud kokkulepe töövaidlusasja lahendamiseks lepitusmenetluses (§ 34 lg-d 4 ja 5). Kirjalik lepituskokkulepe sõlmitakse poolte vahel kümne tööpäeva jooksul lepituseks tehtud avalduse menetluse võtmise otsustamisest, kokkuleppe sõlmimata jätmisel loetakse lepitusmenetlus lõppenuks (§ 35). Kui lepituskokkulepet ei sõlmita, on pooltel õigus pöörduda sama töövaidlusasja lahendamiseks töövaidluskomisjoni või kohtusse (30 kalendripäeva jooksul arvates lepitusmenetluse lõppemisest) (§ 36).

Lepitusseaduse (LepS) § 1 lõike 1 kohaselt reguleeritakse selle seadusega lepitusmenetlust tsiviilasjades. Lõike 3 kohaselt on lepitusmenetlusega tsiviilasjas tegu juhul, kui vaidlus tuleneb eraõigussuhtest ning on lahendatav maakohtus. See tähendab, et vaidlustes, mille üheks pooleks on avalik võim, sh näiteks ametniku ja tema tööandja vahelist vaidlust, lepitusseaduse kohase lepitusmenetlusega ja seega ka TvLSi alusel ettenähtud töövaidluskomisjoni juhi läbiviidava lepitusmenetlusega lahendada ei saa.

Õiguskantsleri seaduse (ÕKS) § 35⁵ lõike 1 kohaselt kontrollib õiguskantsler füüsilise või eraõigusliku juriidilise isiku tegevust ning viib läbi lepitusmenetluse isiku avalduse alusel, kes leiab, et teda on diskrimineeritud § 19 lõikes 2 nimetatud tunnuse tõttu. Sellest järelduvalt ei saaks ametnik ja tema tööandja kasutada ka õiguskantsleri pakutavat lepitusmenetlust. Samuti ei vii õiguskantsler läbi lepitusmenetlusi, mille esemeks on näiteks vaidlus võimaliku

¹⁹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 26, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 25.

²⁰ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 26, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 25.

diskrimineerimise üle riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse poolt teenuse pakkumisel, sest üheks osapooliks oleks riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ või avalik-õiguslik juriidiline isik.

Et Eestis ühest küljest juba on loodud võimalus diskrimineerimisasja kohtuväliselt lepitusmenetluse korras lahendada, samas ei ole olemasolevad võimalused täielikult direktiivi nõuetele vastavad (nt TvLSi alusel lahendamisel on küsimuse alla seatud sõltumatuse nõude täielik täitmine²¹, samuti ei ole tagatud eksperditeadmised diskrimineerimisasjades, lisaks ei viida ei TvLSi ega ÕKSi alusel läbi lepitusmenetlusi halduskohtu pädevusse jäävates asjades), on asjakohane anda volinikule direktiividest tulenev diskrimineerimisvaidluse kohtuvälise lahendamise eraldi pädevus, kuid seda mitte lepitusmenetluse kujul. Alternatiivse võimalusena nähakse vahekohtu tüüpi võimalust volinikul anda, kui diskrimineerimisvaidluse pooled seda soovivad, tavapärase arvamuse asemel õiguslikult siduv aramus. Õiguslikult siduva arvamuse andmisel kohaldub üldiselt voliniku tavapärase arvamuse andmisele kehtestatud regulatsioon, eriregulatsioon sätestatakse uues kavandatavas §-s 19¹ (vt eelnõu § 1 p 34). Volinik saab siduva arvamuse poolte soovil anda nii tsiviil- kui ka halduskohtu pädevusse jäävates SoVSi või VõrdKSi rakendamise küsimustes, st selle vaidluste kohtuvälise lahendamise vormi puhul puuduvad piirangud, mis on kehtivas õiguses lepitusmenetlusel.

Punktiga 3² nähakse volinikule ette seni puudunud võimalus esitada oma pädevusest lähtuvalt tähelepanekuid teiste institutsioonide läbiviidavates alternatiivsetes vaidluse lahendamise menetlustes – õiguskantsleri või töövaidluskomisjoni läbiviidavas diskrimineerimisvaidluse lepitusmenetluses. Uus pädevus (ette nähtud ka direktiivide artiklis 7) tagab voliniku eksperditeadmiste ja -kogemuste jõudmise ka teiste läbiviidavatesse alternatiivsetesse menetlustesse ning tugevdab diskrimineerimisasjades alternatiivseid menetlusi läbiviivate institutsioonide koostööd.

Eelnõu § 1 punktiga 14 täpsustatakse õigusselguse huvides VõrdKS kehtiva § 16 (eelnõu kohaselt selle lõike 1) punkti 5, nähes ette, et voliniku Vabariigi Valitsusele, valitsusasutustele, kohaliku omavalitsuse üksustele ja nende asutustele muudatus- ja täiendustettepanekute tegemise õigus ei hõlma mitte ainult kehtivaid õigusakte, vaid ka õigusaktide eelnõusid. Kehtivat regulatsiooni võib küll tõlgendada selliselt, et volinikul on juba õigus teha ettepanekuid eelnõudele millega muudetakse olemasolevaid õigusakte, kuid sellest ei tulene üheselt, et voliniku õigus laieneb ka esmakordselt väljatöötatavate õigusaktide eelnõudele. Volinik on ka seni esitanud seaduseelnõude kooskõlastusringides nii eelnõu väljatöötaja ettepanekul kui omal algatusel arvamusi kavandatud muudatuste mõju ja kooskõla kohta võrdse kohtlemise või soolise võrdõiguslikkuse põhimõttega. Samas ei ole eelnõude väljatöötajatel sõnaselget kohustust konsulteerida volinikuga eelnõude osas, mis võivad mõjutada VõrdKSi või SoVSi rakendamist, neis sätestatud õiguste kasutamist või kohustuste täitmist. Tagamaks volinikule antud ülesannete tõhus täitmine, on rakendusaktide kavandis esitatud ettepanek muuta ka Vabariigi Valitsuse reglementi, nähes ette, et eelnõu või muu küsimuse, mis puudutab

²¹ Kõve, Liin, Jäätma, Kreutzberg, Stein, Ojavee, Viirsalu. Tsiviilasjade kohtuvälise vaidluste lahendamise põhiseaduspärasuse analüüs, Tartu 2025, lk 64-65. <https://www.justdigi.ee/sites/default/files/documents/2025-06/Tsiviilasjade%20kohtuv%C3%A4liste%20vaidluste%20lahendamise%20p%C3%B5hiseadusp%C3%A4rasuse%20anal%C3%BC%C3%BCs.pdf>.

SoVSis või VõrdKSis sätestatud õigusi või kohustusi või mõjutab nende täitmist, ettevalmistamisel konsulteeritakse soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikuga.

Eelnõu § 1 punktiga 15 täiendatakse VõrdKSi kehtivat § 16 (eelnõu kohaselt selle lõiget 1) punktiga 5¹, millega antakse volinikule õigus anda valitsusele ja valitsusasutustele soovitusi riikliku strateegilise arengudokumendi, meetme ja tegevuse VõrdKSile ja SoVSile vastavuse tagamiseks. Uus pädevus toetab direktiivide artiklis 5 võrdõigusasutustele ettenähtud edendamispädevuse rakendamist, aidates kaasa võrdsuslõime ja erimeetmete laiemale ja asjatundlikumale kasutuselevõtule. Sama eesmärgi kannavad näiteks ka kehtiva VõrdKS § 16 punktides 5 ja 6 sätestatud ülesanded ning eelnõuga lisatav § 16 lõige 2 (eelnõu § 1 p 20), mis kohustab voliniku ettepanekute ja soovitude täitmise kohta tagasisidet andma.

Eelnõu § 1 punktiga 16 täiendatakse VõrdKS kehtivat § 16 (eelnõu kohaselt selle lõiget 1) punktidega 6¹ ja 6², mis käsitlevad andmete kogumise ja analüüsimisega seotud pädevust. Muudatusettepanekute aluseks on võrdõigusasutuste direktiivide artikkel 16.

Punktiga 6¹ antakse volinikule õigus anda soovitusi VõrdKSis ja SoVSis sätestatud õiguste kasutamise ja kohustuste täitmise kohta statistiliste andmete kogumiseks. Soovitude adressaadiks võivad olla riigi- ja kohalike omavalitsusüksuste asutused, avalik-õiguslikud või eraõiguslikud juriidilised isikud, sh ettevõtjad, sotsiaalpartnerid ja kodanikuühiskonna organisatsioonid. Uus ülesanne põhineb võrdõigusasutuste direktiivide artikli 16 lõikel 4. Pädevus annab volinikule kui valdkonna asjatundjale, kellel on hea ülevaade ka riigi võrdsusandmete lünkadest, rolli aidata kaasa nende lünkade kaotamisele. Andmed on vajalikud riigis võrdse kohtlemise ja soolise võrdsuse olukorrast ülevaate saamiseks, need on vajalikud poliitika ja meetmete vajaduse tuvastamiseks ning nende sihitatud planeerimiseks, samuti nende mõju hindamiseks. Volinikul on olemas kompetents võtta soovitusi andes arvesse ka tundlikke isikuandmeid (nt usulised ja muud veendumused, seksuaalne sättumus) hõlmavate võrdsusandmete ja nende kogumise eripärasid.

Punktiga 6² nähakse direktiivi artikli 16 lõikest 2 tulenevalt ette voliniku pädevus teha ja avaldada võrdse kohtlemise põhimõtet, sh selle rikkumisi, st diskrimineerimist käsitlevaid sõltumatuid uuringuid. Taolistest sotsiaalteaduslikest uuringutest saadavad andmed aitavad teha kindlaks diskrimineerimise leviku ulatust ühiskonnas, selgitada välja ajas toimunud muutusi, hinnata SoVSi ja VõrdKSi rakendamist, selgitada välja lisameetmete rakendamise vajadus. Lisaks võivad neist uuringutest saadavad andmed pakkuda tuge diskrimineerimisjuhtumite puhul, näiteks diskrimineerimise kahtlust toetavate argumentidena. Sõltumatuse nõudega peetakse silmas, et volinikul on õigus otsustada uurimisküsimuste jm asjasse puutuva üle, samuti et nt teised riigiasutused, poliitilised otsustajad, eraettevõtjad vm ei või mõjutada uuringutulemusi ega sekkuda nende avaldamisse.

Eelnõu § 1 punktiga 17 muudetakse VõrdKSi kehtiva § 16 (eelnõu kohaselt selle lõike 1) punkti 7, nähes volinikule ette kohustuse avaldada vähemalt kord nelja aasta jooksul aruanne ja soovitusid võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja soolise võrdõiguslikkuse olukorra ja struktuursete probleemide kohta Eestis. Tegemist on juba kehtivas õiguses ettenähtud aruandluskohustuse täpsustamisega direktiivide artiklist 17 lähtudes. Struktuursete probleemide käsitus peaks hõlmama nii Eestis esinevaid struktuurse ebavõrdsuse ilminguid kui ka struktuurseid kitsaskohti soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtete

rakendamisel, sh näiteks edendamiskohustuse täitmisel. Samadest direktiivide sätetest tulenevad ka eelnõu § 1 punktis 20 ettenähtud täiendused (eelnõukohased VõrdKS § 16 lõiked 4 ja 5).

Eelnõu § 1 punktiga 18 muudetakse VõrdKS kehtiva § 16 (eelnõu kohaselt selle lõike 1) punkti 8, nähes ette, et volinik teeb mitte ainult soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise edendamisel, vaid kõigi oma ülesannete täitmisel teiste isikute ja asutustega koostööd. Muudatuse vajadus tuleneb direktiivide artiklist 14 (vt täpsemalt ka artikli selgitust seletuskirja punktis 5), mis kohustab liikmesriike tagama, et võrdõigusasutustel on asjakohased mehhanismid teha oma pädevuse piires koostööd nii sama riigi teiste võrdõigusasutustega kui muude asjaomaste avaliku ja erasektori üksustega (sh Tööinspeksioon, andme- ja õiguskaitseasutused, järelevalveasutused jne). Sellega seoses muudetakse ka voliniku põhimääruse § 10 lõiget 2.

Eelnõu § 1 punktiga 19 täiendatakse VõrdKS kehtiva § 16 (eelnõu kohaselt selle lõike 1) punkti 9, lisades voliniku senisele ülesandele (võtta meetmeid võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks õigusselguse huvides direktiivide artiklist 5 lähtuvalt) viite ka pädevusele võtta meetmeid diskrimineerimise ennetamiseks. Diskrimineerimise ennetamiseks võetavad meetmed on eelkõige suunatud õigusrikkumise ennetamisele, samas kui võrdsuse edendamise meetmed hõlmavad lisaks tegevusi, mis aitavad vähendada struktuurset ebavõrdsust organisatsioonis või ühiskonnas. Ennetamise ja edendamise tegevusi ellu viie peab volinik võtma arvesse spetsiifilisi, põimdiskrimineerimisest tulenevaid ebasoodsaid olukordi. Täiendus põhineb direktiivide artikli 5 lõikel 2. Voliniku kohustusega seoses tuuakse VõrdKS-i eelnõuga ka põimdiskrimineerimise termin ja definitsioon (eelnõu § 1 p 1, eelnõukohane VõrdKS § 3 lg 7).

Eelnõu § 1 punktiga 20 täiendatakse VõrdKS § 16 uute lõigetega, milles sätestatakse voliniku ülesannete elluviimist toetav raamistik, sh üldised nõuded voliniku tegevustele, voliniku kohustus oma ülesannete elluviimise lühiajaliseks ja keskpikas perspektiivis planeerimiseks, voliniku kohustus avaldada aruandeid nii oma ülesannete täitmise kui soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise olukorra kohta Eestis ning nõuded VõrdKS ja SoVS alusel kohustatud isikutele anda volinikule infot kohustuste ning voliniku ettepanekute ja soovitude täitmise kohta.

Lõikega 2 nähakse ette, et kui volinik on teinud lõike 1 punkti 5 alusel ettepaneku või punkti 5¹ kohaselt soovitusi, peab ettepaneku või soovitusi saanud Vabariigi Valitsus, valitsusasutus, kohaliku omavalitsuse üksus ning selle asutus andma voliniku nõudmisel talle kolme kuu jooksul ettepaneku või soovitusi saamisest teavet selle kohta, kuidas seda on arvesse võetud. Samuti on ettepaneku või soovitusi saaja kohustatud teabe täitmise kohta avalikult kättesaadavaks tegema. Täiendus nähakse ette direktiivide artiklites 5 ja 15 ettenähtud ülesannete (sh positiivsete meetmete ja võrdsuslõime rakendamise edendamine, soovitude kohta edasiste meetmete võtmise taotlemine) täitmise tõhustamiseks – soovitude ja ettepanekute täitmisest või selle plaanidest teavitamise kohustus suurendab tõenäosust, et need ei jää tähelepanuta, ning toetab VõrdKS-is ja SoVS-is sätestatud edendamiskohustuste senisest tõhusamat täitmist, mis aitab omakorda kaasa struktuurse ebavõrdsuse ja diskrimineerimise vähendamisele Eesti ühiskonnas. Täitmise või selle plaanide avalikustamise nõue suurendab edendamiskohustuse täitmise läbipaistvust.

Lõikega 3 sätestatakse nõudmised, mida volinik peab arvestama lõikes 1 loetletud ülesannete täitmisel. Samad nõudmised kehtivad ka lõigetes 4 ja 5 nimetatud töö planeerimist ja aruandlust käsitlevatele ülesannetele. Lõikes 3 nähakse ette, et volinik peab tagama kõigile isikutele tema teenuste ja informatsiooni tasuta ja võrdse kättesaadavuse ning võrdsed võimalused puudega inimestele tema teenustele, tegevustele ja informatsioonile ligipääsuks. Teenuste ja informatsiooni kättesaadavuse kohustus ei hõlma mitte ainult nõustamist või arvamuste andmist (sh siduva arvamuse andmist diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks), vaid näiteks ka kaebuste esitamisel pakutavat abi, vajaduse korral menetlustes osalemisega pakutavat tuge, teavitustegevusi, aruandeid ja analüüse. Informatsiooni all peetakse silmas eelkõige kirjalikku koondatud informatsiooni (direktiivide artiklis 12(1) „väljaanne“/“*publication*“). Põhimäärusega on kavas täpsustada (kavandikohase põhimääruse § 13 lg 1), et võrdse kättesaadavuse tagamisel arvestab volinik ka regionaalseid, keelelisi ja muid eripärasid ning erivajadusi. See eeldab näiteks, et info eelkõige inimeste õiguste ja voliniku teenuste kohta on kättesaadav ka lihtsas keeles, vajaduse korral lisaks eesti keelele ka muus Eestis üldkasutatavas keeles, eri kanalites (traditsiooniline ja sotsiaalmeedia, otsesuhtlus) ning elanikkonnarühmade (nt noored, eakad, vähemusrühmused) eripärasid (sh digikirjaoskus) arvestavalt. Teenuste piirkondlikku kättesaadavust saab parandada näiteks kommunikatsioonivahendite kasutamise või ka regulaarsete piirkondlike info- ja nõustamispäevade korraldamise kaudu. Samuti nähakse ette (kavandi kohane § 14 lg 3), et teavitusviise ja -vahendeid valides võtab volinik arvesse sihtrühma eripärasid, pöörates eri tähelepanu rühmadele, kelle juurdepääsu teabele võib takistada nende ebakindel majanduslik seisund, vanus, puue, kirjaoskuse tase, kodakondsus, elanikustaatus või veebipõhistele vahenditele juurdepääsu puudumine.

Puudega inimestele tema teenustele, tegevustele ja informatsioonile ligipääsuks võrdsel võimaluste loomiseks rakendab volinik lisaks üldistele ligipääsetavuse edendamise meetmetele ka asjakohaseid ühekordseid, konkreetsel juhul vajalikke (eri)meetmeid (kavandikohase põhimääruse § 13 lg 2). Puudega inimestele ligipääsu tagamisel on lisaks üldisele teenuste ja informatsiooni kättesaadavuse nõudele direktiividest tulenevalt (artikkel 13) hõlmatud ka tegevused, milleks võivad olla näiteks voliniku korraldatavad üritused, asutustele jt antavad soovitusel või tehtavad ettepanekud jms. Seega on puudega inimestele vajalik tagada võrdsed võimalused ligipääsuks kõigele eelnõukohase VõrdKS § 16 lõikes 1 nimetatud ülesannete täitmise raames tehtavale. Ligipääsetavuse tagamisel tuleb lähtuda eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2019/882 sätestatud nõuetest, konkreetsel juhul vajalikud mõistlikud abinõud (muudatused või kohandused) tuleb tagada kooskõlas ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga. Mõistliku abinõuna käsitletakse erimeetmeid, mis on vajalikud konkreetse isiku jaoks ligipääsetavuse tagamiseks, kui see ei ole juba tagatud üldiste meetmetega.

Lõikega 4 nähakse volinikule ette kohustus võtta lõike 1 kohaselt tema pädevusse kuuluvate ülesannete täitmise planeerimiseks ja elluviimiseks vastu igal aastal uuendatav nelja-aastane tööprogramm koos aastase tegevuskavaga, mis mõlemad peab volinik oma veebilehel avaldama. Sätte eesmärk on tagada voliniku töö planeerimisel „Heaolu arengukava (2023–2030)“ soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise programmist detailsema keskmise pikkusega strateegilise ettevaate olemasolu ning iga-aastane spetsiifiliste tegevuste kavandamine. Kohustus parandab nii voliniku töö planeerimist kui ka töö läbipaistvust, võimaldades huvitatud osapooltel saada ülevaade voliniku prioriteetidest (sh avalikkus ja otsustajad) ning teha soovi

korral koostööettepanekuid (nt kodanikuühiskonna organisatsioonid ja teised asutused). Täpsustatakse ka, millist infot volinik tööprogrammis ja tegevuskavas esitab. Tööprogrammis kirjeldab volinik VõrdKS § 16 lõike 1 kohaselt tema pädevuses olevate ülesannete täitmisel järgneva nelja aasta tegevussuundi ja prioriteete. Tegevuskavas esitab volinik detailse ülevaate jooksva kalendriaasta kavas olevatest tegevustest ja nende elluviimise planeeritavad tähtajad. Voliniku ja kantselei põhimäärusesse kavandatava muudatuse kohaselt (kavandikohase põhimääruse § 11¹) avaldatakse tööprogramm ja tegevuskava voliniku veebilehel hiljemalt iga aasta 31. jaanuariks.

Lõikega 5 kohustatakse volinikku avaldama kord aastas oma veebilehel eelmise kalendriaasta kohta tegevusaruanne, mis peab lisaks tegevuste ülevaatele sisaldama teavet ka eelarve kohta ning personali- ja finantsaruannet. Kohustus põhineb direktiivide artiklil 17. Eelnõuga tuuakse seadusesse kohustus jätkata ka juba aastaid toiminud praktikaga, mille kohaselt annab volinik kord aastas Riigikogu põhiseaduskomisjonile ülevaate talle seadusega pandud ülesannete täitmise kohta. Põhiseaduskomisjonile ettekannete tegemine annab volinikule võimaluse oma seisukohti ka otse seadusandjale edastada ning toetab seeläbi tema tegutsemist sõltumatu eksperdina. Samuti võimaldab see volinikul väljendada seadusandjale otse ja faktidega toetatult näiteks oma lisaressursi vajadust. Voliniku ja kantselei põhimäärusesse kavandatava muudatusega on kavas täpsustavalt ette näha, et tegevusaruanne tuleb voliniku veebilehel avalikustada ja põhiseaduskomisjonile esitada hiljemalt järgmise kalendriaasta 30. aprilliks (kavandikohase põhimääruse § 12). Põhimääruses on kavas täpsustada ka seaduses tehtud viiteid tegevusaruande sisu kohta. Põhimääruse muudatuste kohaselt tuleks aruandes anda lisaks eelmise aasta tegevuste ülevaatele informatsiooni ka eelmise aasta eelarve ja selle kasutamise kohta, samuti kantselei töötajate arvu ning personali soolise ja vanuselise koosseisu ja voolavuse kohta. Tegevuste ülevaade peaks sisaldama ka aasta jooksul antud olulisemate arvamuste kokkuvõtteid.

Lõike 6 kohaselt peab volinik nii lõike 1 punktis 7 viidatud vähemalt iga nelja aasta tagant esitatava nn olukorra aruande kui ka lõikes 5 ettenähtud iga-aastase tegevusaruande koostamiseks koguma oma tegevuse kohta andmeid, mis põhinevad soo tunnusel ja VõrdKS § 1 lõikes 1 nimetatud tunnustel ning on kogutud ühiskonnaelu valdkondade kaupa. Muu hulgas peab volinikul olema tunnuste (sugu, rahvus (etniline kuuluvus), rass, nahavärvus, usutunnistus või veendumused, vanus, puue, seksuaalne sättumus) ja valdkonnapõhine info talle esitatud pöördumiste kohta. Volinikul peab olema võimalik anda infot näiteks mitte ainult selle kohta, mitu soo tõttu diskrimineerimisega seotud pöördumist talle aastas esitati, vaid ka selle kohta, mitu pöördumist käsitles tööelus soo tõttu diskrimineerimist. Isikuandmed tuleb kogumisel muuta anonüümseks või kui see ei ole võimalik, pseudonüümida. Uus õigus lähtub direktiivide artikli 16 lõikest 1. Andmete kogumine on olukorra kirjeldamiseks hädavajalik, samas tuleb kogumisel tagada andmekaitsereeglite järgimine ja isikute, eriti diskrimineerimise ohvrite, privaatsus. Nagu direktiivide artikli 16 lõikes 1 ette nähtud, viitab ka seadusemuudatus, et volinik peab oma tegevuse kohta andmete kogumisel arvestama ka Euroopa Komisjoni (direktiivide artikli 18 lõike 1 alusel kehtestatava) rakendusaktiga kehtestatud võrdõigusasutuste toimimise ühiseid näitajaid.

Lõikega 7 nähakse ette, et selleks, et volinik saaks lõike 1 punktis 7 viidatud nn olukorra aruande koostamisel anda üldise hinnangu võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ning

soolise võrdõiguslikkuse olukorra ja edendamise kohta riigis, on tal õigus saada vastavate andmete valdajalt statistilist teavet ning VõrdKSi ja SoVSi alusel kohustatud isikutelt ülevaateid kohustuste täitmise kohta. Uus õigus põhineb direktiivide artikli 16 lõikel 3. Kui andmed on olemas riiklikus andmekogus, oleks asjakohane, et volinik pöörduks andmete saamiseks esmajärjekorras riikliku andmekogu vastutava töötleja poole. Sellise andmekogu puudumise korral on volinikul õigus saada andmeid ka muudelt andmevaldajatelt. Kehtiva õiguse kohaselt piirdub voliniku õigus andmeid saada informatsiooniga, mis on vajalik konkreetsetel juhtudel arvamuse andmiseks. Uue regulatsiooni eesmärk on toetada aruannete kvaliteeti. Samuti aitab see leevendada ka voliniku väljendatud muret, et lisaks ressursi nappusele on tal seni VõrKS § 16 punktis 7 ettenähtud ülesannet täita takistanud ka alusandmete puudumine²².

Eelnõu § 1 punktid 21–35 (eelnõukohased VõrdKS §-d 16¹–19¹) reguleerivad detailsemalt voliniku poole nõustamiseks või arvamuse saamiseks tehtud pöördumisi. Muudetud ja täiendatud kujul regulatsioon muudab pöördumistele vastamise paindlikumaks ja paremini pöördujate vajadusi arvestavaks. Samas toetab see voliniku väga piiratud ressursi optimaalset kasutamist, võimaldades volinikul pakkuda kergematel juhtudel pigem nõustamist kui põhjalikku uurimist nõudvat arvamust, vältides ressursi liigset kulutamist siis, kui avaldaja tegelikult ei soovi või ei vaja voliniku eksperdiarvamust (nt pahatahtlik avaldus, lisaselgituste andmata jätmine või menetlus mujal) või kui kiiremat ja tõhusamat abi on võimalik mujalt saada. Nii saab volinik oma süvitsi analüüsimisele kuluva ressursi suunata avaldustele, mille puhul tema asjatundlikkus annab inimesele parima võimaluse oma õiguste kaitseks või vastutajatele tulemuslikuma tõuke edendamiskohustuse täitmiseks. Lisanduv diskrimineerimisvaidluse osaliste ühisel soovil antav siduv aramus võimaldab SoVSi ja VõrdKSi täitmise üle toimuvaid vaidlusi parimaid valdkondlikke teadmisi omava sõltumatu eksperdi abil senisest veelgi tõhusamalt kohtuväliselt lahendada.

Eelnõu § 1 punktiga 21 täiendatakse VõrdKSi §-ga 16¹, millega sätestatakse voliniku poole nõustamiseks või arvamuse saamiseks pöördumiste üldine regulatsioon.

Lõike 1 kohaselt on igal õigus voliniku poole pöörduda VõrdKS § 16 lõike 1 punkti 1¹ alusel nõustamise (uus pädevus – eelnõu § 1 p 9) või § 16 lõike 1 punkti 3 alusel arvamuse saamiseks. Sõnaselgelt keelatakse voliniku poole pöördumise takistamine. Keelul on eelkõige õigusselguse loomise eesmärk, see on teadmiseks SoVSi ja VõrdKSi alusel kohustatud isikutele, kelle tegevuse või tegevusetuse tõttu võivad inimesed soovida voliniku poole pöörduda. Samuti saavad sellele vajaduse korral tähelepanu juhtida võimalikud diskrimineerimise ohvrid ning volinik ise. Kuigi keelu rikkumise puhuks ei ole otseselt ette nähtud sanktsiooni, võib kohus, töövaidluskomisjon või eelnõu kohaselt teatud juhul ka volinik arvestada seda näiteks hüvitise suuruse üle otsustamisel.

Lõikega 2 täpsustatakse voliniku poole pöördumise formaadid. Isik võib voliniku poole pöördumiseks valida tema jaoks sobivaima pöördumise vormi, näiteks pöörduda kas kirjalikult paberil, elektrooniliselt (nii e-kirjaga kui ka voliniku kodulehe kaudu) või suuliselt (nt

²² Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku kiri nr 2-5/28_2023 Sotsiaalministeeriumile ning Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise seaduse ühendamise teemal, 02.08.2023.

helistades või vastuvõtul). Suulise pöördumise vormistab vajaduse korral avalduseks voliniku kantselei töötaja. Kui nõustamise saamiseks on suuline pöördumine teiste vormidega võrdselt kõigile kasutatav, siis arvamuse saamiseks pöördumise puhul on suulise pöördumise õigust mõneti piiratud, kuna arvamuse andmiseks viib volinik läbi pikema ja põhjalikuma menetluse, mis eeldab detailsemaid faktipõhiseid andmeid. Avalduse suuline esitamine on siiski võimalik juhtudel, kui selleks on spetsiifiline põhjus, näiteks kui pöördujal on kirjalikku või elektroonilist esitamist takistav puue, tal on puudulik kirjaoskus või tema võimalused avaldust muul moel esitada tulenevad muudest asjaoludest, mille ületamist temalt oleks ebamõistlik eeldada.

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.

Lõikes 3 esitatakse direktiivide artiklist 6 tulenevalt nõuded, millist infot peab iga voliniku poole nõustamise või arvamuse saamiseks pöördunud isik 10 tööpäeva jooksul saama. Direktiiv näeb küll ette sellise info saatmise nõude vaid võimalikele diskrimineerimise ohvritele (iga isik, kes leiab, et teda on võrdse kohtlemise direktiivide tähenduses diskrimineeritud), kuid kuna eelnõukohase seaduse alusel saaksid Eestis nõustamist küsida näiteks ka kohustatud isik, samuti võimaliku diskrimineeritu lähedased, kolleegid, diskrimineerimise pealtnägijad, samuti huvikaitseorganisatsioonid, siis laieneb teabe saamise õigus ka neile, sest ka nende pöördumise korral võib vajalik informatsioon jõuda võimaliku ohvrini. Pöördujat teavitatakse tema kirjeldatud olukorda käsitlevatest õigusaktidest ja õiguskaitsevahenditest, voliniku pädevusest pöördumise aluseks olevas küsimuses ja asjakohastest menetlustest (sh menetluse tähtaeg), pöördumisele kohaldatavatest konfidentsiaalsuse ja isikuandmete kaitse reeglitest, kuid ka teistelt asutustelt või organisatsioonidelt psühholoogilise või muu asjakohase toetuse (nõustamine või muu) saamise võimalustest.

Lõike 4 kohaselt peab volinik tagama konfidentsiaalsuse nii nõustamiseks pöördunud isikule kui ka isikule, kes pöördus küll arvamuse saamiseks, kuid kelle mure lahendamiseks volinik pidas sobilikumaks nõustamist (eelnõu § 1 p 32 – VõrdKS § 18 (lg 1) uus punkt 6). Nõustamiseks pöördunud õigustatud isikule tuleb tagada konfidentsiaalsus ka nõustamise aluseks olevas olukorras kohustatud isiku puhul, st volinik ei või kohustatud isikule avaldada, et tema tegevuse või tegevusetuse suhtes on voliniku poole pöördutud. Nõustamise teel lahendatud pöördumiste kohta avalikkusele informatsiooni andmisel (nt oma tegevustest ajakirjanduses rääkides) peab volinik tagama, et avaliku käsitlemise kaudu ei oleks tuvastatavad ei nõustamiseks pöördunud õigustatud ega kohustatud isikud ega ka nt võimalik diskrimineerija olukorras, kus inimene pöördub küsimaks nõu seoses tööandja või kaupade või teenuste pakkuja võimaliku diskrimineeriva käitumise kohta. Konfidentsiaalsus aitab kaasa sellele, et rohkem isikuid, sh kohustatud osapooli, nõu saamiseks voliniku poole pöörduks. See omakorda tõhustab SoVSi ja VõrdKSi rakendamist. Arvamuse andmisel rakenduvaid konfidentsiaalsusreegleid käsitletakse eelnõu § 1 punktides 24 ja 34.

Lõige 5 näeb ette, et nõustamise saamiseks esitatud pöördumisele tuleb vastata esimesel võimalusel, kuid hiljemalt ühe kuu jooksul. Arvamuse andmise tähtaeg on reguleeritud VõrdKS § 17 eelnõukohases lõikes 5 (eelnõu § 1 p 25).

Eelnõu § 1 punktiga 22 täiendatakse VõrdKS § 17 lõiget 1 täpsustusega, et diskrimineerimise asetleidmise või edendamiskohustuse rikkumise kohta avalduse esitanud isikule viidatakse edaspidi kui arvamuse taotlejale.

Samuti muudetakse selle punktiga VõrdKS § 17 lõiget 2, tuues senisest selgemalt välja voliniku arvamuse eesmärgi. Eelnõuga ei muudeta arvamuse tegelikku iseloomu, vaid viiakse selle eesmärgi kirjeldus paremini kooskõlla arvamuse mõtte ja senise praktikaga. Praeguse seaduse kohaselt peaks voliniku arvamus andma hinnangu, mis alles koostoimes VõrdKSi, SoVSi, Eestile siduvate välislepingute ja muude õigusaktidega võimaldab (kellelgi teisel) hinnata, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Eelnõukohase sõnastusega nähakse aga ette, et voliniku arvamus ise ongi eksperdihinnang selle kohta, kas konkreetses õigussuhtes on rikutud võrdse kohtlemise põhimõtet. Seoses arvamuse andmise pädevuse laiendamisega võimalikult võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumiselt ka edendamiskohustuse rikkumisele (eelnõu § 1 p 11), arvestatakse seda täiendust ka arvamuse eesmärgi ümbersõnastamisel. Eesmärgi kirjelduses tuuakse välja ka, et arvamus peab põhinema voliniku poolt väljaselgitatud asjaoludel ning olema põhjendatud. Arvamuse laiem eesmärk võimaldab volinikul selles käsitleda ka struktuurseid probleeme, mitte ainult konkreetse isiku olukorda.

Eelnõu § 1 punktiga 23 täiendatakse VõrdKS § 17 lõiget 3 seoses VõrdKS kavandatava § 16 p 3 muutmisega (eelnõu § 1 p 12) nõudega, et edendamiskohustuse rikkumise kohta arvamuse taotleja peab avalduses kirjeldama edendamiskohustuse rikkumisele viitavaid asjaolusid.

Eelnõu § 1 punktiga 24 täiendatakse VõrdKS § 17 uue lõikega, milles kirjeldatakse voliniku konfidentsiaalsuskohustuse ulatust arvamuse taotleja isiku osas suhtluses teise osapoollega, st isikuga, keda avaldaja võrdse kohtlemise põhimõtte või edendamiskohustuse rikkumises kahtlustab. Kavandatava lõikega ³¹ nähakse ette, et arvamuse taotleja, st avalduse esitaja kirjaliku nõusolekuta võib volinik menetluse käigus anda informatsiooni üksnes avalduse sisu kohta ja seda moel, mis ei võimalda avalduse esitaja isikut tuvastada. Näiteks on volinikul võimalik avalduse saamisel esialgu pöörduda kohustuse võimaliku rikkuja poole küsimusega üldise soolise võrdõiguslikkuse või võrdse olukorra kohta organisatsioonis. Samas on tõenäoline, et eelkõige diskrimineerimise võimaliku asetleidmise puhul arvamuse andmiseks vajaliku info kogumiseks on volinikul varem või hiljem vaja teisele osapoolle avaldada ka pöörduja isik. Selleks on tal aga vaja selgitada olukorda arvamuse taotlejale, sh tema isiku avaldamise põhjuseid, tema õigusi, kui teine osapool peaks näiteks hakkama käituma arvamuse taotlejat ohvristavalt (VõrdKS § 3 lg 6), ning saada temalt tema isiku avaldamiseks nõusolek.

Eelnõu § 1 punktiga 25 muudetakse VõrdKS § 17 lõikeid 4–6, täpsustades voliniku õigust saada arvamuse andmiseks teistelt isikutelt teavet, arvamuse andmise tähtaega ja seda, millistel juhtudel edastab volinik oma arvamuse lisaks arvamust küsinud isikule ja võrdse kohtlemise nõuete täitmist õigustatud huviga jälgivale isikule (VõrdKS § 17 lg 1) ka isikule, kes vastutab võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise või edendamiskohustuse täitmise eest arvamuse aluseks olevas olukorras.

Lõike 4 muudatustega laiendatakse voliniku teabe saamise õigust ka neile olukordadele, kus ta annab arvamuse edendamiskohustuse võimaliku rikkumise küsimuses. Seatakse ka nõue, et voliniku antav tähtaeg kirjalike selgituste andmiseks võimaliku diskrimineerimise asjaolude kohta ning dokumentide või nende koopiate esitamiseks peab olema mõistlik. Teabe saamise

õigust täiendatakse, andes volinikule juurde õiguse teha asjaolude väljaselgitamiseks kohapealseid vaatlusi, kuulata ära asja kohta teavet omavaid isikuid (nt organisatsiooni teised töötajad, võimaliku diskrimineerimisjuhtumi tunnistajad jt), esitada järelepärimisi riiklikes registrites ning teha teabe saamiseks koostööd järelevalve- ja muude asutustega (nt kui järelevalveasutustel on pädevus, mida volinikul pole, kuid mis võimaldab saada arvamuse andmiseks vajalikku teavet). Laiendatud õigus eeldab teistelt osalistelt suuremat valmidust teha olukorra väljaselgitamisel volinikuga koostööd. Teabe saamise õigus on voliniku arvamuse andmisel kriitilise tähtsusega – see on vajalik, et arvamus oleks teadmispõhine ning võtaks arvesse kõiki asjakohaseid tõendeid, suurendades seeläbi ka arvamuse usaldusväärsust. Muudatusettepanekud põhinevad võrdõigusasutuste direktiivide artiklil 8.

Lõikes 5 täiendatakse arvamuse andmise tähtaja regulatsiooni. Kui kehtiva õiguse kohaselt peab volinik arvamuse andma kahe kuu jooksul avalduse esitamisest alates, siis eelnõu kohaselt hakkab kahe kuu tähtaeg kulgema ajast, kui volinik on otsustanud, et avalduse aluseks olevat küsimust ei oleks asjakohasem lahendada nõustamise teel (VõrdKS § 18 lg 1 uus punkt 6). Praktikast tulenevalt nähakse ka ette, et juhul kui volinikul ei ole võimalik arvamust ettenähtud tähtaja jooksul anda, võib ta tähtaega kuni kahe kuu võrra pikendada. Tähtaja pikendamisel peab volinik sellest avalduse esitajat ka enne esialgse tähtpäeva saabumist ka teavitama ning pikendamist põhjendama. Pikendamise vajadus võib tuleneda näiteks asja keerukusest, samuti raskustest kas avaldajalt endalt või teistelt osapooltelt arvamuse andmiseks vajaliku (lisa)info saamisel.

Lõikes 6 täpsustatakse, et arvamuse teisele osapoolale saatmiseks on vaja avalduse esitajalt saada just kirjalik nõusolek. Sättesse lisatakse eelnõu § 1 punktiga 12 tehtavast täiendusest tulenev viide ka edendamiskohustuse täitmise eest vastutavale isikule.

Eelnõu § 1 punktiga 26 täiendatakse VõrdKS § 17 uute lõigetega, mis käsitlevad voliniku õigust anda arvamusega koos ka ettepanekuid ning voliniku kohustust ennast teatud juhtudel arvamuse andmise menetlusest taandada.

Lõikega 7 nähakse ette, et kui see on asjakohane, esitab volinik koos oma arvamusega ka ettepanekud selle kohta, kuidas rikkumist heastada (nt kahju hüvitamine, vabandamine vms) ning edasisi (sarnaseid) rikkumisi, sealhulgas sama rikkumise kordumist, ennetada. Näiteks võib volinik soovitada viia organisatsioonis läbi laiem võrdse kohtlemise, võrdsete võimaluste ja soolise võrdsuse analüüs ja kavandada tegevusi tuvastatud puudujääkide kaotamiseks, vaadata üle palgasüsteem, täiendada sisekorraeeskirja, muuta tavasid, luua kord ahistamisest ja diskrimineerimisest teavitamiseks ja kaebuste menetlemiseks, korraldada võrdse kohtlemise teemadel koolitusi vms. Juhul kui sellised ettepanekud esitatakse, peab võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise või edendamiskohustuse eest vastutav isik andma volinikule kolme kuu jooksul nende saamisest teavet, kuidas ettepanekuid on täidetud või kavatakse täita. Tagasisidet andma kohustava normi eesmärk on suurendada tõenäosust, et voliniku ettepanekud ei jää tähelepanuta ning rikkumise ja selle põhjustega tegelikult ka tegeldakse hoolimata sellest, et voliniku arvamus ei ole õiguslikult siduv. Kohustus annab volinikule võimaluse arvamuse andmise järel proaktiivselt rikkujaga kontakteeruda, nt tähtpäeva lähenedes kohustust meelde tuletada, ettepanekute täitmise toetamiseks nõustamist pakkuda. Uus regulatsioon lähtub direktiivide artikli 9 lõikest 2.

Lõikega 8 sätestatakse, et volinik peab ennast arvamuse andmise menetlusest taandama, kui ilmnevad põhjused, miks ta ei saa arvamuse andmisel erapooletuks jääda. Sellised põhjused võivad esineda näiteks asjaoludel, mille puhul TsMS § 23 näeb ette kohtuniku taandumise kohustuse. Näiteks peab volinik menetlusest taanduma, kui ta on isiklikult (nt juhtum puudutab tema enda tegevust väljaspool ametikohustuste täitmist – nt tema tegevust õppejõuna), perekondlikult või muul moel seotud arvamuse taotleja või avalduse esemega. Voliniku menetlusest taandumise korral täidab tema ülesandeid tema asetäitja-nõunik (vt eelnõu § 1 p 6).

Eelnõu § 1 punktiga 27 täiendatakse VõrdKS § 18 pealkirja viitega arvamuse andmisest loobumisele. Tegemist on tehnilise muudatusega, et pealkiri väljendaks täpsemalt paragrahvi sisu.

Eelnõu § 1 punktiga 28 täiendatakse sarnaselt VõrdKS § 18 lõike 1 sissejuhatavat lauseosa viitega arvamuse andmisest loobumisele. Tegemist on tehnilise muudatusega, et sissejuhatav lauseosa sobituks paremini lõikes esitatud punktidega. Sissejuhatav lauseosa sõnastatakse tervikuna ilma sõnata *võima* (st volinik keeldub või loobub arvamuse andmisest, mitte võib keelduda või loobuda), kuna loetletud juhtudel ei ole vaja anda volinikule diskretsiooniõigust.

Eelnõu § 1 punktiga 29 täiendatakse VõrdKS § 18 lõike 1 punkti 1 võimalusega, et volinik keeldub või loobub arvamuse esitamisest ka juhul, kui avaldus ei puuduta VõrdKSi või SoVSi reguleerimis- ega kohaldamisala. Täiendus on praktikas vajalik eelkõige VõrdKSi jätkuvalt tunnusepõhiselt eristatud kohaldamisala tõttu, sest voliniku pädevus on otseselt VõrdKSi ja SoVSi reguleerimis- ja kohaldamisalaga piiratud.

Eelnõu § 1 punktiga 30 täiendatakse VõrdKS § 18 lõike 1 punkti 2, võimaldades volinikul arvamuse andmisest keelduda ka siis, kui ta on andnud samal alusel ja sama eseme kohta eelnevalt siduva arvamuse. See välistab juhtumid, kus volinik peaks asja uuesti menetlema, kui üks siduva arvamuse saanud osapooltest lõpptulemusega siiski rahul ei ole.

Eelnõu § 1 punktiga 31 muudetakse VõrdKS § 18 lõike 1 punkti 3 ning lisatakse arvamuse andmisest keeldumise aluste hulka ka juhud, mil samal alusel ja sama eseme kohta on algatatud vaidmenetlus, tehtud vaideotsus või algatatud töövaidluskomisjonis lepitusmenetlus või sõlmitud lepituskokkulepe. Töövaidluskomisjonis lepitusmenetluse läbiviimise ja lepituskokkuleppe sõlmimise võimalus lisandus Eesti õigusesse 2018. aastal töövaidluse lahendamise seaduse jõustumisel.

Eelnõu § 1 punktiga 32 täiendatakse VõrdKS § 18 lõiget 1 lisapunktidega, kus on uued alused volinikul arvamuse andmisest keeldumiseks või loobumiseks. Uued alused antakse voliniku töös ilmnenu vajaduste põhjal ning need võimaldavad senisest paremini säästa voliniku ja tema kantselei väga piiratud inimressurssi ebaotstarbekate avalduste põhjaliku menetlemise pealt, vabastades seda muu hulgas eelnõuga antavate uute ülesannete täitmiseks.

Punkti 4 kohaselt võib volinik arvamust mitte anda ka juhul, kui avalduses esitatud informatsioon on arvamuse andmiseks ebapiisav ja arvamuse taotleja ei ole voliniku antud tähtjaks asjakohast lisainformatsiooni esitanud.

Punkt 5 võimaldab jätta arvamuse andmata, kui arvamuse taotleja on avalduses teadlikult esitanud valeinfot või tegutseb pahauskelt.

Punkt 6 näeb volinikule ette võimaluse jätta arvamus andmata ka siis, kui avalduse aluseks olev küsimus on asjakohane lahendada hoopis nõustamise teel. Lisatingimuseks on, et arvamuse andmise asemel nõustamine ei või kahjustada arvamuse taotleja võimalusi oma VõrdKSis või SoVSis sätestatud õigusi kaitsta. Muudatus lähtub voliniku praktikas ilmnenu vajadusest. Kõik isikute poolt formaalselt arvamuse andmiseks esitatud avaldused ei nõua põhjalikku uurimist ja analüüsi – küsimus võib olla võimalik, kiirem ja praktilisem lahendada seaduse selgitamise ja nõustamise teel. Selline võimalus aitab volinikul kasutada optimaalselt oma piiratud ressursi, kuid mitte isikutele vajaliku abistamise arvel.

Punktiga 7 sätestatakse võimalus arvamust mitte anda, kui arvamuse taotlejal on võimalus kasutada muid, tõhusamaid ja kiiremaid õiguskaitsevahendeid oma õiguste kaitseks. Sellisel juhul nõustab volinik arvamuse taotlejat tõhusamate õiguskaitsevahendite kasutamise küsimuses. Tõhusam võib olla näiteks vaide esitamine või vaidluse lahendamine töövaidluskomisjonis, mille otsused on siduvad ja mille kaudu saab isik nõuda ka talle diskrimineerimisega tekitatud kahju hüvitamist.

Punkt 8 võimaldab volinikul keelduda arvamuse andmisest ka siis, kui arvamust küsitakse asjas, mille puhul volinik kui institutsioon on konkreetsetes asjas võrdse kohtlemise põhimõtte järgimise või edendamiskohustuse täitmise eest vastutav isik. Kui avalduse aluseks olev diskrimineerimise või edendamiskohustuse rikkumise kahtlus puudutab voliniku kui institutsiooni tegevust, ei ole volinik ega tema kantselei piisavalt erapooletud eksperdiarvamuse andmiseks. Sellistel juhtudel on arvamuse taotlejal võimalik pöörduda näiteks õiguskantsleri poole.

Eelnõu § 1 punktiga 33 täiendatakse VõrdKS § 18 uute lõigetega, mis reguleerivad voliniku tegevust lõikes 1 loetletud võimaluste kasutamise korral.

Lõige 2 kohustab volinikku teavitama arvamuse taotlejat lõike 1 punktide 1–6 alusel arvamuse andmisest loobumisest või keeldumisest mõistliku aja jooksul, kuid hiljemalt kahe kuu möödumisel avalduse saamisest. Avalduse taotlejat tuleb teavitada kirjalikult ning talle selgitada loobumise või keeldumise põhjuseid. Kuni kahe kuu pikkune tähtaeg on vajalik sellepärast, et volinik võib olla avaldust juba erineva põhjalikkusega menetlenud (nt küsinud ja oodanud lisainformatsiooni erinevatelt osalistelt), enne kui selgub keeldumiseks või loobumiseks põhjust andev asjaolu. Sätte aluseks on võrdõigusasutuste direktiivide artikli 6 lõige 4.

Lõige 3 näeb ette, et juhul kui arvamuse andmisest loobumise põhjuseks on asjaolu, et avalduse taotlejal oleks oma õiguste kaitsmiseks voliniku arvamusest tõhusam või kiirem võimalus, või kui volinik ei saa arvamust anda, kuna avalduse keskmes on voliniku institutsiooni enda tegevus, siis peab volinik arvamuse taotlejat sellest avalduse saamisest arvates hiljemalt kolmandal tööpäeval teavitama. Samuti peab volinik nõustama ning vajaduse korral ka abistama arvamust taotlenud isikut sobivama õiguskaitsevahendi kasutamisel.

Eelnõu § 1 punktiga 34 täiendatakse VõrdKS § 19, mis käsitleb avalduse uurimistulemuste avalikustamist. Tekst viiakse paremini kooskõlla pealkirjaga ning regulatsiooni täpsustatakse võimalike diskrimineerimisohvrite paremaks kaitseks. Kui kehtiva § 19 kohaselt võib volinik anda avalikkusele arvamuse taotleja nõusolekuta informatsiooni „üksnes menetletava avalduse sisu kohta“ (st pealkiri viitab uurimistulemustele, kuid sätte ise käsitleb alles menetluses olevat

ehk menetletavat avaldust), siis muudetud sõnastuse kohaselt võib volinik anda arvamuse taotleja kirjaliku nõusolekuta avalikkusele informatsiooni üksnes avalduse sisu ja voliniku arvamuse kohta ning seda tuleb teha selliselt, et arvamuse taotleja isik ei oleks tuvastatav. Näiteks aastaaruandes avalduste kohta infot andes teeb volinik seda anonüümitult.

Uue sõnastuse kohaselt ei või volinik menetluse kestel, st siis, kui arvamus on alles kujundamisel, avalikkusele arvamuse taotleja kirjaliku nõusolekuta infot anda ka üksnes avalduse sisu kohta.

Direktiivide artikli 11 eesmärgist lähtuvalt nähakse muudatusega lisaks ette, et juhul kui volinik annab hinnangu, et VõrdKSi või SoVSi rikkumist ei ole toimunud, peab volinikul olema avalikkusele tema isiku kohta info andmiseks ka selle isiku luba, kelle tegevuse või tegevusetuse kohta arvamust taotleti.

Eelnõu § 1 punktiga 35 täiendatakse VõrdKSi uue §-ga 19¹, milles reguleeritakse täpsemalt volinikule antavat uut alternatiivset vaidluste lahendamise pädevust – voliniku siduva arvamuse andmist (eelnõu § 1 p 13, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 1 p 3¹).

Lõike 1 kohaselt võivad diskrimineerimisvaidluse pooled ühiselt pöörduda voliniku poole siduva arvamuse saamiseks võimaliku diskrimineerimise toimumise kohta. Siduva arvamuse andmisel kohaldab volinik arvamuse andmist käsitlevaid §-e 17 ja 18, välja arvatud, kui §-ga 19¹ sätestatakse eriregulatsioon. VõrdKSi reguleerimata küsimustes rakendub haldusmenetluse seadus (VõrdKS § 2 lg 4 ja kavandikohase põhimääruse § 8 lg 1).

Lõige 2 näeb ette, et siduva arvamuse saamiseks peavad vaidluse osapooled esitama volinikule ühise avalduse. Avaldus võib olla kas kirjalikult paberil või elektrooniline ning vastavalt (digi)allkirjastatud. Ühises avalduses tuleb kirjeldada vaidluse eset, st tuua välja õiguslik küsimus, mille üle vaieldakse. Ühine avaldus on vajalik kinnitamaks mõlema poole soovi ja valmidust, et volinik vaidluse siduva arvamusega lahendaks. Avaldusele saavad mõlemad pooled lisada omapoolse kirjelduse vaidluse aluseks olevast olukorrast.

Lõikes 3 rõhutatakse, et vaidluse pooli tuleb siduva arvamuse andmisel kohelda võrdsena ning mõlemale tuleb anda võimalus oma seisukohtade avaldamiseks. Nähakse ka ette, et siduva arvamuse andmisel ei kohalda volinik VõrdKS § 8 lõike 2 teist lauset, st kui isik, keda teine osapool kahtlustab diskrimineerimises, keeldub tõendamast, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet, ei võrdsusta volinik seda selles menetluses diskrimineerimise omaksvõtuga. Sellisel juhul tuleb volinikul vastavalt kavandatava § 19¹ lõikele 6 siduva arvamuse andmise menetlus lõpetada arvamust andmata poole menetluses mitteosalemise tõttu.

Lõikega 4 sätestatakse konfidentsiaalsusreeglid. Kui tavalise arvamuse andmise puhul kaitseb seadus eelkõige arvamuse taotlejat, siis siduva arvamuse puhul tagatakse konfidentsiaalsus mõlemale poolele. Ka arvamus ise antakse ainult vaidluspooltele ning avalikkusele võib nii vaidluspoolte kui ka sisu kohta anda mõlema poole kirjaliku nõusolekuta infot vaid viisil, mis ei võimalda poolte isikuid tuvastada. See tähendab ka, et kui infot avalikkusele sellisel moel anda ei ole võimalik, siis saab volinik konkreetse siduva arvamuse kohta esitada vaid statistilist infot (nt vaidluse aluseks olnud tunnuse ja eluvaldkonna kohta). Suurem konfidentsiaalsus on n-ö soodustingimus, mis eeldatavalt suurendab võimalike rikkujate valmidust siduva arvamuse saamiseks voliniku poole pöörduda.

Lõikega 5 nähakse ette võimalus, et poolte soovil võib volinik asjakohasel juhul esitada oma siduvas arvamuses lisaks arvamusele diskrimineerimise asetleidmise kohta ja võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise tuvastamise korral olukorra muutmiseks ja tulevaste rikkumiste ennetamiseks tehtavatele ettepanekutele (eelnõu § 1 p 26, eelnõukohane VõrdKS § 17 lg 7) ka ettepaneku diskrimineerimisega tekitatud kahju hüvitamiseks või muul moel heastamiseks. Seda tehes peab volinik lähtuma VõrdKS § 24 sätestatud kriteeriumidest.

Lõikega 6 nähakse ette juhud, mil volinik lõpetab siduva arvamuse andmise menetluse arvamust andmata. Seda teeb volinik siis, kui pooled sõlmivad kompromissi (erinevalt TsMSi alusel toimuvast vahekohtumenetlusest volinik kompromissi oma arvamusega ei kinnita) või lepivad muul põhjusel kokku siduva arvamuse taotlemisest loobumises (p 1). Volinik lõpetab arvamuse andmise menetluse arvamust andmata ka siis, kui pool(ed) menetluses oma algsest ühisest sooviavaldusest hoolimata ei osale või teavitab vaidluse üks pool volinikku taotlusest loobumisest (p 2).

Lõige 7 näeb ette, et siduv aramus on vaidluspooltele täitmiseks kohustuslik. See tähendab, et kui vaidluspooled on usaldanud diskrimineerimise asetleidmise tuvastamise volinikule ning volinik ei ole olnud sunnitud seaduses ettenähtud tingimuste täitumise tõttu menetlust arvamust andmata lõpetama (vt eelmine lõik), tuleb pooltel voliniku hinnangut aktsepteerida. Samuti tähendab see, et kui volinik on esitanud arvamuses ettepanekud (diskrimineeriva) olukorra muutmiseks ja/või tulevaste rikkumiste ennetamiseks, peab SoVSi või VõrdKSi nõudeid rikkunud pool voliniku ettepanekutest lähtuvalt ka käituma. Võttes arvesse, et volinik saab siduva arvamuse anda vaid juhul, kui kumbki pool seda oma käitumisega ei takista, võib eeldada, et kohustatud pool ettepanekuid täidab. Samas nähakse lõike 7 teises lauses ette ka kohustus volinikku ettepanekute täitmisest teavitada hiljemalt ühe kuu möödumisel täitmiseks antud tähtaja möödumisest. Kui selgub, et ettepanekud on siiski täitmata ja selleks ei ole ka objektiivseid põhjuseid, võib volinik otsustada näiteks toetada diskrimineerimise ohvrit samas asjas kohtusse pöördumisel (sh esindajana).

Lõikes 8 nähakse ette, et kui volinik on poolte soovil teinud oma siduvas arvamuses ettepaneku ka diskrimineerimisega tekitatud kahju hüvitamiseks või muul moel heastamiseks ning heastamiseks kohustatud pool ei ole seda tähtajaliselt teinud, võib õigustatud pool endiselt pöörduda hüvitamise nõudega kohtu või töövaidluskomisjoni poole. Inimesele on sel juhul aga pöördumisel toeks juba voliniku põhjendatud aramus ning kui volinik peab seda asjakohaseks, võib ta inimest kohtu või TVK poole pöördumisel ka toetada.

Eelnõu § 1 punktidega 36–40 täpsustatakse voliniku volituste lõppemise regulatsiooni, võttes arvesse tema uut nimetamise korda.

Eelnõu § 1 punktiga 36 muudetakse VõrdKS § 20 lõiget 1, jättes tekstist välja viite vajadusele lõikes 1 loetletud tingimuste tekkimise korral (nt ametis oleku tähtaja möödumine, süüdimõistva kohtuotsuse jõustumine, surm) volinik veel eraldi (kavandatava muudatuse kohaselt Vabariigi Valitsuse poolt) ametist vabastada. Ainsateks juhtudeks, kui volinik Vabariigi Valitsuse poolt ametist vabastatakse, jäävad omal soovil ametist tagasiastumine (eelnõu § 1 p 38, eelnõukohane VõrdKS § 20 lg 1 punkt 2) ja kuus kuud järjest kestev võimetus täita oma ülesandeid (eelnõu § 1 p 39, eelnõukohane VõrdKS § 21 lg 1).

Eelnõu § 1 punktiga 37 muudetakse VõrdKS § 20 kehtivat punkti 1 (eelnõukohane VõrdKS § 20 lg 1 p 1). Tegemist on tehnilise muudatusega, millega asendatakse eelnõust tulenevate muudatuste tõttu viide sättele, milles on ette nähtud voliniku ametis oleku tähtaeg.

Eelnõu § 1 punktiga 38 täiendatakse VõrdKS § 20 teise lõikega, milles täpsustatakse voliniku ametist vabastamise kord omal soovil tagasiastumise korral. Selle kohaselt peab volinik ametist tagasiastumise avalduse esitama valdkonna eest vastutavale ministrile (praegu majandus- ja tööstusminister). Avalduse rahuldamise otsustab ja voliniku vabastab oma otsusega ametist valitsus, kes kavandatavate muudatuste kohaselt voliniku ka ametisse nimetab.

Eelnõu § 1 punktiga 39 muudetakse VõrdKS § 21 lõiget 1, täpsustades ka seal, et voliniku ametist vabastaja (kui ta on haiguse tõttu või muul põhjusel olnud kuus kuud järjest kehtvalt võimetu täitma oma ametiülesandeid) ja seeläbi ka kirjeldatud juhul vabastamise vajaduse üle otsustaja on valitsus.

Eelnõu § 1 punktiga 40 tehakse tehniline muudatus VõrdKS § 21 lõikes 2, asendades viite käskkirjale viitega Vabariigi Valitsuse korraldusele.

Eelnõu § 1 punktidega 41 ja 42 tugevdatakse voliniku ja tema asetäitja-nõuniku sõltumatust, nähes ette nende poliitilise erapooletuse nõude. Vastavalt muudetakse ka erakonnaseadust (vt eelnõu § 3).

Eelnõu § 1 punktiga 41 täiendatakse VõrdKS § 22 lõiget 1 uue punktiga, mille kohaselt nähakse ette, et volinik ei tohi ametisoleku ajal olla erakonna liige ega osaleda ühelgi muul moel erakonna tegevuses. See täpsustus on vajalik voliniku poliitilise sõltumatuse tagamiseks. Sarnane tegevuspiirang on seatud näiteks õiguskantslerile (ÕKS § 12 lg 1 p 2), Andmekaitse Inspeksiooni juhile (IKS § 52 lg 2) ja kohtunikele (kohtute seaduse § 49 lg 2 p 2, kus piirang on sõnastatud keeluna olla erakonna liige).

Eelnõu § 1 punktiga 42 täiendatakse VõrdKS § 22 lõikega 3, millega nähakse ette, et erakonda kuulumise ja selle tegevuses muul moel osalemise piirang laieneb ka voliniku asetäitja-nõunikule. Sarnaselt ei või erakonna liikmeks olla lisaks õiguskantslerile ka tema nõunikud (erakonnaseaduse § 5 lg 3 p 1).

Eelnõu § 1 punktidega 43–45 viiakse sisse muudatused VõrdKS 5. peatükki, mis käsitleb diskrimineerimisvaidluste lahendamist. Samad muudatused viiakse eelnõu §-ga 4 sisse SoVSi vastavatesse sätetesse.

Eelnõu § 1 punktiga 43 täiendatakse VõrdKS § 23 (eelnõukohane lõige 1), mis käsitleb diskrimineerimisvaidluste lahendamist. Kui praegu näeb VõrdKS ette, et diskrimineerimisvaidlusi lahendab lepitusmenetluse korras ainult õiguskantsler, siis muudatusega nähakse ette, et ka töövaidluskomisjon (TVK) võib diskrimineerimisasjas lepitusmenetlust läbi viia, kuid seda vaid TvLS § 34 lõikes 2 nimetatud juhul ehk siis, kui lepitusmenetluseks avaldatakse soovi töövaidluskomisjonis juba lahendamisel oleva diskrimineerimisvaidlust hõlmava töövaidluse lahendamise kestel. Sellisel juhul ei oleks mõistlik suunata pooli diskrimineerimisvaidlust lepitusmenetluse korras lahendama õiguskantsleri juurde, kuna eeldatavalt on TVK asja avalduse alusel teatud määral juba menetlenud. Tegemist on siiski piiratud juhtudega. Kui pooled teavad juba enne TVK poole

pöördumist, et soovivad töölase diskrimineerimisvaidluse lahendada lepitusmenetluse korras, tuleks neil selleks pöörduda õiguskantsleri poole. Eelnõuga lisandub võimalus pöörduda vaidluse kohtuväliseks lahendamiseks ka voliniku poole siduva (eksperdi)arvamuse saamiseks.

Eelnõu § 1 punktiga 44 täiendatakse VõrdKS § 23 lõikega 2, milles viidatakse eelnõuga lisanduvale võimalusele, et diskrimineerimisvaidluse pooled võivad kokkuleppel pöörduda vaidluse lahendamiseks ühiselt ka voliniku poole temalt siduva arvamuse saamiseks (vt eelnõu § 1 p 13).

Eelnõu § 1 punktiga 45 täiendatakse VõrdKS § 25 teise lõikega, nähes ette diskrimineerimise korral kahjunõude esitamise tähtaja kulgemise peatumise ajaks, mil õiguskantsler viib läbi lepitusmenetlust või volinik menetleb siduva arvamuse andmist. See on vajalik, kuna mõlemal juhul võib menetlus vähemalt ühe poole soovil või tegevusetuse tõttu ka tulemusetult katkeda, mis juhul peab võimaliku diskrimineerimise ohvrile jätkuvalt jääma võimalus pöörduda oma õiguste kaitseks ja hüvitise saamiseks kohtu või töövaidluskomisjoni poole. Kulgemise peatumine on vajalik ka seetõttu, et voliniku siduva arvamuse küsimisel on pooltel õigus, kuid mitte kohustus küsida ettepanekut ka kahju hüvitamise kohta. Samuti on kulgemise peatumine oluline diskrimineerimisohvri õiguste tagamiseks neil juhtudel, kui volinik on küll poolte soovil esitanud oma arvamuses ettepaneku kahju hüvitamiseks, kuid kohustatud pool ei ole seda ettepanekut täitnud (vt eelnõu § 1 punkt 35, eelnõukohane uus § 19¹ lg 8).

Eelnõu § 1 punktiga 46 nähakse ette normitehnilise märkuse täiendamine viidetega kahele ülevõetavale direktiivile.

Eelnõu §-ga 2 muudetakse avaliku teenistuse seadust seoses voliniku värbamise ja ametisse nimetamise korra muutmisega VõrdKSis.

Punktiga 1 muudetakse ATS § 14 lõike 4 teist lauset, mis näeb ette, et volinikule võib teenistusülesannete täitmiseks kehtestada täpsustavaid ja lisanõudeid tema ametisse nimetamise õigust omav isik (kehtiva õiguse kohaselt valdkondlik minister). Kuna eelnõuga muudetakse kehtivat voliniku värbamise ja ametisse nimetamise korda, sealhulgas sätestatakse tema pädevusnõuded (mis kehtivad ka tema asetäitja-nõunikule, vt eelnõu § 1 punkt 8), on vaja muuta ka ATSi regulatsiooni. Uue sõnastuse kohaselt kehtestatakse voliniku ja tema asetäitja-nõuniku teenistusülesannete täitmiseks vajalike teadmiste ja oskuste nõuded VõrdKSis.

Punktiga 2 täiendatakse ATS § 16 lõiget 6 selliselt, et sisekonkursiga või ka üldse konkursita ametikoha täitmise võimalused ei laieneks volinikule, nii nagu see on valitsusasutuste juhtide puhul. See tähendab, et voliniku ametikoha täitmiseks tuleb alati korraldada avalik konkurss (vt eelnõu § 1 p 8).

Punktiga 3 tunnistatakse kehtetuks avaliku teenistuse seaduse § 23 lõike 2 punkt 6, mis näeb ette voliniku ametisse nimetamise viieks aastaks, kuna tegemist on nii kehtiva (VõrdKS § 15 lg 2) kui ka eelnõukohase seaduse (eelnõu § 1 p 8, eelnõukohane uus § 15¹ lg 4) regulatsiooni kordusega. Õigusselguse ja regulatsiooni kompaktsuse huvides on asjakohasem, kui voliniku valimist ja ametisse nimetamist spetsiifiline regulatsioon koondub VõrdKSis.

Eelnõu §-ga 3 täiendatakse erakonnaseaduse § 5 lõiget 3 uue punktiga 6¹, mille kohaselt ei või erakonna liikmeks olla ka volinik ega tema asetäitja-nõunik.

Eelnõu §-ga 4 täiendatakse korruptsioonivastase seaduse § 13 lõiget 1 uue punktiga 16, millega lisatakse volinik ja tema asetäitja-nõunik nende isikute hulka, kes peavad oma huvid vastava deklaratsiooniga igal aastal avaldama. Täienduse eesmärk on tagada läbipaistvuse kaudu paremini voliniku sõltumatus ja erapooletus.

Eelnõu §-ga 5 muudetakse soolise võrdõiguslikkuse seaduse §-e 12 ja 14, viies seal olevasse diskrimineerimisvaidluste lahendamise sätetesse sisse VõrdKS §-dega 23 ja 25 identsed muudatused. Muudatuste selgitused on juba esitatud eelnõu § 1 punktide 43–45 käsitluses.

Punktiga 1 nähakse ette, et poolte soovil võib TVK lahendada töövaidlusasjas tekkinud diskrimineerimisvaidlusi ka lepitusmenetluse korras, kui selline soov tekib pooltel juba menetluses oleva töövaidluse lahendamise kestel.

Punktiga 2 nähakse ette, et diskrimineerimisvaidluse pooled võivad vaidluse lahendamiseks pöörduda vastavalt võrdse kohtlemise seaduse § 16 lõike 1 punktile 3¹ voliniku poole siduva arvamuse saamiseks.

Punktiga 3 täiendatakse SoVS § 25 teise lõikega, nähes ette, et kahju hüvitamise nõude aegumise tähtaja kulgumine peatub õiguskantsleri läbiviidava lepitusmenetluse ja voliniku läbiviidava siduva arvamuse andmise menetluse ajaks.

Eelnõu §-ga 6 sätestatakse eelnõukohase seaduse jõustumisajaks 19. juuni 2026, mis on võrdõigusasutuste direktiivide ülevõtmise tähtaeg.

4. Eelnõu terminoloogia

Uue terminina tuuakse võrdse kohtlemise seadusesse *põimdiskrimineerimine* (vt eelnõu § 1 punkti 1 selgitust seletuskirja 3. peatükis).

5. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõukohase seadusega võetakse Eesti õigusesse üle kaks direktiivi:

- nõukogu direktiiv (EL) 2024/1499 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta isikute võrdse kohtlemise valdkonnas sõltumata isiku rassilisest või etnilisest päritolust, isikute võrdse kohtlemise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes sõltumata isiku usutunnistusest või veendumustest, puudest, vanusest või seksuaalsest sättumusest, naiste ja meeste võrdse kohtlemise kohta sotsiaalkindlustuse valdkonnas ning seoses kaupade ja teenuste kättesaadavuse ja pakkumisega ning millega muudetakse direktiive 2000/43/EÜ ja 2004/113/EÜ;
- Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2024/1500 võrdõigusasutuste suhtes kohaldatavate nõuete kohta naiste ja meeste võrdse kohtlemise ja võrdsete võimaluste valdkonnas tööhõive ja elukutse küsimustes ning millega muudetakse direktiive 2006/54/EÜ ja 2010/41/EL.

Direktiividega lepitati Euroopa Liidus esmakordselt kokku siduvates miinimumnõuetes liikmesriikide võrdõigusasutuste sõltumatusele, pädevusele, volitustele, ressursile ja nende teenuste kättesaadavusele. Miinimumstandardite kehtestamisega sooviti parandada võrdõigusasutuste tulemuslikkust ja tagada nende sõltumatus, et tugevdada direktiividest

79/7/EMÜ²³, 2000/43/EÜ²⁴, 2000/78/EÜ²⁵, 2004/113/EÜ²⁶, 2006/54/EÜ²⁷ ja 2010/41/EL²⁸ (edaspidi *võrdse kohtlemise direktiivid*) tuleneva võrdse kohtlemise põhimõtte kohaldamist²⁹.

Direktiivide vastavustabel on esitatud seletuskirja lisas 1.

Artikli 2 kohaselt peavad liikmesriigid määrama ühe või mitu asutust (nn võrdõigusasutust), kellele antakse direktiivides 2024/1499 ja 2024/1500 sätestatud pädevus edendada võrdset kohtlemist ja täita direktiivides sätestatud ülesandeid. Direktiivid ei piira tööinspeksioonide ega muude järelevalveasutuste pädevust ega sotsiaalpartnerite õigusi ega volitusi, ka mitte seoses kollektiivlepingutega ning kohtumenetluses esindamise ja kaitsmisega.

Eestis on võrdõigusasutuseks, kellele antakse direktiivides viidatud pädevus, võrdse kohtlemise seaduse 4. peatüki alusel tegutsev soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik ja teda teenindav kantselei.

Artikkel 3 sätestab nõuded võrdõigusasutuste sõltumatuse tagamiseks. Võrdõigusasutused peavad olema vabad mis tahes välisest mõjust (sh poliitilisest, rahalisest, usulisest³⁰). Nad ei tohi oma ülesannete täitmisel ja pädevuse teostamisel saada (st ei küsida ega vastu võtta) juhiseid valitsuselt ega üheltki teiselt avalik-õiguslikult ega eraõiguslikult üksuselt. Neil peab olema õigus ise otsustada oma rahaliste ja muude vahendite, struktuuri, vastutuse, personali (sh töötajate valik ja juhtimine³¹) ja organisatsiooniliste küsimuste (sh prioriteetide³²) üle. Liikmesriikidel on kohustus kehtestada läbipaistvad reeglid (nt nõue täita ametikohad avalike konkursside kaudu³³) võrdõigusasutuses otsustus- ja juhtimisõigusega isikute valiku, ametisse nimetamise, ametist vabastamise ja huvide konflikti vältimise kohta, et tagada nende pädevus ja sõltumatus. Liikmesriigid peavad tagama, et võrdõigusasutused looksid sisemise struktuuri (nt töökorralduse ja menetlused³⁴), mis võimaldab sõltumatut ja vajadusel erapooletut tegutsemist. See on oluline potentsiaalselt vastuoluliste ülesannete – nt juhtumi uurimine ja juhtunule hinnangu andmine – puhul, eriti kui võrdõigusasutus võib teha siduvaid otsuseid³⁵. Kui võrdõigusasutuse roll on antud mitme mandaadiga asutusele, st asutusele, mis täidab ka muid ülesandeid (nt ombudsman või inimõiguste institutsioon), peab liikmesriik seisma hea

²³ 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).

²⁴ 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).

²⁵ 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).

²⁶ 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).

²⁷ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv 2006/54/EÜ meeste ja naiste võrdsete võimaluste ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta tööhõive ja elukutse küsimustes (uuestisõnastamine) (ELT L 204, 26.07.2006, lk 23–36).

²⁸ 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).

²⁹ Direktiivi 2024/1500 puhul on välja toodud, et see ei mõjuta direktiivi (EL) 2023/970 (nn palkade läbipaistvuse direktiivi) konkreetsemaid sätteid, milles küll ka võrdõigusasutustele viidatakse.

³⁰ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

³¹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

³² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

³³ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 18, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 17.

³⁴ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 19, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 18.

³⁵ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 19, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 18.

selle eest, et asutuse sisestruktuur tagaks võrdsustemaliste ülesannete sõltumatu (ja tõhusa³⁶) täitmise.

Kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKS § 15 lg 1) on juba volinik iseseisvalt tegutsev sõltumatu ja erapooletu asjatundja. Tema sõltumatuse selgemaks tagamiseks vastavalt direktiivi nõuetele keelatakse eelnõuga selgesõnaliselt mis tahes sekkumine voliniku ja tema kantselei tööalasesse tegevusse ja selle mõjutamine (eelnõu § 1 p 7), reguleeritakse detailsemalt voliniku valimist, muudetakse tema ametisse nimetamise ning volituste lõppemise / ametist vabastamise korda ning sätestatakse miinimumnõuded voliniku asetäitja-nõuniku valimisel ja tema ametisse nimetamise kord (eelnõu § 1 p 8 ja p-d 36–40), nähakse ette, et volinik ja tema asetäitja-nõunik ei või ametis oleku ajal olla erakonna liikmed ega osaleda muul moel erakonna tegevuses (eelnõu § 1 p-d 41 ja 42, § 3). Voliniku ja kantselei põhimääruses pannakse volinikule kohustus kantselei struktuuri kinnitamisel ja töö jaotamisel tagada erinevate ülesannete täitmisel sõltumatuse ja erapooletuse nõuete täitmine.

Artikkel 4 kohustab liikmesriike tagama, et igal võrdõigusasutusel oleksid piisav inim- ja rahaline ressurss ning tehnilised vahendid (sh kvalifitseeritud töötajad, sobivad ruumid ja taristu³⁷) kõigi oma ülesannete tõhusaks (sh mõistliku ajaga ning riigisisises õiguses sätestatud tähtaegade jooksul³⁸) täitmiseks ja pädevuse tõhusaks kasutamiseks kõigi võrdse kohtlemise direktiivides reguleeritud tunnuste ja valdkondade puhul. Nõue kehtib ka juhul, kui võrdõigusasutus on osa mitmes valdkonnas tegutsevast / mitme mandaadiga asutusest. Seda tuleb silmas pidada ka võrdõigusasutusele uute ülesannete andmisel³⁹. Oluline on ka rahaliste vahendite stabiilsus, nende ettevaatav mitmeaastane kavandamine, samuti peaksid need võimaldama katta kulusid, mida on keeruline planeerida (nt kaebuste arvu suurenemine, kohtukulude katmise vajadus, automatiseeritud süsteemide kasutamine)⁴⁰. Muu hulgas peab võrdõigusasutuse ressurss (nii inim- kui tehniline) võimaldama tal nii kasutada automatiseeritud süsteeme (sh tehisintellektil põhinevaid) oma töös kui hinnata selliste süsteemide vastavust võrdse kohtlemise nõuetele⁴¹.

Kehtiv õigus (VõrdKS § 15 lg 3, voliniku põhimääruse § 4) reguleerib voliniku eelarve küsimusi põgusalt. VõrdKS näeb ette, et voliniku tegevust finantseeritakse riigieelarvest ning põhimäärus täpsustab, et voliniku ja kantselei tegevuseks vajalikud kulud nähakse ette Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarves eraldi real ning majandustehinguid kajastatakse Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi raamatupidamisarvestuses ja valisemisala majandusaasta aruandes. Praktikast võib veel välja tuua, et voliniku eelarvet kajastatakse iga-aastases riigieelarve seaduses sõltumatute institutsioonide paragrahvis ja voliniku teenuse indikatiivset nelja-aastast rahastamiskava soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise programmi lisas 2. Õigusselguse tagamiseks kirjeldatakse senist regulatsiooni ja praktikat eelnõu kohaselt VõrdKSis (eelnõu § 1 p-d 4 ja 5), nähes direktiivi nõuete põhjal ka ette, et voliniku eelarve määramisel tuleb tagada selle stabiilsus ja piisavus kõigi tema

³⁶ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 20, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 19.

³⁷ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 21, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 20.

³⁸ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 21, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 20.

³⁹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 21, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 20.

⁴⁰ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 22, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 21.

⁴¹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 22, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 21.

ülesannete tulemuslikuks saavutamiseks ning et eelarve kärpimine peab olema põhjendatud ja proportsionaalne teiste kärbetega riigieelarves.

Artikkel 5 keskendub liikmesriigi kohustustele ja võrdõigusasutuste pädevusele, mis ulatub kaugemale juriidilisest võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisest, käsitledes teadlikkuse suurendamist, (diskrimineerimise) ennetamist ja (võrdse kohtlemise) edendamist. Nende tegevuste eesmärk on tegeleda diskrimineerimise struktuursete aspektidega ja aidata kaasa sotsiaasetele muutustele⁴². Selle artikli kohaselt peavad liikmesriigid võtma meetmeid (nt strateegiad), et parandada elanikkonna teadlikkust ELi võrdse kohtlemise valdkonna direktiividest tulenevatest õigustest ning võrdõigusasutuste olemasolust ja teenustest. Erilist tähelepanu tuleb pöörata diskrimineerimisohus olevatele inimestele ja rühmadele. Võrdõigusasutused peavad olema volitatud tegelema diskrimineerimise ennetamise ja võrdse kohtlemise edendamisega. Selline tegevus võib hõlmata positiivsete meetmete ja võrdsuslõime rakendamise soodustamist, selleks koolituste, nõustamise, toe pakkumist, osalemist avalikes aruteludes, suhtlust sidusrühmadega, samuti heade tavade leviku toetamist. Nende tegevuste elluviimisel peab võrdõigusasutustel olema võimalik võtta arvesse võrdse kohtlemise direktiivides käsitletud tunnuste (nt sugu ja rahvus või usulised veendumused) kombineeritud koosmõjul tekkinud interseksionaalsest diskrimineerimisest tulenevaid spetsiifilisi ebasoodsaid olukordi. Interseksionaalsele diskrimineerimisele tuleb tähelepanu pöörata ka diskrimineerimise kohta andmete kogumisel ning ohvrite abistamisel⁴³. Tegevuste elluviimisel tuleb kasutada iga sihtrühma jaoks sobivaimaid teavitustahendeid ja -viise. Erilist tähelepanu tuleb pöörata rühmadele, kellel on raskusi info kättesaamisega nt tulenevalt nende ebakindlast majanduslikust seisundist, vanusest, puudest, kirjaoskusest, kodakondsusest, elanikustaatuses või veebipõhistele vahenditele juurdepääsu puudumisest.

Kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKS § 16 p 9) on volinikul juba pädevus võtta kasutusele meetmeid võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse edendamiseks. Seda pädevust toetavad näiteks ka ülesanded teha valitsusele ja valitsusasutustele, samuti KOVi üksustele ning nende asutustele ettepanekuid õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta (VõrdKS § 16 p 5) ning nõustada ja teavitada valitsust ja valitsusasutusi ning KOVi üksuste asutusi (kellel kõigil on nt SoVS § 9 kohaselt ulatuslikud soolise võrdsuse edendamise kohustused, samuti nii SoVSi kui ka VõrdKSi alusel edendamiskohustused tööandjana) VõrdKSi ja SoVSi rakendamist käsitlevates küsimustes (VõrdKS § 16 p 6). Lisaks loetletakse voliniku ja kantselei põhimääruses (§ 10) tegevused, mida volinik edendamisepädevuse rakendamiseks teha saab. Direktiividest tulenevalt täiendatakse VõrdKSi regulatsiooni selliselt, et edendamisega seotud pädevusele lisanduks ennetamise pädevus (eelnõu § 1 p 19), lisaks täiendatakse voliniku ülesandeid, millega ta aitab kaasa diskrimineerimise ennetamisele ning võrdse kohtlemise ja soolise võrdõiguslikkuse edendamisele (nt eelnõu § 1 p-d 9, 12 (edendamiskohustuse rikkumise kohta arvamuse andmise lisamine), 14, 15, 16 (uuringute pädevus), 17, 18, 20 (ettepanekute ja soovitude arvestamise tagasiside andmise kohustus, tegevuse ülevaade, andmete kogumine)). Täiendatakse ka põhimääruse § 10. Interseksionaalse diskrimineerimise arvestamise võimaldamiseks voliniku töös lisatakse VõrdKSi termin *põimdiskrimineerimine* (eelnõu § 1 p 1) ning nähakse ette (eelnõu § 1 p 19) voliniku kohustus võtta ennetamis- ja

⁴² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 23, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 22.

⁴³ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 16, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 15.

edendamisesülesannete täitmisel arvesse ka põimdiskrimineerimisest tulenevaid spetsiifilisi ebasoodsaid olukordi. Põhimäärust täiendatakse §-ga 13, nähes selle lõikes 3 ette voliniku kohustuse arvestada teavitusi viise ja -vahendeid valides sihtrühma eripärasid.

Direktiivide **artikkel 6** näeb ette, et võrdõigusasutustel peab olema pädevus pakkuda abi inimestele, kes arvavad, et neid on diskrimineeritud, sh võtta vastu diskrimineerimiskaebusi. Direktiiv kasutab ohvri mõistet ning defineerib seda kui iga isikut (seejuures olenemata nt tema sotsiaalmajanduslikust seisundist, poliitilistest vaadetest, vanusest, tervisest, kodakondsusest, elanikustaatuses, keelest, nahavärvist, kirjaoskuse tasemest, soost, sooidentiteedist, soolisest eneseväljendusest või sootunnustest⁴⁴), kes leiab, et teda on diskrimineeritud võrdse kohtlemise direktiivide tähenduses. Tagamaks, et kõik ohvrid saavad esitada kaebuse, peaks olema võimalik esitada kaebusi mitmel viisil ning kaebuse esitaja valitud keeles, mis on liikmes riigis üldkasutatav⁴⁵. Lähtudes eeldusest, et abi vajavad ka isikud, kelle diskrimineerimine ei ole tuvastatud, näeb artikkel 6 detailselt ette, millist infot peab võrdõigusasutus võimalikule ohvrile tema pöördumise korral kõigepealt andma. See hõlmab teavet õigusraamistikust ning nõustamist vastavalt ohvri konkreetsele olukorrale, teavet võrdõigusasutuse pakutavatest teenustest, seonduvat menetlusinfot, teavet õiguskaitsevahendite, konfidentsiaalsusreeglite⁴⁶ ja isikuandmete kaitse, samuti psühholoogilise või muu asjakohase toe saamise võimaluste kohta. Kaebuse esitajaid tuleb teavitada ka sellest, kas kaebust hakatakse põhjalikumalt menetlema (või piirdatakse esialgse teabe andmisega). Liikmesriigid vastutavad selle eest, et oleks kindlaks määratud võrdõigusasutuse kaebuse esitajate teavitamise kord, nt menetluse ajakava või menetluslikud tagatised korduvate või kuritahtlike kaebuste vastu⁴⁷.

Kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKS § 16 p 3) on volinikul pädevus anda arvamusi võimaliku diskrimineerimise asetleidmise kohta isikute avalduste alusel või talle laekunud teabe põhjal omal algatusel. Voliniku arvamust (sh selle eesmärgi, arvamuse kujundamiseks vajaliku info andmise kohustust, tähtaega, adressaate, andmisest keeldumise ja loobumise aluseid ning konfidentsiaalsuskohustuse piire) reguleeritakse VõrdKS §-des 17–19. Eelnõuga täiendatakse kehtivat õigust direktiivides eeldatava detailsema regulatsiooniga (eelnõu § 1 p-d 21, 22, 24 ja 25 (arvamuse andmise tähtaeg ja adressaadid), 27–34). Muu hulgas sätestatakse, millist teavet volinik peab igale tema poole pöördujale andma, täpsustatakse nõu ja arvamuse andmise tähtaegsid ning täpsustatakse arvamuse andmisest keeldumise või loobumise aluseid.

Artikli 7 kohaselt peavad võrdõigusasutused saama pakkuda diskrimineerimisvaidluse pooltele võimalust vaidluse alternatiivseks kohtuväliseks lahendamiseks (nt vahendus või lepitus). Eesmärk on tagada, et vaidluse lahendamiseks oleks ka kohtule alternatiivne kiirem ja taskukohasem võimalus⁴⁸. Sellist menetlust võib juhtida kas võrdõigusasutus ise või muu pädev asutus, kui see on nii riigisiseses õiguses ette nähtud või tavaks. Muu pädeva asutuse läbiviidava menetluse puhul peab võrdõigusasutusel olema õigus esitada asja kohta tähelepanekuid. Ka muu pädeva asutuse/üksuse puhul peavad vaidluse lahendamise eest vastutavad isikud olema

⁴⁴ Direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 23.

⁴⁵ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 25, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 24.

⁴⁶ Konfidentsiaalsusreeglid on eriti olulised, kuna aitavad tegeleda diskrimineerimist teatamata jätmise ühe põhjusega, nimelt hirmuga survestamise ees. Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 25, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 24.

⁴⁷ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 24, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 23.

⁴⁸ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 26, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 25.

sõltumatud ja erapooletud ning omama eksperditeadmisi, samuti peavad need üksused olema alaliselt tegutsevad⁴⁹. Vaidluse kohtuvälise lahendamise edukusele võib kaasa aidata, kui seda tehakse poolte nõusolekul ning kui pooltel on võimalik küsida menetluse mis tahes etapis sõltumatut nõu või saada abi või olla esindatud kolmanda osapoole, nt sotsiaalpartneri poolt⁵⁰. Kui vaidlus jääb kohtuväliselt lahendamata, peab pooltel säilima õigus sama küsimuse käsitlemisele kohtuasjas. Artikkel 7 kohustab liikmesriike nägema ette ka piisava aegumistähtaja, mis tagaks vaidluse pooltele juurdepääsu õigusemõistmisele, nt peatades kohtusse pöördumise aegumistähtaja seniks, kuni pooled osalevad alternatiivses vaidluse lahendamise menetluses. Samuti peaksid liikmesriigid määrama kindlaks vaidluse lahendamise alternatiivse menetlemise korra⁵¹.

Kehtiva õiguse kohaselt ei ole volinikul pädevust, mida võiks lugeda (kohtule) alternatiivseks vaidluste lahendamiseks. Töövaidlustes pakub alternatiivset võimalust küll Tööinspektsiooni juures asuv töövaidluskomisjon (töövaidluse lahendamise seadus § 4), kuid tema pädevus – nii tema põhifunktsioon töövaidluste kohtuvälise lahendajana kui ka pädevus lepitusmenetluse läbiviijana TvLS 3. peatüki 3. jaos ettenähtud korras – on piiratud tööeluga ning selliste töövaidlustega, mida saaks lahendada tsiviilasja raames (st välja jäävad ka ametniku ja tema tööandja vahel tekkinud vaidlused). Laiem lepitusmenetluse läbiviimise pädevus diskrimineerimisasjades on VõrdKS § 23 ja õiguskantsleri seaduse § 19 lõike 2 kohaselt õiguskantsleril. ÕKS § 19 lõige 2 näeb ette, et igaühel on õigus pöörduda õiguskantsleri poole lepitusmenetluse läbiviimiseks, kui ta leiab, et füüsiline või eraõiguslik juriidiline isik on teda diskrimineerinud soo, rassi, rahvuse (etnilise kuuluvuse), nahavärvuse, keele, päritolu, usutunnistuse või usulise veendumuse, poliitilise või muu veendumuse, varalise või sotsiaalse seisundi, vanuse, puude, seksuaalse suundumuse või muu seaduses nimetatud diskrimineerimistunnuse tõttu. Kuid ka see lepitusmenetluse pädevus on piiratud. Nii ei saaks ametnik ja tema tööandja kasutada ka õiguskantsleri pakutavat lepitusmenetlust. Samuti ei vii õiguskantsler läbi lepitusmenetlusi, mille esemeks on näiteks vaidlus võimaliku soo, rassi või rahvuse alusel (tunnused, mille puhul nii ELi kui ka Eesti õiguses on SoVSi ja VõrdKSi alusel diskrimineerimiskaitse ka tööelust väljapoole jäävates küsimustes) diskrimineerimise üle riigi- või kohaliku omavalitsuse asutuse poolt teenuse pakkumisel, üheks osapooleks oleks riigiasutus, kohaliku omavalitsuse asutus või organ või avalik-õiguslik juriidiline isik.

Sellest tulenevalt on direktiivikohaste võimaluste loomiseks eelnõus (eelnõu § 1 p 13) ette nähtud, et kui diskrimineerimisvaidluse osapooled seda ühiselt soovivad, võivad nad vaidluse lahendamiseks pöörduda voliniku poole temalt (õiguslikult) siduva arvamuse saamiseks. Siduva arvamuse andmisele kohaldatakse üldiselt voliniku tavapärase arvamuse andmise regulatsiooni, v.a mõned avalduse esitamist, konfidentsiaalsusreegleid ja muid nüansse puudutavad erisätted (eelnõu § 1 p 35). Uue kohtuvälise diskrimineerimisvaidluste lahendamise võimaluse loomisega seoses muudetakse ka VõrdKS §-e 23 (vaidlusi lahendavate institutsioonide viited) ja 25 (nõude aegumise tähtaja kulgemine peatumine õiguskantsleri läbiviidava lepitusmenetluse ja voliniku läbiviidava siduva arvamuse andmise menetluse ajaks). Lisaks antakse volinikule direktiividest tulenevalt pädevus esitada tähelepanekuid

⁴⁹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 26, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 25.

⁵⁰ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 26, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 25.

⁵¹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 26, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 25.

õiguskantsleri ja töövaidluskomisjoni läbiviidavas diskrimineerimisvaidluse lepitusmenetluses (eelnõu § 1 p 13).

Artikkel 8 kohustab liikmesriike tagama, et võrdõigusasutused võivad viia läbi uurimisi (nii kaebuse alusel kui omal algatusel⁵²) tegemaks kindlaks, kas võrdse kohtlemise põhimõtet on rikutud. Seda on vaja seetõttu, et sageli ei ole diskrimineerimise asetleidmise kindlakstegemiseks vajalikud tõendid võimaliku diskrimineerimise ohvri käes⁵³. Uurimise läbiviimiseks peab olema kehtestatud raamistik, mis võimaldab võrdõigusasutusel teavet koguda, diskrimineerimise tuvastamiseks vajalikule teabele ja dokumentidele juurde pääseda, samuti mehhanismid asjakohaste avaliku sektori asutustega (nt Tööinspektsioon, hariduse valdkonna järelevalve organ, sotsiaalpartnerid⁵⁴) koostöö tegemiseks. Kooskõlas riigisisese õiguse või tavaga võib uurimise läbiviimiseks vajalik pädevus riigis olla ka mõnel teisel asutusel, kes protsesside dubleerimise vältimiseks esitab uurimise lõppedes teabe tulemuste kohta vastava taotluse alusel võrdõigusasutusele. Riigisiseses õiguses võib ette näha, et artiklite 8 ja 9 kohaseid uurimisi ei algatata ega viida läbi ajal, mil samas asjas on pooleli kohtumenetlus.

Ka kehtivas õiguses (VõrdKS § 17 lg 4) on volinikul arvamuse andmiseks õigus saada teavet kõikidelt isikutelt, kellel võib olla diskrimineerimisjuhtumi asjaolude selgitamiseks vajalikku informatsiooni. Direktiividest tulenevalt seda õigust tugevdatakse (eelnõu § 1 p 25), nähes ette, et lisaks kirjalike seletuste, dokumentide ja nende koopiade nõudmisele võib volinik teha asjaolude väljaselgitamiseks ka kohapealseid vaatlusi, kuulata ära asja kohta teavet omavad isikud, esitada riiklikes registrites järelepärimisi ning teha teabe saamiseks koostöös järelevalve- ja muude asutustega.

Artikli 9 kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et võrdõigusasutustel oleks pädevus esitada ja dokumenteerida oma juhtumi kohta antud hinnang, sealhulgas väljaselgitatud faktid ja põhjendatud järeldus diskrimineerimise asetleidmise kohta. Liikmesriikide otsustada jääb, kas võrdõigusasutuse töö tulem – hinnang – on mittesiduv aramus või siduv otsus. Asjakohastel juhtudel peaks aramus või otsus sisaldama konkreetseid meetmeid tuvastatud võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise heastamiseks ja edasiste juhtumite ärahoidmiseks. Liikmesriigid peavad kehtestama ka mehhanismid selleks, et siduvaid otsuseid täidetakse ning ka mittesiduvatel aramustel oleksid järeloomid (nt kohustus anda tagasisidet). Eelkõige teadlikkuse parandamiseks nii oma tööst kui ka diskrimineerimise keeldu käsitlevast õigusest⁵⁵ pannakse võrdõigusasutustele kohustus avaldada vähemalt kokkuvõtte oma olulisematest aramustest või otsustest.

Volinikul on juba kehtiva õiguse kohaselt (VõrdKS § 16 p 3) õigus anda (õiguslikult mittesiduvaid) eksperdiarvamusi diskrimineerimise asetleidmise kohta. Direktiividest tulenevate detailsemate nõuete ülevõtmiseks riigisisessesse õigusesse täpsustatakse eelnõuga, et aramus peab põhinema (uurimise käigus) väljaselgitatud asjaoludel ning olema põhjendatud (eelnõu § 1 p 22), ning nähakse ette asjakohastel juhtudel aramusega koos ettepanekute esitamine rikkumise heastamiseks ja rikkumise kordumise või edasiste rikkumiste ennetamiseks (eelnõu § 1 p 26). Põhimääruses (kavandikohase põhimääruse § 12) pannakse

⁵² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 27, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 26.

⁵³ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 28, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 27.

⁵⁴ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 28, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 27.

⁵⁵ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 30, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 29.

volinikule ka kohustus, et tema iga-aastases tegevusaruandes sisalduv tegevuste ülevaade peab sisaldama ka aasta jooksul antud olulisemate arvamuste kokkuvõtteid. VõrdKS § 19 muudatused (eelnõu § 1 p 34) näeb ette, et oma arvamuse sisu kohta võib volinik avalikkusele infot anda, kuid kui tal ei ole just arvamuse taotleja kirjalikku nõusolekut, peab ta seda tegema viisil, mis ei võimalda taotleja isikut tuvastada.

Artikliga 10 sätestatakse võrdõigusasutuste roll (kohtute või samaväärsete organite⁵⁶) kohtumenetluses. Liikmesriikidele pannakse kohustus tagada, et võrdõigusasutustel oleks õigus osaleda tsiviil- ja haldusajades kohtumenetlustes, mis on seotud võrdse kohtlemise direktiivides sätestatud võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamisega. Seejuures võib lähtuda riigisisestest õigusnormidest ja tavast, sh ohvri nõusolekut nõudvatest normidest. Samas ei või riigisisest õigust ja tava hagide vastuvõetavuse kohta ja eelkõige õigustatud huvi tingimusi kohaldada viisil, mis võib kahjustada võrdõigusasutuste tegutsemisõiguse tulemuslikkust⁵⁷. Kohtumenetluses osalemise õigus peab hõlmama kindlasti õigust esitada kohtule märkusi (nt oma eksperdiarvamus⁵⁸), kuid ka ühte või mitut õigust järgnevatest: 1) õigus algatada kohtumenetlus ühe või mitme ohvri nimel (st tegutseda esindajana⁵⁹); 2) õigus osaleda kohtumenetluses ühe või mitme ohvri toetuseks (st osaleda ohvri algatatud menetluses nõude toetamiseks⁶⁰) või 3) õigus algatada (olukorras, kus konkreetne tuvastatud ohver puudub⁶¹) avalike huvide kaitseks kohtumenetlus enda nimel. Võrdõigusasutuse õigus tegutseda kohtumenetluses ohvri nimel või toetuseks võimaldab ohvritele juurdepääsu õigusemõistmisele ka olukordades, kus menetluslikud või rahalised takistused või negatiivsete tagajärgede (nn ohvristamise) hirm neid heidutab⁶². Enda nimel avalike huvide kaitsmiseks kohtusse pöördumise õigus on võrdõigusasutustele vajalik, kui konkreetne ohver puudub⁶³, kuid tegutsemine on oluline nt juhtumite arvukuse või tõsiduse tõttu või õigusliku selguse loomiseks – need juhtumid võivad viidata struktuursele või süstemaatilisele diskrimineerimisele⁶⁴. Kui võrdõigusasutusel on õigus võtta vastu siduvaid otsuseid, peab tema kohtumenetluses osalemise õigus hõlmama ka õigust osaleda nende otsuste täitmise või kohtuliku läbivaatamise menetluses. Võrdõigusasutustel peaks olema võimalik valida juhtumid, millega nad otsustavad kohtu poole pöörduda, et aidata kaasa võrdset kohtlemist käsitlevate õigusaktide nõuetekohasele tõlgendamisele ja kohaldamisele⁶⁵. Tähele tuleb panna, et võrdõigusasutuste õigus osaleda kohtumenetluses ei muuda võrdse kohtlemise direktiivides ohvritele ning ohvrite õigusi kaitsvatele ühingutele, organisatsioonidele ja muudele juriidilistele isikutele ettenähtud õigusi, sh kohtu- või haldusmenetluses osalemisel⁶⁶.

Kehtivas õiguses ei ole volinikul VõrdKSi kohaselt otsest pädevust esitada diskrimineerimisasjades kohtule oma tähelepanekuid või arvamusi ega ka pädevust, mis

⁵⁶ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 31, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 30.

⁵⁷ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 31, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 30.

⁵⁸ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 32, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 31.

⁵⁹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 34, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 33.

⁶⁰ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 34, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 33.

⁶¹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 35, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 34.

⁶² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 34, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 33.

⁶³ Liikmesriigid võivad siiski kooskõlas riigisisese õiguse ja tavaga ette näha, et selliste diskrimineerimisjuhtumite korral peab kostjaks olema tuvastatav isik või üksus. Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 35, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 34.

⁶⁴ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 35, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 34.

⁶⁵ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 31, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 30.

⁶⁶ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 37, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 36.

võimaldaks tal aktiivselt kohtu- või haldusmenetluses ohvri nimel või toetuseks tegutseda. Eelnõuga antakse (eelnõu § 1 p 11) volinikule uus pädevus osaleda põhjendatud juhtudel kaebuse esitaja nõusolekul VõrdKSid või SoVSis sätestatud keelu või kohustuse rikkumise küsimuses toimivas haldus- või kohtumenetluses. Volinikule ei anta menetlusseaduste mõttes uut menetlusosalise rolli – eelnõukohases seaduses selgitatakse õigusselguse tagamiseks, milliseid rolle täites volinik menetlustes osaleda saab. Samuti nähakse ette, et volinik võib kohtumenetluses anda eksperdina arvamuse ning töövaidluskomisjonis tunnistajana ütluse.

Artikkel 11 kohustab liikmesriike tagama artiklites 6-10 käsitletud menetluste puhul neis osalevate füüsiliste ja juriidiliste isikute kaitseõiguse. Nähakse ka ette, et võrdõigusasutuste siduvad otsused peavad olema kohtulikult läbivaadatavad. Võrdõigusasutuste pädevuse määramisel tuleb isikute õiguste kaitseks kehtestada menetluslikud tagatised, sh õigus konfidentsiaalsusele (nt ka tunnistajatele ja rikkumisest teatajatele diskrimineerimisjuhtumitest teatamise julgustamiseks), õigus õiglasele kohtumenetlusele, õigus kaitsele ja õigus siduvate otsuste kohtulikule läbivaatamisele, seda ka juhul, kui võrdõigusasutus osaleb kohtumenetluses kas poolena või poole nimel⁶⁷.

Kehtivas õiguses ei ole volinikul pädevust anda siduvaid otsuseid. Eelnõuga luuakse alternatiivse vaidluste lahendamise võimalusena volinikult siduva arvamuse küsimine, kuid tegemist ei ole endiselt otsusega. Kuna vaidluste lahendamise alternatiivsete võimaluste mõte ongi lahendada vaidlused kohtuväliselt ning voliniku siduva arvamuse täitmise eelduseks jääb endiselt poolte heas usus tegutsemine, ei nähta eelnõuga ette võimalust voliniku siduvat arvamust kohtus vaidlustada. Eelnõuga tugevdatakse voliniku menetluse konfidentsiaalsuse regulatsiooni (eelnõu § 1 p-d 24 ja 34), eraldi konfidentsiaalsusnõue kehtestatakse siduva arvamuse andmisel (eelnõu § 1 p 35 – pooltele tagatakse täielik konfidentsiaalsus, millest erandi tegemist võivad nad küll ise kirjaliku nõusolekuga lubada) ning nõustamisel (eelnõu § 1 p 21 – nii nõustamiseks pöördunud isikule kui isikule, kelle avaldus lahendatakse nõustamise teel, tagatakse konfidentsiaalsus, volinik ei või avalikustada ka isikut, kelle tegevuse või tegevusetusega seoses nõu küsiti). Kohtu- ja haldusmenetlustes, milles volinik võib tulevikus osaleda, on menetluslikud tagatised esitatud tsiviilkohtumenetluse seadustikus, halduskohtumenetluse seadustikus ja haldusmenetluse seaduses.

Artikli 12 kohaselt peab liikmesriik kõigile tagama võrdsel alusel juurdepääsu võrdõigusasutuste teenustele ja väljaannetele, ning selle, et võrdõigusasutused osutavad kaebuse esitajatele tasuta teenuseid kogu riigi territooriumil, sealhulgas maapiirkondades ja äärealadel. Võrdõigusasutusi omakorda kohustatakse tagama, et kaebuste esitamisel ei oleks takistusi ning et nad oleks näiteks võimalised kaebusi vastu võtma suuliselt, kirjalikult ja veebis. Juurdepääsu toetamise põhimeetmena peavad liikmesriigid tagama ka, et inimesed (sh eriti ebasoodsas olukorras olevad rühmad ning need, kellele on teabele juurdepääsu takistuseks ebakindel majanduslik seisund, vanus, puue, kirjaoskuse tase, kodakondsus, elanikustaatus või veebipõhiste vahendite juurdepääsu puudumine) teaksid oma õigusi, samuti oleksid teadlikud võrdõigusasutustest ja nende pakutavatest teenustest⁶⁸. Võrdõigusasutuste teenuste piirkondlikku kättesaadavust saab parandada nt kohalike, sh mobiilsete büroode loomise,

⁶⁷ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 36, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 35.

⁶⁸ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 38, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 37.

kommunikatsioonivahendite kasutamise, kohalike kampaaniate korraldamise, kohalike delegaatide, kodanikuühiskonna organisatsioonidega tehtava koostöö või lepinguliste teenusepakkujate kaudu⁶⁹.

Kehtivas õiguses ei ole voliniku teenuste ja väljaannete kohta kehtestatud nende kõigile kättesaadavuse tagamise nõuet. Eelnõuga nähakse ette (§ 1 p 20), et volinik tagab kõigile isikutele tema teenuste ja informatsiooni tasuta ja võrdse kättesaadavuse. Eelnõukohase seadusega sätestatakse (§ 1 p 21) ka isikute õigus pöörduda voliniku poole nii kirjalikult paberil ja elektrooniliselt kui ka suuliselt. Suulise pöördumise õigust piiratakse põhjendatuse nõudega vaid arvamuse saamiseks avalduse esitamisel, kuna seal on eriti oluline faktitäpsus ja tõendid. Põhimääruse muudatustega (kavandikohase põhimääruse § 13) täpsustatakse, et teenuste ja informatsiooni kättesaadavuse tagamisel arvestab volinik regionaalseid, keelelisi ja muid eripärasid ning erivajadusi. Samuti nähakse ette, et tema pädevusse jäävate ülesannete täitmisel teavitust viise ja -vahendeid valides võtab volinik arvesse sihtrühma eripärasid, pöörates eri tähelepanu rühmadele, kelle juurdepääsu teabele võib takistada nende ebakindel majanduslik seisund, vanus, puue, kirjaoskuse tase, kodakondsus, elanikustaatus või veebipõhistele vahenditele juurdepääsu puudumine. Seda nõuet peab volinik arvestama muu hulgas siis, kui ta koostab ja annab välja oma tegevust ja võrdse kohtlemise põhimõtet tutvustavaid materjale (kehtiva põhimääruse § 10 lg 1 p 1) või teavitab SoVSi ja VõrdKSi alusel õigustatud isikuid seadusega sätestatud õigustest ja kohustustest (kavandikohase põhimääruse § 10 lg 1 p 7).

Artikkel 13 sätestab nõuded ligipääsetavuseks ja mõistlike abinõude pakkumiseks puuetega inimestele. Selle kohaselt peavad liikmesriigid tagama ligipääsetavuse ja nägema ette mõistlikud abinõud, et kindlustada puuetega inimestele võrdne juurdepääs võrdõigusasutuste kõikidele teenustele ja tegevustele, mille hulka kuuluvad ohvrite abistamine, kaebuste käsitlemine, alternatiivne vaidluste lahendamine, teave ja väljaanded, samuti ennetus-, edendamise- ja teadlikkuse suurendamise meetmed. Ligipääsetavuse tagamisel tuleb lähtuda eelkõige Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiivis (EL) 2019/882⁷⁰ sätestatud nõuetest, konkreetsel juhul vajalikud mõistlikud abinõud (muudatused või kohandused) tuleb tagada kooskõlas ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooniga⁷¹.

Kehtivas õiguses puuduvad voliniku teenustele ligipääsetavuse nõuded. Direktiividest tulenevate nõuete rakendamiseks nähakse eelnõuga ette (eelnõu § 1 p 20), et volinik tagab tema pädevusse antud ülesannete täitmisel puudega inimestele võrdsed võimalused tema teenustele, tegevustele ja informatsioonile ligipääsuks. Põhimääruse kavandatavate muudatuste kohaselt (uus § 13 lg 2) rakendab volinik puudega inimestele tema teenustele, tegevustele ja informatsioonile ligipääsuks võrdsete võimaluste loomiseks nii üldisi ligipääsetavuse edendamise meetmeid kui ka asjakohaseid ühekordseid, konkreetsel juhul vajalikke meetmeid. Näiteks kui voliniku kantseleis ei tööta viipekeelt oskavat inimest, peab ta vastava vajaduse tekkides viipekeele tõlke teenuse ühekordselt sisse ostma.

Artikkel 14 sätestab liikmesriikidele kohustuse tagada, et võrdõigusasutustel on asjakohased mehhanismid, et teha oma pädevuse piires koostööd sama liikmesriigi teiste

⁶⁹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 39, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 38.

⁷⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv (EL) 2019/882 toodete ja teenuste ligipääsetavusnõuete kohta (ELT L 151, 07.06.2019, lk 70–115). Eesti õigusesse üle võetud toodete ja teenuste ligipääsetavuse seadusega.

⁷¹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 40, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 39.

võrdõigusasutustega ning asjaomaste avaliku ja erasektori üksustega, sealhulgas tööinspektsiooni (aga ka nt andme- ja õiguskaitseasutuste, hariduse valdkonna järelevalveasutuste, inimõiguste eest vastutavate ametite, statistikaameti, liidu vahendeid haldavate asutuste, tarbijakaitseasutuste, romade riiklike kontaktpunktide ning riiklike sõltumatute mehhanismidega ÜRO puuetega inimeste õiguste konventsiooni edendamiseks, kaitsmiseks ja seireks⁷²), sotsiaalpartnerite ja kodanikuühiskonna organisatsioonidega riiklikul, piirkondlikul ja kohalikul tasandil, samuti muudes liikmesriikides ning Euroopa Liidu (sh nt võrdõigusasutuste võrgustik⁷³ Equinet) ja rahvusvahelisel tasandil. Koostöö aitab suurendada võrdõigusasutuste töö ulatust ja mõju ning toetab vastastikust õppimist, sidusust ja järjepidevust⁷⁴.

Kehtiva õiguse (VõrdKS § 16 p 8) kohaselt juba on volinikul pädevus teha soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise edendamisel teiste isikute ja asutustega koostööd. Eelnõuga laiendatakse seda koostööpädevust kõigile voliniku ülesannetele (eelnõu § 1 p 18). Seda pädevust täpsustatakse põhimääruses, mille (kehtiva) § 10 lõike 1 punkti 3 kohaselt teeb volinik edendamisel koostööd teiste riikide analoogiliste institutsioonide ja nende ühendustega, ning mille § 10 lõige 2 näeb ette edendamisel koostöö tegemise ka teiste asutuste ja isikutega, sealhulgas kodanikuühiskonna organisatsioonide, sotsiaalpartnerite ja õiguskantsleriga. Põhimääruse muudatustega laiendatakse koostööpädevust vastavalt eelnõukohasele seadusele.

Artikkel 15 kohustab liikmesriike kehtestama menetlused tagamaks, et valitsus ja asjakohased ametiasutused konsulteeriksid võrdõigusasutustega võrdse kohtlemise direktiividest tulenevate õiguste ja kohustustega seotud õigusaktide, poliitika, menetluste ja programmide küsimustes. Liikmesriigid peavad tagama ka, et võrdõigusasutustel oleks õigus anda nendes küsimustes soovitusi, neid soovitusi avaldada ja taotleda nende kohta edasiste meetmete võtmist. Nende kohustuste peamine eesmärk on toetada võrdõigusasutuste rolli võrdse kohtlemise ekspertidena ja võrdsuslõimele kaasaaitajatena, andes neile võimaluse rääkida kaasa ning anda ja avaldada soovitusi piisavalt aegsasti, et neid saaks arvesse võtta⁷⁵.

Kehtiva õiguse (VõrdKS § 16 p 5) kohaselt teeb volinik ettepanekuid valitsusele ja valitsusasutustele, samuti KOVi üksustele ja nende asutustele õigusaktide muutmise ja täiendamise kohta. Samuti on tal pädevus nõustada ja teavitada valitsust ja valitsusasutusi ning KOVi üksuste asutusi VõrdKSi ja SoVSi rakendamist käsitlevates küsimustes (VõrdKS § 16 p 6). Direktiividega kooskõla tagamiseks täiendatakse VõrdKSi (eelnõu § 1 p 14), tuues eraldi välja, et ettepanekute tegemise õigus hõlmab ka õigusaktide eelnõusid. Ning kuigi VõrdKSi on juba üldpädevus VõrdKSi ja SoVSi rakendamise küsimustes riiki ja KOVe nõustada ja teavitada, lisatakse eelnõuga (eelnõu § 1 p 15) ka eraldi pädevus anda valitsusele ja valitsusasutustele soovitusi just riikliku strateegilise arengudokumendi, meetme ja tegevuse VõrdKSile ja SoVSile vastavuse tagamiseks. Nendest ülesannetest tuleneva tegevuse tõhustamiseks nähakse eelnõuga (eelnõu § 1 p 20) ette ka, et ettepanekute ja soovitude adressaadid on kohustatud voliniku nõudmisel teavitama teda nende täitmisest ning tegema selle teabe ka avalikult kättesaadavaks (nt vähemalt dokumendiregistri kaudu). Eelnõude kohta

⁷² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 41, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 40.

⁷³ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 41, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 40.

⁷⁴ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 41, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 40.

⁷⁵ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 42, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 41.

ettepanekute tegemise pädevusega seoses on kavas muuta Vabariigi Valitsuse reglementi, nähes seal ette, et eelnõu või muu küsimuse, mis puudutab SoVSi või VõrdKSi sätestatud õigusi või kohustusi või mõjutab nende täitmist, ettevalmistamisel konsulteeritakse soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinikuga.

Artiklis 16 sätestatakse nõuded andmete kogumiseks ja võrdsusandmetele juurdepääsuks. Võrdsusandmed on väga olulised, et suurendada teadlikkust, suurendada inimeste teematundlikkust, teha kindlaks diskrimineerimise ulatus, kajastada aja jooksul täheldatud suundumusi, tõendada diskrimineerimise asetleidmist, hinnata võrdsusvaldkonna õigusaktide rakendamist, näidata vajadust võtta positiivseid meetmeid, anda panus tõenduspõhisesse poliitikakujundamisse⁷⁶. Artikli kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et võrdõigusasutused koguvad oma tegevuse kohta andmeid, et koostada artiklis 17 osutatud aruanded. Andmed peavad olema kogutud võrdse kohtlemise direktiivides reguleeritud tunnuste ja valdkondade kaupa ning kooskõlas võrdõigusasutuste direktiivi artiklis 18 viidatud näitajatega. Kogutud isikuandmed tuleb muuta anonüümseks või kui see ei ole võimalik, siis pseudonüümida. Liikmesriigid peavad tagama ka, et võrdõigusasutustel oleks võimalik teha diskrimineerimist käsitlevaid sõltumatuid uuringuid ning et võrdõigusasutustel oleks kooskõlas riigisisese õigusega juurdepääs võrdse kohtlemise direktiividest tulenevate õiguste ja kohustustega seotud statistikale, kui võrdõigusasutused peavad sellist statistikat vajalikuks, et anda üldine hinnang diskrimineerimise olukorrale liikmesriigis, ja koostada artiklis 17 ettenähtud vähemalt iga nelja aasta tagant avaldatavaid aruandeid võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise olukorra ning võimalike struktuursete probleemide kohta riigis. Liikmesriigid peavad lubama võrdõigusasutustel anda avalik-õiguslikele ja eraõiguslikele üksustele, sealhulgas ametiasutustele, sotsiaalpartneritele, äriühingutele ja kodanikuühiskonna organisatsioonidele, soovitusi selle kohta, milliseid andmeid tuleb võrdse kohtlemise direktiividest tulenevate õiguste ja kohustuste kohta koguda. Liikmesriigid võivad lubada võrdõigusasutustel täita võrdõiguslikkust käsitlevate andmete kogumisel ka koordineerivat rolli (nt korraldada kõiki asjakohaseid osalisi hõlmavaid ümarlauaarutelusi⁷⁷).

Kehtiva õiguse kohaselt juba on volinikul mitmete andmete kogumise õigus selleks, et tal oleks võimalik jälgida SoVSi ja VõrdKSi rakendamist. Voliniku põhimääruse § 7 kohaselt volinik: 1) kogub riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutustelt, haridus- ja teadusasutustelt, koolituse korraldamisega tegelevatelt institutsioonidelt ning tööandjatelt teavet SoVSi sätestatud (§-d 9–11) ning tööandjatelt, haridus- ja teadusasutustelt, koolitust korraldavatel asutustelt, isikutelt ja ministeeriumidelt teavet VõrdKSi sätestatud (§-d 12–14) edendamiskohustuste täitmise kohta ning analüüsib seda; 2) kogub ja analüüsib andmeid võrdse kohtlemise põhimõtte rikkumise ja nende lahendamise juhtumite kohta; 3) kogub tööandjatelt teavet võrdse kohtlemise seaduse § 11 (abinõude rakendamine puuetega inimeste suhtes) rakendamise kohta ning analüüsib seda; 4) kogub muud õigusala ja sotsiaalset teavet, mis on seotud võrdse kohtlemise põhimõtte ellurakendamisega. Eelnõuga tuuakse mitmed andmetega seotud ülesanded direktiivide nõuete põhjal selgesõnaliselt ka seadusesse, sh pädevus anda soovitusi SoVSi ja VõrdKSi sätestatud õiguste kasutamise ja kohustuste täitmise kohta statistiliste andmete kogumiseks ja teha võrdse kohtlemise põhimõtte ja selle rikkumisega seotud

⁷⁶ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 43, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 42.

⁷⁷ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 43, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 42.

sõltumatuid uuringuid (eelnõu § 1 p 16). Aruannete koostamise kohustuse täitmiseks antakse volinikule pädevus koguda eri tunnuste ja eluvaldkondade kaupa ning Euroopa Komisjoni (tulevase) rakendusaktiga kehtestatud näitajaid arvestades andmeid oma tegevuse kohta, samuti saada teistelt andmevaldajatelt statistilist teavet ja ülevaateid SoVSi ja VõrdKSi kohustuste täitmise kohta (mõlemad eelnõu § 1 p 20). Voliniku enda tegevuse kohta andmete kogumisel kaasneb kohustus muuta isikuandmed anonüümseks või kui see ei ole võimalik, siis need pseudonüümida.

Artikkel 17 keskendub võrdõigusasutuste aruandlus- ja strateegilise planeerimise kohustustele. Selle kohaselt peavad liikmesriigid tagama, et võrdõigusasutused: 1) võtavad vastu prioriteete ja tulevasi tegevusi sätestava tööprogrammi; 2) koostavad igal aastal ja teevad üldsusele kättesaadavaks tegevusaruande, mis sisaldab aasta eelarvet ning personali- ja finantsaruannet; 3) avaldavad vähemalt iga nelja aasta tagant soovitusi sisaldava aruande või aruanded võrdse kohtlemise ja diskrimineerimise olukorra ning võimalike struktuursete probleemide kohta oma riigis. Tööprogramm aitab tagada aja jooksul eri töösuundade sidusust ja tegeleda pikaajalise tegevuskava raames nende pädevuses olevate süsteemsete diskrimineerimisprobleemidega⁷⁸.

Kehtivas õiguses on volinikul põhimääruse kohaselt (§ 12) kohustus avaldada hiljemalt järgmise aasta 31. maiks oma veebilehel ülevaade enda ja kantselei eelmise aasta tegevusest (lg 1) ning oma ülesannete täitmise käigus saadud tabel põhinevaid aruandeid soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise kohta (lg 2). Praktikas on volinik käinud oma aastaaruannet reeglina tutvustamas ka Riigikogu põhiseaduskomisjonis. Eelnõuga nähakse direktiivides ettenähtud aruannete koostamise ja avaldamise kohustus ette seaduses (eelnõu § 1 p 17 – olukorra ülevaate aruanne, p 20 – tegevusaruanne). Aastaaruandega seoses lisatakse seadusesse direktiividest tulenevad detailsemad nõuded selle sisu kohta ning kord aastas põhiseaduskomisjonile ülevaate andmise kohustus volinikule seadusega pandud ülesannete täitmisest. Põhiseaduskomisjonile regulaarselt ülevaate andmine voliniku tegevusest tagab liikmete teadlikkuse voliniku institutsioonist ja tegevusest ning toetab seeläbi ka eelnõuga voliniku sõltumatuse tugevdamiseks voliniku nimetamise protsessis ja tema eelarvelise sõltumatuse paremaks õiguslikuks reguleerimiseks tehtavaid muudatusi (eelnõu § 1 punktid 4, 5 ja 8). Lisaks nähakse eelnõus (eelnõu § 1 p 20) direktiividest tulenevalt volinikule ette kohustus oma ülesannete täitmise planeerimiseks ja elluviimiseks võtta vastu ja avaldada oma veebilehel igal aastal uuendatav nelja-aastane tööprogramm ja tegevuskava. Põhimääruses antakse tegevusaruande, tööprogrammi ja tegevuskava veebilehel avaldamise tähtsajad (kavandikohase põhimääruse § 12 ja § 11¹).

Artikkel 18 sätestab võrdõigusasutuste direktiivide seire ja aruandluse reeglid. Selle kohaselt kehtestab Euroopa Komisjon hiljemalt 19. juuniks 2026 oma rakendusaktiga võrdõigusasutuste toimimise ühiste näitajate loetelu. Näitajad käsitlevad võrdõigusasutuste personali ning tehnilisi ja rahalisi vahendeid, sõltumatut toimimist, ligipääsetavust ja tulemuslikkust, samuti nende volituste, õiguste või struktuuri muudatusi. Nendega tagatakse riikide tasandil kogutavate andmete võrreldavus, objektiivsus ja usaldusväärsus, kuid neid ei tohi kasutada (liikmesriikide) järjestamiseks ega üksikutele liikmesriikidele konkreetsete soovitusete andmiseks. Näitajate ettevalmistamisel võib komisjon küsida nõu Euroopa Liidu Põhiõiguste Ametilt, Euroopa

⁷⁸ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 44, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 43.

Soolise Võrdõiguslikkuse Instituudilt ja liidu tasandi võrdõigusasutuste võrgustikelt. Rakendusakt võetakse vastu kooskõlas artiklis 22 osutatud kontrollimenetlusega. Hiljemalt 19. juuniks 2031 ning seejärel iga viie aasta tagant peavad liikmesriigid esitama komisjonile asjakohase teabe direktiivide kohaldamise kohta. Teave peab sisaldama vähemalt andmeid võrdõigusasutuste toimimise kohta ning selles peab arvesse võtma võrdõigusasutuste poolt artikli 17 kohaselt koostatud aruandeid. Võttes arvesse liikmesriikide saadetud teavet ning täiendavaid andmeid, mille Euroopa Liidu Põhiõiguste Amet ja Euroopa Soolise Võrdõiguslikkuse Instituut on kogunud riikide ja liidu tasandil eelkõige võrdõigusasutustelt, riiklike võrdõigusasutuste liidu tasandi võrgustikelt, nagu Equinet, kodanikuühiskonna organisatsioonidelt või muudelt sidusrühmadelt, koostab Euroopa Komisjon aruande direktiivide kohaldamise ja praktilise mõju kohta. Aruandes käsitletakse võrdõigusasutuste sõltumatut toimimist ja tulemuslikkust liikmesriikides, tuginedes rakendusaktiga kehtestatud näitajatele.

Eelnõus on riigi tulevast aruandluskohustust ning Euroopa Komisjoni poolt tulevase rakendusaktiga näitajate kehtestamist arvestatud volinikule antavate andmete kogumise ja aruannete koostamise kohustuste sätestamisel (vt eespool artiklite 16 ja 17 ja vastavate eelnõu sätete selgitusi).

Artikkel 20 kohaselt võivad liikmesriigid riigisiseses õiguses kehtestada või säilitada võrdõigusasutuste direktiivides sätestatud miimumnõuetest soodsamad sätted. Võrdõigusasutuste direktiivide rakendamine ei tohi mingitel asjaoludel olla põhjus alandada diskrimineerimise eest pakutava kaitse taset, mille liikmesriigid on juba taganud võrdse kohtlemise direktiividega hõlmatud valdkondades.

Eelnõu koostamisel on arvestatud keeluga alandada direktiivi ülevõtmisel riigi õiguses juba kehtivat diskrimineerimise eest pakutava kaitse taset.

Artikkel 21 kohustab liikmesriike tagama, et võrdõigusasutused võivad koguda ja töödelda isikuandmeid ainult juhul, kui see on vajalik võrdõigusasutuste direktiividest tulenevate ülesannete täitmiseks. Üksikisikuid, kelle isikuandmeid töödeldakse, tuleks teavitada nende õigustest andmesubjektina, sealhulgas õiguskaitsevahenditest, mis on neile liikmesriigis kättesaadavad⁷⁹. Liikmesriigid peavad tagama ka, et kui võrdõigusasutused töötlevad isikuandmete kaitse üldmääruse⁸⁰ artikli 9 lõikes 1 osutatud isikuandmete eriliike⁸¹, nähakse ette sobivad ja konkreetsed meetmed, et kaitsta andmesubjekti põhiõigusi ja huve. Kaitsemeetmete hulka peaksid kuuluma näiteks sise-eeskirjad ja abinõud, et tagada võimalikult väheste andmete kogumine, sh võimaluse korral isikuandmete anonüümimise kaudu; rakendada isikuandmete pseudonüümimist ja krüpteerimist; takistada volitamata juurdepääsu isikuandmetele ja nende edastamist ning tagada, et isikuandmeid ei töödelda kauem, kui on vajalik selle eesmärgi saavutamiseks, milleks neid töödeldakse⁸².

⁷⁹ Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 48, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 47.

⁸⁰ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) 2016/679 füüsiliste isikute kaitse kohta isikuandmete töötlemisel ja selliste andmete vaba liikumise ning direktiivi 95/46/EÜ kehtetuks tunnistamise kohta (isikuandmete kaitse üldmäärus).

⁸¹ Isikuandmete kaitse üldmääruse artikli 9 lõike 1 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.

⁸² Direktiivi 2024/1499 põhjenduspunkt 49, direktiivi 2024/1500 põhjenduspunkt 48.

Artiklis 21 ettenähtud kohustusi on silmas peetud volinikule andmete kogumise alaste ülesannete andmisel (vt eespool artikli 16 ja vastavate eelnõu sätete selgitusi).

Artiklid 22 ja 23 käsitlevad komiteemenetlust ja muudatusi võrdsusdirektiivides, kus seni võrdõigusasutusi on reguleeritud. Neil sätetel ei ole direktiivide ülevõtmisel sisulist tähtsust.

Artikli 24 kohaselt, mis reguleerib direktiivide ülevõtmist, peavad liikmesriigid jõustama võrdsusdirektiivide järgimiseks vajalikud õigus- ja haldusnormid hiljemalt 19. juuniks 2026, teatama nendest viivitamata komisjonile (sh edastama vastuvõetud põhiliste riigisiseste õigusnormide teksti) ning lisama nendesse või nende ametliku avaldamise korral nende juurde viited võrdõigusasutuste direktiividele.

Eelnõukohase seaduse jõustumise ajaks on § 6 kohaselt 19. juuni 2026.

6. Seaduse mõjud

Eelnõukohaste muudatuste hinnatav mõju hõlmab järgmisi valdkondi: 1) sotsiaalsed mõjud; 2) mõju haridusele ja teadusele; 3) majanduslikud mõjud; 4) riigivalitsemine; 5) mõju riigikaitsele ja välissuhetele; 6) mõju siseturvalisusele; 7) regionaalareng. Mõjude olulisuse tuvastamiseks hinnati nimetatud valdkondi nelja kriteeriumi alusel: mõju ulatus, mõju avaldumise sagedus, mõjutatud sihtrühma suurus ja ebasoovitavate mõjude kaasnemise risk.

6.1. Sotsiaalsed mõjud

Mõju inimeste heaolule ja sotsiaalsele kaitsele, soolisele võrdsusele, võrdsetele võimalustele ja inimeste õigustele

Eelnõu muudatused tugevdavad Eesti inimeste õigusi ja võrdsusõiguste kaitset, tagades parema juurdepääsu õiguskaitsele, ennetades diskrimineerimist ning suurendades ühiskonna teadlikkust SoVSi ja VõrdKSi kohastest õigustest ja kohustustest ning usaldust voliniku institutsiooni vastu. Mõjutatud sihtrühmaks on eelkõige inimesed, kes võivad kogeda diskrimineerimist – soo, rahvuse (etniline kuuluvus), rassi, nahavärvuse, usutunnistuse või veendumuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel või mitme neist kombinatsiooni alusel ehk põimdiskrimineerimise tõttu. Eri ühiskonnagruppide, sh puudega inimeste jaoks paraneb voliniku teenuste, tegevuste ja informatsiooni kättesaadavus ja ligipääsetavus. Diskrimineerimise ohvritel tekib suurem julgus ja avanevad paremad võimalused kohtu kaudu oma õigusi kaitsta, sest volinik saab neid senisega võrreldes aktiivsemalt aidata. Volinikule tekkiv pädevus esindada diskrimineerimist kahtlustavat inimest kohtu- või haldusmenetluses või osaleda menetluses tema toetuseks parandab nende inimeste õiguskaitsevõimalusi. Kui vaidluse pooled seda ühiselt soovivad, tekib võimalus lahendada diskrimineerimisvaidlusi kohtuväliselt ka valdkondliku eksperdi kaasabil, kuna volinik saab õiguse anda siduvaid arvamusi, mis toob kaasa selle, et diskrimineerimisvaidlusi on võimalik lahendada senisest kiiremini ja lihtsamalt. Konfidentsiaalsuskohustus maandab kaasneva ebasoovitava mõju riski, et võimalikud rikkumised pole valmis siduva arvamuse saamiseks voliniku poole pöörduma.

Kogu elanikkonna jaoks aitavad voliniku läbipaistvam, erapooletum ja tõhusam töö ning täpsem statistika kujundada paremini toimiva poliitika, mis edendab soolist võrdsust ja vähemuste võrdseid võimalusi ning vähendab diskrimineerimise ja selle ohvriks langemise riski ühiskonnas laiemalt. Regulaarsete aruannete ja läbipaistvuse tõttu paraneb ühiskonna teadlikkus võrdse kohtlemise ja soolise võrdsuse seisust.

Mõju tööturule

Voliniku nõustamispädevus ja ennetustegevus aitavad suurendada tööandjate teadlikkust diskrimineerimise keelust ning ebavõrdse kohtlemise ennetamise ja tõkestamise võimalustest. Suurem teadlikkus soodustab värbamisel ning töösuhetes ja -tingimustes soolist võrdsust ja võrdsete võimaluste tagamist vähemusrühmade esindajatele. Kui tööandjad rakendavad võrdse kohtlemise põhimõtteid ja täidavad edendamiskohustust, paraneb töötajate rahulolu ja usaldus tööandja vastu. See omakorda parandab tööandja mainet ning aitab kaasa tööjõu püsimisele ja töötajate motiveeritusele. Võrdsusandmete tõhusam kogumine ja soovitusel aitavad esile tuua süsteemseid kitsaskohti (nt puudega inimeste ligipääs tööturule), mis võimaldab tööturu osalistel neid probleeme sihipäraselt lahendada.

Kokkuvõttev hinnang muudatuste sotsiaalsetele mõjudele

Muudatuste sotsiaalse mõju ulatust võib pidada keskmiseks, kuna need võivad muuta inimeste käitumist, mille toob kaasa suurem teadlikkus ning tõhusam õiguskaitse ja ennetus. Muudatustega kohanemise raskusi ei ole ette näha. Mõju avaldumise sagedust võib pidada pigem keskmiseks, sest kuigi näiteks diskrimineerimisega puutub inimene kokku harva, on teadlikkuse ja usalduse paranemisel inimeste elule eeldatavalt regulaarne mõju. Sihtrühm on suur, kuna diskrimineerimiskaitse edendamine avaldab mõju kogu elanikkonnale – see puudutab nii naisi kui mehi (soo tunnus), lisaks on paljudel inimestel ka mõni neid vähemusrühmadega siduv tunnus. Ebasoodsa mõju avaldumise riski ei ole ette näha. Kokkuvõttes võib muudatuste sotsiaalset mõju pidada oluliseks, kuna muudatused tugevdavad diskrimineerimise ohus olevate inimeste õiguskaitset, parandavad voliniku teenuste kättesaadavust, suurendavad ühiskonna teadlikkust võrdsusest ning aitavad ennetada diskrimineerimist nii tööturul kui laiemalt, edendades seeläbi Eestis võrdsemat ja kaasavat ühiskonda.

6.2. Mõju haridusele ja teadusele

Eelnõu kohaselt tekib volinikule selge pädevus nõustada õigustatud ja kohustatud osapooli, milleks on ka haridus- ja teadusasutused. Võib eeldada, et haridus- ja teadusasutused võtavad eelnõu muudatuste tulemusena senisest aktiivsema rolli soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise edendamisel ning diskrimineerimise ennetamisel ning et senisest sagedamini pööratakse ka voliniku poole eksperdinõu saamiseks. Paremad teadmised ja oskused nii ebavõrdse kohtlemise vältimiseks kui ka edendamiskohustuse tõhusamaks täitmiseks aitavad õigusrikkumisi vältida ja võimalikke rikkumisjuhtumeid paremini lahendada. Volinik saab anda soovitusi nii konkreetsete juhtumite lahendamiseks kui ka ennetavateks meetmeteks, näiteks koolikeskkonna kujundamisel või õppekavade koostamisel.

Muudatused puudutavad kõiki Eesti haridus- ja teadusasutusi ning koolituse korraldamisega tegelevaid asutusi. Seetõttu on sihtrühm suur, kuigi mõju avaldumise sagedus on pigem väike, sest voliniku eksperdinõu võib vaja minna harva või ebaregulaarselt, näiteks õppekavade ülevaatamise käigus või kaebuste menetlemisel. Mõju ulatus on keskmine – see võib kaasa tuua muutusi haridusasutuste juhtide käitumises ja töökorralduses, kuid ei põhjusta eeldatavalt kohanemiskõiki. Kokkuvõttevalt on mõju haridus- ja teadusasutustele vähene.

6.3. Majanduslikud mõjud

Mõju ettevõtlusele

Voliniku institutsiooni nähtavamaks ja mõjukamaks muutumine ühiskonnas ning selgem pädevus, sh nõustamispädevuse eraldi määramine seaduses, toetavad ettevõtetes võrdse kohtlemise ja edendamise kohustuse täitmist ning muudavad ettevõtja enda rolli selles aktiivsemaks. See suunab ettevõtjaid senisest enam vajaduse korral voliniku eksperdinõu küsima diskrimineerimise ennetamiseks ning soolise võrdsuse ja võrdse kohtlemise edendamiseks, mis aitab vältida või vähendada töövaidlusi, kaebusi ja mainekahju. Võrdne kohtlemine suurendab töötajate rahulolu ja lojaalsust, vähendades tööjõu voolavust ja sellega seotud kulusid⁸³. Võrdse kohtlemise, võrdsete võimaluste ja soolise võrdsuse põhimõtete ja eesmärkide järgimine nii värbamisel kui töötingimuste kujundamisel toetab mitmekesisemate töökollektiivide teket ning konfliktivabamat toimimist. Mitmekesisemad organisatsioonid, kus mitmekesisus on ka teadlikult ja oskuslikult juhitud, on majanduslikult edukamad⁸⁴. Mõju halduskoormusele on vähene, sest ettevõtjatel kohustatud isikutele võib küll tekkida vajadus volinikule kohustuste täitmise kohta infot anda, samuti tuleb siduva arvamuse puhul volinikule anda teada ettepanekute täitmise kohta, kuid sellised olukorrad saavad olema ettevõtete töös pigem harvad. Mõju ettevõtlusele on positiivne – võimalik diskrimineerimisvaidluste risk väheneb, seega muudatus ei too kaasa olulisi lisakulusid (pigem vähendab kulusid) ega kohanemisraskusi.

Mõju elanike ja leibkondade majanduslikule olukorrale

Võrdne kohtlemine ja diskrimineerimise vähenemine tööturul (vt ka seletuskirja p 6.1 mõjust tööturule) võimaldab haavatavamatesse rühmadesse kuuluvatel inimestel tööturule kergemini siseneda ja seal püsida, mis tagab neile stabiilsema sissetuleku ning parandab nii inimeste toimetulekut kui ka leibkondade majanduslikku olukorda.

Vähenevad diskrimineerimise ohvrite kohtukulud diskrimineerimisvaidlustes, kuna volinikul tekib õigus esindada ja toetada diskrimineerimise ohvreid kohtus. Volinikule lisanduv pädevus pakkuda vaidluste lahendamiseks siduvaid arvamusi poolte ühisel soovil võimaldab juhtumeid lahendada kohtuväliselt kiiremini ja väiksema kuluga. Lisaks võib voliniku ennetustegevus ja teadlikkuse parandamine aidata vältida vaidluste tekkimist, mis omakorda vähendab potentsiaalsete kohtuasjade arvu. Kohtukulude vähenemine on oluline eelkõige haavatavate sihtrühmade jaoks, kellel puudub ressurss kulukaks kohtumenetluseks. Mõjutatud sihtrühma võib pidada pigem väikeseks, kuna otseselt puudutab muudatus diskrimineerimisjuhtumite ohvreid, kuid potentsiaalselt võib risk puudutada väga erinevaid ühiskonnagruppe. Muudatuste majandusliku mõju ulatus on keskmine, sest sihtrühma käitumises võib tulla muudatusi, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemisraskusi. Majandusliku mõju avaldumise sagedust võib pidada pigem väikeseks, sest kohtumenetlused ja vaidlused on harvad. Ebasoovitava mõju avaldumise riski ei ole ette näha, sest muudatused toovad kaasa pigem kulude vähenemise ja protsesside tõhustumise.

Kokkuvõttev hinnang muudatuste majanduslikele mõjudele

Mõjutatud sihtrühma võib pidada pigem väikeseks, kuna otseselt puudutab muudatus diskrimineerimisjuhtumite ohvreid, kuid potentsiaalselt võib risk puudutada väga erinevaid ühiskonnagruppe ning ka ettevõtjaid, kellel on tööandjana edendamiskohustus ja kes puutuvad kokku diskrimineerimisvaidluste ennetamise või lahendamise vajadusega. Muudatuste

⁸³ Inuwa, M. (2017). Relationship between job equity and performance of employee: A literature review. International Journal of Business and Management Future, 1(1), 8-15. <https://doi.org/10.46281/ijbmf.v1i1.110>.

⁸⁴ Saha, R., Kabir, M. N., Hossain, S. A., & Rabby, S. M. (2024). Impact of diversity and inclusion on firm performance: Moderating role of institutional ownership. Journal of Risk and Financial Management, 17(8), 344. <https://doi.org/10.3390/jrfm17080344>.

majandusliku mõju ulatus on keskmine, sest nii diskrimineerimise ohvrite kui ka ettevõtjate käitumises võib tulla muudatusi, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Majandusliku mõju avaldumise sagedust võib pidada pigem väikeseks, sest diskrimineerimisjuhtumid on harvad. Ebasoovitava mõju avaldumise riski ei ole ette näha, sest muudatused toovad kaasa pigem kulude vähenemise kui majapidamiste kui ka ettevõtjate jaoks. Pikemas perspektiivis võib diskrimineerimise vähendamine ja võrdsuse suurendamine tuua ühiskonnale majanduslikku kasu – tekivad mitmekesisemad töökollektiivid ja kaasavamad töökeskkonnad, kus inimeste õigused on paremini kaitstud, mis tagab parema ühiskondliku sidususe. Kokkuvõttes on muudatuste majanduslik mõju lühiajaliselt ja üksikjuhtumeid arvestades pigem väike, kuid pikaajaliselt ja kaudselt võib see kujuneda oluliseks, toetades nii ettevõtjate konkurentsivõimet kui ka ühiskonna sidusust.

6.4. Mõju riigivalitsemisele

Mõju riigieelarvele

Voliniku ennetustegevus ja siduva arvamuse andmise pädevus võivad pikemas perspektiivis vähendada diskrimineerimisjuhtumite kohtumenetluste arvu, mis kaudselt säästab riigi õigussüsteemi ressursi. Voliniku siduvat arvamust saavad kasutada ka riigiasutused, mis on odavam ja lihtsam võimalus juhtumite lahendamisel. Samuti aitavad paremad võrdsusandmed teha kuluefektiivsemaid poliitilisi ja sotsiaalseid otsuseid. Voliniku pädevuse laiendamisega kaasnevad institutsioonile lisakulud (vt seletuskirja p 7). Riigieelarvet koostades tuleb arvestada ka voliniku sõltumatuse tagamiseks tehtavate muudatustega, mis näevad ette kriteeriumid voliniku eelarve määramiseks, millele volinik saab iga-aastastel eelarveläbirääkimistel toetuda. Eelnõu näeb ette, et riigieelarvest tuleb tagada volinikule stabiilne ja piisav rahastus tema pädevusse jäävate ülesannete tõhusaks täitmiseks.

Mõju keskvalitsuse korraldusele

Eelnõu muudatuste jõustumine muudab võrdõigusvoliniku ja tema kantselei töökorraldust, sh pädevust, ülesandeid, töömahtu, ressursi (eelarve ja personal), töö planeerimist ja aruandlust. Voliniku valimise, ametisse nimetamise, ametist vabastamise ja huvide konflikti vältimise kriteeriumid suurendavad voliniku kui ametiisiku ning asutuse sõltumatust, läbipaistvust, mandaadi legitiimsust, usaldusvärsust, erapooletust, professionaalsust ja töökindlust. Volinik on pakkunud nõustamist ka seni, kuid nõustamise seaduses eraldi ülesandena sätestamine toetab õigusselgust ning julgustab nii neid inimesi, kes kahtlustavad diskrimineerimist enda suhtes, kui ka näiteks lähedasi, kolleege, pealtnägijaid, huvikaitse organisatsioone ja kohustatud osapooli senisest rohkem voliniku poole pöörduma. Voliniku pädevus võrreldes kehtivaga laieneb (nt statistika kogumine, ennetustegevus) ning täiesti uue ülesandena tekib volinikule pädevus isikuid diskrimineerimisvaidlustes toetada. Igal aastal uuendatav nelja-aastane tööprogramm ja tegevuskava parandavad töö planeerimist ja läbipaistvust. See kõik toetab voliniku institutsiooni nähtavamaks, usaldusväärsemaks ja mõjukamaks muutmist ühiskonnas.

Ülesannete lisandumise ebasoovitavate mõjude riskiks on olukord, kui diskrimineerimisvaidlusi tekib rohkem, kui volinikul on ressursi neisse panustada, mis võib mõjutada ka seniste ülesannete täitmist. See risk on maandatud volinikule tekkiva õigusega seada prioriteete ja otsustada nt kohtus esindamise õiguse kasutamise üle juhtumipõhiselt. Paranevad ka eelarve stabiilsus, sõltumatus ja piisavus voliniku pädevuse tulemuslikuks teostamiseks, millega asutus saab planeerida oma tegevusi pikemas perspektiivis, ilma et peaks kartma ootamatuid ebaproportsionaalseid eelarvekärpest tulenevaid katkestusi.

Muudatuste mõju ulatus ja sagedus võrdõigusvoliniku ja tema kantselei tööle on suured, sest uute ülesannete, laiema pädevuse ja uute nõuete tekkimine eeldab sihiteadlikku kohanemist ning asutus puutub muudatuste tagajärgedega oma igapäevatöö korralduses kokku regulaarselt.

Voliniku lisanduvatel ülesannetel on vähesel määral mõju ka töövaidluskomisjonide tööle peamiselt seeläbi, et töövaidluskomisjonidesse võib jõuda vähem diskrimineerimisvaidlusi, kuna pooled ennetavad vaidlusi või lahendavad neid voliniku abil. Arvestades diskrimineerimisvaidluste praegugi väikest arvu, on töövaidluskomisjoni jaoks tegu siiski väheolulise mõjuga.

Eelnõu muudatustest on eeldada vähest mõju ka teiste riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste töökorraldusele. Ministeeriumid, ametid ja teised riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused peavad volinikule andma infot oma poliitika ja õigusaktide vastavuse kohta ning arvestama voliniku ettepanekute ja soovitudustega ning vajadusel voliniku esitatud soovitude täitmise kohta ka teavet andma. Samas tehakse seda juba ka kehtiva õiguse kohaselt ning see ei tekita asutustele lisakoormust ja mõju ulatus ei ole suur. Voliniku läbipaistva tööprogrammi ja tegevuskava tõttu saavad teised riigiasutused parema ülevaate voliniku prioriteetidest ja tegevustest, mis võimaldab tõhusamat planeerimist ja koostööd volinikuga. Riigiasutused hakkavad saama ka volinikult juhiseid ja soovitusi, kuidas koguda võrdsusandmeid. See aitab asutustel jälgida soolise võrdsuse ja vähemuste võrdsete võimaluste olukorda nende tegevusvaldkondades ning diskrimineerimise esinemist erinevates ühiskonnagruppides, võimaldades riigiasutustel teha informeeritud otsuseid poliitika kujundamisel ja teenuste planeerimisel. Samas peavad riiklike andmekogude omanikud olema valmis volinikule vajadusel andmeid esitama, kuid jällegi pole tegu olulise muudatusega ega töökoormuse suurendamisega, arvestades ka kehtivat praktikat. Riigil tervikuna tekib andmete ja aruandluse kaudu parem ülevaade ebavõrdsuse probleemist. Võib ka eeldada, et riigi ja kohaliku omavalitsuse üksused SoVSi ja VõrdKSi alusel kohustatud isikutena kasutavad aktiivsemalt voliniku eksperditeadmist, mistõttu on paremini toetatud nende võime diskrimineerimisjuhtumeid ennetada ja lahendada. Edendamiskohustuse täitmise seire suurendab eeldatavalt riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste motivatsiooni neid kohustusi täita.

Kokkuvõttev hinnang riigivalitsemisele avalduva mõju kohta

Kokkuvõttes paraneb riigi institutsionaalne suutlikkus diskrimineerimise ennetamisel, diskrimineerimisvaidluste lahendamisel ning soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamisel. Arvestades kõiki riigi- ja kohaliku omavalitsuse asutusi, on eelnõu mõju siiski väike, eelnõu muudatused mõjutavad eelkõige voliniku ja tema kantselei tööd.

6.5. Mõju riigikaitsele ja välissuhetele

Mõju suhetele välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega

Tõhusam õiguskaitse, sooline võrdsus ning võrdsed võimalused kõigile ühiskonnaliikmetele mõjutavad kaudselt ka riigi julgeolekut, olles kooskõlas julgeolekupoliitika alustega⁸⁵, mis toetuvad mh ühiskonna sidususele, majandusjulgeolekule, sisejulgeolekule ja avalikule korrale.

Kõikide inimeste põhiõiguste ja -vabaduste kaitstus on sidusa ühiskonna alus. Sidusas ühiskonnas on vähem rahulolematust ja konflikte, haavatavaid isikuid, riskirühmi ning radikaliseerumist. Selles on usaldus riigi ja selle institutsioonide vastu, mis on eriti oluline

⁸⁵ Eesti julgeolekupoliitika alused. [Eesti julgeolekupoliitika alused](#) | [Riigikantselei](#)

kriisiolukordades, kus elanikkonna koostöövalmidus ja riigi otsuste järgimine mõjutavad otseselt julgeolekut. Riik, kus tööjõuressurssi kasutatakse optimaalselt ja ühiskond on majanduslikult stabiilne, on vähem haavatav sisemiste ja väliste majanduslike riskide suhtes.

Kavandatud muudatused ei mõjuta märkimisväärselt välissuhteid, kuigi võib eeldada, et muudatustel on mõningane positiivne mõju suhtlusele välisriikide ja rahvusvaheliste organisatsioonidega. Muudatused, mis aitavad parandada õiguskaitset, tugevdavad voliniku sõltumatust ja aitavad parandada nii ühiskonnas laiemalt kui ka siht- ja sidusrühmade seas teadlikkust, aitavad ellu viia nii teiste riikide poolt universaalse perioodilise läbivaatatismehhanismi (UPR) käigus kui ka rahvusvaheliste organisatsioonide seirekehamite antud soovitusi. Voliniku selgem pädevus ja direktiivide ülevõtmisega kaasnev paremini struktureeritud regulatiivne raamistik toetab voliniku institutsiooni usaldusväärsust ka rahvusvaheliselt. Paremad võrdsusandmed toetavad aruandluse kvaliteeti ja võimaldavad täpsemat raporteerimist rahvusvahelistele organisatsioonidele.

6.6. Mõju siseturvalisusele

Mõju siseturvalisusele ja sisejulgeolekule

Eelnõu muudatused avaldavad siseturvalisusele ja sisejulgeolekule kaudselt positiivset mõju, sest teadlikkuse suurenemine diskrimineerimisest, selle ennetamisest ja tõkestamisest, samuti edendamiskohustuse tõhusam täitmine parandab ühiskondlikku sidusust ning usaldust institutsioonide vastu, mis vähendab sotsiaalseid pingeid ja konfliktiohtu.

6.7. Mõju regionaalarengule

Mõju elukvaliteeti kujundavate tegurite piirkonniti ühtlasele tagatusele

Eelnõu muudatused avaldavad mõningast positiivset mõju regionaalarengule, eelkõige seoses õiguskaitse ja teenuste kättesaadavuse tagamisega kõikjal Eestis. Volinik on ka seni püüdnud oma teenuseid inimestele üle Eesti lähemale tuua, kuid tekkiv ühtlase kättesaadavuse nõue võib kaasa tuua lisategevuste vajaduse. Eelnõukohase seaduse rakendamine võib soodustada kohalike omavalitsuste ja voliniku kantselei koostööd, et pakkuda voliniku teenuseid ka neile, kellel puudub kodune internetiühendus või digiseadmed ja kes seetõttu peavad lootma avalikus ruumis (nt raamatukogu) asuvatele ühendustele ja seadmetele, mis võib olla problemaatiline konfidentsiaalsust eeldava info edastamisel volinikule nt videokohtumisel. Teenuste, sh infoteenuste üle-eestilise kättesaadavuse nõue aitab vähendada piirkondlikku ebavõrdsust õiguskaitse kättesaadavuses ja diskrimineerimise teadlikkuses, toetades piirkondade elukvaliteeti. Mõju ulatus on keskmine, kuna kohalike omavalitsuste töös ja elanike käitumises võib tulla muudatusi, kuid nendega ei kaasne eeldatavalt kohanemiskulusi. Mõju avaldumise sagedust võib pidada pigem keskmiseks, sest kuigi näiteks diskrimineerimisega puutub inimene kokku harva, on teadlikkuse ja usalduse paranemisel inimeste elule eeldatavalt regulaarne mõju. Kokkuvõttes võib mõju regionaalarengule hinnata keskmiseks, sest eeldatavasti suureneb voliniku teenuste ühtlane kättesaadavus üle Eesti ning tõhusam ennetustegevus toetab piirkondade teadlikkust diskrimineerimise ennetamisest. Eelnõu muudatustega ebasoovitavaid mõjusid regionaalarengule ei kaasne.

6.8. Andmekaitsealane mõjuhinnang

Eelnõus kajastatud tegevused ei too sisuliselt kaasa uusi töötlustoiminguid ning võrreldes kehtiva seadusega töötamise eesmärgid ja ulatus oluliselt ei muutu. Eelnõus on täpsustatud

isikuandmete töötlemise eesmärgi, tagades õiguspärane ja läbipaistev töötlemine (IKÜM art 5 lg 1 p-d a ja b).

Andmekaitsealane mõju puudub eelnõukohastel muudatustel, mis puudutavad põimdiskrimineerimise termini kasutuselevõttu, samuti voliniku institutsiooni sõltumatus tagamist (sh voliniku ja tema asetäitja-nõuniku valimise ja ametisse nimetamise kord, tegevuspiirangud, institutsiooni eelarve). Isikuandmetega seonduvat mõju ei ole ka muudatustel, millega reguleeritakse voliniku ülesandeid valitsusele ja kohaliku omavalitsuse üksustele, samuti nende asutustele nende poliitikakujundamise ja -rakendamise pädevuse rakendamisega seoses ettepanekute tegemist ja soovitude andmist.

Voliniku ülesandeid käsitlevatest muudatustest osad käsitlevad küll olukordi, mille raames on asjakohane hinnata andmekaitsealast mõju, kuid ka nende puhul on andmekaitse tagatud juba kehtiva õiguse kohaste ülesannete täitmisest tulenevalt. Sealhulgas võtab volinik ka praegu vastu pöördumisi, millele vastamiseks, sh eksperdiarvamuse andmiseks tuleb tal käidelda nii neid isikuandmeid, mida talle annab pöörduja, kui neid, mille ta saab näiteks arvamuse aluseks olevas olukorras VõrdKS ja SoVS alusel kohustatud isikutelt.

Nende ülesannete täitmisel teabe töötlemisel rakendab voliniku kantselei kõiki asjakohaseid meetmeid teabe konfidentsiaalsena hoidmiseks. Voliniku kantseleis tegutseb andmekaitse spetsialisti ülesandeid täitev ametnik, nagu on nõutav avaliku sektori asutuse või organi puhul ja siis, kui põhitegevuse raames töödeldakse kehtvalt või püsivalt eriliigilisi isikuandmeid suures ulatuses (IKÜM art 37 lg 1 p-d a ja c). Avaliku sektori puhul lähtutakse eeldusest, et isikuandmeid töödeldakse avalike ülesannete täitmiseks, kus üksikisikutel on väike otsustusõigus või puudub see täielikult, määramaks kas ja kuidas nende isikuandmeid töödeldakse, rakendatakse andmekaitse spetsialisti IKÜMi kohaselt nõ lisakaitseks. Voliniku kantseleis on tagatud ka töötajate koolitus eriliigiliste isikuandmete töötlemisel ning dokumendiregistris ja muudes süsteemides dokumenditele juurdepääsu võimaldamisel lähtutakse ametniku tööülesannetest, s.t teabele pääsevad ligi vaid asjasse puutuvad ametnikud. Voliniku töökorraldusreeglite osaks on ka infoturbe kord, voliniku veebilehele ja dokumendihaldussüsteemile on määratud turvaklass.

Eelnõuga lisandub volinikule pädevus osaleda tsiviil- ja halduskohtu- või haldusmenetluses isiku nõusolekul tema esindajana või osaleda kohtumenetluses muudes rollides, näiteks eksperdina (eelnõu § 1 p 11). Samuti saab volinik õiguse lahendada diskrimineerimisvaidlusi siduva arvamuse andmisega (eelnõu § 1 p 13, eelnõukohase seaduse § 16 lg 1 p 3¹). Samas saab isikuandmete töötlemine ka nende ülesannete täitmisel toimida juba täna toimivate lahenduste raames eelkirjeldatud viisil. Seetõttu ei kaasne tema pädevuste laiendamisega andmesubjektile oluliselt negatiivset mõju.

Eelnõuga nähakse ette ka konfidentsiaalsusreeglid, mis rakenduvad volinikule tehtud pöördumiste korral ja annavad isikutele võimalikult palju kontrolli teda puudutava info, sh voliniku poole pöördumise fakti osas. Nõustamise saamiseks pöördumise esitanud isikule ja pöördumise esitajale, kelle avaldus lahendatakse nõustamise teel, tagatakse konfidentsiaalsus. Nõustamise teel lahendatud pöördumiste kohta avalikkusele informatsiooni andes peab volinik tagama, et nõustamise aluseks oleva olukorraga seotud õigustatud ega kohustatud isikud ei oleks tuvastatavad (eelnõu § 1 p 21, eelnõukohase VõrdKSi § 16¹ lg 4). Arvamuse taotlemiseks pöördumise puhul on samuti piiratud nii info andmine teisele osapoolale kui info andmine avalikkusele. Arvamuse andmise menetluse käigus võib volinik anda avalduse aluseks olevas olukorras võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise või edendamiskohustuse täitmise eest vastutavale isikule informatsiooni arvamuse taotleja kirjaliku nõusolekuta üksnes avalduse sisu

kohta ja viisil, mis ei võimalda tuvastada arvamuse taotleja isikut (eelnõu § 1 p 24, eelnõukohase VõrdKSi § 17 lg 3¹). Arvamuse valmimisel on volinikul selle võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise või edendamiskohustuse täitmise eest arvamuse aluseks olevas olukorras vastutavale isikule saatmiseks samuti vaja arvamuse taotleja kirjalikku nõusolekut (eelnõu § 1 p 25, eelnõukohase VõrdKSi § 17 lg 6). Avalikkusele võib volinik arvamuse andmise olukorras anda informatsiooni üksnes avalduse sisu ja voliniku arvamuse kohta ning sellisel viisil, et arvamuse taotleja isik ei oleks tuvastatav. Juhul kui voliniku arvamuse kohaselt ei ole avalduse aluseks olevas õigussuhtes käesolevas seaduses või soolise võrdõiguslikkuse seaduses sätestatud õigusi või kohustusi rikutud, peab avalikkusele informatsiooni andmisel eelnimetatud nõudeid järgima ka isiku puhul, kelle tegevuse või tegevusetuse kohta arvamust taotleti (eelnõu § 1 p 34, eelnõukohase seaduse § 19). Diskrimineerimisvaidluse lahendamiseks siduva arvamuse saamiseks pöördunud vaidluspooltele tagatakse konfidentsiaalsus. Volinik annab siduva arvamuse ainult tema poole pöördunud pooltele ning ei või poolte kirjaliku nõusolekuta anda avalikkusele informatsiooni vaidluspoolte ega vaidluse sisu kohta sellisel viisil, et see võimaldaks vaidluspoolte isikuid tuvastada (eelnõu § 1 p 35, eelnõukohase VõrdKSi § 19¹ lg 4).

Voliniku poole pöördunud isikut teavitatakse pöördumisele kohaldatavatest konfidentsiaalsuse ja isikuandmete kaitse reeglitest (eelnõu § 1 p 21, eelnõukohase seaduse § 16¹ lg 3 p 3).

Nagu eelnõust nähtub, töödeldakse eesmärgi saavutamiseks ainult selliseid isikuandmeid, mis on vajalikud konkreetse eesmärgi täitmiseks (IKÜM art 5 lg 1 p c). Isikuandmeid ei koguta ega säilitata isikustatud kujul, kui see pole eesmärgi saavutamiseks vältimatult vajalik. Näiteks, volinik koostab oma tegevuse kohta aastaaruande, mis hõlmab muuhulgas informatsiooni ka selle kohta, kui palju esitati volinikule aasta jooksul pöördumisi seoses erinevate tunnuste põhise diskrimineerimisega (nt sugu, vanus, puue jm) erinevates ühiskonnaelu valdkondades (nt töö, haridus jm) (eelnõukohase VõrdKSi § 16 lg 6) ning sisaldab ka aasta jooksul antud olulisemate arvamuste kokkuvõtteid (kavandikohase põhimääruse § 12). Samas nähakse eelnõuga ette (eelnõu § 1 p 20, eelnõukohane VõrdKS § 16 lg 6), et aruande koostamiseks kogutud andmed anonüümitakse või kui see ei ole võimalik, pseudonüümitakse. Samadele nõuetele vastavaid andmeid voliniku tegevuse kohta võib volinik kasutada ka vähemalt kord nelja aasta tagant koostatavas soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ja struktuursete probleemide aruandes (eelnõu § 1 punktid 17 ja 20, eelnõukohase VõrdKSi § 16 lg 1 p 7 ja lg 6). Kui volinik vajab viimatinimetatud aruande koostamisel teavet üldise hinnangu andmiseks võrdse kohtlemise põhimõtte rakendamise ning soolise võrdõiguslikkuse olukorra ja edendamiskohustuse kohta riigis, on tal õigus saada riikliku andmekogu vastutavalt töötlejalt ja muult andmevaldajalt teavet statistilisel kujul (eelnõu § 1 p 20, eelnõukohase VõrdKSi § 16 lg 7). Seega tagatakse lähtuvalt andmetöötluse eesmärkidest kooskõla IKÜM-i üldpõhimõtetega (IKÜM art 5). Isikuandmed, mis on volinikule kättesaadavaks tehtud seoses tema tegevusega (nt pöördumised, sh arvamuse andmine, samuti voliniku kaasatus menetlustes), säilitatakse dokumendiregistris vastavalt kehtivale andmekaitsekorrale, aruannetes, s.t. avalikkusele kättesaadavalt neid isikustatult ei kajastata.

Kokkuvõttes ei kaasne käesolevas eelnõus kavandatud muudatuste tulemusel andmesubjektile oluliselt suuremat eraelu riivet, kavandatud tegevused on eesmärgipärased ja proportsionaalsed ning rakendatud kaitsemeetmed piisavad. Eelnõu ei too senise praktikaga võrreldes kaasa uute isikuandmete liikide (sh uute eriliigiliste isikuandmete kategooriate) kogumist. Laieneb voliniku pädevus kasutada juba kogutud andmeid (kohtumenetlustes), mis suurendab andmete õiguslikku kaalu ja võib laiendada andmete edastamise olukordi kolmandatele isikutele (teine pool vaidluses, kohus), kuid selline edastamine toimub andmesubjekti nõusolekul või seaduslikul alusel (nt kohtumäärus).

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

Voliniku hinnangul on eelnõukohase seaduse jõustumise korral eelarveliste lisavahendite vajadus 2026. a. 142 000, 2027. a. 203 196 ning 2028-2029 (ja edaspidi) 85 196 eurot aastas. Töökoormuse kasvu ning kohtus esindamise kulude tõttu on voliniku kantselei lisavahendite vajadus 71 196 eurot aastas, millega kaetakse ühe ametikoha (kannatanuid kohtus ja töövaidluskomisjonis esindav õigusnõunik) ning lisanduvate tegevuste kulu (sh koolitus- ja lähetuskulud ning võimalikud kohtus esindamisega kaasnevad lisakulud). Lisaks, nii voliniku aruandlus- kui teadlikkuse tõstmise kohustuse täitmise toetamiseks soovitakse 2026-2027 luua tehisarv lahendusi kasutav tööriist võrdsusandmete filtreerimiseks, mis võimaldab täiustada võrdsusandmete juhtimislauda ning abistab struktuurse ebavõrdsuse ja tõrjutuse muustrite tuvastamisel. Statistikaameti väljatöötatud võrdsusteemade juhtimislaud ja võrdõigusindeks on kavas integreerida volinik.ee lehele. Voliniku lisanduvate või täiendatud ülesannete täitmise toetamiseks on 2026. a. kavas (eba)võrdsuse olukorra ning selle vähendamiseks rakendatavate meetmete kaardistamiseks läbi viia ka (uuring)ud. Voliniku pakutava informatsiooni ligipääsetavuse tagamiseks on vajalik läbi viia voliniku veebilehe ligipääsetavuse audit ning teostada vastavad parendused (2026), samuti on kavas voliniku veebilehele luua Bürokrati võrgustikku kuuluv juturoboti lahendus nõustamisülesande täitmise toetamiseks (2027). Muudatuste rakendamise toetamiseks on vajalikud ka tegevused isikute teadlikkuse tagamiseks voliniku ülesannetega seotud võimalustest ja kohustustest. Selleks on kavas läbi viia ulatuslikud teavitustegevused 2027. aastal.

Kehtivas riigi eelarvestrateegias ei ole seaduse jõustumisega kaasnevate võimalike kuludega arvestatud. 2026. a. keskepaigast lisanduva ametikoha tööjõukulu- ja kaasnevate majanduskulude katmiseks eraldatakse volinikule 2026. aastaks vahendid Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi eelarvest (summas 35 000 eurot). Seaduse rakendamisega kaasnevate kulude rahastamisvajadus alates 2027. a. tõstatatakse 2027. aasta riigieelarve ja 2027–2030 riigi eelarvestrateegia protsessis. Vajadusel kaetakse täiendavad kulud omavahenditest. Võrdsusandmete filtreerimise tööriista arendamiseks vajalike kulude (metoodika, IT-arendus andmete filtreerimiseks, andmedisain, uue tööriista teavitustegevused, serveritasu) katmiseks 2026-2029 on volinik esitanud taotluse EL Kodanike, võrdõiguslikkuse, õiguste ja väärtuste programmi (CERV) 2025. a. II poolaastal avatud olnud taotlusvooru. Taotlusvoorust rahastatavad projektid selguvad 2026. a. hiliskevadel, kuid toetuse saamise tõenäosus on suure taotluste arvu tõttu väga väike.

	2026	2027	2028	2029
Tööjõukulu: 4683 (brutotasu 3500) x 12 kuud x 1 inimene = 56 196	32 781 (7 kuud, juunist detsembrini)	56 196	56 196	56 196
Lisaametikohaga kaasnev majanduskulu (sh koolitus- ja lähetuskulu)	2219	5000	5000	5000
Kohtus esindamise kulu		10 000	10 000	10 000

Võrdsusandmete filtreerimise tööriist (metoodika, IT-arendused, teavitus, tehisaruteenus)	67 000	60 000	7000	7000
Voliniku veebilehe arendused (ligipääsetavuse parandamiseks audit ja arendused, juturobot ning riigipilve ja Azure keelemudeli tasu)	10 000	12 000	7000	7000
Uuring(ud)	30 000			
Teadlikkuse tõstmine uutest ülesannetest		60 000		
Kokku	142 000	203 196	85 196	85 196

Seaduse rakendamise ei kaasne otseseid riigieelarvelisi tuluseid.

8. Rakendusaktid

Eelnõukohase võrdse kohtlemise seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse jõustumisel tuleb Vabariigi Valitsusel anda järgmised rakendusaktid:

- Vabariigi Valitsuse määrus Vabariigi Valitsuse 10. juuni 2010. a määruse nr 71 „Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku ning kantselei põhimäärus“⁸⁶ muutmiseks;
- Vabariigi Valitsuse määrus Vabariigi Valitsuse 13. jaanuari 2011. a määruse nr 10 „Vabariigi Valitsuse reglement“⁸⁷ muutmiseks.

Rakendusaktid jõustuvad seadusega samal ajal ja nende kavandid on lisatud seletuskirjale (lisa 2).

9. Seaduse jõustumine

Paragrahvis 6 sätestatakse eelnõukohase seaduse jõustumise ajaks 19. juuni 2026, mis on direktiivide ülevõtmise tähtpäev.

10. Eelnõu kooskõlastamine, huvirühmade kaasamine ja avalik konsultatsioon

Eelnõu esitatakse kooskõlastamiseks eelnõude infosüsteemi (EIS) kaudu kõigile ministeeriumidele, Riigikantseleile ja Õiguskantsleri Kantseleile ning arvamuse avaldamiseks Soolise Võrdõiguslikkuse ja Võrdse Kohtlemise Voliniku Kantseleile, Tööinspektsioonile, Andmekaitse Inspektsioonile, Eesti Linnade ja Valdade Liidule, Eesti Ametiühingute Keskliidule, Eesti Töandjate Keskliidule, Eesti Kaubandus-Tööstuskojale, Eesti Väike- ja Keskmiste Ettevõtjate Assotsiatsioonile, SA-le Eesti Inimõiguste Keskus, Eesti LGBT Ühingule, Eesti Naisteühenduste Ümarlauale, Eesti Naisuurimus- ja Teabekeskusele, Eesti Puuetega Inimeste Kojale, Eesti Personalijuhtimise Ühingule PARE, MTÜ-le Feministeerium ning Vabaühenduste Liidule.

⁸⁶ Riigi Teatajas avaldatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/13327659?leiaKehtiv>.

⁸⁷ Riigi Teatajas avaldatud: <https://www.riigiteataja.ee/akt/112042025054?leiaKehtiv>.