



## JUSTIITSMINISTEERIUM

Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium  
info@mkm.ee

Teie 23.05.2024

Meie 21.06.2024

nr 2-2/1450-1, MKM/24-0529/-1K  
nr 8-2/4398

### Soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse eelnõu kooskõlastamine

Austatud minister

Sotsiaalministeerium on saatnud Justiitsministeeriumile kooskõlastamiseks soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste seaduse (SVVS) eelnõu (eelnõu). Justiitsministeerium kooskõlastab eelnõu järgmiste märkustega.

#### I. Põhimõttelised märkused

1. **Kahe seaduse ühendamine** – eelnõu seletuskirja kohaselt on hetkel kehtivate soolise võrdõiguslikkuse seaduse ja võrdse kohtlemise seaduse kohaldamise puhul problemaatiline see, et nende seaduste erinev kohaldamisala või tunnustepõhine kohaldamisalade erinevus võib nii õiguste kaitse kui ka edendamiskohustuse täitmise muuta keeruliseks kohustatud isikule, sh riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuste asutustele, haridus- ja teadusasutustele, koolitusasutustele, tööandjatele, kaupade ja teenuste pakkujatele. Justiitsministeerium leiab, et käesoleva eelnõuga ei looda selles osas suuremat selgust.

Esiteks reguleerib eelnõu tulenevalt sellest, et eelnõuga koondatakse üheks seaduseks nii soolise võrdõiguslikkuse seadus kui ka võrdse kohtlemise seadus, ühelt poolt näiteks kaitstavate tunnustena nii sugu kui ka sooidentiteedi, samas rõhutab eelnõu teiselt poolt selgelt soolist kaksikjaotust ning sugude vahelist võrdsust. Näiteks on tööandjate statistika kohustused seotud selgelt üksnes töötajate jagunemisega meesteks ja naisteks. Seega tekitab eelnõu õigusselgusetust küsimuses, kuidas paigutuvad soolisse segregatsiooni näiteks mittebinaarsed isikud ja kuidas on võrdse kohtlemise taustal põhjendatud üksnes soolisest kaksikjaotusest lähtuvad tööandjate kohustused.

Teiseks on eelnõuga laiendatud kaitstavate tunnustete loetelu, kuid ei ole piisavalt analüüsitud, kuhu selline üldistatud laiendamine välja võib viia. Selle kohta oleme toonud allpool näiteid seoses eluruumi üürimisega ja üürniku varalise seisundiga ning eluruumist ühe toa üürimisega üürileandja ja üürniku erinevate usuliste vaadetega. Justiitsministeerium leiab, et seadusandjal on kohustus kaitsta teatud tunnustest lähtuvalt ebasoodsamas olukorras olevaid inimesi, näiteks lastega peresid üüriturul või tarbijaid lepingulistes suhetes, **kuid selgelt määratlemata tunnusest lähtuv võrdse kohtlemise kohustus kõigis ühiskonnaelu valdkondades võib viia ebamõistliku olukorrani, kus ühe isikuga lepingut sõlmides on teistel isikutel, kellega lepingut ei sõlmitud, võimalus igal juhul leida, et neid on mõne neile omase tunnuse alusel (kuna kavandatav tunnuste loetelu on lahtine) diskrimineeritud, ja pöörduda kahju hüvitamise nõudega kohtusse.**

Palume esitatud eelnõu uuesti tervikuna üle vaadata ja analüüsida, millistes valdkondades ja milliste tunnuste alusel vajavad isikud kaitset, kuna Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole seletuskirjas esitatud analüüs piisav selleks, et lahtise kaitstavate tunnuste loetelu alusel

diskrimineerimise keeldu kõigile ühiskonnaelu valdkondadele laiendada. Samuti palume täiendavat selgitada, kuidas on õigustatud meeste ja naiste selge eristamine laiendatud kaitstavate tunnuste kataloogi foonil.

- 2. Diskrimineerimise keeld ja lepinguvabaduse põhimõte** – Justiitsministeerium jääb varasemalt esitatud põhimõttelise seisukoha juurde, et diskrimineerimise keeldu ehk võrdse kohtlemise põhimõtte laiendamine kõiksugustele eraõiguslikele suhetele on meelevaldne ega ole põhjendatud.

Eelnõuga laiendatakse kaitstud tunnuste loetelu, mille alusel on keelatud isikuid diskrimineerida. Võrreldes kehtivate seadustega tagatakse edaspidi võrdne kohtlemine ka soolise identiteedi, soolise eneseväljenduse, sootunnuse, keele, tervise seisundi, päritolu varalise või sotsiaalse seisundi või muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatava tegeliku või oletatava tunnuse põhjal.

Ei ole mingit kahtlust, et PS §-st 12 tuleneb üldine võrdsuspõhiõigus, mis keelab riigil inimeste diskrimineerimise nii selles sättes loetletud tunnuste alusel kui ka muude asjaolude tõttu. Kuid põhiõiguste (aga ka üldisemalt inimõiguste) üks aluspõhimõtteid on asjaolu, et põhiõigussuhtes on õigustatud ja kohustatud pool. Õigustatud pool on eelkõige inimene (PS § 9) ja kohustatud pool eelkõige riik (PS § 14). Põhiseaduse §-st 14 tuleneb, kes on PS kohaselt põhiõiguste tagamisel kohustatud subjekt ehk põhiõiguse adressaat. Loetletud on seadusandlik võim, täidesaatev võim, kohtuvõim ja kohalik omavalitsus. Kuna PS § 12 adressaadiks on riik, seob PS § 12 avalikku võimu.

Eelnõu kohaselt tuleb eelnõu § 1 lõikes 2 loetletud tunnustuste alusel võrdselt kohelda isikuid ka kaupade ja teenuste avalikku pakkumise puhul, sh näiteks kinnisvaraportaalis eraisiku poolt eluruumi või selle osa üürimisel.

Juhime tähelepanu, et PS §-s 12 sätestatud diskrimineerimise keeld ei kehti kahe põhiõiguste kandja ehk inimeste omavahelises suhtes. Eraõiguslikku isikut seob PS § 12 üldise vabaduspõhiõiguse (PS § 19 lg 2) kaudu. Selleks et võrdne kohtlemine oleks tagatud ka eraõiguslikes suhetes, lasub riigil tulenevalt PS § 19 lõikest 2 ja § 13 lõikest 1 kohustus arvestada eraõiguslike normide loomisel põhiõiguste ja vabadustega.<sup>1</sup>

**Eelnõu kontekstis tuleb kindlasti meeles pidada, et inimestel ei ole üldist kohustust üksteist võrdselt kohelda. Vastupidi, inimeste vahel kehtib üldiselt lepinguvabaduse ja privaatautonomia põhimõte, mis tähendab, et igaüks saab otsustada, kellega ja mis tingimustel lepingulistes suhetesse astuda (PS § 19 ja § 32).** Kui inimene palkab oma korterit remontima oma sugulase, kuigi hange.ee-st leiaks ta soodsama ja asjatundlikuma töö tegija, siis ei ole ta sellega rikkunud ühegi potentsiaalse remonditeenuse pakkuja põhiõigusi. Samuti ei ole kellelgi õigust nõuda, et ta üldse põhjendaks, miks ta sellise valiku tegi. Samamoodi ei pea keegi esitama „objektiivset ja mõjuvat põhjust“, miks ta käib järjepidevalt ainult ühes poes, kuigi tema koduteele jääb mitu sarnast poodi jne.

Seletuskirjas (lk 12) on õigesti märgitud, et lepinguvabadust ja privaatautonomiat on seadusandja mitmes valdkonnas (sh nt tööõiguses ja tarbijaõiguste kaitse valdkonnas) olulisel määral piiranud. Samas peame oluliseks välja tuua, et see ei ole hea argument selle kasuks, et piirata lepinguvabadust kõikides ühiskonnaelu valdkondades, kuna see jätab tähelepanuta, et nimetatud otsused on tehtud iga kord konkreetset, kitsast valdkonda ning kaasnevaid positiivseid ja negatiivseid aspekte üksikasjalikult analüüsides. See, et mingites valdkondades on lepinguvabaduse ja privaatautonomia põhimõtet piiratud, ei tähenda, nagu oleks üleüldine piirang põhjendatud ja proportsionaalne.

Loomulikult võib seadusandja neid põhiõigusi (lepinguvabadust ja privaatautonomiat) piirata ja mitmes valdkonnas ongi seda olulisel määral tehtud. Eelkõige on selliseks valdkonnaks tööõigus,

<sup>1</sup> Põhiseaduse § 12 kommentaarid, p 12. Arvutivõrgus kättesaadav: [https://pohiseadus.ee/sisu/3483/paragrahv\\_12](https://pohiseadus.ee/sisu/3483/paragrahv_12)

aga ka tarbijaõigus, milles lepinguvabadus on olulisel määral kitsendatud. See aga ei tähenda, et ka kõigis muudes suhetes peaksid kehtima samad põhimõtted ja et erinevused on arusaamatu eksitus. Iga lepinguvabaduse ja privaatautonomia piirang on põhiõiguse riive, mida tuleb põhjendada ja kaaluda, samuti tuleb mõjude hinnangu osas välja tuua mõju nende isikute põhiõigustele, kelle õigusi muudatustega piiratakse. Praegu seda seletuskirjas piisavalt tehtud ei ole. Analüüsitud on üksnes osade tunnuste alusel diskrimineerimise keelu põhjendatust eraõiguslikes suhetes.

Põhimõtteliselt võib nõustuda seletuskirjas (lk 13) märgituga, et üürieseme üürile andmisel ei ole põhjendatud üürnike eristamine usuliste veendumuste või seksuaalse sättumuse tõttu, kuna sellel asjaolul mõju üürisuhtele (saada vastusoorituseks tasu) puudub. Samas võib tekkida olukord, kus süvausklikust katoliiklasest üürileandjale kuuluvast korterist antakse üürile üks tuba ning üürniku teise usundi tavade järgmine ei pruugi küll mõjutada üürniku vastusooritust, kuid võib sealjuures riivata oluliselt üürileandja veendumusi ja uskumusi. Palun näitlikustada seletuskirjas, kuidas peab eelnõu järgi sellises olukorras üürileandja käituma ja millest lähtuma? Kuidas toimub sellises olukorras diskrimineerimise hindamine ja kuidas saab üürileandja tõendada, et ta ei ole võimalikku üürnikku usulistest veendumustest tulenevalt diskrimineerinud?

Vastusoorituse seisukohast on oluline tunnus näiteks üürisuhete puhul see, milline on üürniku varaline seisund, eelkõige kui suur on tema sissetulek. Ka seletuskirjas (lk 13) märgitakse, et „olles teinud otsuse turul osaleda, on asjakohane langetada valik hinna, kvaliteedi, maksevõime vms objektiivse kriteeriumi alusel“. Kuna aga eelnõu § 1 lõike 2 kohaselt on kaitstud tunnus mh varaline seisund, siis järeldub sellest justkui, et üürileandja ei tohi valida üürnikku tema varalise seisundi põhjal, kuna vastasel juhul on tegu diskrimineerimisega, olgugi et seletuskirjas märgitakse vastupidiselt, et asjakohane on langetada otsus maksevõime alusel. Need väited on omavahel vastuolus, mistõttu tuleb täpsustada, kumb prevaleerib – kui nt üürileandja keeldub üürnikuga üürilepingu sõlmimisest põhjusel, et üürniku varaline seisund (s.o tema sissetuleku suurus) ei ole üürileandja jaoks piisav garantii, et üürnik suudab lepingu alusel üüri tasuda, siis kas sellisel juhul on üürileandja võrdse kohtlemise põhimõtet rikkunud?

**Eelnõu ja seletuskirja põhjal jääb üldiselt segaseks varalise seisundi kui kaitstud tunnuse puhul diskrimineerimise olemasolu.** Enamik võlasuhteid põhinevad lepingupartneri valikul, mille raames hinnatakse eelkõige teise poole võimet täita oma lepingulisi kohustusi (tihtipeale maksevõimet). Eriti kapitalismil rajaneval turumajanduses valitakse lepingupartnereid selle põhjal, kellel on piisav finantsvõimekus kaupade või teenuste eest tasuda. Kui see kujutaks endast diskrimineerimist, siis tekib küsimus turumajanduse toimimisest. Eelnõu aga sellist tõlgendust justkui võimaldab – seadus kohaldub kõigis ühiskonnaelu valdkondades (§ 2 lg 1), kaitstud tunnus on mh varaline seisund (§ 1 lg 2) ning diskrimineerimine on see, kui ühte isikut koheldakse kaitstud tunnuse tõttu halvemini, kui koheldakse, on koheldud või koheldaks teist isikut võrreldavas olukorras (§ 6 lg 1). Seega oleks võimalik paigutada diskrimineerimise alla igasugune müügi-, üüri- või muu lepingu sõlmimisest keeldumine põhjusel, et on kahtlus teise poole maksevõimekuses. Sellisel juhul peab mh isik, kelle vastu on diskrimineerimisavaldus esitatud, menetluses tõendama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet.

Samamoodi jääb segaseks, mida on mõeldud seletuskirjas sellega, et asjakohane on langetada valik „vms objektiivse kriteeriumi alusel“, kuigi kaitstud tunnus on ka „muu isikuga seotud objektiivselt tuvastatav tegelik või oletatav tunnus“ – kuidas erinevad (või sarnanevad) „objektiivne kriteerium“ ning „objektiivselt tuvastatav tunnus“, kuna seletuskirjast nähtuvalt on esimesele tuginedes otsuse langetamine asjakohane, kuid teisel juhul oleks tegu diskrimineerimisega.

**Kokkuvõtteks võib tekkida kõigi eelnõus loetletud tunnuste põhjal eraõiguslikus suhtes olukord, kus olenemata sellest, kellega ja mis kaalutlustel isik lepingu sõlmib, on isikul, kellega lepingut ei sõlmitud, võimalik peaaegu alati väita, et teda on diskrimineeritud, kuna tunnustuste loetelu on niivõrd lai, et sinna alla saab paigutada ükskõik millise isiku omaduse või tunnuse. Võib ainult arvata, et niisugust olukorda eelnõu koostamisel eesmärgiks siiski ei seatud.**

3. **Eelnõu § 2 lg 2** – kõnealuse sättega nähakse ette, et eelnõu ei kohaldata perekonna- ja eraelu suhetes. Palume seletuskirjas tuua ka välja, kuidas kõnealune säte suhestub põhiseaduse §-ga 27, mille kohaselt on abikaasad võrdõiguslikud.

4. **Eelnõu § 12** – Justiitsministeeriumi jaoks on küsitav ka puudega inimeste diskrimineerimise vältimiseks meetmete võtmine üürileandjate poolt (§ 12 lg 2). Eriti problemaatiline on § 12 lg 3, mille kohaselt ei pea küll eluruumi üürileandja puudega inimestele eluruumi kasutamiseks võrdsete võimaluste loomiseks tegema eluruumis ehituslikke parandusi või muudatusi ega nende eest tasuma, kuid ei või vastavalt VÕS § 285 lg-le 1 keelduda nõusoleku andmisest selliste paranduste ja muudatuste tegemiseks, mis on puudega üürnikule vajalikud üüritava eluruumi kasutamiseks. Iseenesest ei erine see liiga palju VÕS § 285 lg 1 lauses 2 sätestatud üldreeglist, mille kohaselt ei või üürileandja keelduda nõusoleku andmisest, kui paranduste ja muudatuste tegemine on vajalik asja kasutamiseks või asja mõistlikuks majandamiseks. Probleem tekib sellest, et üürileandja ei saa tihtipeale keelduda puudega isikuga üürilepingu sõlmimisest, kuna see kujutaks endast diskrimineerimist. Nii on tegu esimese lepinguvabadust piirava erandiga, kuna üürileandja võib olla sisuliselt kohustatud puudega isikuga üürilepingu sõlmima. Olles juba üürilepingu sõlminud, siis ei tohi üürileandja omakorda keelduda puudega isiku jaoks vajalike paranduste ja muudatuste tegemisest. Selliselt piirab eelnõu § 12 lg 3 lepinguvabadust n-ö teisel tasandil. **Laiemalt vaadates võib tekkida olukord, kus üürileandja kui eluruumi omanik ei saa sisuliselt teostada täielikku võimu oma asja üle (omandiõigust), sest ta on kohustatud sõlmima üürilepingu kindla isikuga ning taluma temale kuuluva asja (olulist) muutmist.** Seletuskirjas on toodud muudatuste näidetena lülitite asukoha muutmise, tualettruumi ja vannitoa kohandamise, ukseavade suuruse muutmise. On raske näha, kuidas aktsepteeriks üürileandja enda eluruumi (korterit) sedavõrd laiaulatusliku ümberehitamise talumise kohustust. Lisaks võib üürileandja ise olla kohustatud maksma üürnikule paranduste või muudatuste eest hüvitist (VÕS § 286).

Juhime seoses VÕS § 286 lg-ga 1 tähelepanu ka sellele, et kuigi nii VÕS § 285 lg 1 ls 2 kui ka eelnõu § 12 lg 3 kohaselt ei tohi üürileandja sätetes nimetatud juhul nõusoleku andmisest keelduda, ei asenda üürileandjapoolne nõusoleku andmisest õigusvastane keeldumine üürileandja nõusolekut. Teiste sõnadega on paranduste või muudatuste tegemiseks vajalik üürileandja kirjalikku taasesitamist võimaldavas vormis esitatud nõusolek ka siis, kui üürileandja on põhimõtteliselt kohustatud nõusoleku andma. Nii ei teki üürnikul mh üürileandja vastu kulutuste hüvitamise nõuet VÕS § 286 lg 1 alusel, kui üürnik taotles üürileandjalt nõusolekut, kuid viimane keeldus õigusvastaselt nõusoleku andmisest. Seega, kui üürileandja keeldub õigusvastaselt nõusoleku andmisest (s.t ta on kohustatud nõusoleku andma), siis ei tohi üürnik asuda omavoliliselt parandusi või muudatusi tegema, vaid peab esitama üürileandja vastu nõusoleku saamiseks hagi tahteavalduse asendamiseks (vt TsÜS § 68 lg 5). Alles siis, kui jõustunud kohtuotsus üürileandja nõusolekut asendab, tekib üürnikul õigus nõuda kulutuste hüvitamist VÕS § 286 lg 1 alusel.

Palume seletuskirja täiendada selgitustega, millega on põhjendatud üürileandja taluma eelnõuga ette nähtud laiaulatuslike ümberehitamise kohustust ning selgitada eelnõuga kavandatava regulatsiooni kooskõla eespool viidatud VÕS sätetega.

5. **Eelnõu § 28 lg 1 p-d 5 ja 6** – Justiitsministeerium pakub välja muudatusettepanekud tsiviilkohtumenetluse seadustiku (TsMS) vaates:

„(1) Volinik:

[...]

5) ~~esineb~~ osaleb põhjendatud juhul käesolevas seaduses sätestatud keelu või kohustuse rikkumise küsimuses toimivas haldus- või kohtumenetluses kaebuse esitaja nõusolekul tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 218 kohaselt tema esindajana või haldusmenetluse seaduse § 11 lõike 2 kohaselt muu organina, tsiviilkohtumenetluse seadustiku § 228 kohaselt nõustajana või halduskohtumenetluse seadustiku § 24 kohaselt kaasatud haldusorganina tema toetuseks;

~~6) pöördub põhjendatud juhul diskrimineeritud isiku õiguste kaitses tema nõusolekul ja nimel kohtusse;~~“;

Selgitame, et esindusõiguse ulatust tsiviilkohtumenetluses reguleerib TsMS § 222, mille lõike 1 punkti 1 kohaselt hõlmab esindusõigus kohtus ka hagi või muu avalduse esitamist ehk teise isiku nõusolekul ja nimel kohtusse pöördumise õigust, nagu pakutakse eelnõu § 28 lõike 1 punkti 6 sõnastuses. Selle eraldi punktis reguleerimine ei ole vajalik ja tekitaks pigem õigussegusetust. Küll aga on võimalik seletuskirjas viidata, et esindusõigusega on TsMS kohaselt hõlmatud ka kohtusse pöördumise võimalus esindajana. Lisaks on eelnõu § 28 lõike 1 punktis 5 nimetatud volinikku esindajaks, kuid punktis 6 esindajale ei viidata – ka see tekitab õigussegusetust. Nõustaja teise isiku nõusolekul ja nimel kohtusse pöörduda ei saa.

Juhime tähelepanu, et tsiviilkohtumenetluses võib lepinguline esindaja olla isik, kes on omandanud õiguse õppesuunal vähemalt riiklikult tunnustatud magistrakraadi, sellele vastava kvalifikatsiooni Eesti Vabariigi haridusseaduse § 28 lõike 22 tähenduses või sellele vastava välisriigi kvalifikatsiooni (TsMS § 218 lg 1 p 2). See tähendab, et volinik ise saab olla esindaja juhul, kui tal on vastav haridus. TsMS ei välista, et isikut võib esindada voliniku kantselei töötaja, kui tal on vastav haridus; samuti võib isikut esindada TsMS § 218 lõike 1 punkti 1 kohaselt advokaat, ka juhul, kui esindusõigus on antud volinikule (TsMS § 222 lg 1 p 9).

TsMS § 218 lg 1 p 6 kohaselt võib lepinguline esindaja olla ka muu isik seaduse alusel. Kui tegelikult soovitakse saavutada olukorda, kus volinikul on tsiviilkohtumenetluses esindusõigus haridusnõudest olenemata TsMS § 218 lõike 1 punkti 6 kohaselt, tuleb lähtuda PS §-st 104, st selleks, et anda formaalselt põhiseaduspärane kohtumenetluse norm, tuleb see PS § 104 kohaselt vastu võtta Riigikogu koosseisu häälteenamusega. Praegu seletuskirjas vastavat viidet ei ole.

## **II. Sisulised märkused**

6. **Seaduse lühend** – seletuskirjas on kasutatud seaduse lühendine SVVVS, mis vastab küll lühendi reeglitele, kuid teeme ettepaneku parema loetavuse huvides kasutada lühendina SVVS.
7. **Euroopa Liidu õiguse ülevõtmine** – seletuskirja kohaselt ei võeta eelnõukohase seadusega üle uut Euroopa Liidu õigust, kuid tagatakse Eesti õiguse jätkuv vastavus seni võrdse kohtlemise seaduse ja soolise võrddõiguslikkuse seadusega üle võetud Euroopa Liidu õigusele. Juhime tähelepanu, et kuna eelnimetatud seadused tunnistatakse kehtetuks, siis tuleb eelnõule lisada vastavustabel, milles on näidatud, milliste uute seaduse sätetega on tagatud Eesti õiguse jätkuv vastavus nimetatud direktiividele ning saata uus vastavustabel Euroopa Komisjonile.
8. **Seletuskirja selgitused** – soovime juhtida tähelepanu, et isegi olukorras, kus eelnõus korratakse sätteid, mis esinevad ka kehtivas õiguses, siis tuleb seletuskirjas tuua välja iga sätte kohta selgitus ning ei piisa nentimisest, et samamoodi on ka kehtivas õiguses. Üksikasjalikes põhjendustes tuleb selgitada, mida eelnõus sisalduvate sätetega taotletakse ning samuti tuleb selgitada nende rakendamist eri olukordades. Näiteks § 20 puhul on seletuskirjas üksnes välja toodud, et § 20 lõikes 1 sätestatakse kehtiva õigusega samaselt, et diskrimineerimisvaidlusi lahendab kohus või töövaidluskomisjon, ning lõikes 2, et lepitusmenetluse korras lahendab vaidluseid õiguskantsler (ÕKSi 4. peatüki 3. jagu). Justiitsministeeriumi hinnangul ei ole see piisav selgitus ning tuleb seletuskirjas rohkem lahti kirjutada, sealhulgas milline kohus seda vaidlust lahendab, kui palju on kehtiva õiguse järgi sel alusel kahju hüvitamist nõutud, millised on olnud summad jne.
9. **Eelnõu § 9** – kõnealuse sättega pannakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutusele kohustus edendada aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult soolist võrdsust ja võrdsaid võimalusi. Eelnõu ega seletuskirja põhjal ei ole selge, kas sättega on hõlmatud ka põhiseaduslikud institutsioonid. Ühtepidi võiks eeldada, et ka need asutused peavad edendama soolist võrdsust ja võrdsaid võimalusi, kuid neil ilmselt pole päris samasuguseid dokumente (nt poliitika kujundamise dokumendid jms), milles seda samal kujul teiste asutustega edendada. Palume täpsustada, kas kõnealused kohustused tekivad ka põhiseaduslikel institutsioonidel.

- 10. Eelnõu § 9 lg 1** – eelnõukohase sättega nähakse riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksuse asutusele kohustus edendada soolist võrdsust ja võrdseid võimalusi aktiivselt, süstemaatiliselt ja eesmärgistatult. Sama paragrahvi lõikes 2 on toodud, mida kohustatud asutused lõikes 1 nimetatud kohustuse täitmiseks peavad tegema.

Seletuskirjas on välja toodud, et kohustuse täitmise eelduseks on andmete olemasolu, mis võimaldavad jälgida eri elanikkonnarühmade olukorda ühiskonnas ja hinnata nii valdkondlike kui ka soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks ellu viidud meetmete ja tegevuste mõju. See võib tähendada, et näiteks ministeerium peab aktiivselt töötama selle nimel, et tema vastutusel oleva poliitika kujundamiseks ja mõjude hindamiseks oleksid Statistikaameti poolt vajalikud andmed kogutud ja ka avaldatud selliselt, et need annaksid teavet elanikkonnarühmade kohta. Vajalik võib olla ka andmete saamiseks uuringute tellimine.

Juhime tähelepanu, et poliitika kujundamise eesmärgil tehtavate analüüside tegemist reguleerib isikuandmete kaitse seadus (IKS) § 6 lõige 5, mille kohaselt loetakse teadusuuringuks ka täidesaatva riigivõimu analüüsid ja uuringud, mis tehakse poliitika kujundamise eesmärgil. Nende koostamiseks on täidesaatval riigivõimul õigus teha päringuid teise vastutava või volitatud töötleja andmekogusse ning töödelda saadud isikuandmeid. Andmekaitse Inspeksioon kontrollib enne nimetatud isikuandmete töötlemise algust käesolevas paragrahvis sätestatud tingimuste täitmist, välja arvatud juhul, kui poliitika kujundamiseks tehtava uuringu eesmärgid ja isikuandmete töötlemise ulatus tulenevad õigusaktist.

Ehk siis olukorras, kus ministeeriumi tegevust reguleerivas õigusaktis ei ole poliitika kujundamise analüüside tegemist ette nähtud, saab neid teha IKS § 6 lõike 5 alusel. Lisaks selgitame, et kohalik omavalitsus nimetatud sätte alusel analüüsi teha ei saa. Lisaks jääb seletuskirja põhjal arusaamatuks Statistikaameti roll antud kontekstis, st kas Statistikaamet oleks siinkohal andmete volitatud töötleja ministeeriumi poolt tellitavale uuringule.

Kui aga on mõeldud, et § 9 lõike 2 punktid 1 ja 2 oleksid õiguslikuks aluseks analüüside teostamiseks, siis antud hetkel on need punktid sõnastatud liiga üldiselt. Analüüside täpsemad eesmärgid ning töödeldavate isikuandmete ulatus peab tulema seadusest.

Selgitame – seadusliku aluse nõue tuleneb ka põhiseadusest, kuna tegemist on põhiõiguste riivega. Igasugune isikuandmete töötlemine puudutab isiku põhiõigusi. Isikuandmete töötlemise kaudu riivatakse enamasti isiku õigust eraelu puutumatusele, mis on igaühele tagatud PS §-s 26, ent asjassepuutuvaks võib osutuda ka §-s 19 sätestatud üldine vabadusõigus, millest on tuletatav isiku õigus informatsioonilisele enesemääramisele. Põhiseadusest ja selle kohtupraktikast tuleneb põhiõiguste riive puhul seadusliku aluse nõue. PS § 11 kohaselt tohib õigusi ja vabadusi piirata ainult kooskõlas põhiseadusega. Sealhulgas peab niisugune piirang olema kooskõlas ka PS § 3 esimese lausega, mille kohaselt teostatakse riigivõimu üksnes põhiseaduse ja sellega kooskõlas olevate seaduste alusel. Selles sättes väljendatud üldise seadusereservatsiooni põhimõtte järgi peab põhiõigusi puudutavates küsimustes kõik olulised otsused langetama seadusandja. Ka Riigikohus on rõhutanud, et intensiivse riive korral ei ole piisav üldsõnaline riivet lubav seadusenorm, vaid olulisuse põhimõttest tulenevalt peab seadusandja otsustama lubatava haldustegevuse sisu, ulatuse ja mahu. Sealjuures, mida intensiivsemalt isiku põhiõigusi riivatakse, seda täpsem peab olema selliseks riiveks alust andev regulatsioon.

Palume selgitada, milline on õiguslik alus analüüside läbiviimisel isikuandmete töötlemiseks ning vajadusel täiendage seadust tuues täpsemad eesmärgid ja isikuandmete töötlemise ulatus. Samuti tuleb seletuskirja täiendada andmekaitsealase mõjuhinnanguga.

- 11. Eelnõu § 9 lg 2** – kõnealuse sätte kohaselt tuleb riigi- ja kohaliku omavalitsuse üksusel soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste edendamiseks edaspidi õigusakti, riigieelarve seaduse § 19 lõike 1 kohast strateegilist arengudokumenti, kohaliku omavalitsuse korralduse seaduse § 37 kohast arengukava, muud riigi või kohaliku omavalitsuse tasandi arengudokumenti, ning nende alusel

tegevusi ja teenuseid planeerides, ellu viies ja hinnates, nende elluviimiseks vajalikke vahendeid planeerides ja kasutades selgitada statistikale ja analüüsidele tuginedes välja erinevused naiste ja meeste, puudega, eri vanuses ja rahvuses inimeste ning, kus võimalik ja asjakohane, muude kaitstud tunnuste järgi jaotunud elanikkonnarühmade ühiskondlikus staatuses, vajadustes ja võimalustes, ning nende erinevuste põhjused. Eelnõu seletuskirja järgi laieneb nõue kõikidele valdkondadele, sh sellistele, mille peamine eesmärk ei ole võrdsuspoliitikast tulenev.

**Justiitsministeerium ei toeta sellisel kujul nõude kehtestamist lausaliselt kõikidele õigusaktidele, sest see oleks eelnõude koostajatele ebamõistlikult koormav ning õigusloomeprotsessis juba kehtivat mõjude analüüsi süsteemi topeldav.**

Vastavalt HÖNTE § 46-s nimetatud peamistele mõjuvaldkondadele on kõikide ministeeriumidega koostöös loodud täpsem mõjude määratlemise kontrollküsimustik, milles on põhjalikult käsitletud ka mõju soolisele võrdõiguslikkusele ja võrdsetele võimalustele. Juhime tähelepanu, et vastavalt Vabariigi Valitsuse reglemendi § 6 lõikele 4 kontrollib asjaomane ministeerium eelnõu kooskõlastamisel muu hulgas ka oma valitsemisalas kuuluvas osas eelnõu ettevalmistamisel tehtud mõjude hindamist. Kui Majandus- ja Kommunikatsiooniministeerium leiab, et mõjude määratlemise kontrollküsimustikku tuleks vastavalt uuele eelnõule ajakohastada, palume ettepanekud saata Justiitsministeeriumi õigusloome korralduse talitusele.

Riigikogu otsus „Õigusloomepoliitika põhialuste aastani 2030” ning Vabariigi Valitsuse reglemendi § 5 ja § 29 alusel kinnitatud „Mõjude hindamise metoodika“ ütleb, et seaduse rakendamise kaasnava mõju hindamisel lähtutakse proportsionaalsuse põhimõttest, st olulise mõjuga muudatuse mõjuanalüüs peab olema põhjalikum. **Võrdsete võimalustega marginaalset puutumust omavate eelnõude puhul ei ole asjakohane nõuda kõikehõlmavat analüüsi naiste ja meeste, puudega, eri vanuses, rahvuses inimeste jm kaitstud tunnuste alusel ilmnevate erinevuste kohta.**

- 12. Eelnõu § 11 lg 2 p 8** – kõnealuse sätte kohaselt peab tööandja tagama andmete olemasolu, mis võimaldavad tööandjal ja vajaduse korral asjaomastel institutsioonidel saada vähemalt kahe viimase kalendriaasta kohta soo ja vanuse lõikes statistiline ülevaade organisatsioonis töötavate naiste ja meeste võrdsuse ning eri vanuserühmades töötajate võrdsete võimaluste olukorrast, eelkõige seoses värbamise, tööalase edenemise, juhtimis- ja otsustustasandil esindatuse, töö tasustamise, töö ja pereelu ühitamise võimalustega ning kaitsega ahistamise ja seksuaalse ahistamise eest.

Sätetatakse tööandjale kohustus tagada andmete olemasolu, aga ei ole arusaadav, millisel õiguslikul alusel ja kust tööandja neid andmeid saab ning milliseid andmeid siin täpsemalt mõeldud on. Näiteks andmed töötaja töö ja pereelu ühildamise kohta – kas isik on kohustatud neid andmeid ise esitama? Kui jah, siis tuleb selline kohustus ka seadusega ette näha. Samuti on ebaselge, kes on asjaomased institutsioonid, kellele tööandjad statistilist teavet edastama peavad. Palume nendes aspektides eelnõu ja seletuskirja täiendada.

- 13. Eelnõu § 11 lg 4** – kõnealuse lõike 4 kohaselt peavad valitsusasutused ellu viima soolise võrdsuse tegevuskava. Tegevuskavas tuleb muu hulgas eelnõu § 11 lõike 2 punktis 8 nimetatud andmete analüüsi põhjal seada soolise võrdsuse edendamise eesmärgid. Juhime tähelepanu, et § 11 lõike 2 punkti 8 kohaselt saavad asjaomased institutsioonid statistilisi ülevaateid. Eelnõu ega seletuskirja põhjal ei selgu aga, millisel õiguslikul alusel saab andmeid valitsusasutus § 11 lõike 2 punktis 8 nimetatud andmete analüüsi tegemiseks, mille põhjal eesmärgid ja mõõdikud seada. Seaduses tuleb selliseks andmete töötlemiseks luua õiguslik alus.
- 14. Eelnõu § 12** – nimetatud sättes nähakse ette meetmed võrdsete võimaluste tagamiseks puuetega inimestele. Eelnõu § 12 lõike 4 kohaselt ei rakendata samas sättes ette nähtud meetmeid, kui need on isikule ebaproportsionaalselt koormavad, ning nähakse ette tingimused, mida proportsionaalsuse hindamisel arvestatakse. Eelnõu § 12 lõike 4 punkt 4 sätestab, et proportsionaalsuse hindamisel arvestatakse kohustatud isiku olemasolevaid vahendeid, kus

asjakohane, netokäivet, kasumit, juriidilise isiku puhul suurust. Eelnõu ega seletuskirja põhjal ei ole aga arusaadav, kes seda proportsionaalsust hindab, millised andmeid selleks kasutatakse ning kust sellise hindamise läbiviimiseks andmeid saadakse. Palume selles osas nii eelnõu kui ka seletuskirja täiendada.

15. **Eelnõu § 12 lg 4** – eelnõu § 12 näeb ette parenduste tegemise ja meetmete võtmise, et puudega inimestele tagada võrdsed võimalused. Seletuskirja ega eelnõu põhjal ei selgu, kuidas toimub proportsionaalsuse hindamine, kes seda teeb ja kust selleks andmed saadakse. Näiteks eraisikust üürileandja puhul, kuidas hinnatakse üürileandja olemasolevaid vahendeid (kavandatava lõike p 4). Sama märkus kehtib ka § 14 lõike 5 punktis 2 nimetatud majandusliku olukorra ja vahendite hindamise kohta. Palume nendes aspektides eelnõu ja seletuskirja täiendada.
16. **Eelnõu § 14 lg 7** – kõnealune säte näeb ette, et keelel põhinevaks diskrimineerimiseks ei loeta keelel põhinevat erinevat kohtlemist, kui see on ette nähtud seadusega või objektiivselt põhjendatav õiguspärase eesmärgiga ja selle eesmärgi saavutamise vahendid on asjakohased ja vajalikud. Seletuskirjas on toodud selgitus üksnes seadusega ette nähtud keelel põhineva erineva kohtlemise kohta. Palume tuua põhjalikud selgitused ka selle kohta, millised võiksid olla eelnõu § 14 lõikes 7 nimetatud objektiivselt põhjendatava õiguspärase eesmärgi alla mahtuvad juhtumid ja kas näiteks selle alla saaks liigitada olukorra, kui üürileandja ei valda potentsiaalse üürnikuga sama keelt, mis võimaldaks neil omavahel tõrgeteta suhelda.
17. **Eelnõu § 20** – eelnõu § 20 lõike 2 sõnastusest jääb mulje, et õiguskantsleril on ainupädevus lepitada diskrimineerimisvaidlusi. Seletuskirjas viidatakse samuti üksnes õiguskantsleri seadusele (ÕKS). Juhime tähelepanu, et ÕKS reguleerib õiguskantsleri pädevust ja menetlust, kuid ei reguleeri seda, et õiguskantsler oleks ainupädev lepitaja. Lepitusseaduse (LepS) kohaselt ei ole diskrimineerimisvaidluste lahendamine LepS alusel välistatud. Nimelt on lepitusseaduse kohaldamisalas vaidlused, mis tulenevad eraõigussuhtest ning on lahendatavad maakohtus. Eelnõu § 20 lõikest 1 nähtub, et diskrimineerimisvaidlusi lahendab kohus või töövaidluskomisjon, aga säte ei täpsusta, millises kohtus vaidlusi lahendatakse, samuti ei ole seda selgitatud seletuskirjas. Töövaidluskomisjonis lahendatakse tsiviilvaidlusi. Seega on tsiviilvaidlused hõlmatud. Seletuskirjast ei selgu, miks ei peaks olema lubatud LepS kohaldamisalas olevate diskrimineerimisvaidluste lahendamine lepitusseaduse alusel. Palume seletuskirjas esitada asjakohased selgitused ning vajadusel täpsustada eelnõu sõnastust.
18. **Eelnõu § 21 lg 1 teine lause** – kõnealuse lause kohaselt esitab kohtu, töövaidluskomisjoni või võrdsusvoliniku poole pöörduv isik faktiliste asjaolude tõendamiseks tõendid, mis on tema valduses või millele tal on seadusest või praktikast tulenevalt vaba juurdepääs. Palume seletuskirjas selgitada, mida tähendab „praktikast tulenev vaba juurdepääs tõenditele“.
19. **Eelnõu § 21 lg 2** – sätte kohaselt peab isik, kelle vastu on avaldus esitatud, menetluses tõendama, et ta ei ole rikkunud võrdse kohtlemise põhimõtet. Kui isik keeldub tõendamisest, võrdsustatakse keeldumine diskrimineerimise omaksvõtuga. Kõnealune säte kohustab tõendama negatiivset asjaolu. Negatiivse asjaolu tõendamine on praktiliselt keeruline (ja loogiliselt võimatu)<sup>2</sup>. **Olenemata sellest, et seletuskirja kohaselt kohustab negatiivset asjaolu tõendama ka kehtiv õigus, tuleb säte eelnõus ümber sõnastada selliselt, et sõnastusest selguks, kes peab milliseid asjaolusid tõendama ja milliseid nõudeid peab selleks järgima.**
20. **Eelnõu § 24 lg 1** – eelnõus on võrdsusvoliniku õiguslik staatus jäetud lahtiseks. Arvestades, et ATS § 3 lõige 2 võrdsusvolinikku (ka tema tänase nimetusega) ei maini, on tegemist ametnikuga. Sellest tulenevalt teeme ettepaneku eelnõu § 24 lõikes 1 see ka selgesõnaliselt välja tuua.
21. **Eelnõu § 24 lg 3** – kõnealuse sätte kohaselt täidab ajutiselt voliniku ülesandeid tema asetäitja-nõunik muu hulgas ka siis, kui volinik on ennast huvide konflikti tõttu arvamuse andmisest taandanud. Asetäitja-nõuniku ametisse nimetamist eelnõus reguleeritud ei ole, mis tähendab, et

---

<sup>2</sup> Vt nt V. Kõve jt, Tsiviilkohtumenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne, I. § 230 kommentaar 3.2.3.4.b).



tema nimetab ametisse ja vabastab ametist volinik. Seega on ka asetäitja-nõunikul voliniku huvide konflikti korral kaasuse lahendamisel kaudne huvide konflikt. Justiitsministeerium teeb ettepaneku eelnõus volinik-asetäitja ametisse nimetamine vähemalt ministri tasandile tuua.

- 22. Eelnõu § 28 lg 1 p 7** – kõnealune säte kohustab volinikku analüüsima kaitstud tunnustest lähtudes seaduste mõju isikute seisundile ühiskonnas. Palun sellega seoses seletuskirjas selgitada, kas see analüüs hõlmab ka isikuandmete töötlemist, ning kui jah, siis palume täpsustada, milline on õiguslik alus sellise analüüsi läbiviimisel isikuandmete töötlemiseks, ning vajadusel täiendada seadust, tuues välja täpsemad eesmärgid ja isikuandmete töötlemise ulatus.
- 23. Eelnõu § 28 lg 1 p 10** – kõnealuse punkti kohaselt annab volinik soovitusi õiguste kasutamise ja kohustuste täitmise kohta statistiliste andmete kogumiseks. Palume seletuskirjas selgitada, milliseid soovitusi volinik siinkohal annab. Juhime tähelepanu, et kui soovitusel andmete töötlemiseks väljuva seadustega ette nähtud andmetöötluse piiridest, siis sellisele andmetöötlusele tuleb samuti ette näha õiguslik alus.
- 24. Eelnõu §-d 29 ja 30** – eelnõu § 29 lõikest 1 nähtuvalt algab menetlus voliniku juures reeglina avalduse esitamisega. Seejuures annab sama paragrahvi lõige 2 volinikule õiguse lahendada arvamuse saamiseks esitatud avaldus nõustamise teel, kui see on asjakohane ega kahjusta voliniku poole pöördunud isiku võimalusi oma SVVS-s sätestatud õiguseid kaitsta.

Eelnõu § 30 lõige 1 sätestab alused, millal volinik võib loobuda või keelduda arvamuse andmisest – eelnõu § 30 lõike 1 punkti 6 alusel võib volinik arvamuse andmisest loobuda või sellest keelduda, kui ta on avalduse lahendanud nõustamise teel. Kuna eelnõu § 29 lõige 2 annab volinikule õiguse lahendada arvamuse saamiseks esitatud avaldus nõustamise teel, siis on sellega ka avalduse menetlus lõppenud ja puudub vajadus täiendavalt eelnõu § 30 lõike 1 punkti 6 alusel arvamuse andmisest loobuda või sellest keelduda (eelnõu § 30 lg 3 kohaselt tuleks selle kohta ka motiveeritud haldusakti anda). Voliniku arvamust saab käsitada reaaltoiminguna HMS § 106 lõike 1 tähenduses. HMS § 43 lg 4 sätestab toimingu menetluse lõppemise alused – toimingu menetlus lõpeb toimingu sooritamise, põhjendatud otsusega toimingut mitte sooritada, taotleja poolt taotluse tagasivõtmisega, haldusorgani poolt taotluse läbi vaatamata jätmisega või toimingu adressaadi surma või lõppemise korral, kui toiming on seotud adressaadi isikuga. Seega saab volinikule eelnõu § 29 lõike 1 alusel esitatud avalduse lahendamise kui toimingu menetluse lugeda lõppenuks, kui volinik on andnud avalduse eseme suhtes eelnõu § 29 lõikes 3 nimetatud arvamuse või lahendanud selle eelnõu § 29 lõike 2 alusel nõustamise vormis. Arvestades eeltoodut, palume jätta eelnõu § 30 lõikest 1 välja punkti 6.

- 25. Eelnõu § 30 lg 3** – kõnealune lõige sätestab, et volinik teavitab arvamuse taotlejat arvamuse andmisest loobumisest või keeldumisest kirjalikult esimesel võimalusel, kuid hiljemalt kolme kuu möödumisel avalduse saamisest, ning selgitab selle põhjuseid. Eelnõu seletuskirjas selgitatakse, et „lõike 3 järgi peab volinik lõike 1 punktide 1–6 alusel tehtud loobumis- või keeldumisotsusest ....“ . Eeltoodust võib järeldada, et arvamuse andmisest keeldumine vormistatakse igal juhul haldusaktina.

Voliniku arvamust saab käsitada reaaltoiminguna HMS § 106 lg 1 tähenduses. Üldjuhul on toiming mitteregulatiivne, mistõttu on ka toimingu sooritamise keeldumine mitteregulatiivne ning seetõttu HMS ei kohusta toimingu sooritamise keeldumist haldusaktina vormistama. Küll aga võib eriseaduses vastava kohustuse ette näha. Palume hinnata, kas mistahes eelnõu § 30 lõikes 1 nimetatud alusel arvamuse andmisest keeldumine on vajalik ja mõistlik vormistada haldusaktina või on otstarbekam jätta see kaalutusõiguse alusel voliniku otsustada, kuidas igal konkreetselt juhul keeldumine vormistada. Palume seletuskirja vastava hinnanguga täiendada.

- 26. Eelnõu § 37** – kõnealuse sättega soovitakse täiendada korruptsioonivastase seaduse (KVS) § 13 lõiget 1 punktiga 16 nii, et võrdsusvolinikul ja tema asetäitja-nõunikul oleks edaspidi KVSist tulenev kohustus deklareerida oma huvid. Seletuskirjas ei ole põhjendatud deklareerimise kohustuse määramise vajadust. Seletuskirjast nähtub, justkui oleks tegemist terminoloogilise muudatusega,

aga kuna kehtivas KVSist otse võrdusvolinikule sellist kohustust ei tule, siis on tegemist sisulise muudatusega ning seda tuleb seletuskirjas põhjendada: Muu hulgas tuleb seletuskirjas analüüsida, kas on muid meetmeid, mis täidavad paremini korruptsiooni ennetamise eesmärki. Palume seletuskirja eelnevast tulenevalt täiendada.

### **III. Normitehnilised märkused ja märkused eelnõu mõju kohta**

- 27. Mõjuanalüüs** – eelnõu seletuskirja mõjuanalüüsis ei ole kajastatud kõiki eelnõuga puudutavaid sihtrühmi ning teatud muudatuste juures on sihtrühmadele avalduvat mõju hinnatud pealiskaudselt. Näiteks ei ole analüüsitud diskrimineerimisvaidluste lahendamisel avalduvat mõju töövaidluskomisjonile (Tööinspeksioon), kohtutele ega õiguskantslerile. Palume vastav mõjuhinnang lisada, sh tuua välja, kuidas see mõjutab vaidluste lahendajate töökoormust.

Ettevõtjatele avalduvat mõju on seletuskirjas käsitletud ühe tervikuna. Arvestades muudatuste sisu ja eesmärki oleks asjakohane ettevõtjate sihtrühma ja neile avalduvat mõju eristada lähtuvalt nende suurusest. Nt soolise võrdsuse ja võrdsete võimaluste olukorra ning edendamiskohustuse täitmise ülevaate esitamise nõue puudutab mikro- või väikeettevõtjaid proportsionaalselt erinevalt võrreldes suurettevõtjatega.

Eelnõuga plaanitud muudatuste kohaselt käsitletakse avalikult kaupade ja teenuste pakkujana ka eraisikust eluruumi üürileandjat, samas seletuskirjas ei ole sellele sihtrühmale avalduvat mõju hinnatud. Palume mõjuanalüüsi täiendada.

- 28. Järelhindamine** – palume eelnõusse kavandada mõjude järelhindamise kohustust sisaldav säte. Juhend järelhindamise sätte sõnastamiseks ja hindamise läbiviimiseks on kättesaadav Justiitsministeeriumi veebilehelt.
- 29.** Palume arvestada ka käesoleva kirja lisades esitatud eelnõu ja seletuskirja failis jäljega tehtud normitehniliste ja keelemärkustega ning märkustega eelnõu mõju kohta.
- 30.** Vastavalt Vabariigi Valitsuse relemendi § 6 lõikele 5 palume eelnõu esitada Justiitsministeeriumile täiendavaks kooskõlastamiseks pärast praegusel kooskõlastamisel saadud arvamuste läbivaatamist ja vajaduse korral eelnõu parandamist, et enne eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamist kontrollida selle vastavust hea õigusloome ja normitehnika eeskirjale.

Lugupidamisega

*(allkirjastatud digitaalselt)*

Madis Timpson  
Minister

Helen Uustalu  
Kätlin-Chris Kruusmaa  
Mariann Salomets  
Karl Joonas Kendla  
Kristel Niidas  
Kaidi Meristo  
Stella Johanson  
Birgit Hermann