

Adressaat:

Õiguskantsler Ülle Madise

Õiguskantsleri Kantselei

info@oiguskantsler.ee

Koopia:

Soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise volinik

info@volinik.ee

TAOTLUS

põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse algatamiseks võrdse kohtlemise seaduse § 2 lõike 2 osas

Lugupeetud õiguskantsler Ülle Madise ja Õiguskantsleri Kantselei ametkond

1. Pöördun Teie poole õiguskantsleri seaduse § 15 ning Eesti Vabariigi põhiseaduse (edaspidi PS) § 139 lõigete 1 ja 2 alusel¹. Käesolev taotlus tugineb mõlemale alusele, kuna selle ese — võrdse kohtlemise seaduse (edaspidi VõrdKS) § 2 lõike 1 ja 2 valdkondlik piiritus — on samaaegselt nii põhiseaduslikkuse järelevalve küsimus kui ka eelseisvalt Riigikogus menetletava seadusemuudatuse kontekst.
2. Probleemi olemus on järgmine. VõrdKS § 1 lõikes 1 deklareeritakse, et seaduse eesmärk on tagada kaitse diskrimineerimise eest muu hulgas usutunnistuse, veendumuse, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse alusel. Sama seaduse § 3 määratleb diskrimineerimise, ahistamise ja ohvristamise viitega § 1 lõikes 1 nimetatud tunnustele. VõrdKS § 2 piiritleb aga need definitsioonid valdkondlikult kahel astmel. § 2 lõige 1 loetleb seitse valdkonda — sealhulgas punktis 6 sõnaselgelt hariduse — milles on keelatud diskrimineerimine rahvuse (etnilise kuuluvuse), rassi või nahavärvuse, samuti DNA ülesehituse ja sellest johtuvate pärilikkusriskide või geneetiliste omaduste tõttu. § 2 lõige 2 piirab usutunnistuse, veendumuse, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse alusel toimuva diskrimineerimise kaitse aga üksnes nelja töökeskse valdkonnaga: töö saamine, töösuhe, kutseõpe ja kutseühendusse kuulumine. § 2 lõike 1 punkti 6 hariduse valdkond § 2 lõikesse 2 üle ei kandu.
3. Tulemus on järgmine: kui § 2 lõike 1 punkt 6 keelab hariduses diskrimineerimist nelja tunnuse alusel, siis viie ülejäänud § 1 lõikes 1 nimetatud tunnuse — usutunnistuse, veendumuse, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse — alusel toimuv diskrimineerimine

¹ Kontrollimise hõlbustamiseks on kõik käesolevas dokumendis esitatud õigusnormide viited varustatud hüperlinkidega, mis suunavad otse vastava sätte juurde Riigi Teatajas.

hariduses jääb seaduskaitseta. Seadus deklareerib § 1 lõikes 1 kaitse, tunnustab § 2 lõike 1 punktis 6 hariduse valdkonna olulisust ühe osa kaitstud tunnuste osas, kuid võtab kaitse ülejäänud tunnuste osas hariduses operatiivselt tagasi sõltuvalt sellest, millise tunnuse alusel diskrimineerimine põhineb.

4. Selle praktiline tagajärg on absurdne ja arvuliselt ulatuslik. Statistikaameti andmetel oli 2024/2025 õppeaastal Eesti kõrgkoolides 47 496 üliõpilast². Need 47 496 õigussubjekti ei ole § 2 lõikes 2 nimetatud viie tunnuse osas seaduse ees võrdsed nende ülikoolide töötajatega — sama isiku puhul, samas ülikoolis, sama tegevuse osas saab üks ja sama käitumine olla seadusega keelatud või lubatud sõltuvalt sellest, kas õigussubjekt on töötaja või tudeng. Kui ülikooli töötaja kogeb veendumuse alusel ahistamist, on tema kaitse VõrdKS § 2 lõike 2 punkti 1 alusel tagatud — kohaldub § 7 selgituste andmise kohustus, § 8 jagatud tõendamiskoormus, voliniku § 17 arvamus ja § 24 kahjuhüvitis.
5. Kui täpselt sama käitumist kogeb tudeng — ahistajaks olgu õppejõud, teine tudeng või üliõpilasesinduse liige —, sellist kaitset ei eksisteeri. Sama tegevus, sama tunnus, sama institutsioon, sama isikuteulatus. Erinev õiguslik tagajärg sõltuvalt sellest, kas käes on tööleping või õppeleping.
6. Asümmeetria on veelgi teravamalt nähtav kahe diskrimineerimisvastase seaduse kõrvutamisel. SoVS § 2 lõige 1 sätestab, et seadust kohaldatakse kõigis ühiskonnaelu valdkondades — sealhulgas hariduses. Soolise diskrimineerimise ja seksuaalse ahistamise eest on tudeng haridusasutuses seega kaitstud sõltumata sellest, kas seksuaalahistajaks on kaastudeng, õppejõud või üliõpilasesinduse liige. VõrdKS-i viie kaitstud tunnuse osas see kaitse puudub. Seda eristust tunnustab ka SoVS-i kommenteeritud väljaanne³ otsesõnu: § 2 kommentaar märgib, et „oma kõikehõlmavusega on SoVS erinev võrdse kohtlemise seadusest, mis keelab diskrimineerimise [...] üksnes teatud aluste osas ka hariduses” (lk 22);
7. ning § 15 kommentaar täpsustab: “Vastavalt VõrdKS § 2 lg-le 1 on keelatud diskrimineerida inimest tema rahvuse (etnilise kuuluvuse),rassi või nahavärvuse tõttu tööelus, hariduses, sotsiaalhoolekande ja tervishoiuteenuse valdkonnas ning avalikkusele pakutavate kaupade ja teenuste kättesaadavuses. VõrdKS § 2 lg 2 keelab diskrimineerida isiku usutunnistuse või veendumuste, vanuse, puude ja seksuaalse sättumuse tõttu. Nimetatud keeld kehtib VõrdKS järgi üksnes töösuhetes ja kutseõppes.” (lk 128, alltekst indeksiga 330). Tulemus ei ole üksnes töötaja ja tudengi vaheline asümmeetria, vaid tunnustevaheline asümmeetria ühe ja sama isiku jaoks samas institutsioonis: sama

² Statistikaamet: <https://stat.ee/et/avasta-statistikat/valdkonnad/haridus/korgharidus>

³ Sotsiaalministeerium; soolise võrdõiguslikkuse seaduse kommenteeritud väljaanne: <https://sm.ee/media/3049/download>

üliõpilane, sama asutus, sama käitumine — õiguslik tagajärg sõltub üksnes sellest, milline tunnus ahistamise aluseks oli.

8. Käesoleva taotluse konkreetne ese on seetõttu järgmine: VõrdKS §§ 2 lõike 1 ja lõike 2 valdkondade võrdsustamine — kõik § 1 lõikes 1 kaitstud tunnused peavad olema kaitstud kõigis § 2 lõikes 1 loetletud valdkondades, sealhulgas hariduses. Riigikohtu praktika annab sellele palvele otsese aluse. Üldise võrdsuspõhiõiguse esemeline kaitseala hõlmab Riigikohtu järgi „*kõik eluvaldkonnad*“ (RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07, p 13)⁴ ning sätte mõju ulatub ka õigusloome võrdsusele — „*seadused peavad ka sisuliselt kohtlema kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi*“ (samas). Riigikohtu üldkogu on lisanud, et kui ebavõrdne kohtlemine põhineb isiku tahtest sõltumatutel tunnustel — Riigikohus nimetab sõnaselgelt vanuse ja puude — „*tuleb üldjuhul õigustuseks leida kaalukamad põhjendused*“ (RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10, p 32)⁵. Käesoleva asja viiest kaitsmata tunnusest on kaks Riigikohtu enda nimekirjas; ülejäänud kolme — usutunnistuse, veendumuse ja seksuaalse sättumuse — kaitse on PS §§ 40 ja 41 kaudu samuti põhiseaduslikult tugevdatud. Asümmeetria õigustuseks ei ole esitatud kaalukaid põhjendusi selle standardi tähenduses; direktiivide 2000/43/EÜ ja 2000/78/EÜ mehaaniline ülevõtmine ei kvalifitseeru sellisena, kuna direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 8 lubab eksplitsiitselt soodsamaid sätteid.
9. Olukord on ajaliselt soodne. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium kooskõlastab VõrdKS muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõu⁶. Eelnõu fookus on soolise võrdõiguslikkuse ja võrdse kohtlemise voliniku (edaspidi volinik) asutuse tugevdamisel — sõltumatuse tagatised, eelarve, pädevuse laiendus — kuid VõrdKS § 1 lõige 1 ja § 2 jäävad muutmata.
10. Veelgi enam: selle asemel et kohaldamisala laiendada, ahendab eelnõu voliniku tegutsemisruumi eksplitsiitselt. Kehtiv VõrdKS § 18 annab volinikule kaalutusõiguse — ta võib keelduda menetlemisest, kui avaldus jääb kohaldamisalast välja. Eelnõu § 1 punkt 28 kaotab selle kaalutusõiguse: sõna „*võib*“ asendatakse kohustusega, niiet volinik keeldub. Eelnõu § 1 punkt 29 kohaldab sama kohustust sõnaselgelt olukordadele, kus avaldus ei puuduta VõrdKS-i ega SoVS-i kohaldamisala. Tulemus on, et volinikul on pärast seadusest tulenev keeld menetleda kaebusi, mis jäävad VõrdKS § 2 kohaldamisalast välja — sealhulgas iga tudengi kaebus veendumuse, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel toimuva ahistamise, ohvristamise kohta hariduses.
11. Lahendus on materiaalselt kitsas ja redaktsiooniliselt lihtne. VõrdKS § 2 muutmine selliselt, et § 1 lõikes 1 nimetatud kõik kaitstud tunnused oleksid kaitstud kõigis § 2 lõikes

⁴ Riigikohtu lahendid: <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-4-1-14-07>

⁵ Riigikohtu lahendid: <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-4-1-12-10>

⁶ Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi avalik dokumendiregister: <https://adr.rik.ee/mkm/dokument/18601656>

1 loetletud valdkondades — sealhulgas hariduses. Direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 8 lubab eksplitsiitselt soodsamaid sätteid; ELi õigusega vastuolu seetõttu ei teki. Eelnõu menetluses on selline parandus rakendatav ilma iseseisva muudatuse algatamiseta.

12. Käesoleva taotluse põhipalve on, et õiguskantsler (a) algataks VõrdKS § 2 lõike 2 põhiseaduslikkuse järelevalve menetluse PS § 139 lõike 1 alusel ning (b) PS § 139 lõike 2 alusel juhiks eelnõu menetlemise käigus Riigikogu tähelepanu käesoleva taotluse esemele. Käesolev taotlus täiendab 12.04.2026 esitatud taotlust ja sellele 18.04.2026 esitatud täiendust, mis puudutavad Tartu Ülikooli võrdse kohtlemise juhendi põhiseaduslikkust; need on seotud, kuid eraldiseisvad küsimused — esimene puudutab haldusakti vastavust kehtivale seadusele, käesolev seaduse enda vastavust põhiseadusele.
13. Eriti tõsiseks muudab probleemi see, et just need tunnused — vanus, puue, veendumus, seksuaalne sättumus — avalduvad ülikooli kontekstis valdavalt ahistamise (§ 3 lg 3) ja ohvristamise (§ 3 lg 6) vormis. Need on manifestid, mille kaudu kaitse nende tunnuste osas praktiliselt toimib. Seadusandja on eemaldanud kaitse just neis vormides, mis selle tunnuse osas oleksid ainsana praktiliselt kohaldatavad.
14. PS § 14 kohustab riiki tagama tõhusa õiguskaitse menetlusliku infrastruktuuri kaudu. Riigikohtu üldkogu järgi „*juhul, kui seadusandja pole kehtestanud tõhusat ja lüünkadeta põhiõiguste kaitse mehhanismi, peab kohtuvõim tulenevalt Põhiseaduse §-st 14 tagama põhiõiguste kaitse*“ (RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27)⁷. Seadusandja on omakorda „*kohustatud kehtestama normid, mis piisava tõenäosusega ja piisaval määral tagaks põhiõiguste teostumise ning kaitse*“ (RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09, p 75)⁸. Käesolevas asjas on materiaalne põhiõigus olemas (PS § 12 ja § 41 koosmõjus), kuid menetluslik infrastruktuur — VõrdKS § 7 selgituste andmise kohustus, § 8 jagatud tõendamiskoormus, voliniku § 17 arvamus, § 24 kahjuhüvitis — on hariduse valdkonna jaoks teadlikult välistatud. Tegu on PS § 14 ja § 12 koosmõjus tagatud õiguse tõhususe kvalifitseeritud rikkumisega.
15. PS § 41 lõige 1 kaitseb õigust jääda truuks oma arvamustele ja veendumustele; PS § 41 lõige 3 keelab võtta isikut õiguslikule vastutusele veendumuste pärast. Sätte kaitseala on lai — see hõlmab kõikvõimalikke veendumusi ja arvamusi süsteemsetest religioosetest seisukohtadest kuni vaadeteni üksikküsimustes. Kui ülikool kvalifitseerib isiku sisemise veendumuse mittetunnistamise institutsionaalseks kahjuks ja rakendab sellele menetluslikke tagajärgi, riivab ta PS § 41 mõlemat dimensiooni vahetult. VõrdKS § 2 lõike 2 valdkondlik piiritus jätab selle riive ilma seadusliku menetlusliku vastusmehhanismita.
16. Käesolev struktuurne defekt ei ole äsjane. VõrdKS on kehtinud alates 1. jaanuarist 2009. § 2 lõike 2 valdkondlik piiritus ei ole sätte algse redaktsiooni järel muutunud.

⁷ Riigikohtu lahendid: <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-3-2-1-04>

⁸ Riigikohtu lahendid: <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-3-1-85-09>

Seitsmeteistkümne aasta jooksul on volinik andnud arvamusi, käivitanud uuringuid, esinenud avalikkuses ning teinud Vabariigi Valitsusele ettepanekuid. Avalikest dokumentidest ei nähtu, et volinik oleks selle aja jooksul ühelgi korral avaldanud sõltumatule erialaeksperdile kohuslikus selguses seisukohta selle kohta, et VõrdKS § 2 lõike 2 valdkondlik piiritus jätab tudengid kaitseta nende tunnuste alusel, mille kaitsele § 1 lõige 1 viitab. Seitseteist aastat vaikust süstemaatilise tühimiku osas ei ole redaktsiooniline juhus — see on järjekindel hoidumine institutsionaalsest funktsioonist, mille jaoks volinik on loodud.

17. Iga tudeng, kes pöördub voliniku poole murega usutunnistuse, veendumuse, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel toimuva ahistamise või ohvristamise pärast — olgu teiseks pooleks keegi, kes kuulub ülikooli liikmeskonda mis tahes rollis — saab voliniku kantseleist sisuliselt sama vastuse: pädevus puudub, kuna asi ei mahu VõrdKS § 2 lõike 2 valdkondade hulka. Voliniku institutsioon, mille seadusandja on loonud kannatanute kaitseks, kasutab kehtivat seaduseraamistikku iseenda taandumise õigustamiseks, mitte selleks, et selle puudus seadusandjale teadvustada.
18. Käesolev taotlus ei taotle voliniku tegevuse õiguslikku hinnangut — see ei ole õiguskantsleri pädevuses ega käesoleva taotluse ese. Käesolev taotlus juhib aga tähelepanu sellele, et voliniku struktuurne vaikus seitsmeteistkümne aasta jooksul on iseenesest argument seadusandlikuks sekkumiseks: kui spetsialiseeritud institutsioon ei ole võimeline omast initsiatiivist signaaliseerima, et seadus on materiaalselt kitsas, siis tuleb see signaal anda mujalt — õiguskantsleri PS § 139 lõikest 2 tuleneva analüüsipädevuse kaudu.
19. Eelnõu seletuskirja lk 27 möönab probleemi olemasolu eksplitsiitselt: „*Täiendus on praktikas vajalik eelkõige VõrdKSi jätkuvalt tunnusepõhiselt eristatud kohaldamisala tõttu, sest voliniku pädevus on otseselt VõrdKSi ja SoVSi reguleerimis- ja kohaldamisalaga piiratud.*“ See lause on kirjalik tunnistus, et seadusandja teadis kohaldamisala asümmeetriat ja jättis selle eelnõu koostamisel teadlikult lahendamata. Lahenduseks pakutakse voliniku institutsiooni tugevdamist, mitte VõrdKS-i kohaldamisala materiaalselt avardamist. Kohaldamisala probleemi ei lahenda menetlusliku institutsiooni tugevdamine, kui institutsiooni pädevus on samale kohaldamisalale seotud.
20. Eelnõu §-i 1 punkt 29 kodifitseerib veelgi täpsemalt voliniku kohustuse keelduda arvamuse andmisest, kui „*avaldus ei puuduta käesoleva seaduse või soolise võrdõiguslikkuse seaduse reguleerimis- ega kohaldamisala*“. Pärast seaduse jõustumist on tudengil, kes kogeb veendumuse, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel ahistamist või ohvristamist hariduses, eksplitsiitne seadusepõhine takistus voliniku poole pöörduda. Põhiõiguste kaitse intensiivsus seetõttu ei suurene, vaid väheneb.
21. Eelnõu muudab ka VõrdKS § 23 (vaidluse pädevad menetlejad), lisades töövaidluskomisjoni lepitusmenetluse ja voliniku siduva arvamuse, kuid jättes ülikooli ja

muud avalik-õiguslikud asutused ammendavast loetellu lisamata. See on dokumenteeritud seadusandlik valik, mis kinnitab samaaegse 12.04.2026 taotluse argumenti ülikooli *ultra vires* tegevuse kohta ning käesoleva taotluse argumenti seadusandja teadliku mittetegutsemise kohta.

22. Käesoleva taotluse ese paigutab veendumuse, vanuse, puude või seksuaalse sättumuse alusel diskrimineerimist hariduses kogeva tudengi õigusvaakumisse, mille koordinaadid on järgmised:

(a) volinik (VõrdKS § 16) keeldub kohaldamisalast väljas avalduse alusel — kinnitatud 30.04.2026 vastusega;

(b) Tööinspeksioon ja töövaidluskomisjon on pädevad ainult töösuhte kontekstis (TLS, ATS, TvLS § 4); üliõpilase ja ülikooli vaheline õppealane suhe ei mahu sinna;

(c) ülikool ise ei kuulu VõrdKS § 23 ammendava loetelu hulka diskrimineerimisvaidluse pädeva menetlejana — see on käesoleva taotlusega samaaegse 12.04.2026 taotluse põhiväide;

(d) halduskohus on PS § 41 ja § 12 otsekohaldatavuse ulatuses pädev, kuid praktilised takistused on ulatuslikud — riigilõiv, õigusabikulud, võimalik vastaspoole kulude kandmine kaotuse korral, kohtumenetluse pikkus ning ülikooli juriidilise ressursi mitmekordne ülekaal —, ning need takistused jäävad ainsaks tegelikuks õiguskaitsetee'ks just sihipäraselt lihtsamate kanalite (volinik, lepitus, töövaidluskomisjon) kunstliku välistamise tõttu.

23. Need takistused ei ole iseseisvalt põhiseaduslik probleem — need on kohtumenetluse tavalised kulud. Põhiseaduslik probleem tekib siis, kui need takistused jäävad ainsaks tegelikuks õiguskaitseteks. PS § 14 eeldab tõhusat õiguskaitset Riigikohtu eelnimetatud praktika tähenduses; tõhusus tähendab muu hulgas seda, et õiguskaitsetee on valdkonna eripärasid arvestades realistlikult kättesaadav.

24. Riigikohtu praktika kohaselt on lünk põhiseadusevastane, kui seda ei saa ületada tõlgendamise või analoogiaga ja reguleerimise kohustus tuleneb põhiseadusest. Käesolevas taotluses kirjeldatud lünk vastab mõlemale eeldusele. Tõlgendamisega ületamine on välistatud, kuna VõrdKS § 2 lõige 2 loetleb valdkonnad ammendavalt ja eksplitsiitselt; haridus on loetelust selgesõnaliselt välja jäetud. Analoogiaga ületamine on välistatud, kuna § 2 lõike 1 ja lõike 2 vahetegu ei ole keelelis-tehniline juhus, vaid sihipärane kohaldamisala piir. Reguleerimise kohustus tuleneb PS §-st 12 üldine võrdsuspõhiõigus, mille esemeline kaitseala hõlmab kõiki eluvaldkondi“ , PS §-st 14 (tõhus õiguskaitse — RKÜKo

06.01.2004, 3-3-2-1-04, p 27)⁹ ja §-st 41 (veendumusvabadus, sh õigus mitte olla õiguslikule vastutusele võetav veendumuse pärast) koosmõjus.

25. Asjakohane lahendustee on VõrdKS § 2 muutmise selliselt, et § 1 lõikes 1 nimetatud kõik kaitstud tunnused oleksid kaitstud kõigis § 2 lõikes 1 loetletud valdkondades. Direktiivi 2000/78/EÜ artikkel 8 lubab eksplitsiitselt soodsamaid sätteid; ELi õigusega vastuolu seetõttu ei teki. Lahendus on kitsas: § 2 lõike 1 ja § 2 lõike 2 ühtlustamine — kas mõlema lõike valdkondade ühisesse loetellu paigutamine või § 2 lõike 2 piiratluse kõrvaldamine. Eelnõu menetluses on selline parandus rakendatav ilma iseseisva muudatuse algatamiseta — see on redaktsiooniline lisand, mis kõrvaldab eelnõu seletuskirja lk 27 mõõnatud probleemi.
26. Käesoleva taotlusega ei sea ma kahtluse alla VõrdKS § 1 lõikes 1 kaitstud tunnuste loetelu täielikkust ega teisi VõrdKS-i sätteid. Taotluse ese on kitsalt § 2 lõike 2 valdkondliku piiratluse põhiseaduslikkus.

27. Esitan eelnevast lähtuvalt õiguskantslerile järgmise:

Palun:

- 1) algatada VõrdKS § 2 lõike 2 põhiseaduslikkuse järelevalve menetlus õiguskantsleri seaduse § 15 lõike 1 ning PS § 139 lõike 1 alusel ja hinnata selle vastavust PS §-dele 12, 14 ja 41 koosmõjus, arvestades Riigikohtu praktikat lahendites RKPJKo 01.10.2007, 3-4-1-14-07; RKÜKo 07.06.2011, 3-4-1-12-10; RKÜKo 06.01.2004, 3-3-2-1-04 ja RKÜKo 22.03.2011, 3-3-1-85-09;
- 2) PS § 139 lõike 2 alusel arvestada käesolevat taotlust kui ettepanekut seoses esitatud VõrdKS muutmise eelnõu menetlemisega, ning eelnõu menetlemise käigus juhtida Riigikogu tähelepanu käesolevas taotluses kirjeldatud puudujäägile, mis eelnõuga teadlikult lahendamata jäetakse;
- 3) kui menetluse läbiviimise tulemusena tuvastatakse vastuolu, teha Riigikogule õiguskantsleri seaduse § 17 alusel ettepanek viia VõrdKS § 2 lõige 2 põhiseadusega kooskõlla;

Lugupidamisega

○

03.05.2026

⁹ Riigikohtu lahendid: <https://rikos.rik.ee/LahendiOtsingEriVaade?asjaNr=3-3-2-1-04>